

Univerzita Palackého v Olomouci
Cyrlometodějská teologická fakulta

Katedra křesťanské sociální práce

Charitativní sociální práce

Bc. Kateřina Kamenická, DiS.

*Strategie snižování rizika katastrof v Nepálu a
jejich efektivita*

Diplomová práce

vedoucí práce: Ing. Mgr. Květoslava Princová,
Ph.D.

2017

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně a že jsem všechny použité informační zdroje uvedla v seznamu literatury.

V Olomouci dne 18. 4. 2017

.....

Kateřina Kamenická

Poděkování:

Na tomto místě bych velmi ráda poděkovala organizaci Nepal Christian Relief Services, jejíž pracovníci mě maximálně podporovali během realizace výzkumu a do značné míry umožnili vznik práce. Velkou zásluhu na výsledcích výzkumu mají rovněž respondenti, kteří si i přes svou pracovní vytíženost našli čas, aby mohli přispět svými znalostmi a zkušenostmi ze zkoumané oblasti. V neposlední řadě bych chtěla poděkovat své vedoucí, Mgr. Ing. Květoslavě Princové, Ph.D., za cenné rady poskytnuté při psaní této práce.

Obsah

Úvod	5
1 Katastrofy a reakce aktérů humanitární pomoci	7
1.1 Přírodní rizika a katastrofy	8
1.1.1 Současné trendy rizika přírodních katastrof	8
1.1.2 Zemětřesení	9
1.2 Humanitární pomoc	10
1.2.1 Aktéři humanitární pomoci	11
1.2.2 Systém koordinace humanitární pomoci	11
2 Zranitelnost a kapacity	13
2.1 Koncept zranitelnosti	13
2.2 Kapacity	15
3 Riziko a bezpečnost	17
3.1 Riziko katastrofy	17
3.1.1 Posouzení rizika	18
3.1.2 Vnímání rizika	19
3.2 Koncept bezpečnosti v kontextu rizika katastrof	20
4 Koncept snižování rizika katastrof	21
4.1 Vývoj konceptu DRR	21
4.2 Přístupy a činnosti snižování rizika katastrof	23
4.3 Pokrok ve snižování rizika katastrof	25
5 Kontext snižování rizika katastrof v Nepálu	28
5.1 Základní informace o Nepálu	28
5.1.1 Geografie země a administrativní členění	28
5.1.2 Demografické údaje	28
5.1.3 Socioekonomické podmínky	29
5.1.4 Politické podmínky	29
5.2 Profil země z hlediska katastrof	30
5.2.1 Hrozba zemětřesení	31
5.2.2 Zemětřesení v Ghorce	32
6 Strategie snižování rizika katastrof v Nepálu a jejich efektivita	34
6.1 Cíl výzkumného šetření	34

6.2	Výběr metody sběru dat	35
6.2.1	Kvalitativní přístup ve výzkumu	35
6.2.2	Metoda získávání dat	35
6.3	Výzkumný soubor a průběh výzkumného šetření	36
6.4	Způsob zpracování dat	38
7	Výsledky výzkumu	39
7.1	Strategie DRR v Nepálu	39
7.1.1	Natural Calamity Relief Act	39
7.1.2	Local Self Governance Act	40
7.1.3	Nepal National Building Code	41
7.1.4	National Strategy for Disaster Risk Management	41
7.1.5	National Disaster Response Framework	43
7.1.6	Další dokumenty	44
7.1.7	Shrnutí	44
7.2	Efektivita strategií DRR při zemětřesení v roce 2015	44
7.2.1	Snižování rizika katastrof v Nepálu se zaměřením na hrozbu zemětřesení před rokem 2015	44
7.2.1.1	System koordinace a spolupráce	45
7.2.1.2	Programy a iniciativy	46
7.2.1.3	Odolnost budov a stavební kodex	47
7.2.1.4	Vnímání připravenosti	48
7.2.2	Národní strategie a dokumenty	49
7.2.3	Efektivita iniciativ v DRR	51
7.2.3.1	Koordinace a kooperace při reakci na zemětřesení	51
7.2.3.2	Připravenost na zemětřesení neboli funkčnost iniciativ v DRR	53
7.2.3.3	Hodnocení reakce	56
7.2.4	Postoj nevládních organizací v Nepálu	59
7.2.5	Postoj nepálské vlády	60
7.2.6	Postoj obyvatel země	62
7.2.7	Ponaučení a směr DRR do budoucna	64
7.2.7.1	Ponaučení plynoucí ze zemětřesení	64
7.2.7.2	Budoucí směr DRR v Nepálu	65

8	Diskuze.....	67
	Závěr.....	74
	Seznam použitých zkratek.....	76
	Seznam použitých zdrojů	77

Úvod

V dnešním globalizovaném světě propojeném takzvanými novými médii se denně dozvídáme o katastrofách, které se dějí tisíce kilometrů od nás. Z těchto informací je možné získat stručná fakta o počtech obětí, škodách přepočítaných na americké dolary a o výši poskytnuté pomoci od mezinárodního společenství. Méně pozornosti je pak věnováno dlouhodobějším dopadům katastrof, které zvláště v případě méně rozvinutých zemí mohou znamenat posun o několik desítek let nazpět v rozvoji. Některé země jsou díky své geografické poloze, geologické stavbě, klimatickým, politickým a socioekonomickým podmínkám náchylnější k určitým typům katastrof než jiné, a stávají se tak často oběťmi opakovaných a rozsáhlých katastrof. Z toho důvodu v 90. letech minulého století vznikl koncept, jehož cílem je snížit riziko katastrof (Disaster Risk Reduction, DRR), a zamezit tak opakovaným ztrátám na životech a majetku zabraňujícím souvislému rozvoji některých států. Tento koncept doplňuje a propojuje tradiční rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc. Koncept snižování rizika katastrof je dnes zahrnut v převážné většině dokumentů přijatých na mezinárodní úrovni podepsovaných mnoha státy a každoročně dochází k jeho modifikaci za účelem zefektivnění těchto snah. Evropský konsensus o humanitární pomoci přijatý Evropskou Unií (EC, 2008, s. 2) uznává klíčovou roli konceptu snižování rizika katastrof z hlediska záchrany životů a umožnění zemím, aby dosáhly vyšší odolnosti vůči mimořádným událostem. V roce 2015 byl přijat stěžejní dokument na třetí Světové konferenci o snižování rizika katastrof konané v Japonsku s názvem Sendajský rámec pro snižování rizika katastrof (Sendai Framework for DRR). V tomtéž roce byly také přijaty Cíle udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals) rovněž zahrnující aspekt DRR. Koncept tedy každým rokem nabývá na významu a každým rokem se také ukazuje, jak jeho efektivní uplatňování dokáže zabránit zbytečným ztrátám.

V roce 2015 zasáhlo zemětřesení o síle 7,8 jihoasijskou zemi Nepál, která je velmi zranitelnou z hlediska rizika přírodních katastrof. Zemětřesení způsobilo značné škody, s nimiž se bude země vyrovnávat ještě mnoho let. Otázkou je, jak byla připravená na katastrofu podobného měřítka a zda mohly být škody teoreticky menší? Cílem této práce je na základě teoretického ukotvení konceptu snižování rizika katastrof zjistit, jaké strategie DRR byly přijaty v Nepálu, a ověřit, zda byly efektivní při zemětřesení v roce 2015.

Teoretická část práce se věnuje představení konceptu snižování rizika katastrof a jeho zasazení do kontextu humanitární pomoci. Uvedeno je rovněž vymezení přírodních katastrof se zaměřením na hrozbu zemětřesení a jsou vysvětleny pojmy zranitelnost, kapacity, riziko a bezpečnost, jejichž kombinací dochází ke vzniku katastrof. Dále jsou nastíněny existující podmínky v Nepálu do značné míry určující rozsah katastrofy a schopnosti jejího zvládnutí. Výzkumná část práce je rozdělena do dvou oddílů, kdy první se věnuje strategiím a dokumentům přijatým na národní úrovni s cílem snížit riziko katastrof v Nepálu a druhý je zhodnocením snah vlády a nevládních organizací na poli DRR se zaměřením na zemětřesení, jejichž účinnost se mohla naplno projevit na jaře roku 2015. Součástí výsledků z výzkumného šetření je i návrh budoucího směru snižování rizika katastrof v Nepálu, který by mohl zajistit větší odolnost země vůči dalším katastrofám.

Výzkum byl realizovaný přímo v Nepálu během zahraniční praxe v místní nevládní organizaci na jaře roku 2016, tedy přesně rok od zemětřesení. V zemi byly dosud znát následky katastrofy, kdy mnoho lidí stále žilo v dočasných přístřeších a práce na rekonstrukci budov teprve začínaly. V takovýchto podmínkách vzniká mnoho otázek a jedna z těch konstruktivnějších zní: Jak je možné se z této události poučit a zajistit, aby země a její obyvatelé byli příště odolnější a dopady zemětřesení nebyly tak ničivé?

1 Katastrofy a reakce aktérů humanitární pomoci

První kapitola není vyčerpávajícím popisem možných typů katastrof ani podrobným vysvětlením systému humanitární pomoci. Vzniklo mnoho teoretických prací, které se tématem zabývají detailně, a proto jsou zde uvedeny pouze informace bezprostředně se vztahující k výzkumné části této práce.

Mezinárodní federace společenství Červeného kříže a Červeného půlměsíce (IFRC, nedatováno) definuje katastrofu jako náhlou kalamitní událost, která vážně narušuje fungování komunity nebo společnosti a způsobuje lidské, materiální, ekonomické nebo ekologické ztráty přesahující schopnosti komunity nebo společnosti vyrovnat se s následky s využitím vlastních zdrojů. Důsledky katastrof však nemusí pocítit jenom přímo zasažená komunita nebo společnost. Twigg (2015, s. 1) uvádí, že v dnešním světě čím dál více integrované ekonomiky postavené na síti globálních dodavatelských řetězců, mohou katastrofy v jedné zemi snadno ovlivnit ostatní země a narušit část dodavatelského řetězce, například výrobní továrnu nebo distribuční centrum, a tím způsobit dominový efekt v celém řetězci.

Katastrofy bývají často popisovány jako výsledek kombinace několika faktorů: povaha konkrétního typu nebezpečí (hazard), míra vystavení (exposure) lidí a majetku tomuto nebezpečí, existující podmínky zranitelnosti (vulnerability) lidí a jejich majetku a jejich schopnost (capacity) snížení či vyrovnání se s možnými negativními důsledky (UNISDR, 2009, s. 9).

Jak píše Twigg (2015, s. 2), existuje mnoho různých typů nebezpečí, které mohou přispět ke katastrofám. Mezi přírodní patří především záplavy, zemětřesení nebo sesuvy půdy, technologickými katastrofami jsou například průmyslové a dopravní nehody, katastrofami způsobenými přímo člověkem jsou pak teroristické útoky nebo konflikty. Katastrofy mohou vzniknout kombinací různých typů, ale mohou být výsledkem i jednoho konkrétního typu.

V této práci budou podrobněji vysvětlena pouze přírodní rizika katastrof a zejména pak zemětřesení, které bylo i předmětem výzkumného šetření.

1.1 Přírodní rizika a katastrofy

Přírodní katastrofy jsou zjednodušeně katastrofy, k nimž dochází bez lidské účasti, avšak Kukul a Pošmourný (2005, s. 4) uvádějí, že některé katastrofy mohou být zapříčiněny nebo umocněny i předchozím lidským jednáním (například sesuv půdy v místech pozemních komunikací). Podle Coppola (2011, s. 46) jsou mnohé z těchto sil vyvolávajících katastrofy ve skutečnosti přírodními jevy vyskytujícími se nezávisle na přítomnosti člověka.

Termín je používán k popisu existující nebezpečné události nebo latentních nebezpečných podmínek, které mohou vést k budoucím katastrofám. Nebezpečné přírodní události mohou být charakterizovány svou velikostí, intenzitou, rychlostí nástupu, trváním a oblastem rozsahu (UNISDR, 2009, s. 20).

Systémy klasifikace přírodních ohrožení se liší u různých autorů a institucí, Úřad Organizace spojených národů pro snižování rizika katastrof (UNISDR, 2009) je dělí takto:

- Geologické nebo geofyzikální ohrožení (například zemětřesení, sopečná činnost nebo tsunami a s tím spojené sesuvy půdy),
- Hydrometeorologické ohrožení (záplavy, tropické cyklóny, bouře),
- Biologické ohrožení (vypuknutí epidemických onemocnění, rostlinné či živočišné nákazy, zvířecí epidemie nebo parazitárního onemocnění).

Mnoho zemí je vystaveno hned několika ohrožením, je proto nezbytné zvažovat a posuzovat rizika spojená s těmito ohroženími, která by mohla mít vliv na lidi nebo majetek (PreventionWeb, 2015c).

1.1.1 Současné trendy rizika přírodních katastrof

V roce 2015 bylo podle zprávy Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) registrováno 376 přírodních katastrof. Po nejnižším počtu v roce 2014 (330) by toto zvýšení mohlo znamenat obrat v trendu poklesu počtu katastrof od roku 2005. Na druhou stranu počet 22 765 lidských obětí byl za posledních deset let nejvyšší. Nejvíce úmrtí bylo způsobeno zemětřesením a tsunami (9 526), méně pak extrémními teplotami, povodněmi a bouřemi. Šest z deseti zemí s nejvyššími počty obětí je klasifikováno jako ekonomiky s nízkými nebo nižšími středními příjmy. Nejvíce lidí bylo zabito při zemětřesení v Ghorce v Nepálu (8 831), což byla zároveň i nejnákladnější

přírodní katastrofa, kdy odhadovaná škoda činí 5,7 miliard amerických dolarů (Guha-Sapir, Hoyois, Below, 2015, s. 1-2).

1.1.2 Zemětřesení

Zemětřesení představuje poměrně závažné nebezpečí; z hlediska počtu obětí, velikosti zasaženého území, škod, obtížné předpovědi a ochrany se jedná o jeden z nejobávanějších typů katastrof. Značná část světové populace žije v seismicky aktivních oblastech, a jsou tak vystaveni přímému riziku katastrofy. Nebezpečné jsou především oblasti na hranicích litosférických desek, podél nichž jsou většinou rozložena epicentra zemětřesení. Desky se mohou srážet, rozestupovat nebo pohybovat podél sebe, kdy tento pohyb není souvislý a může zapříčinit zemětřesení. To však může vzniknout i díky poruchám uvnitř desek anebo vulkanickou činností (Kukal, Pošmourný, 2005, s. 10). Coppola (2011, s. 47) popisuje zemětřesení jako náhlé pohyby země způsobené uvolněním tlaku nahromaděného v průběhu času podél zlomových linií. Rigidní, stále se pohybující desky se často „přilepují“ k sobě v různých místech podél svých okrajů a nejsou schopny uvolnit energii, která se pomalu hromadí. Nakonec se však spoje díky nahromaděnému tlaku uvolní a desky se od sebe oddělí, což má za následek vznik zemětřesení. Místo vzniku a šíření zemětřesných vln je označováno jako hypocentrum a jeho nejbližší místo na zemském povrchu jako epicentrum, v tomto místě jsou také otřesy na povrchu Země nejsilnější. Jak uvádí IFRC (nedatováno), pokud jsou způsobené vibrace dostatečně silné, mohou mít za následek zhroucení budov, lidské oběti a škody na majetku. Zemětřesení často vyvolává sesuvy půdy, přílivové vlny a tsunami. Po prvotním silném zemětřesení se frekventovaně vyskytují následné otřesy způsobující další škody a zvyšující psychický stres lidí.

Zemětřesení se obvykle měří v závislosti na jeho velikosti a intenzitě. Známa Richterova škála je logaritmickým měřítkem velikosti nebo množství energie uvolněné při zemětřesení zaznamenané na seismografu. Většina událostí, které jsou menší než tři, je pro člověka nepostřehnutelná, zatímco ty nad šest už způsobují určitou škodu (Coppola, 2011, s. 48). Další možné měření představuje modifikovaná Mercalliho stupnice nebo škála Rossi-Forel, které měří množství otřesů zaznamenaných na konkrétním místě, tudíž intenzita zemětřesení se liší v závislosti na poloze měřícího subjektu (IFRC, nedatováno).

Vzniku zemětřesení zabránit nelze, avšak je možné snížit potenciální škody. IFRC (nedatováno) uvádí například vývoj možných varovných ukazatelů, regulace využívání

půdy, stavební předpisy, přemístění komunit a osvětové a vzdělávací programy. PreventionWeb (2006) vidí jako klíčový krok vytváření map seismického nebezpečí s ohledem na koncentraci majetku a populace. Dalším krokem je pak posouzení zranitelnosti těchto aktiv vůči riziku zemětřesení.

1.2 Humanitární pomoc

Celou historii, kdy lidé trpí negativními dopady přírodních i lidmi způsobených událostí, se jim jiní snažili poskytnout podporu. Moderní představy zmírňování následků katastrof na sebe na začátku dvacátého století vzaly podobu ochrany civilního obyvatelstva před devastací válkou včetně přímých rizik spojených s boji, ale i nepřímých důsledků, jako je hladomor a nemoci. V osmdesátých letech minulého století konec Studené války stejně jako kumulativní účinky opakujících se přírodních katastrof vedly k dalším změnám v této oblasti vedoucích ke vzniku více decentralizovaných, lokálně zaměřených systémů s důrazem na civilní ochranu. I dnes se oblast neustále vyvíjí především díky technologickým inovacím. Nástroje na shromažďování údajů poskytujících situační informovanost, komunikaci a sdílení informací v době katastrofy se mění téměř denně. Akademické znalosti o odstraňování následků katastrof stále rostou a toto poznání ve stále větší míře utváří jednak formulaci politik a také řízení záchranných akcí (Penuel a Statler, 2011, s. 7).

Cílem humanitární pomoci je záchrana lidských životů, zmírnění utrpení a ochrana lidské důstojnosti během a po katastrofách způsobených lidmi nebo přírodními riziky, stejně jako prevence a posilování připravenosti pro případ výskytu takových událostí. Humanitární pomoc by měla být řízena klíčovými zásadami, kterými jsou lidskost, nestrannost, neutralita a nezávislost. Tyto základní principy stanovil Mezinárodní Červený kříž a jsou zakotveny v četných humanitárních normách a pravidlech (Global Humanitarian Assistance, 2017). V pomoci po katastrofách bývají rozlišovány určité fáze reakce, Ministerstvo zahraničních věcí ČR (2010) rozlišuje fázi okamžité pomoci trvající prvních několik dnů po katastrofě (cílem je záchrana životů a prvotní podpora přeživších), fázi časně rehabilitace (zahrnuje uspokojování potřeb lidí, vyhodnocování škod a obnovu elementární infrastruktury) a fázi obnovy a rozvoje po katastrofě (probíhá rekonstrukce obydlí, veřejných institucí a infrastruktury, stejně jako zdrojů obživy obyvatel).

1.2.1 Aktéři humanitární pomoci

Reakcí na potřeby lidí zasažených katastrofami se zabývá komplexní mezinárodní humanitární síť dárcovských a místních vlád, agentur OSN, hnutí Červeného kříže (IFRC, Federace a Národní společnosti Červeného kříže a Červeného půlměsíce), mezinárodních i místních nevládních organizací, vojenských skupin a zájmů soukromého sektoru (Wood, Apthorpe, Borton, 2001, s. 5).

Významným historickým aktérem v oblasti humanitární pomoci je Organizace spojených národů. V rámci systému OSN funguje dnes několik agentur primárně odpovědných za poskytování pomoci, je jím především Úřad pro koordinaci humanitárních záležitostí (OCHA) zajišťující koordinaci jednotlivých aktérů při reakci na mimořádnou událost, aby byla pomoc rychlá a efektivní. OCHA spravuje také Centrální fond OSN pro reakci na katastrofy (CERF) podporující rychlou humanitární akci finančními prostředky. Dalšími stěžejními subjekty OSN je Rozvojový program OSN (UNDP) zodpovědný za provozní činnosti pro zmírňování následků přírodních katastrof, prevence a připravenosti, Úřad vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Dětský Fond OSN (UNICEF) a Světový potravinový program (WFP) (UN, nedatováno).

Jak píšou Penuel a Stattler (2011, s. 79), nejefektivnější reakce po katastrofě bývá lokální, protože místní lidé jsou v zasaženém místě okamžitě přítomní a znají danou oblast nejlépe. Ve skutečnosti však místní lidé nemají na výběr a musí jednat, jelikož příchod vnější pomoci může nějakou dobu trvat. Nejefektivnější bývá ovšem tato pomoc v případě, kdy byly díky plánování před katastrofou vytvořeny schopné a organizované lokální týmy, které jsou dostatečně flexibilní, aby se vypořádaly s různými situacemi.

1.2.2 Systém koordinace humanitární pomoci

Před, během a po katastrofě musí vládní instituce koordinovat aktivity plánování, reakce a obnovy tak, aby co nejlépe reagovaly na potřeby zasažených obyvatel. Vládní instituce na národní i lokální úrovni musí být obeznámeny s činnostmi, které provádějí ostatní aktéři, a koordinovat reakci na katastrofu. Všechny lokální instituce by měly mít zřízené úřady, oddělení nebo centra pro zvládání nouzových situací, plánování reakce na katastrofu, rozdělení rolí a odpovědností a také poskytování informací ze své oblasti ostatním. (Dowty in Penuel, Stattler, 2011, s. 344-345). V případě rozsáhlých katastrof by měla převzít kontrolu nad situací vláda dané země. Ochrana obyvatel a zajištění

bezpečnosti je i základní funkcí každé vlády. Měla by organizovat národní odezvu na katastrofické události pomocí decentralizovaného systému. Vláda musí být také respektována od všech ostatních aktérů, jelikož mezinárodní pomoc při katastrofách je vázána právními předpisy a úmluvou, které k respektování hostitelské země vybízejí. Agentury OSN a nevládní organizace také mohou v zemi operovat pouze s plným a výslovným souhlasem hostitelské vlády (Alexander in Penuel, Stattler, 2011, s. 435-437).

Nevládní organizace, další významní aktéři, mají rovněž vytvořené systémy koordinace. Příkladem může být aliance InterAction sdružující mezinárodní humanitární organizace, jejichž práci podporuje poskytováním konzultací, koordinace a advokacie při katastrofických událostech. Úzce spolupracuje s agenturami OSN, vládou Spojených států, konsorcií nevládních organizací a jednotlivými mezinárodními nevládními organizacemi (InterAction, 2017). Organizace spojených národů vytvořila systém clusterů, kdy jednotlivé clustery jsou skupiny humanitárních organizací pracujících v hlavních sektorech humanitární akce (např. přístřeší, zdraví, potraviny). Tyto clustery jsou aktivovány v případě vzniku potřeby v daném sektoru a fungují jako koordinační jednotky vytvářející partnerství mezi národními a lokálními orgány, občanskou společností a mezinárodními humanitárními aktéry. Při humanitárních katastrofách je dobrá koordinace zásadní, jelikož znamená méně mezer a přesahů v práci humanitárních organizací. Usiluje o reakci vycházející z potřeb a cílem je zajistit koherentní a komplementární přístup k dosažení lepších kolektivních výsledků (UNOCHA, nedatováno).

Systém humanitární pomoci se neustále vyvíjí, aby byl co možná nejefektivnější, a jedním z novějších přístupů je snižování rizika katastrof (Disaster Risk Reduction, DRR), o němž podrobně pojednává čtvrtá kapitola. Přístup se zaměřuje na jednotlivé faktory přispívající ke vzniku katastrofy, následující text proto vysvětluje pojmy zranitelnost, kapacity a rizika, které jsou pro snižování dopadů katastrof stěžejní.

2 Zranitelnost a kapacity

2.1 Koncept zranitelnosti

Katastrofa nastává v případě, kdy nebezpečí zasáhne zranitelné osoby (IFRC, nedatováno). PreventionWeb (2015d) uvádí, že zranitelnost je poměrně složitým konceptem, protože má různý význam pro různé lidi, a protože je často popisován různými termíny jako predispozice, křehkost, slabost nebo nedostatek kapacit.

Zranitelnost vůči katastrofám může být definována jako náchylnost k újmě nebo ztrátám lidí, komunit a socioekonomických systémů obecně. Znamená neexistenci nebo nedostatečnost zvládacích mechanismů a nedostatečnou schopnost předvídat následky katastrofy a zotavit se z nich. Zranitelnost nemusí být nutně synonymem pro chudobu, existují komunity žijící v absolutní chudobě, které jsou organizované a odolávají následkům katastrof. Nicméně ve většině případů jde zranitelnost vůči katastrofám ruku v ruce s chudobou (Alexander in Penuel, Statler, 2011, s. 449). Výzkum i praxe podporují teorii, že existuje silná korelace mezi katastrofami a chudobou. Je zdokumentováno, že rozvojové země opakovaně vystavované katastrofám zažívají stagnující nebo dokonce negativní tempo rozvoje v průběhu času. Pro země s rozvíjejícími se ekonomikami mohou být finanční překážky způsobené katastrofami ničivé na rozdíl od jejich industrializovaných protějšků, kde tyto dopady absorbuje robustní ekonomika (Coppola, 2011, s. 14). UNISDR (2009, s. 15) uvádí další faktor zranitelnosti, kterým je vystavení se riziku. Je to situace, kdy se lidé, majetek, systémy nebo jiné prvky nacházejí v nebezpečných zónách, a jsou tak předmětem potenciálních ztrát.

Asi nejdůležitější aspekt při diskuzi o zranitelných skupinách obyvatel souvisí s tím, co činí lidi náchylnými. Kapacita určité osoby vypořádat se se svou náchylností a vystavením se riziku naznačuje úroveň její potenciální zranitelnosti. Sociální, ekonomické, politické, kulturní a environmentální faktory samostatně nebo společně přispívají k úrovni zranitelnosti člověka. Zranitelnost a náchylnost k riziku nebezpečí se může v průběhu času zvýšit zůstat stabilní nebo klesnout v závislosti na celé řadě dalších důležitých faktorů. Tyto faktory se mohou například vztahovat k živobytí, které je v podstatě silnou stránkou, již lidé individuálně nebo kolektivně vlastní (Nthakomwa in Penuel, Statler, 2011, s. 765-768). UNDP (2004, 58-69) ve své zprávě o snižování rizika katastrof identifikuje dva hlavní faktory zvyšující zranitelnost zemí a jejich populací –

urbanizace a živobytí na venkově. Stále více lidí se v rozvojových zemích přesouvá do měst, což představuje z hlediska rizika katastrof problém, jelikož koncentrace lidí zvyšuje riziko, lidé jsou více vystavení riziku, chudí se musí stěhovat do nebezpečných oblastí a nejsou zde dostatečné kapacity pro ochranu takového množství obyvatel koncentrovaného na jednom místě. Nejchudší obyvatelé země však žijí většinou na venkově, kde je riziko katastrofy rovněž vysoké z důvodu nedostatečných zdrojů pro jeho snižování a vypořádání se s nebezpečnými událostmi, které ještě více prohlubují chudobu. K jejich zranitelnosti přispívá i environmentální degradace, nediverzifikované zdroje příjmu, izolace a odlehlost.

Následky katastrof zhoršují příčiny chudoby v rozvojových zemích. Existuje mnoho způsobů, kterými katastrofy poškozují chudé země nad rámec počátečních úmrtí, zranění a destrukce. Národní a mezinárodní úsilí o rozvoj je zastaveno, vymazáno nebo dokonce zvráceno. Značné částky hrubého národního produktu musí být často přesunuty od rozvojových projektů a sociálních programů nebo splácení dluhů k zvládnutí následků katastrof a zahájení úsilí o obnovu. Je poškozena nebo zničena infrastruktura včetně silnic, mostů, letišť, komunikačních systémů, elektrické energie, vodních systémů a kanalizace vyžadující roky na přestavění. Školy, nemocnice a zdravotnická střediska jsou rovněž poškozené nebo zničené, což dále zvyšuje zranitelnost a chudobu země. Zničení formálních i neformálních podniků má za následek zvýšení nezaměstnanosti a snížení ekonomické stability (Coppola, 2011, s. 14-18).

Některé skupiny v rámci populace jsou obecně považovány za zranitelnější než jiné. Ty mohou zahrnovat ženy, především když jsou těhotné, děti, starší osoby, osoby s postižením, osoby se špatným zdravotním stavem (např. osoby s HIV/AIDS), uprchlíky, vnitřně přesídlené osoby, etnické skupiny. Lidé jsou zranitelní v různých směrech a někteří více než ostatní. Je proto důležité, aby vláda, pohotovostní týmy a humanitární pracovníci provedli posouzení zranitelnosti, které bude zohledněno při plánování a řízení po katastrofě (Nthakomwa, in Penuel and Statler, 2011, s. 768).

Vzhledem k různým aspektům konceptu neexistuje jediná metoda pro stanovení zranitelnosti. V ideálním případě by při jakémkoliv posuzování měl být přijat holistický přístup. Ve skutečnosti jsou metody obvykle rozděleny na ty, které berou v úvahu zranitelnost fyzického prostředí (především struktury budov), a ty, které zvažují sociálně-ekonomickou zranitelnost. Analýza zranitelnosti zahrnuje porozumění příčinám a posilovačům zranitelnosti, ale také lidským kapacitám zvládat a zotavovat se z katastrof (Prevention Web, 2015d).

2.2 Kapacity

Stále častěji se poslední dobou diskuze o zranitelnosti přesouvá směrem ke schopnostem lidí náchylných ke katastrofám. Jde o uznání lidských schopností při zkoumání faktorů, které přispívají k jejich zranitelnosti. Jejich zvýšení má potenciál učinit tyto lidi odolnějšími a méně náchylnými ke katastrofám. K vybudování odolné komunity je důležité zvážit schopnosti lidí, dostupné zdroje a jak mohou být využity (Nthakomwa, in Penuel and Statler, 2011, s. 765-768). Také Prevention Web (2015a) vnímá jako důležitější soustředit se na schopnosti lidí předvídat, zvládat, odolávat a zotavovat se z katastrof, spíše než se zabývat zranitelností, která lidi limituje. Stejně jako zranitelnost jsou kapacity závislé na sociálních, ekonomických, politických, psychologických, ekologických a fyzických aktivech a vládnoucích režimech.

UNISDR (2009, 5-6) definuje kapacity jako kombinaci všech silných stránek, vlastností a prostředků, které jsou k dispozici v rámci komunity, společnosti nebo organizace a které mohou být použity k dosažení vytyčených cílů. Kapacity mohou zahrnovat infrastrukturu a fyzické prostředky, instituce, společenské zvládací schopnosti, stejně jako lidské znalosti, dovednosti a kolektivní vlastnosti, jako jsou sociální vztahy, vedení a řízení. Posouzení kapacit je termín pro proces, při němž se kapacity skupiny porovnávají s požadovanými cíli a jsou identifikovány mezery v kapacitách pro stanovení dalších kroků. Kapacity spočívají na třech souvisejících úrovních: úroveň jednotlivců, organizací a na prostředí, v němž jednotlivci a organizace fungují – takzvaném příznivém prostředí.

Rozvoj kapacit je proces, při kterém lidé, organizace a společnost systematicky stimulují a rozvíjí své schopnosti v průběhu času k dosažení sociálních a ekonomických cílů mimo jiné prostřednictvím zlepšení znalostí, dovedností, systémů a institucí. Jde o učení a různé druhy tréninku, ale také trvalé úsilí vyvinout instituce, politické povědomí, finanční zdroje, technologické systémy a širší sociálně a kulturně příznivé podmínky (UNISDR, 2009, s. 6). Koncept je v současnosti velmi diskutovaný v souvislosti se zvyšováním odolnosti, což je ve své podstatě systematický přístup ke snižování rizika aplikovaný v různých oborech a odvětvích. Odolnost komunity vůči potenciálním nebezpečným událostem je určena úrovní potřebných zdrojů komunity a její schopností se organizovat před i v situaci nouze. Posílení kapacit nabízí zranitelným komunitám,

které nejvíce trpí dopady katastrof, příležitost k rozvoji, snížení chudoby, a tím ke snížení rizika katastrof (PreventionWeb, 2015a).

3 Riziko a bezpečnost

Vysoká zranitelnost a nízké kapacity komunity nebo společnosti vedou k vyššímu riziku vzniku katastrofy. Riziko představuje hrozbu pro bezpečnost jednotlivců i celých společností.

Neexistuje žádná taková věc jako přírodní katastrofa, ale katastrofa často následuje přírodní riziko. Pokud současné vzorce rostoucího globálního vystavení, vysoké míry nerovnosti, rychlého rozvoje měst a degradace životního prostředí porostou, pak se bude zvyšovat i úroveň rizika katastrof. Riziko katastrof je problém pro lidi stejně jako pro podniky a vlády (PreventionWeb, 2015b).

3.1 Riziko katastrofy

Coppola (2011, s. 139) vnímá riziko jako nevyhnutelnou součást života zasahující všechny lidi bez výjimky bez ohledu na geografické nebo socioekonomické hranice. Každá volba, kterou činíme jako jednotlivci i jako společnost, zahrnuje specifické, často neznámé faktory rizika a úplné vyhnutí se riziku je obecně nemožné.

Riziko katastrof je všeobecně vnímáno jako důsledek interakce mezi nebezpečím a charakteristikami, které činí lidi a místa zranitelnými a vystavenými působení rizik (PreventionWeb, 2015b). Znamená potenciální ztráty na životech, zdravotním stavu, živobytí, majetku a službách zapříčiněné katastrofou, která by mohla v budoucnu zasáhnout určitou komunitu nebo společnost. Definice rizika odráží koncept katastrof jako výsledek neustále přítomných rizikových podmínek (UNISDR, 2009, s. 9-10). Intenzivní riziko je riziko katastrofy spojené s nízkou mírou pravděpodobnosti a velkým dopadem, zatímco extenzivní riziko je spojeno s vysokou mírou pravděpodobnosti a malým dopadem (PreventionWeb, 2015b). Jako společnost či národ čelí lidé kolektivně rizikům plynoucím z řady nebezpečí velkého měřítká. Tato rizika mají potenciál způsobit mnoho úmrtí, zranění nebo škod v jediné události nebo sérii událostí (Coppola, 2011, s. 139).

Riziko katastrof má mnoho vlastností (PreventionWeb, 2015b):

- Jedná se o výhledovou pravděpodobnost ztrát na životech, zničení a poškození v daném časovém období,

- Riziko je dynamické, může se zvyšovat nebo snižovat s ohledem na lidskou schopnost snižovat svou zranitelnost,
- Je neviditelné – je tvořeno nejen hrozbami událostí s velkým dopadem, ale také častými a skrytými událostmi s nízkým dopadem,
- Rizika jsou na Zemi rozložena nerovnoměrně – nebezpečí má vliv na různé oblasti, ale riziko katastrof reflektuje sociální konstrukci expozice a zranitelnosti v různých zemích,
- Je naléhavé a komplexní – mnoho procesů včetně změny klimatu a rozvoje globalizované ekonomiky vytváří nová, propojená rizika.

Pochopení rizika katastrof vyžaduje, aby bylo zvaženo nejen nebezpečí, vystavení a zranitelnost, ale také schopnost k ochraně před katastrofami, tedy odolnost komunit společnosti a systémů (PreventionWeb, 2015b).

3.1.1 Posouzení rizika

Identifikace, vyhodnocení a pochopení rizika katastrof je zásadní pro jeho snížení (PreventionWeb, 2015b).

Se znalostí převládajícího nebezpečí a vzorci populačního a socioekonomického rozvoje může být riziko katastrof posouzeno a zmapováno (UNISDR, 2009, s. 9-10). Je také možné měřit rizika katastrof na základě analýzy předchozích ztrát z katastrof. Tyto trendy mohou pomoci posoudit, zda je snižování rizika katastrof efektivní (PreventionWeb, 2015b).

Posouzení rizika se děje na základě metodiky pro stanovení povahy a rozsahu rizika tím, že je analyzován potenciál nebezpečí a vyhodnoceny stávající podmínky zranitelnosti, které by společně mohly poškozovat nebezpečí vystavené lidi, majetek, živobytí a životní prostředí, na němž jsou lidé závislí. Posouzení a související mapování rizik zahrnuje mnoho různých aktivit, jako je například technické zkoumání charakteristik nebezpečí (lokace, intenzita, frekvence, pravděpodobnost), analýza ohrožení a zranitelnosti a evaluace efektivnosti převládajících kapacit zvládat podobná rizika (UNISDR, 2009, s. 26).

Pokud je prováděno na národní úrovni, posouzení rizik se pohybuje od kvalitativních národních rizikových profilů pro účely advokacie ke kvantitativnímu posouzení rizika kvůli informování ostatních zemí pro účely finančních strategií pro řešení hromadících se rizik (PreventionWeb, 2015b).

Coppola (2011, s. 164-165) uvádí, že během posuzování a analýz rizik musí být přijata rozhodnutí o tom, která rizika se musí řešit, kterým se musí za každou cenu předejít a která mohou být přehlížena z důvodu nízkých důsledků, nízké frekvence nebo obojího. Jednotlivá rizika jsou navzájem srovnávána a dochází k prioritizaci rizik na základě jejich přijatelnosti. Stanovení priorit pro řešení jednotlivých rizik může být provedeno mnoha způsoby, například vytvořením matice rizik nebo vyhodnocováním rizik pomocí metody SMAUG, která zkoumá závažnost, zvladatelnost, přijatelnost, naléhavost a růst rizik (seriousness, manageability, acceptability, urgency, growth).

3.1.2 Vnímání rizika

Vnímání rizika je vlastněný názor týkající se daného rizika. Vnímání je vytvořeno stejně jako názor automaticky a je pravidelně měněno s ohledem na různé typy rizik včetně přírodních. Podle výzkumů vnímají odborníci a laici rizika velmi odlišně, ale o vnímání nelze říct, jestli je správné nebo špatné. Vnímání nebezpečí je sociokulturní konstrukt testovaný veřejností vedle mnoha informačních zdrojů a denních priorit (Moriniere in Penuel, Stattler, 2011, s. 617).

Lidé tradičně nemají tendenci bát se věcí, u nichž je statisticky nejvyšší pravděpodobnost, že je mohou usmrtit (například riziko dopravní nehody). Lidé také obecně nereagují na nebezpečí, které nevnímají. Bylo zjištěno, že tyto vjemy jsou založené především na nepřesných zdrojích informací, jako jsou hromadné sdělovací prostředky, sociální sítě a další externí zdroje, na rozdíl od osobních zkušeností a odborných znalostí (Coppola, 2011, s. 193). Giddens (2003, s. 119-120) poznamenává, že většina lidí není schopná stále myslet na nebezpečí, které je mimo individuální kontrolu, přestože jeho důsledky mohou být hroživé. Lidé se totiž musí vypořádávat s každodenními problémy a povinnostmi, a možná budoucí rizika tak ustupují do pozadí.

Vnímání rizika je podle Morniere (in Penuel, Stattler, 2011, s. 617) ovlivněno také dalšími faktory včetně vystavení se riziku (frekvence výskytu nebo zkušenost s katastrofou), vnímáním vrstevníků, médiu nebo politickým prostředím (rozsah ochranných politik). Také Coppola (2011, s. 194) uvádí, že se lidé více bojí těch věcí, které si mohou představit nebo pamatovat.

V období před katastrofou bývají v programech na snížení rizika a zmírnění následků upřednostňována komunitami i politiky taková rizika, která jsou v paměti nejčerstvější nebo se často opakují, a ne tak frekventovaná rizika, která však mohou mít

velký dopad, jsou opomíjena. V období bezprostředně po katastrofě bývá vnímání rizika největší, je proto důležité využít této příležitosti a implementovat ochranná řešení, aby byla zajištěna větší bezpečnost obyvatel pro případ budoucích událostí (Moriniere in Penuel, Stattler, 2011, s. 617).

3.2 Koncept bezpečnosti v kontextu rizika katastrof

Giddens (2003, s. 38) definuje bezpečí jako: „situaci, ve které se působí proti specifickému souhrnu nebezpečí nebo v níž je toto nebezpečí minimalizováno.“

Konceptem lidské bezpečnosti se začala mezinárodní společnost zabývat v 70. a 80. letech dvacátého století v návaznosti na konec studené války, kdy se zájem přesunul od vojenských hrozeb k hrozbám jiného typu, například přírodním katastrofám. Bezpečnost začala být chápána jako multidimenzionální a multidisciplinární koncept, kdy bývá rozlišována ekonomická, potravinová, zdravotní, osobní, environmentální, politická a komunitní bezpečnost (Dušková, Harmáček, Krylová, Opršal, Syrovátka, Šafaříková, 2011, s. 129-130).

Termín bezpečnosti v kontextu katastrof podle Coppola (2011, s. 30) není zcela evidentní bez správného porozumění riziku. Bezpečnost neznamena, že by bylo eliminováno veškeré riziko. Absolutní úroveň bezpečnosti je v reálném světě prakticky nedosažitelná. Společnosti a manažeři katastrof tedy musí stanovit hranice rizika definující frekvenci výskytu, kdy se společnosti nemusí obávat nebezpečí, pokud se riziko nachází pod touto hranicí. Coppola v této souvislosti píše: „Jako globální společnost neustále posuzujeme a přehodnocujeme, jaké úrovně rizika jsou přijatelné pro každé nebezpečí s ohledem na to, co může nabídnout věda, technika a zákony k zacházení s těmito riziky.“

Některá rizika není možné odstranit, nicméně mohou být podniknuty kroky k jejich výraznému snížení, a tedy k vyšší bezpečnosti zemí a jejich obyvatel. Měly by se o to zasazovat především vlády, jejichž primární odpovědností je ochrana obyvatel, ty však často reagují na katastrofu až po jejím výskytu. Existují však iniciativy a úsilí, často na mezinárodní úrovni, které se snaží tuto situaci změnit, a které zavedly koncept snižování rizika katastrof.

4 Koncept snižování rizika katastrof

Snižování rizika katastrof (DRR) je všeobecně chápáno jako rozvoj a uplatňování politik, strategií a postupů ke snížení zranitelnosti a rizika katastrof v celé společnosti. Pojem řízení rizika katastrof (DRM) je často používán ve stejném kontextu a odkazuje na systematický přístup k identifikaci, vyhodnocování a omezování rizik. DRM je více zaměřeno na praktické provádění iniciativ k dosažení cílů DRR. Tyto termíny se však překrývají a bývají v praxi používány volně a flexibilně (Twigg, 2015, s. 6). UNISDR (nedatováno) popisuje DRR jako koncept a praxi snižování rizika katastrof prostřednictvím systematického úsilí o analýzu a snížení kauzálních faktorů katastrof. Příkladem aktivit DRR je snižování vystavení katastrofám, snižování zranitelnosti osob a majetku, rozumné užívání půdy a životního prostředí, zlepšení připravenosti a včasného varování na nežádoucí události.

Mezi klíčové termíny v oblasti DRR řadí Evropská komise (2013, s. 2) kromě nebezpečí a rizika, které již byly vysvětleny, také odolnost, připravenost, zmírňování a prevenci. Odolnost (resilience) je schopnost systému, komunity nebo společnosti vystavené nebezpečí odolat, vstřebat, přizpůsobit se a zotavit z účinků tohoto nebezpečí. Připraveností (preparedness) rozumí znalosti a kapacity rozvinuté vládami, nevládními organizacemi, komunitami a jednotlivci tak, aby efektivně předvíдали, reagovali a zotavili se z dopadů pravděpodobných, hrozících nebo probíhajících nebezpečných událostí nebo podmínek. Zmírňování (mitigation) znamená snížení nebo omezení nepříznivých dopadů katastrof a prevencí (prevention) je myšleno úplné zamezení nepříznivých dopadů katastrof.

4.1 Vývoj konceptu DRR

Historicky se nakládání s katastrofami zaměřovalo na reakci na mimořádnou událost. Ke konci 20. století si však začala odborná veřejnost stále více uvědomovat, že katastrofy nejsou přírodní povahy (přestože související nebezpečí jsou) a že snižováním a řízením nebezpečných podmínek, vystavení a zranitelnosti je možné zabránit ztrátám a zmírnit dopady katastrof (PreventionWeb, 2015b).

Počátkem koordinovaného přístupu k mezinárodnímu snižování rizika katastrof byla deklarace devadesátých let 20. století jako Mezinárodní dekády pro omezování

přírodních katastrof (International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR), o níž rozhodlo Valné shromáždění OSN v roce 1987. Posláním IDNDR bylo zvýšit kapacity členských zemí OSN pro předcházení a zmírňování nepříznivých dopadů přírodních katastrof a vytvořit směrnice pro uplatňování existující vědy a techniky tak, aby byl snížen dopad katastrof. Ve středu pozornosti byly především rozvojové země (Coppola, 2011, s. 6).

V květnu roku 1994 se v japonské Jokohamě konala Světová konference o omezování přírodních katastrof, na níž byla přijata takzvaná Jokohamská strategie a plán jednání pro bezpečnější svět (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World). Strategie poskytuje pokyny pro prevenci, připravenost a zmírnění dopadů přírodních katastrof (IDNDR, 1994).

Komplexní přístup ke snižování rizika katastrof byl posílen v roce 2005 přijetím zásadního dokumentu na druhé Světové konferenci o snižování rizika katastrof, kterým je Rámec jednání z Hyogo pro období 2005-2015 (HFA). Dokument vysvětluje a specifikuje práci, která je vyžadována od různých sektorů a aktérů ke snížení ztrát z katastrof, zároveň přivádí jednotlivé aktéry do společného systému koordinace. HFA navrhuje pět priorit pro jednání a nabízí hlavní zásady a praktické nástroje pro dosažení odolnosti. Cílem je podstatně snížit ztráty plynoucí z katastrof do roku 2015 skrze vybudování odolných národů a komunit. Pět priorit zní:

1. Zajistit, aby DRR bylo národní a místní prioritou se silným institucionálním základem pro implementaci.
2. Identifikovat, vyhodnotit a monitorovat rizika katastrof a zlepšit systémy včasného varování.
3. Využívat znalostí, inovací a vzdělávání k vybudování bezpečného a odolného prostředí na všech úrovních.
4. Omezit základní rizikové faktory.
5. Posilovat připravenost na katastrofy pro účinnou reakci na všech úrovních. (UNISDR, 2005)

Výstupem třetí Světové konference konané v Sendai v roce 2015 je Sendajský rámec pro snižování rizika katastrof (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR) přijatý Valným shromážděním OSN. Jedná se o patnáctiletou, dobrovolnou a nezávaznou dohodu, která uznává, že stát má prvořadou roli v DRR, ale odpovědnost by měla být sdílena s ostatními zainteresovanými stranami včetně místních samospráv a

soukromého sektoru. SFDRR je nástupcem HFA a stanovuje sedm globálních cílů a čtyři prioritní oblasti, které jsou:

1. Porozumění riziku katastrof,
2. Posílení řízení rizik katastrof s cílem zvládat rizika,
3. Investovat do DRR pro zajištění odolnosti,
4. Posílit připravenost na katastrofy pro účinnou reakci, „Build Back Better“ při obnově, rehabilitaci a rekonstrukci (UNISDR, 2015).

Implementací výše zmíněných dokumentů je pověřen Úřad OSN pro DRR (UNISDR), který byl založen v roce 1999 Valným shromážděním OSN, kdy byla zároveň přijata Mezinárodní strategie pro omezování katastrof (ISDR). UNISDR slouží jako ústředí v rámci OSN zajišťující koordinaci a součinnost při aktivitách DRR mezi systémem OSN a regionálními organizacemi (UNISDR, nedatováno).

Globální platforma uznaná Valným Shromážděním OSN je hlavním fórem na globální úrovni pro strategické poradenství, koordinaci, rozvoj partnerství a hodnocení pokroku při implementaci mezinárodních nástrojů na snižování rizika katastrof. Byla založena v roce 2006 a v současné době je světově nejvýznamnější pro setkávání různých stran (vládních i nevládních) angažovaných v DRR a budování odolnosti komunit a národů. Globální platforma je pořádána každé dva roky v Ženevě (UNISDR, 2016a).

4.2 Přístupy a činnosti snižování rizika katastrof

Vzhledem k tomu, že nemůžeme snížit závažnost přírodních ohrožení, hlavní příležitost pro snížení rizika spořívá ve snižování zranitelnosti a vystavení se riziku. Snižování těchto dvou složek rizika vyžaduje identifikaci a snižování základních příčin rizika (PreventionWeb, 2015b).

Twigg (2015, s. 9) kritizuje tradiční přístupy ke zvládání katastrof, které jsou obvykle založeny na cyklu katastrofy, což je konceptuální model stále používaný mnoha organizacemi. Je to lineární funkční model rozdělující cyklus do fází (před, během a po katastrofě), z nichž každá vyžaduje různé formy zásahů (zmírňování, připravenost, reakce a obnova). Přístup je poměrně jednoduchý na pochopení a usnadňuje organizacím krizové řízení a rozdělování úkolů, což může být podle Twigga jedním z hlavních důvodů, proč se stále těší takové popularitě. Avšak tento přístup nezachycuje komplexnost katastrof, které se nedají úhledně rozčlenit tímto způsobem.

Úspěšné DRR vyplývá z kombinace institucionálních změn a strategií přijímaných na vyšších úrovních a přístupů zaměřených na lokální úroveň a komunity. DRM programy by neměly stát samostatně, ale být začleněny do rozvojového plánování a praxe, jelikož katastrofy jsou indikátorem neúspěšného nebo pokřiveného rozvoje, neudržitelných sociálně-ekonomických procesů a špatně přizpůsobených společností (PreventionWeb, 2015b). Twigg (2015, s. 9) vidí jako nezbytné zaujmout v oblasti DRR integrovaný přístup řízení rizik, což je systematický přístup k identifikaci, posouzení a snižování rizik spojených s nebezpečími a lidskou činností. Rizika se nacházejí v místech interakce nebezpečí, komunity a prostředí, efektivní řízení rizik tedy musí řešit všechny tyto aspekty. Katastrofy jsou viděny ne jako jednorázové události, na které se má reagovat, ale jako hluboce zakořeněné a dlouhodobé problémy, pro něž se musí plánovat.

Efektivní řízení rizik obecně zahrnuje celou řadu různých, ale souvisejících činností. Při jejich plánování a implementaci je nutné zohlednit konkrétní místní podmínky a zacílit je na místní potřeby (Twigg, 2015, s. 9). Aktivita DRR lze charakterizovat jako strukturální, například plánování užívání půdy a implementace stavebních kodexů, a nestructurální, kam se řadí zvyšování informovanosti, vytváření politik a právních předpisů. Na aktivitách se podílejí jak vládní instituce, tak nevládní organizace, občanská společnost a další aktéři (PreventionWeb, 2015b).

Národní platforma pro snižování rizika katastrof je obecný termín pro národní mechanismus koordinace a vedení politiky v oblasti DRR, které mají multi-sektorový a interdisciplinární charakter, za účasti veřejnosti, soukromé a občanské společnosti zahrnující všechny dotčené subjekty v rámci jedné země. Snižování rizika katastrof vyžaduje znalosti, schopnosti a vstupy široké škály sektorů a organizací včetně agentur OSN. Většina sektorů je katastrofami ovlivněna přímo nebo nepřímo a mnoho z nich má specifické povinnosti týkající se rizika katastrof. Národní platformy poskytují prostředky k posílení vnitrostátních opatření a představují národní mechanismus pro uplatňování Mezinárodní Strategie pro omezování katastrof (UNISDR, 2009, s. 20).

Přístupy ve snižování dopadů katastrof se postupně vyvíjely, kdy se zásadně změnila perspektiva od zvládání katastrof (Disaster Management) k integraci konceptu připravenosti na katastrofy (Disaster Preparedness). Když začaly být rozvojové programy více orientované na komunity, byl i tento koncept pozměněn na připravenost komunit na katastrofy (Community Based Disaster Preparedness) a v některých případech začleněn do rozvojových aktivit s cílem snížit zranitelnost komunit. Následně byl koncept pojmenován DRR. Dnes je zvýšená tendence zaměřovat se v DRR především na nejnížší

úrovně, tedy komunity (Community Based Disaster Risk Reduction), a především ty nejvíce zranitelné, protože existuje přesvědčení, že největšího pokroku v zabezpečení země může být dosaženo díky zvýšení schopností zvládat katastrofy a jejich dopady lokálně (John, 2016).

4.3 Pokrok ve snižování rizika katastrof

Zkušenost z desetiletého fungování Rámce z Hyogo ukázala, že bylo dosaženo velkého pokroku v šíření kultury řízení rizik katastrof po celém světě. Byly zaznamenány pozoruhodné úspěchy při snižování počtu obětí především při záplavách a bouřích navzdory zhoršujícím se účinkům hlavního rizika katastrof v 21. století, kterým je změna klimatu. Nicméně úmrtnost a ekonomické ztráty z rozsáhlých rizik stále stoupají a absolutní globální ekonomické ztráty z katastrof se zvyšují, jak píše zástupce OSN pro DRR Robert Glasser ve výroční zprávě UNISDR za rok 2015 (2016b, s. 3). Světová banka (WB, 2016b) upozorňuje, že dopad katastrof i nadále poroste, neboť změna klimatu zvyšuje frekvenci a intenzitu extrémních jevů počasí. Nárůst ztrát z katastrof značně umocňuje také růst populace a rychlá urbanizace.

Začleňování DRM do rozvojového plánování může zvrátit současný trend rostoucích dopadů katastrof. Pokud budou země jednat rozhodně, mohou zachránit lidské životy i majetek. Nicméně mnoho rozvojových zemí nedisponuje nástroji, odbornými znalostmi a prostředky na zahrnutí potenciálních dopadů katastrof do svých investičních rozhodnutí (WB, 2016b).

Sendajský rámec vyzývá k zapojení celé společnosti do řešení klíčových příčin rizik katastrof, volá po více lokálních a národních strategiích, posílené mezinárodní spolupráci, lepším přístupu k systémům včasného varování a závazku k „building back better“ po katastrofě. To jsou velmi konkrétní měřítka pokroku, kterého může svět dosáhnout v průběhu následujících 15 let (UNISDR, 2016b, s. 3). Alexander (2012, 1) vidí důležitý krok ke snížení rizika katastrof v přijetí radikálnějšího dokumentu, ale vyjadřuje pochyby, že by takový dokument mohl být v blízké budoucnosti vytvořen: „Kdy se v poslední době vynořil z debatních místností OSN skutečně radikální dokument s podpisy téměř 200 zemí?“ Jako stěžejní vidí uznání a řešení pěti příčin rizika, které jsou velmi často „opomíjeny“ při diskuzích o DRR z důvodu jejich politické citlivosti: lidské právo na informace o nebezpečí, prudký populační růst, korupce, vystavení lidí riziku jednáním vlády a diskriminace žen.

Problémem je také příliš statické posuzování rizik katastrof, které se zaměřuje pouze na pochopení současných rizik. Je tedy nutná změna paradigmatu směrem k dynamickému posouzení rizika, které odhalí faktory posilující riziko a efektivita politik DRR (GFDRR, 2016, s. 13).

Za předpokladu, že se bude investovat do DRR, je možné dosáhnout velkého pokroku. Existuje mnoho úspěchů ve snižování rizika katastrof, od komunitních participačních přístupů ke globálnímu snižování úmrtnosti při katastrofách spojených s intenzivními riziky. Je však třeba si uvědomit, že dopad některých opatření nemusí být okamžitý. Může trvat desítky let, než se výsledek zlepšených předpisů pro plánování a stavební normy promítne do snížení ztrát (PreventionWeb, 2015b). Pokroky v oblasti DRM a příslušných technologiích znamenají, že specialisté na rizika jsou nyní schopnější zaměřit se na posouzení rizik v rámci budoucích podmínek. Se zlepšením sběru dat je možné získat vyšší topografické rozlišení a lepší data o vystavení se riziku, a stimulovat tak trendy v pohybu obyvatelstva a urbanizace. V této fázi je důležité přezkoumat rozsah úsilí s cílem kvantifikovat budoucí riziko a zvážit, jak nejlépe využít tyto informace při řízení rizika (GFDRR, 2016, s. 16).

Jak říká Francis Ghesquiere (GFDRR, 2016, s. 7):

„Máme více než 75 tisíc let zkušeností s katastrofami, dnešní problémy ale vyžadují, abychom dělali věci jinak. Musíme se neustále učit, inovovat a posouvat hranice, abychom mohli vybudovat bezpečnější svět pro nás i pro budoucí generace. Je zde velká příležitost řídit budoucí rizika. Rozhodnutí přijímaná dnes ovlivňují budoucí rizika katastrof – mohou je buď zvýšit, nebo snížit.“

Koncept snižování rizika katastrof je všeobecně uznávaným na různých úrovních, OSN zřídilo speciální úřad pro vyvíjení strategií a plánů v souladu s nejnovějšími poznatky, vlády mnoha států podepsaly tyto strategie a snaží se je implementovat podle doporučení tak, aby zajistily co možná největší bezpečnost ve své zemi, a nejrůznější mezinárodní i lokální organizace mají množství programů zaměřených na zvyšování kapacit a připravenosti komunit na možné katastrofy. Otázkou je, proč se zdá, že snahy těchto subjektů nejsou dostatečné a nedaří se jim snižovat dopady katastrof efektivně? Na co by se měly organizace, vlády zemí a mezinárodní instituce zaměřit?

V následující kapitole je uveden příklad jedné z nejméně rozvinutých zemí na světě, jejíž obyvatelé jsou velmi často svědky různých přírodních katastrof včetně těch s velkým rozsahem, jakým bylo i zemětřesení, které zasáhlo Nepál v roce 2015. Tato jihoasijská

země se však na příchod podobné katastrofy připravovala s pomocí mnoha nevládních aktérů. Jejich snahy jsou předmětem výzkumu, jehož výsledky jsou popsány ve druhé části této práce.

5 Kontext snižování rizika katastrof v Nepálu

Podmínky v zemi do značné míry ovlivňují zranitelnost země a její připravenost na adekvátní reakci v případě katastrofy. Nepál patří mezi padesát nejméně rozvinutých zemí světa, demokratický způsob vlády byl zaveden teprve nedávno, politická situace je v současné době nestabilní a z geografického a geologického pohledu je země velmi náchylná ke katastrofám. Na druhou stranu se v Nepálu vyskytuje množství organizací a občanských společenství, které se snaží situaci zlepšit nejrůznějšími iniciativami.

5.1 Základní informace o Nepálu

Federativní demokratická republika Nepál je vnitrozemský stát nacházející se v regionu Jižní Asie, který hraničí s Indií na východu, západu a jihu země a na severu s Čínou. Centrální a severní části země jsou hornaté s rozsáhlým pohořím Himaláje, zatímco jižní část zvaná Terai je rovinatá. Celková rozloha země je 174 tisíc kilometrů čtverečních s populací 31 milionů obyvatel. Hlavním a největším městem je Káthmándú, kde žijí přibližně tři miliony lidí z celkové populace (Koirala, 2014, s.4).

5.1.1 Geografie země a administrativní členění

Nepál se vyznačuje členitým reliéfem, proměnlivými klimatickými podmínkami, složitou geologickou stavbou s aktivním tektonickým procesem a pokračující seismickou aktivitou. Země se také vyznačuje velkými rozdíly v nadmořské výšce, kdy nejnižší bod země leží v 60 metrech v rovinatých oblastech na jihu a nejvyšším bodem je Mount Everest s 8848 metry na severu země. Vzdálenost mezi těmito dvěma body činí pouhých 150 kilometrů vzdušnou čarou. Ostrá vertikální krajina činí zemi vysoce zranitelnou vůči potenciálním vodou vyvolaným katastrofám, jako jsou sesuvy půdy, eroze půdy a další. Nepál je rozdělen do pěti fyziografických regionů ležících víceméně paralelně vedle sebe od západu k východu, dále pak do 14 zón a 75 okresů (Koirala, 2014, s. 4).

5.1.2 Demografické údaje

V zemi se nachází přibližně 31 milionů obyvatel s průměrným ročním přírůstkem 1,4 procenta. Nepál je čtyřicátou první nejlidnatější zemí světa a sto patnáctou největší ekonomikou na světě. Je velmi rozmanitý z hlediska ras, kast, kmenů, etnik, náboženství

a jazyků. V zemi se nachází asi sto dva různých etnik. Osmdesát procent obyvatel se hlásí k hinduismu, jedenáct k buddhismu, čtyři procenta k islámu, dalšími většími náboženstvími jsou pak kirat a křesťanství (Koirala, 2014, s. 5).

5.1.3 Socioekonomické podmínky

Nepál je jednou z nejchudších a nejméně rozvinutých zemí v Asii s téměř čtvrtinou obyvatelstva žijící pod hranicí chudoby. Zemědělství poskytuje obživu 75 procentům pracovní síly. Průmyslová výroba zahrnuje převážně zpracování zemědělských produktů. Významně přispívají do státní ekonomiky remitence, což jsou peníze posílané Nepálci pracujícími v zahraničí zpět do vlasti. Perspektivy zahraničních investic jsou poměrně nízké, až na cestovní ruch a vodní energie, z důvodu malé ekonomiky, problematické infrastruktury a vzdálené a uzavřené geografické polohy země (World Vision Australia, 2015).

V posledních letech však dosáhl Nepál pozoruhodného pokroku. V zemi se podařilo snížit podíl lidí žijících pod hranicí chudoby na polovinu za pouhých sedm let. V roce 2003 to bylo 53 procent, v roce 2010-11 už 25 procent a podíl se dále zmenšuje. Několik sociálních ukazatelů ve školství, zdravotnictví a gender se rovněž zlepšilo. Na druhou stranu míra dětské podvýživy a špatná výživa těhotných a kojících matek zůstávají stále problémem. Přístup ke zdravotnickým službám zůstává nerovný, problémem je i kvalita vzdělávání na všech úrovních, přestože se zlepšil přístup k základnímu vzdělání. Navzdory povzbudivým trendům ve snižování chudoby zůstávají nepálské domácnosti velmi zranitelné, protože stávající systém sociální ochrany neposkytuje spolehlivou záchrannou síť. Také ekonomika země rostla stabilně během konfliktu a v letech 2013-14 vykazovala rozpočtové přebytky. Nicméně po ničivém zemětřesení v roce 2015 následovalo narušení trhu a v zemi byl zaznamenán nejslabší růst za posledních čtrnáct let. Současné tempo růstu je příliš nízké pro snižování chudoby a ekonomicky je země značně závislá na remitencích (WB, 2016a).

5.1.4 Politické podmínky

V devatenáctém století bylo vytvořeno v oblasti Himaláje Nepálské království, které sjednotilo mnoho knížectví a států v daném regionu. V padesátých letech minulého století byl v Nepálu zaveden kabinetní systém, který dostal do vlády politické strany, v roce 1960 však byly politické strany opět zakázány. V roce 1990 pak byla vytvořena

pluralitní demokracie v rámci konstituční monarchie. V polovině devadesátých let vypukla vzpoura vedená maoisty a zapříčinila desetiletou občanskou válku (CIA, 2017).

Od konce občanské války v roce 2006 je Nepál na přechodu k federální demokratické republice. V září 2015 byla vyhlášena nová ústava, v níž je stanoven plán řady voleb začínajících v dubnu 2017. Přes krátkou zkušenost s demokratickou vládou došlo v posledním desetiletí k významným politickým úspěchům. Velmi různorodá populace Nepálu se dobře vyrovnává s obtížnými otázkami federalismu a způsobu vlády a došla k silnému konsenzu o identitě země jako sekulární, inkluzivní a demokratické republice (WB, 2016a). The Economist (2016) však uvádí, že vyhlášení nové ústavy zapříčinilo politickou nestabilitu v zemi, kdy určité etnické skupiny z jihu země nesouhlasí s jejich nedostatečným zastoupením v ústavě. Situace vedla v roce k několika krvavým demonstracím a šestiměsíční blokádě dodávek paliva z Indie do Nepálu, která sice skončila, ale nepokoje i nadále přetrvávají.

Dalším problémem země je korupce. Světová banka (WB, 2016a) uvádí, že se země nachází na spodních příčkách mezinárodních ukazatelů řízení země, jako je Index vnímání korupce organizace Transparency International z roku 2015, kde se Nepál pohybuje na 130. místě ze 175 zemí.

5.2 Profil země z hlediska katastrof

Podle Koirala (2014, s. 3-9) je Nepál v ohrožení mnoha přírodních rizik. Povodně, sesuvy půdy a požáry se vyskytují frekventovaně a země je také náchylná k zemětřesením, jelikož se nachází na hřbetu Tibetské a Indické desky, které spolu kolidují podél himalájské oblasti. Data ukazují, že bouřky a epidemie se stávají katastrofami zabíjejícími v poslední době největší počty lidí (s výjimkou zemětřesení v roce 2015). Křehká geologie a strmá topografie učinily Nepál dvacátou nejnáchylnější zemí světa vůči katastrofám. Nepál je čtvrtou zemí v pořadí s ohledem na zranitelnost vůči změně klimatu, jedenáctou vůči zemětřesení a třicátou s ohledem na nebezpečí povodní. Čelí velkému množství a vysoké intenzitě přírodních rizik, jako jsou povodně, sesuvy půdy, zemětřesení, požáry, studené vlny, vichřice, sucha, laviny a epidemie. Nestabilní strmé svahy a křehká geologická formace mladého pohoří s těžkými monzunovými dešti vede k širokému spektru geologických a hydrometeorologických katastrof po celé zemi.

Koirala (2014, s. 9) dále píše, že mnoho katastrof je vyvolaných lidmi, nedávná data ukazují, že frekvence přírodních katastrof, jako jsou záplavy, sesuvy půdy nebo požáry, se zvyšuje, a to zejména v průběhu posledních tří desetiletí, což je přičítáno nekontrolovanému rozvoji, zhoršování životního prostředí nebo lidským zásahům. S rostoucím počtem obyvatel dochází bezpečná půda a vzniká větší tendence osidlovat marginální půdu, kde se zvyšuje náchylnost k rizikům.

V tomto kontextu vyžaduje zvládnání katastrof v současné době koordinované a integrované národní úsilí na všech úrovních. Vláda Nepálu pracuje na snižování rizika prostřednictvím mainstreamingu řízení katastrof do rozvoje pro prevenci výskytu katastrof, zmírnění jejich dopadu a zajištění připravenosti na efektivní reakci (Koirala, 2014, s. 3-9).

5.2.1 Hrozba zemětřesení

Nepál je v pravidelných intervalech svědkem zemětřesení podél hlavních aktivních zlomů na ose východ-západ. Historická data a probíhající seismologické studie jasně prokázaly, že celá oblast Nepálu je náchylná k zemětřesením a leží v seismicky aktivní zóně. Seismický vzor je geograficky rozdělen do tří zón – západní, centrální a východní část Nepálu. Nejzranitelnější je pak oblast Siwalik, menší Himaláje a přední část vysokých Himalájí. Země prošla třemi velkými zemětřeseními ve dvacátém století, a to v letech 1934, 1980 a 1988. Global Report on Disaster Risk řadí Nepál na jedenáctou pozici z hlediska rizika tohoto typu katastrofy (MoHA, 2017). Nepálské ministerstvo vnitra (MoHA, 2015) dále uvádí, že hlavní město Nepálu Káthmándú je na prvním místě z jednadvaceti největších měst na světě z hlediska rizika zemětřesení a zranitelnosti.

Podle seismického záznamu počtu zemětřesení pořizovaném od roku 1255 dochází v průměru jednou za osmdesát let k zemětřesení o velikosti větší než osm momentové škály. V roce 1934 došlo k zemětřesení o síle 8,3 (Koirala, 2014, s. 9). Tato katastrofa zapříčinila smrt více než sedmnácti tisíců lidí, z toho čtyři a půl tisíce v hustě zalidněném údolí Káthmándú. Byla zničena většina domů a lidé, kteří katastrofu přežili, byli nuceni přečkat zimu na otevřeném prostranství i kvůli následným otřesům trvajícím několik týdnů (Newar, 2004).

5.2.2 Zemětřesení v Ghorce

Newar (2004) ve svém článku popisujícím události z roku 1934 zároveň varuje před příštím velkým zemětřesením, k němuž by podle něj mělo na základě pravidelného opakování brzy dojít. Odhaduje, že kvůli špatnému stavu budov ve městech by mohlo zahynout až sto tisíc lidí. Zmiňuje důležitost zvyšování povědomí o nebezpečí, připravenosti komunit a stavění odolných budov. Zároveň upozorňuje na snahy různých organizací a vlády v této oblasti.

Zemětřesení o síle 7,8 přišlo třináct let po napsání tohoto článku, zasáhlo zemi 25. dubna roku 2015. Epicentrum se nacházelo v okrese Gorkha (odtud plyne pojmenování zemětřesení) v místě vzdáleném osmdesát kilometrů severozápadním směrem od Káthmándú. Bylo to v tomto regionu nejhorší zemětřesení za posledních osmdesát let. Katastrofa způsobila smrt 8 896 lidí, 22 303 utrpělo zranění a miliony zůstaly bez domovů (ztráty tedy nebyly tak velké, jak Newar předpokládal). Většina úmrtí byla zapříčiněna kolapsem budov. Zemětřesení vážně zasáhlo čtrnáct ze sedmdesáti pěti okresů a dalších třicet jedna bylo postižených v různém rozsahu. Od roku 1934 to bylo největší zemětřesení, kterého byli obyvatelé země svědky. Zasáhlo rovněž některé části Indie, Bangladéše, Tibetu a otřesy byly cítit také na území Bhútánu a Pákistánu (Mercy Corps, 2016).

K zemětřesení došlo v geologicky kolizní zóně, kde se setkává Indická deska s Euroasijskou a vyvyšuje území v průměru o dva centimetry ročně. V průběhu desetiletí se vytvořil tlak kolem zlomového úseku nacházejícího se v blízkosti hlavního města. Vybudovaná energie se mohla uvolnit pouze rozsáhlým zemětřesením. Odhadovaná celková výše škod způsobených katastrofou je 706 miliard nepálských rupií, což je v přepočtu asi sedm miliard amerických dolarů. 26. dubna, tedy den po zemětřesení, vláda Nepálu prohlásila čtrnáct okresů za katastrofické oblasti a požádala o mezinárodní humanitární pomoc včetně pátracích a záchranných akcí. 12. května zasáhl zemi další silný otřes o síle 6,8 s epicentrem ve vesnici Sunkhani ležící v okrese Dolkha, která se nachází přes sedmdesát kilometrů severovýchodně od hlavního města. Toto zemětřesení zapříčinilo kolaps již oslabených budov a spustilo sérii sesuvů půdy, které ztěžovaly humanitární pomoc. Také mělo za následek více než sto dalších obětí. Po těchto dvou silných zemětřeseních bylo zaznamenáno přes čtyři sta následných otřesů jen do října 2015. Zemětřesení v Ghorka bude mít dlouhodobý dopad na ekonomické a rozvojové

úsilí Nepálu, které bylo navráceno o několik let zpět. Postižen byl především sektor zemědělství, průmyslu, cestovního ruchu a služeb (MoHA, 2015, s. 14-19).

I přes počáteční zmatek bylo bezprostředně po zemětřesení aktivováno Centrum pro nouzovou operaci (National Emergency Operation Centre) na Ministerstvu vnitra a řídilo se Rámcem pro reakce na katastrofy (National Disaster Response Framework). Brzy po katastrofě se v centru sešel předseda vlády s ostatními ministry, generálními tajemníky, velitelem bezpečnostních složek a dalšími vysokými úředníky. Byla přijata rychlá rozhodnutí ohledně bezprostřední reakce a bylo požádáno o mezinárodní pomoc. Bezpečnostní složky byly okamžitě mobilizovány pro pátrací a záchranné akce a s pomocí zahraničních týmů bylo zachráněno přes dvanáct tisíc obyvatel. Významnou pomoc postiženým lidem poskytovala řada dobrovolnických skupin, místních lidí, mládeže, občanských společností, médií a politických stran. Také mezinárodní i místní nevládní organizace, Společenství červeného kříže a červeného půlměsíce a organizace OSN od začátku značně podporovaly reakci na katastrofu (MoHA, 2015, s. 19-22).

V druhé části práce bude rozebrán pohled osob pohybujících se v oblasti předcházení rizika katastrof na reakci na toto zemětřesení, ale i připravenost země a jejích obyvatel, tedy předchozí úsilí v oblasti snižování rizika katastrof a jeho účinnost při zemětřesení v roce 2015. Nejprve však budou uvedeny přijaté dokumenty a podniknuté kroky na národní úrovni s cílem předcházet katastrofám a připravit se na reakci.

6 Strategie snižování rizika katastrof v Nepálu a jejich efektivita

Nepál se řadí mezi padesát nejméně rozvinutých zemí světa (Least Developed Countries, LDCs), je tedy jednou ze 48 zemí s nejnižším hrubým národním důchodem, nízkým indexem lidských zdrojů a vysokou ekonomickou zranitelností (Dušková a kol., 2011, s. 171-172). To však neznamená, že by Nepál byl absolutně nepřipravený na zemětřesení, které ho zasáhlo na jaře roku 2015, a jeho představitelé a obyvatelé nevěděli, jak riziko katastrofy snížit.

6.1 Cíl výzkumného šetření

Cílem výzkumu je zjistit, jaké byly strategie snižování rizika katastrof v Nepálu před rokem 2015 a jak byly tyto strategie efektivní při zemětřesení v roce 2015. Pojem efektivita je zde myšlen jako míra, do jaké se daří naplňovat deklarované cíle strategií.

Hlavní výzkumná otázka zní:

Jak byl Nepál připravený na zemětřesení v roce 2015 z hlediska iniciativ v oblasti snižování rizika katastrof a jak účinně se tyto iniciativy projeví při reakci na katastrofu?

Z hlavní výzkumné otázky pak vycházejí otázky dílčí:

- Jak bylo v Nepálu snižováno riziko katastrof, především hrozby zemětřesení, před rokem 2015?
- Jak jsou vnímány strategie a dokumenty přijaté na národní úrovni z hlediska jejich implementace a účinnosti?
- Jak efektivní byly iniciativy různých aktérů v oblasti snižování rizika katastrof během a po katastrofě?
- Jaký postoj k hrozbě zemětřesení zastávala vláda Nepálu, nevládní organizace a obyvatelé země a jak se změnil po roce 2015?
- Jaké plyne ponaučení ze zemětřesení a jakým směrem by se oblast snižování rizika katastrof měla v Nepálu dále ubírat?

6.2 Výběr metody sběru dat

Záměrem bylo získat rozsáhlé informace o situaci snižování rizika katastrof v Nepálu a o reakci na zemětřesení, kde se mohla projevit funkčnost strategií přijatých pro zvýšení odolnosti země a jejích obyvatel a zmírnění následků katastrofy v podání vlády a jejích orgánů, místních i mezinárodních nevládních organizací, ale také obyvatel Nepálu. Takovému záměru mohla nejlépe posloužit metoda kvalitativního výzkumu.

6.2.1 Kvalitativní přístup ve výzkumu

Strauss a Corbin (1999, s. 11) uvádějí, že kvalitativní přístup je vhodný v případě, kdy chce badatel pochopit podstatu zkoumaného problému nebo zkušenosti lidí s tímto jevem a získat o něm detailní informace. Podle Miovského (2006, s. 72-73) jde při kvalitativním výzkumu o neustálou interpretaci toho, co poznáváme, a tato interpretace se mění v závislosti na člověku, který výzkum provádí, jelikož každý nahlíží realitu jinak. Vztah mezi všemi účastníky výzkumu by měl být víceméně rovnocenný, kdy spolu subjekty spolupracují na vytvoření výzkumné situace.

Hendl (2016, s. 101) uvádí základní přístupy spojované s kvalitativním výzkumem. Je jím například případová studie, jejímž cílem je podrobný popis nebo rozbor konkrétního případu. Etnografický přístup se zaměřuje na popis kultury určité skupiny lidí. Metoda zakotvené teorie se pomocí shromažďování dat snaží přijít s novou teorií. Cílem fenomenologického přístupu je porozumět vnímání určité zkušenosti několika jedinci. Miovský (2006, s. 98-99) dále uvádí analýzu dokumentů, kterými může být jakýkoliv materiál poskytující informace důležité z hlediska cíle výzkumu. Výzkumník se většinou nepodílí na vzniku takových dokumentů ani na jejich změně, spíše tento materiál objevuje a popisuje.

Kvalitativní výzkum se obecně projevuje nízkou strukturací, kdy v jeho průběhu je možné měnit postup a přidávat proměnné, u nichž až v průběhu výzkumník zjišťuje, jaký mají význam a jak se vzájemně ovlivňují (Miovský, 2006, s. 25-26).

6.2.2 Metoda získávání dat

Jednou z nejčastějších metod kvalitativního výzkumu je podle Strauss a Corbin (1999, s. 10) rozhovor, ale je možné využít i různých dokumentů, knih nebo záznamů pro získání znalostí o daném tématu. Miovský (2006, s. 157-161) uvádí tři základní druhy

rozhovoru: nestrukturovaný, polostrukturovaný a strukturovaný rozhovor. Nejrozšířenějším je pak polostrukturovaný rozhovor, který byl použit pro získávání dat i v tomto výzkumném šetření. Pro jeho realizaci je nutná příprava, během níž je vytvořen soubor otázek, které jsou respondentům pokládány s tím, že nemusí být dodržováno jejich pořadí, ale může se měnit podle potřeby. Dopředu vytvořené otázky tvoří jakési jádro každého rozhovoru a zamezují vynechání důležitého tématu, na ně potom navazují doplňující otázky vytvořené během rozhovoru s cílem prohloubit a upřesnit odpovědi a lépe pochopit respondentovy myšlenky.

Polostrukturovaný rozhovor byl až druhou částí výzkumu, první část tvořilo shromáždění a rozbor nejdůležitějších dokumentů o DRR v Nepálu stěžejních pro naplnění cíle výzkumu a pochopení kontextu zkoumaného problému.

6.3 Výzkumný soubor a průběh výzkumného šetření

První fází výzkumu bylo získávání dokumentů relevantních pro oblast snižování rizika katastrof v Nepálu. Dokumenty byly získány z internetových stránek vlády, především pak Ministerstva vnitra a jeho oddělení. Některé pak byly nalezeny díky podnětům od respondentů. Kritériem pro zahrnutí konkrétních dokumentů byla přímá návaznost na oblast DRR a DRM. Všechny zmíněné strategie, zákony a další dokumenty byly přijaty na úrovni vlády, ale často za přispění nevládních organizací a soukromých subjektů. Některé místní i mezinárodní nevládní organizace mají rovněž své vlastní strategie pro připravenost na katastrofy a snižování jejich rizika, avšak i tyto musí být v souladu s vládními směrnicemi. Dalšími důvody, proč nebyly do výzkumu zařazeny plány a strategie jednotlivých organizací, je obtížné získání těchto dokumentů, využití nepálského jazyka místo anglického k jejich formulaci, a především malý rozsah dopadu v porovnání s národními.

Druhou a zásadní fází výzkumu představovaly hloubkové rozhovory, jejichž cílem bylo prohloubit znalost iniciativ v DRR v Nepálu a získat pohledy na jejich efektivitu během zemětřesení. Jelikož jsou tématem práce strategie snižování rizika katastrof v Nepálu a posouzení jejich účinnosti během zemětřesení, bylo logické zahrnout do výzkumu takové subjekty, které jsou jednak odborníky na téma snižování a řízení rizika katastrof a zároveň se podíleli na vývoji strategií, popřípadě mohou ze své pozice posoudit komplexnost a funkčnost strategií a jiných iniciativ, protože se jimi museli sami řídit a pracovat v nastoleném systému. Rozhovory byly vedeny s pracovníky místních,

ale i mezinárodních organizací a zároveň jedním zástupcem Úřadu vlády Nepálu. Vhled do situace by jistě mohli poskytnout i příjemci pomoci a účastníci programů na snižování rizika katastrof, avšak vyskytoval se zde značný problém s jazykovou bariérou a případné využití překladatele představuje riziko pro validitu a celistvost získaných odpovědí. Zároveň nemají dostatečné odborné znalosti a zkušenosti s tématem na národní úrovni, což je pro cíl výzkumu stěžejní. Naopak pracovníci organizací byli velmi často v přímém kontaktu s oběťmi zemětřesení skrze různé programy, a mohli tudíž poskytnout informace o jejich reakci a připravenosti. Rozhovory s účastníky byly tedy vedeny v anglickém jazyku, kdy velkou výhodou představovala jazyková vybavenost respondentů, kteří z povahy své práce musí denně komunikovat se zahraničními partnery.

Celkem bylo realizováno osm rozhovorů během června roku 2016, kdy první z nich byl rozhovorem testovacím, na jehož základě byl upraven seznam základních otázek a podoba dalších rozhovorů. Nakonec vzniklo pět tematických okruhů odpovídajících dílčím výzkumným otázkám. Tematické okruhy byly vytvořeny tak, aby zohledňovaly tři důležitá období – před, během a po katastrofě, během nichž byly podnikány kroky ke snižování a řízení rizika katastrof a kdy se mohla ukázat jejich účinnost a zároveň tak, aby byl zahrnut postoj k těmto iniciativám a jejich účinnosti ze strany aktérů. Rozhovory trvaly v průměru kolem šedesáti minut a byly zaznamenávány pomocí audiozáznamu na mobilní telefon.

Respondenti byli vybíráni záměrně, Miovský (2006, s. 135) píše, že se v kvalitativním výzkumu jedná o nejčastěji využívanou metodu výběru, při níž jsou do šetření zahrnuti respondenti splňující určitá předem nastavená kritéria. V tomto případě byly důležitými kritérii pro výběr zkušenosti a znalosti v oblasti DRR a DRM v Nepálu, velikost organizace, aby byla zajištěna dobrá orientace v systému nastoleném vládou, případně spoluúčast na vytváření dokumentů, a přítomnost organizace v zemi i před zemětřesením zajišťující schopnost popsat změnu po roce 2015. Podařilo se získat rozhovory s pracovníky zastupujícími organizace, které jsou velmi aktivní v této oblasti a mají výrazný vliv na snižování rizika katastrof v Nepálu. Do výzkumu byl také zahrnut pracovník mezinárodní organizace, který rozšířil získaná data o pohled „zvenku“, a pracovník úřadu vlády, jehož pohled byl rovněž přínosem pro komplexní posouzení situace. Pro zachování anonymity nebudou respondenti ani jejich organizace jmenováni, ve výsledcích výzkumu byla za tímto účelem změněna jejich jména.

6.4 Způsob zpracování dat

Nejprve proběhlo seznámení se s dokumenty přijatými nepálskou vládou s cílem snižovat v zemi riziko katastrof. Tyto dokumenty jsou popsány v první kapitole výsledků výzkumného šetření, kdy je zároveň poukázáno na jejich relevanci k výzkumným otázkám a srovnání s dosavadními poznatky v této oblasti na světové úrovni.

K fixaci dat získaných rozhovory byl použit audiozáznam, jak již bylo zmíněno výše. Miovský (2006, s. 197) spatřuje jeho výhodu v poskytnutí prostoru pro plnou soustředěnost na to, co respondent sděluje, případně možnost zapisovat si poznámky týkající se pozorování a myšlenek výzkumníka. Důležitým krokem při zpracování dat získaných audiozáznamem je jejich převedení do textové podoby neboli transkripce.

Po transkripci rozhovorů bylo provedeno kódování, díky němuž jsou získaná data tříděna do datových kategorií, kterým jsou přidělovány názvy. Takto roztríděné kategorie nejsou definitivní a mohou se v průběhu zpracování měnit a upravovat na základě většího porozumění problematice. (Miovský, 2006, s. 209-211)

Postupně bylo identifikováno sedm kategorií, u některých z nich byly vytvořeny subkategorie pro větší přehlednost. V této fázi byla využita technika barvení textu, kdy byla každé kategorii přidělena barva a jednotlivé úseky textu byly podle sdělovaných informací označeny příslušnou barvou, což umožňovalo snadnější orientaci při následné analýze.

Dále byla využita metoda vytváření trsů, kterou popisuje Miovský (2006, s. 221-222). Slouží k seskupení určitých souvisejících jevů a výroků do obecnějších skupin na základě jejich tematické, prostorové, časové nebo personální podobnosti a jejich následné hierarchizaci. Takových skupin vzniklo během analýzy rozhovorů celkem pět: snižování rizika katastrof v Nepálu se zaměřením na hrozbu zemětřesení před rokem 2015, národní strategie a dokumenty, efektivita iniciativ v DRR, postoj nevládních organizací, vlády a obyvatel Nepálu k riziku katastrofy, ponaučení a směr DRR do budoucna.

7 Výsledky výzkumu

Výsledky výzkumného šetření jsou rozděleny do dvou oddílů, kdy v prvním z nich jsou uvedeny dokumenty, jejichž cílem je snižování rizika a vyšší připravenost na katastrofy v Nepálu, v druhém oddílu jsou popsány výsledky analýzy rozhovorů. Druhý oddíl je rozdělen do tematických okruhů odpovídajících trsům vzniklým při analýze rozhovorů.

7.1 Strategie DRR v Nepálu

Vláda Nepálu vyhlásila různé zákony a politiky s cílem snížit riziko katastrof v zemi. Zejména pak Natural Calamity Relief Act a National Strategy on Disaster Risk Management. Jako uzlová agentura řízení rizika katastrof funguje v Nepálu Ministerstvo vnitra, a to jak na národní, tak na mezinárodní úrovni. Ministerstvo vnitra (MV) zřídilo také National Emergency Operation Centre (NEOC), které má další centra rozmístěná v okresech, za něž jsou zodpovědná. Dále provedlo MV ve spolupráci s rozvojovými partnery posouzení rizik a hrozeb v celé zemi (Multi-Hazard Risk Assessment) s cílem zvýšit připravenost, zlepšit reakci a obnovující aktivity skrze znalost možných rizikových situací v jednotlivých okresech a oblastech. Vláda rovněž schválila Strategický akční plán pro pátrací a záchranné akce (Search and Rescue Strategic Action Plan) a Strategický akční plán pro včasné varování (Early Warning Strategic Action Plan). Byla vytvořena Národní platforma pro DRR (National Platform for DRR) vedená MV. Vláda také zavedla ohniskové oddělení pro řízení rizika katastrof a stanovila úředníky na různých ministerstvech a odborech, aby zajistila účinnost procesu snižování rizika katastrof na národní i místní úrovni. Vznikly i další iniciativy ze strany jak vládních, tak nevládních aktérů, které dále urychlují proces snižování rizika katastrof (Koirala, 2014, s. 3-4).

7.1.1 Natural Calamity Relief Act

Dokument NCRA vznikl v roce 1982 a je milníkovým právním nástrojem pro zvládání katastrof v Nepálu. Zákon byl dvakrát formulován v roce 1982 a pozměněn v letech 1989 a 1992. Mezi přírodní katastrofy počítá zemětřesení, požáry, bouře, povodně, sesuvy půdy, silné deště, sucha, hladomor, epidemie a další podobné katastrofy. Rovněž zahrnuje průmyslové havárie nebo nehody způsobené explozí. Zmírňování

následků přírodních katastrof definuje jako jakékoliv záchranné práce prováděné v oblastech zasažených přírodní katastrofou s cílem odstranit zármutek a nepříjemnosti způsobené lidem, rehabilitovat oběti katastrofy a ochránit veřejný i soukromý majetek nebo kontrolovat a předcházet přírodním katastrofám a předem se na ně připravit.

Na základě zákona byly zřízeny různé instituce od národní po lokální úroveň, aby zajišťovaly podporu a záchranné práce během krize. Na centrální úrovni to byl Výbor pro reakci na přírodní katastrofy (Central Natural Disaster Relief Committee) s dalšími podvýbory zaměřenými na podporu, ošetření, dodání materiálu, přístřeší a rehabilitaci. Na regionální úrovni pak Regionální výbory (Regional Natural Disaster Relief Committee), Okresní výbory (District Disaster Relief Committee) a Lokální výbory (Local Natural Disaster Relief Committee). Zákon dále zmocňuje vládu k vyhlášení výjimečného stavu v průběhu rozsáhlé katastrofy a umožňuje jí rozdělit finanční prostředky z Fondu pro reakci na katastrofu mezi okresy pro poskytování efektivní pomoci a záchrany během katastrofy (Government of Nepal, 1982).

Dokument se soustředí na zvládání katastrofy, nejde v něm tedy o snižování jejího rizika, což však odpovídá soudobému pojetí katastrof. Velkým přínosem je nepochybně zavedení decentralizovaného systému reakce a rozdělení rolí a odpovědností mezi jednotlivé výbory umožňující snazší koordinaci a spolupráci během katastrofické události.

7.1.2 Local Self Governance Act

Zákon o místní samosprávě vznikl v roce 1999. Zmocňuje místní orgány ke správě dané oblasti a uznává, že místní lidé a místní orgány jsou nejvhodnější místa pro přístup k naplnění rozvojových potřeb rozvoje na místní úrovni. LSGA opravňuje vykonávat určité funkce, pokud jde o snižování rizika katastrof ze strany místních orgánů. Byla přijata ustanovení zřídit Fond na ochranu životního prostředí a Fond pro zvládání katastrof v okresech a vesnicích. Řízení přírodních katastrof, prevence infekčních chorob a epidemií, provoz a řízení hasičských sborů, rozvíjení zmírňujících a preventivních opatření proti sesuvům půdy a záplavám jsou některé z činností, které mohou místní orgány vykonávat díky pravomoci udělené tímto zákonem (Koirala, 2014, s. 12).

V tomto dokumentu je již zřetelné vnímání důležitosti preventivních aktivit s cílem snižovat riziko katastrof a odpovědnost je převedena na nižší úroveň. V souladu

s nejnovějšími poznatky na světové úrovni jsou do středu pozornosti stavěny komunity a orgány na místní úrovni.

7.1.3 Nepal National Building Code

V roce 1994 byl v Nepálu vytvořen stavební kodex, který původně představoval určitý standard dobré praxe a byl napsán formou doporučení. Příprava kodexu byla součástí většího projektu s cílem zmírnit následky zemětřesení na stavbách v Nepálu. Projekt byl reakcí na ztráty životů a zničené stavby po zemětřesení v roce 1988. Kodex byl vypracován týmem nepálských i mezinárodních stavebních konzultantů a architektů a poskytuje předpisy a pokyny pro výstavbu zemětřesení odolných budov ve všech oblastech Nepálu (Government of Nepal, 1994).

Server EERI (2015) píše, že Národní stavební kodex byl schválen vládou v roce 2003 a je nyní právně závazným dokumentem ve všech sto třiceti obcích. Nicméně vzhledem k nedostatku zdrojů bylo monitorování a implementace kodexu velkou výzvou. Právně vymáhán začal být až v roce 2005, kdy některé obce byly mnohem aktivnější v zavádění předpisů než jiné.

Skutečný potenciál v DRR zejména s ohledem na hrozbu zemětřesení představuje právě tento dokument vzhledem ke skutečnosti, že nejvíce lidí při zemětřeseních zahyne následkem zřícení nedostatečně odolných budov. Zvláště v dnešní době rychlé urbanizace v rozvojových zemích by měl být kladen značný důraz na jeho dodržování v oblastech vystavených nebezpečí zemětřesení.

7.1.4 National Strategy for Disaster Risk Management

NSDRM byla vyhlášena v roce 2009. Tato strategie byla vypracována na základě Rámce jednání z Hyoga (HFA) přijatém v roce 2005. Na tvorbě NSDRM se podílely vládní i nevládní agentury, místní orgány, akademické instituce, soukromý sektor, agentury OSN, mezinárodní nevládní organizace a organizace občanské společnosti. Projekt byl financován Generálním ředitelstvím Evropské komise pro humanitární pomoc a civilní ochranu (ECHO) (NSET, 2011, s. 1).

Dlouhodobá vize strategie je rozvíjet Nepál jako zemi odolnou vůči katastrofám. Posláním NSDRM je poskytovat vedení a zajistit efektivní zvládání katastrof skrze rozvoj a implementaci konceptu účinné připravenosti na katastrofu a snižování rizika katastrof. Kromě toho strategie přijala některé hlavní zásady řízení rizik, kterými jsou: zahrnutí

konceptu snižování rizika katastrof do rozvojových plánů, zajištění sociálního zabezpečení, kladení důrazu na rovnost pohlaví a sociální inkluzi. Zavádí decentralizovaný proces implementace následováním holistického přístupu. Při implementaci DRR se následuje politika „jednoho okna“ (kdy musí být veškeré projekty schválené vládou nebo jejími orgány) a systém clusterů Organizace spojených národů v duchu participace, interakce a koordinace. Tato strategie byla zarámována pěti prioritními činnostmi HFA. Kromě toho bylo identifikováno dvacet devět dalších aktivit v rámci prioritních oblastí. Vzhledem k tomu, že řízení katastrof je multidimenzionální a víceoborová odpovědnost, byly rovněž přijaty odvětvové strategie. Sektory jsou rozdělené do devíti oblastí: zemědělství, potravinová bezpečnost, zdraví, vzdělání, přístřeší, infrastruktura a územní plánování, ochrana životů, voda a hygiena, informace, komunikace, koordinace a logistika, pátrání a záchrana, škody a posouzení potřeb. Strategie také navrhla nové institucionální uspořádání pro zvládání katastrof. Byla vytvořena Národní rada pro zvládání katastrof (National Disaster Management Council), které předsedá předseda vlády. Dále Národní úřad pro zvládání katastrof (National Disaster Management Authority) jako sekretariát Rady, pod níž spadají i další tři výbory pro připravenost, záchranné a podpůrné akce, rekonstrukci a rehabilitaci. Strategie si uvědomuje, že zvládání katastrof je možné pouze skrze integrované a participativní zapojení všech partnerů. Náležitá pozornost je věnována agenturám OSN, mezivládním agenturám, společenství dárců, mezinárodním nevládním organizacím a lidem z různých segmentů občanské společnosti (Government of Nepal, 2009).

V květnu 2009 bylo založeno Konsorcium pro snižování rizika v Nepálu (Nepal Risk Reduction Consortium) pro podporu vlády do roku 2015 ve vyvinutí dlouhodobého akčního plánu snižování rizika katastrof v návaznosti na NSDRM. Členy konsorcia jsou například Světová banka (WB), Rozvojový program OSN (UNDP), Mezinárodní federace společenství Červeného kříže a Červeného půlměsíce (IFRC), Úřad OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (OCHA) a další. Konsorcium zahájilo participační proces s vládou a organizacemi občanské společnosti, aby společně identifikovali krátkodobé a střednědobé priority v oblasti snižování rizika katastrof. Bylo stanoveno pět stěžejních oblastí pro okamžitou akci založených na prioritách stanovených vládou a diskuzích se zúčastněnými stranami: vytváření zemětřesení odolných škol a nemocnic, připravenost na katastrofy a schopnost reakce, řízení povodňových rizik v povodí řeky Koshi, integrované snižování/řízení rizika katastrof v komunitách a institucionální a legislativní podpora řízení rizika katastrof. 19. března 2010 vláda formálně zřídila řídicí

výbor pro Konsorcium, kterému předsedá tajemník Ministerstva vnitra (Koirala, 2014, s. 13).

NSDRM je bezpochyby stěžejním dokumentem v oblasti DRR a DRM, který je plně v souladu s nejnovějšími poznatky obsaženými v HFA 2005 nebo se spíše jedná o jeho implementující dokument v Nepálu. Pozitivní je i participativní způsob přijetí této strategie, kdy byly zahrnuty pohledy všech zainteresovaných subjektů, ne jenom vlády, a bylo tedy sníženo riziko opomenutí důležitých témat, ovšem za předpokladu, že ostatní aktéři měli skutečně prostor pro vyjádření svých názorů.

7.1.5 National Disaster Response Framework

Národní rámec pro reakci na katastrofy (NDRF) byl vytvořen v roce 2013 Ministerstvem vnitra, aby implementoval a koordinoval plán reakce na katastrofu na národní úrovni s tím, že zajistí všechny prvky cyklu řízení katastrof a přidělí odpovídající roli národním i mezinárodním, vládním i nevládním organizacím. Dokument nejdříve popisuje národní systém reakce na katastrofu i jejího předcházení, zmiňuje základní dokumenty jako Disaster Relief Act, Local Self Governance Act, National Strategy for Disaster Risk Management nebo Natural Calamity Relief Act, kterými se má pomoc řídit. Hlavní roli pro řízení katastrof a koordinaci ostatních aktérů připisuje Ministerstvu vnitra. Uvádí i role orgánů a výborů na národní, regionální, okresní a lokální úrovni, dále pak způsob financování reakce a dalších aktivit. V další části dokument popisuje spolupráci s mezinárodními aktéry, které požádá o pomoc v případě rozsáhlé katastrofy. Mezi tyto aktéry řadí Mezinárodní federaci společenství Červeného kříže a Červeného půlměsíce, orgány OSN, mezinárodní organizace a dárcovské organizace. Tito aktéři mají být koordinováni vládou Nepálu, která je zaregistruje, bude jim poskytovat nezbytné informace a usnadní poskytování pomoci odstraněním různých překážek. Dokument zmiňuje aktivaci systému clusterů v případě velkého rozsahu katastrofy. Součástí je v neposlední řadě schéma Rámce znázorňující jednotlivé aktivity reakce na katastrofu, strukturu clusterů a specifikaci jednotlivých rolí a odpovědností včetně jejich časového ohraničení (Government of Nepal, 2013).

Národní rámec poskytuje jasné pokyny pro jednotlivé aktéry, kterými se mají řídit v případě katastrofy. Součástí je i postup při spolupráci se subjekty zahraniční pomoci. Díky tomuto dokumentu by tedy mělo být zřejmé, jak při náhlé události postupovat, ovšem za předpokladu, že s ním jsou jednotliví aktéři seznámeni a řídí se jím.

7.1.6 Další dokumenty

V Nepálu existuje mnohem více zákonů, pravidel, předpisů a směrnic, které at' už přímo nebo nepřímo souvisejí s řízením katastrof nebo jejich předcházení. Jsou jimi například Zákon na zachování vody a půdy (1982), Nepálský stavební zákon (2007), Zákon na ochranu životního prostředí (1996), Národní zemědělská politika (2004), Národní politika přístřeší (1996), Národní politika měst (2006), Národní vodní plán (2005), Národní strategie vodních zdrojů (1993) a některé další strategie týkající se oblasti zdravotnictví a infrastruktury jsou rovněž považovány za významné v řízení katastrof v Nepálu (Koirala, 2014, s. 14).

7.1.7 Shrnutí

Lze říci, že z hlediska přijímaných dokumentů drží Nepál krok s mezinárodním společenstvím a jeho nejnovějšími vědeckými a technologickými poznatky v oblasti snižování rizika katastrof. Neméně důležitá je však schopnost implementovat tyto strategie tak, aby byly účinné a skutečně omezovaly dopady katastrof, kdy součástí je i podrobné seznámení a uznání těchto dokumentů jednotlivými aktéry v DRR v Nepálu.

Následující text je zhodnocením podniknutých kroků ke snížení rizika katastrof a reakce aktérů (vlády, organizací a obyvatel země) na zemětřesení v Ghorce.

7.2 Efektivita strategií DRR při zemětřesení v roce 2015

7.2.1 Snižování rizika katastrof v Nepálu se zaměřením na hrozbu zemětřesení před rokem 2015

První tematický okruh tvoří informace o snižování rizika katastrof v Nepálu se zaměřením na hrozbu zemětřesení před rokem 2015, kdy zemi zasáhlo ničivé zemětřesení. Respondenti se při rozhovorech věnovali systému, který v zemi funguje v této oblasti, a spolupráci různých aktérů. Významným tématem byly programy a projekty implementované at' už vládou a jejími institucemi, nebo nevládními organizacemi. Speciální důraz byl kladen na odolnost budov vůči zemětřesení a stavební kodex (building code). Dále pak respondenti hodnotili iniciativy z hlediska jejich efektivity, tedy zda cítili, že tyto iniciativy pomáhaly připravenosti Nepálu na katastrofu takových rozměrů.

7.2.1.1 Systém koordinace a spolupráce

Oblast katastrof a připravenosti na ně spadá v Nepálu pod působnost Ministerstva vnitra. Katastrofám se jednak věnuje speciální oddělení zaměřené na snižování rizika katastrof, další oddělení je zodpovědné za reakci na katastrofy a svou roli hraje také armáda a policie, ty mají na starosti programy v oblasti pátrání a záchrany (search and rescue). Dipak k tomu říká: „Musí tu být jasná struktura, teď je zodpovědnost hodně fragmentovaná mezi různé instituce a připravenost tak není efektivní.“ Situace je velmi nepřehledná zvláště pro zahraniční organizace přicházející do země v situacích krize, které musí vládu kontaktovat, aby mohly v zemi fungovat. Každý projekt totiž musí být nejdříve schválen vládou a až následně implementován. Stejná pravidla však platí i pro místní organizace, což velmi znesnadňuje práci a zpomaluje pomoc.

Velmi důležitým subjektem systému identifikovaným respondenty byl tzv. DDRC (District Disaster Response Committee), což je výbor fungující v každém okrese, který je zodpovědný za připravenost na katastrofy a koordinaci ostatních aktérů v případě katastrofy. V čele tohoto výboru stojí vedoucí úředník okresu neboli CDO (Chief District Officer). Výbor organizuje pravidelné koordinační mítinky, na nichž jsou domlouvány strategie, snaží se být připravení na takové typy katastrof, které se mohou potenciálně objevit v dané oblasti. A v případě katastrofy pozvou na místo nepálské i zahraniční nevládní organizace, aby reagovaly na potřeby lidí. Sunita však říká, že ne všechny okresní výbory fungují stejně: „Pokud půjdeš do okresů, které jsou náchylné na různé typy katastrof, jako jsou sesuvy půdy, sucha, záplavy, v těchto oblastech jsou výbory mnohem aktivnější, protože se tam takové věci stávají každý rok. V těch klidnějších oblastech ale takhle aktivní nejsou. Takže systém existuje, ale mnoho okresů nebylo připravených na zemětřesení.“

Dalším významným subjektem, tentokrát nevládním, je síť DPNet (Disaster Preparedness Network). Tato síť je zaměřená na předcházení a připravenost na katastrofy, zmírňování jejich následků a včasnou reakci. Sdružuje místní i zahraniční nevládní organizace, agentury OSN a jednotlivá ministerstva. Společně se pak zabývají strategiemi, neustálým vzděláváním se v oblasti snižování rizika a vytvářením manuálů pro své partnery. Důležitý byl například překlad a distribuce humanitární příručky Sphere Project.

Z výpovědí většiny respondentů vyplynulo, že tématu katastrof je v Nepálu věnována velká pozornost jak na vládní, tak nevládní úrovni. Existuje zde dokonce úzká

spolupráce mezi jednotlivými aktéry. Je patrné, že vláda chce mít určitou kontrolu nad činností organizací a ztěžuje jim zároveň práci časově náročnou byrokracií. Je však pozitivní, že je systém decentralizovaný a koordinace případné reakce na katastrofu je v rukou místních výborů, kde jsou zastoupené jak nevládní organizace, tak i příjemci pomoci.

7.2.1.2 Programy a iniciativy

V Nepálu fungovalo už před zemětřesením v roce 2015 mnoho nevládních organizací soustředěných ať už na rozvojové aktivity nebo přímo na snižování rizika katastrof, s nimiž má země bohaté zkušenosti.

V devadesátých letech minulého století se přesunul zájem od včasné reakce na katastrofy k připravenosti země. „My tohle děláme od roku 1990. Tehdy to byl program na připravenost komunit na katastrofy. V roce 2002 program na snižování rizika katastrof v komunitách a teď máme program na zvyšování odolnosti komunit v různých okresech.“ (Dipak). Spolupráci s komunitami v oblasti snižování rizika a zvyšování kapacit zmiňovali všichni respondenti, ale někteří nebyli spokojeni s odvedenou prací organizací: „Povaha těchto školení je taková, že často participuje stejný člověk z komunity na mnoha různých školeních a organizace pak píšou, že absolvoval školení na tohle a tamto, ale v momentě katastrofy je pak hodně náročné najít tyhle proškolené lidi.“ (Dipak) Samita vysvětluje problém s nedostatkem lidských zdrojů v komunitách migrací: „Můžeš školit lidi, ale pokud pak migrují kvůli práci do zahraničí nebo i uvnitř země do měst, je těžké udržet tento druh znalostí tam, na lokální úrovni. Je tu velký pohyb lidí.“

Před rokem 2015 existovalo mnoho iniciativ na zvyšování informovanosti obyvatel, kdy byla pozornost věnována především školám a nemocnicím. Studenti a zaměstnanci dostávali instrukce, jak se chovat při zemětřesení. Lidé však mohli získat informace i z vysílání v televizi nebo v rádiu: „Dřív to vysílali v televizi, co by se mělo dělat, jaká jsou opatření, třeba že je dobré mít nouzovou soupravu pro případ krize. Ale to se mělo dělat v mnohem větším měřítku.“ (Prajun).

Ministerstvo vnitra se zabývalo přípravou plánů pro případ katastrofy a přijímalo různá opatření, aby toto riziko snižovala. „Proběhlo mnoho koordinačních setkání, plánovalo se, jaká bude logistika a všechny tyhle věci, když se stane katastrofa. Vláda spolupracovala s různými aktéry, byly simulace na letišti a dalších strategických místech, byla identifikována evakuační místa.“ (Prajun). I podle výpovědí ostatních respondentů se vláda velmi připravovala na podobnou situaci, například organizovala workshop

s cílem vytvořit rámec reakce na katastrofu, náhradní plány jednání, vyjednávala se sousedními zeměmi o využití jejich komunikací a zprůchodnění hranic pro případ nouze. Bishnu mluvila o kurzech, které poskytovala její organizace ve spolupráci s MV: „Před zemětřesením jsme měli asi 250 lidí, kteří absolvovali velmi intenzivní kurzy na hledání a záchranu lidí ve zřícených budovách. Dále jsme měli 300 laiků proškolených v první pomoci a asi 150 lékařů absolvujících kurz na připravenost nemocnic pro případ mimořádné události.“ Také byla vytvořena jednotka z nepálské policie a armády, která je okamžitě povolána v případě potřeby záchrany lidí.

Rozvíjení kapacit země a jejích obyvatel v oblasti připravenosti na katastrofy ať už na národní nebo na lokální úrovni bylo věnováno mnoho času ze strany vlády i nevládních organizací. Důraz je tu značně kladen na práci přímo v komunitách a zvyšování znalostí na vesnicích, což je v souladu s nejnovějšími přístupy, které byly identifikovány jako nejefektivnější v oblasti snižování rizika katastrof. Problém je však s nedostatkem proškolených lidí v komunitách v případě katastrofy, což může být způsobeno migrací těchto lidí. V takovém případě je třeba rozšířit záběr školení a zaměřit se i na ty skupiny lidí, u nichž je stěhování do měst nepravděpodobné, tedy starší obyvatele. Lze však říci, že si vláda i organizace byly velmi dobře vědomy rizika a podnikaly kroky k jeho snižování.

7.2.1.3 Odolnost budov a stavební kodex

„Je obecně známé, že největší riziko při zemětřesení plyne z budov. Existují jasná data z minulých zemětřesení v rozvojových zemích, kdy 80 procent z celkového počtu úmrtí bylo zapříčiněno zřícenými budovami.“ Bishnu vnímá nejvyšší prioritu při snahách o snížení rizika katastrof v zabezpečení budov a navazuje připomínkou zemětřesení v třicátých letech a poučení, které z něj plyne: „Na jednom místě v Nepálu stojí památník zemětřesení, které zasáhlo zemi v roce 1934. Můžeš na něm vidět popis toho, jak situaci zvládali v té době. Vlastně tam můžeš najít hodně promyšlených kroků a opatření, která byla přijata. A to je příčina toho, proč v některých vesnicích stojí domy z roku 1936, 1938 a jsou mnohem lepší, mnohem bezpečnější než ty, které stavíme dnes nebo v posledních desetiletích.“ Dále respondentka zdůvodňuje neuspokojivý stav novějších budov tím, že je to v rozvojové zemi náročné kvůli ekonomickým možnostem. Vláda nechtěla investovat do celkové rekonstrukce budov, byly tedy prováděny spíše kosmetické úpravy, které skrývaly slabá místa zvenku.

Postupně si však vláda začínala uvědomovat důležitost odolných budov a byl zaveden stavební kodex. Shristi k tomu říká: „Byly zavedeny směrnice pro stavění nových budov, které se musí dodržovat, ale bylo to mnohem striktnější ve městech, na vesnicích ne, tam prostě jdeš a postavíš si dům, nepotřebuješ žádné povolení. Ale ve městech musíš dostat povolení od městského úřadu, kde jsou inženýři, kteří to porovnávají se standardy. Samozřejmě tam existuje korupce, dají se uplatit. Takže jo, opatření existují, ale lidé si neuvědomují, jak jsou důležitá.“ I další respondenti uvádějí, že se stavebním kodexem mnoho lidí neřídilo a ani pro vládu nebyl před zemětřesením prioritou. V Nepálu však existuje organizace s názvem National Society for Earthquake Technology (NSET), která se primárně zaměřuje na stavění budov odolných vůči zemětřesení, snaží se zvyšovat kapacity místních stavařů a institucí, zvyšovat informovanost obyvatel tak, aby byl stavební kodex efektivně uplatňován. Spolu s vládou zavedla organizace program Nepal Risk Reduction Consortium (NRRC), který se snaží pokrýt největší problémy, především pak bezpečnost škol a nemocnic. Za období pěti let bylo rekonstruováno více než 250 škol, z nichž se mnoho nacházelo právě v oblasti, která byla později zasažena zemětřesením, a tyto školy se ukázaly jako odolné. Bishnu k tomu dodává: „Je důležité opravovat právě školy, protože lidé v komunitách jsou na ně vázaní, takže to nekončí jenom zabezpečením školy, ale je to začátek pro zabezpečení domů v celé lokalitě. Pokud jsou školní budovy odolné vůči zemětřesení, slouží jako model pro celou komunitu.“

Lze konstatovat, že v zemi existují kapacity pro zabezpečení budov, a tedy značné zvýšení odolnosti země a jejích obyvatel před zemětřesením, avšak problém se nacházel v nedostatečném uvědomování si rizika zemětřesení a důležitosti přijetí opatření. Zlom ve vnímání pak přišel v roce 2015, kdy se ukázalo, jak byla opatření důležitá. Další překážkou jsou ale i nedostatečné ekonomické možnosti země a jejích obyvatel, které mohou snadno způsobit, že samotná změna ve vnímání rizika nebude stačit pro lepší připravenost na další zemětřesení, popřípadě jinou katastrofu.

7.2.1.4 Vnímání připravenosti

I přes vylíčení mnoha iniciativ s cílem zvýšit připravenost země se respondenti shodují, že tato připravenost nebyla dostatečná. Zmiňují především nedostatečnou informovanost mezi obyvateli, nízkou kvalitu poskytovaných školení, nedostatečnou připravenost škol a nemocnic na katastrofu. Jeden respondent viní organizace ze špatně odvedené práce: „Kvalita školení je špatná, ale není tu nikdo, komu by se organizace

musely zodpovídat, nikdo se neptá na výsledek.“ (Dipak). Dalším identifikovaným důvodem byla nepřipravenost obyvatel, kteří nedostatečně vnímali riziko katastrofy. Samita ospravedlňuje chování obyvatel i aktivity organizací: „Je to velmi těžká věc připravit lidi, protože většinu času se nic neděje. Jsi připravený, ale vlastně to nepotřebuješ. Myslím, že je to v lidské přirozenosti brát věci z optimistického úhlu pohledu. A je to velký problém, jak tohle vyřešit, jak zvýšit povědomí a připravenost obyvatel.“ Dalším velkým problémem byla už výše zmíněná ignorace stavebního kodexu. „80 procent rizika leží ve strukturách budov. Je důležité, aby se na toto paradigma zaměřily všechny strany. A nejde jen o to, aby autority řekly, že se lidé musí řídit stavebním kodexem, to je k ničemu. Musí je vzdělávat, musí jim předat informace o tom, jak stavět. Dobré věci nejsou dobré, pokud se nedělají správně.“ (Bishnu).

Příčinu nedostatečné připravenosti lze hledat v neuspokojivé implementaci programů organizací a vlády spíše než v jejich nedostatku. Vláda je poměrně aktivní v tvorbě různých politik a strategií, které byly popsány na začátku sedmé kapitoly, ale je otázkou, nakolik tyto strategie fungují a jak jsou s nimi obeznámeni další aktéři. Názory několika z nich jsou tématem následující kapitoly.

Snižování rizika katastrof je v Nepálu velkým tématem, země je totiž náchylná na různé typy katastrof a některé, jako jsou třeba povodně, sucha, požáry nebo sesuvy půdy, se pravidelně opakují v různých ročních obdobích. Její obyvatelé se tedy postupem času museli naučit, jak se proti těmto typům bránit. V zemi funguje mnoho nevládních organizací zaměřených na posilování kapacit a tématu se ve značné míře věnuje i nepálská vláda, avšak zmíněné katastrofy jsou spíše menšího rozsahu a nemají za následek takové škody na lidských životech a majetku, jako mělo zemětřesení v roce 2015. Z výpovědí respondentů je však patrné, že bylo podobné zemětřesení očekáváno a země se na něj připravovala ať už posilováním kapacit v komunitách, vytvářením plánů reakce zahrnujícím místní i zahraniční organizace a státní složky nebo zavedením stavebního kodexu, který měl zajistit odolnost budov vůči zemětřesení. Tyto iniciativy však podle všeho nebyly úměrné hrozícímu nebezpečí. Adekvátnost reakce a efektivita programů je rozebrána v podkapitole s názvem Efektivita iniciativ v DRR.

7.2.2 Národní strategie a dokumenty

Další okruh tvoří dokumenty přijaté na národní úrovni v Nepálu. Jejich výčet a obsah je stručně popsán v první kapitole výzkumné části, tato kapitola je spíše o pohledu

na tyto dokumenty ze strany respondentů. Ti se vyjadřovali především k jejich vytváření a následné implementaci. Malá část respondentů s politikami a strategiemi nebyla seznámena vůbec, a naopak jiní je znali velmi dobře, protože se jejich organizace podílely na vytváření.

Respondenti vnímají dokumenty jako důležité: „Strategie musí existovat, jinak bychom se neměli podle čeho řídit.“ (Sunita), ale je podle nich nutná jejich modifikace. Samita zmínila, že je nutné stávající strategie přizpůsobit aktuálním podmínkám nebo vytvořit nové, které budou více odpovídat světovým trendům: „Strategie a politiky jsou většinou zastaralé, je potřeba se posunout dál. Je třeba zahrnout poznatky ze Sendaiského rámce a mezinárodní standardy.“ Nová národní strategie pro snižování rizika katastrof je podle informace jednoho respondenta připravována a měla by reagovat na rámec vytvořený v Sendai v roce 2015.

Další stránkou věci je samotný způsob tvorby dokumentů. Sunita nesouhlasí se současným vytvářením politik, které se často odehrává bez účasti a přispění těch, kterých se nejvíce týká: „Musíme si uvědomit, že mnoho politik bylo vytvořeno v hotelových místnostech zahraničními diplomaty. Naši lidé se pak nemohou vyjádřit ve svém jazyku, a proto raději mlčí, a hodně důležitých věcí tak nevyjde na povrch. Strategie a politiky by se měly vytvářet jinak, nápady by měly vycházet z nejnižších úrovní, od obyvatel země, a postupně směřovat na národní úroveň.“ Bishnu ale tento názor vyvrací: „Snažíme se držet krok se zbytkem světa v moderních přístupech. Máme mnoho nástrojů, mnoho modalit – například lokální plány, které zahrnují zapojení lidí do plánovacích procesů, což je obrovský průlom. Plánování už není seshora dolů, ale naopak.“

Prajun se vyjadřuje k implementaci strategií a politik: „V Nepálu umíme velmi dobře vytvářet strategie a plány, pokud si je přečteš, jsou na hodně vysoké úrovni. Ale problém je s implementací, není efektivní, nemáme dostatek kapacit.“ I další respondenti se přidávají ke kritice implementace, kdy dokumenty existují „jen na oko“ a nejsou řádně uvedeny do praxe. „Máš ty znalosti, máš nápady, ale jak je efektivně transformuješ do skutečného života? To je náročné. Ale snažíme se, postupujeme velmi pomalu, ale jsme na správně cestě.“ (Bishnu). Raju vidí klíč k lepší implementaci ve vytvoření dokumentu, který by sjednotil všechny existující a přesně by definoval role a zodpovědnosti.

Dokumenty přijaté v Nepálu jsou na velmi vysoké úrovni, ale nedaří se je uvést do praxe. Je otázkou, zda je to kvůli nedostatku kapacit organizací a vlády, jak někteří zmiňují, nebo je znovu důvodem nedostatečné vnímání důležitosti připravenosti země, přehnaná zaměřenost na podobu dokumentů na úkor jejich implementace anebo

kombinace zmíněných faktorů. Také není jisté, jak se situace změní po zkušenosti s rozsáhlým zemětřesením, které otestovalo efektivitu těchto dokumentů a jejich místo ve snižování rizika katastrof.

7.2.3 Efektivita iniciativ v DRR

Při katastrofě a reakci na ni se většinou ukáže, zda byly kroky podniknuté s cílem zvýšit připravenost země a jejích obyvatel účinné. Jak efektivní byly programy implementované vládou a organizacemi, které měly snížit riziko katastrofy, jak fungovali aktéři, kteří mají poskytovat okamžitou pomoc, a jak spolupracovali s ostatními aktéry. Zda se řídili dokumenty přijatými právě pro takové situace. Tato kapitola popisuje reakci na zemětřesení v roce 2015 se zaměřením na takové stránky pomoci, které mohly být ovlivněné připraveností.

Kapitola je rozdělena do tří částí, které odpovídají kategoriím identifikovaným při analýze rozhovorů. První část pojednává o koordinaci a kooperaci mezi vládou, místními i zahraničními nevládními organizacemi a komunitami. Následuje posouzení připravenosti země, jejích obyvatel a organizací na katastrofu, tedy co se v praxi ukázalo jako funkční a co naopak ne. Třetí část se zabývá hodnocením reakce respondenty, kteří popisují, jak reakce vypadala a jestli byla adekvátní rozsahu škod.

Při rozhovorech zazněly faktory, které značně ztížily samotné poskytování pomoci. Jednalo se především o rozsah zemětřesení: „Zemětřesení mělo velký dopad, katastrofa byla moc velká a pro všechny to bylo náročné i pro humanitární organizace.“ (Prajun). Zemi zasáhla dvě silná zemětřesení 25. dubna a 12. května, ale po nich následovalo ještě mnoho otřesů o menší síle, které velmi znepríjemňovaly poskytování pomoci, avšak i přesto pomoc pokračovala. Respondenti také uvádějí trauma, které se s následnými otřesy u obyvatel prohlubovalo. Dalším faktorem byla špatná infrastruktura, kdy nemocnice byly velmi daleko od některých zasažených míst a v zemi byl zároveň nedostatek helikoptér, které by mohly převážet zraněné, takže zdravotní pomoc byli často nuceni poskytovat laici a důsledkem bylo mnoho úmrtí.

7.2.3.1 Koordinace a kooperace při reakci na zemětřesení

V momentě katastrofy se na zasaženém místě sejde mnoho pomáhajících subjektů. Jedná se především o vládní instituce, místní organizace, zahraniční humanitární organizace, ale i různé místní spolky a komunity. V takové situaci je velmi náročné

zorganizovat všechny aktéry a poskytovat pomoc smysluplně tak, aby na některých místech nebylo zbytečně mnoho pomáhajících a na jiných zase nedostatek. Subjekty spolu proto musí spolupracovat a řídit se nastaveným systémem, aby byla pomoc efektivní, ale ne vždy se to povede.

I v Nepálu se potýkali s tímto náročným úkolem a podle výpovědí respondentů to bylo zvláště ze začátku obtížné a vládl tam chaos: „Na začátku byl problém s koordinací aktérů, nebyla moc dobrá, později se to lépe zorganizovalo, ale na začátku byl problém s přílivem mezinárodních organizací do země.“ (Bishnu). I jiní respondenti poukazují na nedorozumění se zahraničními organizacemi: „Mezinárodní organizace přicházely do země s pomocí, ale nevěděly, kam jít, kde pomáhat. Celý proces byl nejasný. Při větších katastrofách je koordinace vždy velmi náročná, existuje velké množství informací a různé organizace mají různé informace. V této oblasti by pomohla větší připravenost, pokud by bylo jasné dopředu, kde se dají získat informace, na koho se obracet.“ (Samita). Místní organizace však už z předchozí spolupráce věděly, že zodpovědnost leží v případě katastrofy na jednotlivých výborech fungujících v každém okrese, a spolupracovaly tedy s nimi. Prajun k tomu říká: „DDRC byly velmi aktivní, koordinovaly pomoc. Věděly, kde a jaká pomoc je potřeba a předávaly tyto informace organizacím, směřovaly je dál. Zajišťovaly, aby byla poskytována na co nejvíce místech a nebyla dublovaná.“ Většina organizací neměla problém s kooperací s výbory, ale některé nastavený systém nerespektovaly a bezprostředně pomáhaly v zasažených oblastech, což způsobilo zmatek a dublování pomoci.

Spolupráce mezi organizacemi také nebyla hodnocena příliš pozitivně, zejména pak v oblasti sdílení informací. Po katastrofě byl aktivován systém clusterů zavedený OSN. K jejich funkčnosti po zemětřesení však byly určité výhrady: „Systém clusterů nebyl příliš otevřený nepálským organizacím, jejich postřehy často chyběly.“ (Samita). Takové jednání organizací je však ignorací mezinárodních standardů v humanitární pomoci (například Sphere Project, Code of Conduct), které kladou důraz na spolupráci s místními organizacemi i proto, že znají místní podmínky. „Vytvářely se standardy pro kontext Nepálu a nebyl zde řádně zahrnut pohled místních, standardy vytvářeli cizinci, takže chybělo mnoho informací o tom, co je adekvátní situaci v zemi.“ (Samita). Většinou však byla zahraniční pomoc oceňovaná. Bishnu například zmiňuje důležitost existujících zahraničních vazeb: „Naše organizace je členem Global Network of Disaster Risk Reduction Organizations a některé organizace z této sítě s námi navázaly kontakt během

zemětřesení a přijely poskytovat podporu zasaženým lidem asi dva dny po katastrofě a zůstaly tu další tři měsíce.“

Koordinace a kooperace subjektů pomoci po katastrofě nebyla bezproblémová. Na začátku byla situace chaotická, což bylo alespoň částečně zaviněno neznalostí systému ze strany zahraničních organizací, které začaly proudit do země bezprostředně po prvním zemětřesení. Chyby je však třeba hledat i na straně vlády, která měla takové informace organizacím předat po jejich příjezdu do země. Otázkou je, nakolik se o tyto informace mezinárodní organizace zajímaly, protože z výpovědí respondentů je patrné, že některé z nich neměly příliš zájem respektovat systém zavedený v zemi a spolupracovat s místními aktéry. Přípravenost země a jejích obyvatel na katastrofy tedy nemusí být dostačující i kvůli špatnému jednání mezinárodních organizací, které se neřídí pravidly a nekomunikují s místními aktéry nebo nerespektují nastavený systém. Systém může být kvalitní, ale mezinárodní organizace mají často větší moc a nahradí ho svým systémem, který nemusí být adekvátní místnímu kontextu. To však vysílá směrem k místním aktérům jasnou zprávu, že je zbytečné se o něco snažit, když pak všechno zařídí zahraniční organizace. Koordinace a kooperace všech aktérů při reakci na katastrofu je tedy stěžejní i pro připravenost země a iniciativy ve snižování rizika katastrof.

7.2.3.2 Přípravenost na zemětřesení neboli funkčnost iniciativ v DRR

Následující text je zhodnocením efektivity aktivit podniknutých v Nepálu před zemětřesením s cílem zvýšit připravenost země a obyvatel na katastrofu. Iniciativ bylo poměrně hodně, jak je popsáno výše, ale jejich účinnost otestovalo až toto zemětřesení.

Respondenti se shodli, že připravenost na katastrofu takového rozsahu nebyla dostatečná. „Jsme zvyklí na menší katastrofy, sesuvy půdy, povodně, požáry. V oblastech, v nichž pracujeme, se to stává každý rok, takže na to jsme zvyklí a připravení. Ale tohle bylo obrovské“ (Shristi). Země se potýkala především s logistickými problémy, kdy velkým z nich byly nedostatečné kapacity jediného letiště nacházejícího se v hlavním městě Káthmándú. Bishnu popisuje tuto situaci: „Měli jsme problém se zvládnutím letiště, bylo přeplněné letadly z jiných zemí, které chtěly pomoci, hlavně z Indie, a vláda to nezvládla koordinovat, takže muselo být i dočasně uzavřené.“ Tento problém by však nemusel nastat, kdyby se stihlo postavit další mezinárodní letiště na jihu země, o jehož stavbě bylo rozhodnuto ještě před rokem 2015 právě pro případ velké katastrofy. Země by tedy teoreticky mohla být lépe připravená, kdyby přišlo zemětřesení později.

Dalším nedostatkem v připravenosti země byl stav většiny budov. Respondenti zmiňují například problém s nemocnicemi zničenými zemětřesením, kdy operace musely probíhat na otevřeném prostoru. Jednalo se především o budovy, které neprošly rekonstrukcí: „Konstrukce byly slabé, mnoho budov se zhroutilo a zemřelo tak příliš mnoho lidí“. (Raju). Přitom těmto ztrátám mohlo být v mnoha případech zabráněno, pokud by se lidé řídili stavebním kodexem a pokud by vláda poskytla více prostředků na rekonstrukce budov. Bishnu to dokládá fakty, které jim zemětřesení poskytlo: „Školy, které byly před zemětřesením rekonstruované, byly během zemětřesení bezpečné a zajišťovaly dokonce nouzové přístřeší pro blízké komunity. Tohle je ponaučení, že rekonstrukce funguje, to je fakt.“

Další překážkou úspěšné reakce na katastrofu byly kapacity místních organizací, které byly zapojené do pomoci: „Většina organizací pracujících v zasažených oblastech před zemětřesením byla zaměřená na rozvoj, ne na okamžitou pomoc po katastrofách, s tímhle neměly tolik zkušeností, většinou se soustředily na vzdělávání, zdravotní péči a živobytí, takže na takovou reakci neměly dostatečné kapacity, a to byla výzva.“ (Prajun). Respondent pak dále uvádí, že nakonec tyto organizace odvedly dobrou práci zejména díky vztahům, které měly vytvořené s místními komunitami z předchozí spolupráce. Na druhou stranu by pomoc mohla být efektivnější, pokud by organizace zahrnuly do svých rozvojových projektů aspekt připravenosti na katastrofy a snižování jejich rizika. Mnoho komunit tak totiž nebylo podle slov respondentů připravených na katastrofu, nebyly schopné dobře reagovat na situaci.

Avšak i u lidí, kteří prošli nějakým školením v oblasti připravenosti, nebo se jim dostalo instrukcí, jak se chovat v případě zemětřesení, se vyskytly momenty, z nichž je třeba se poučit. Při rozhovorech mnohokrát zazněl stejný nešťastný případ upozorňující na nedostatky předávaných instrukcí: „Například cvičení Drop-Cover-Hold¹, z toho jsme se poučili. Funguje to, pokud je budova velmi silná. Ale byly tu takové incidenty, smutné incidenty. Některé děti, které byly venku, když bylo zemětřesení. Ony se ve škole učily, že pokud se to stane, mají se řídit Drop-Cover-Hold a schovat se třeba pod stůl nebo něco takového. No a některé děti pak běžely do svých domů, kde se schovaly pod stoly a ty byly rozmačkány, když se ta budova zřítila, takže to ty děti zabilo.“ (Shristi). Dalším

¹ Drop – Cover – Hold je cvičení instrující člověka, aby v případě zemětřesení klesl na zem, schoval se pod nějaký pevný objekt, který se nachází v místnosti (například stůl nebo postel), a vydržel do doby, než pomine nebezpečí.

příkladem, z něhož je nutné se poučit, jsou situace, kdy lidé obdrželi školení, ale instrukcemi se neřídili. Samita uvádí konkrétní příklad jednání člověka ze svého okolí: „Jednoho člověka si dobírali jeho sousedé, protože pracoval v organizaci, která před zemětřesením poskytovala nějaké školení na připravenost, a po zemětřesení se ti sousedé ptali, kde má ten Go Bag², a on ho neměl připravený pro sebe ani pro svou rodinu, přestože se podílel na školeních. Ale nepřipravil si ho ani nikdo z těch sousedů, i když tím školením prošli“. Někteří respondenti si však myslí, že připravenost v určitém směru pomohla, protože někteří lidé měli připravená evakuační zavazadla a některé komunity byly dobře připravené, ale obecně připravenost na zemětřesení chyběla. Bishnu je přesvědčená, že se práce organizací na snižování rizika katastrof v komunitách vyplatila: „To, co se naučili lidé v komunitách, se vyplatilo. A není to jen kvůli DRR aktivitám, že lidé pomáhají, je to v lidské přirozenosti, že si lidé navzájem pomáhají, ale je rozdíl, jestli to dělají s nějakým smyslem pro efektivitu, smyslem pro zvládnutí situace efektivně. Lidé automaticky dělají všechno, co je v jejich možnostech, ale pokud jim pomůžешь, dělají to efektivněji, organizovaněji. Byl tam velký rozdíl, komunity, které už předtím pracovaly na připravenosti na lokální úrovni, byly sebevědomé, byly mnohem aktivnější, samostatnější a dynamičtější. Takže práce v komunitách se hodně vyplatila“.

V připravenosti země na zemětřesení lze vidět mnohé mezery – především je to velké zanedbání bezpečnosti budov, které nebyly odolné vůči zemětřesení, přestože byl v zemi před několika lety zaveden stavební kodex. Chyby lze vidět na straně vládních institucí nedbajících na kontrolu nových staveb, ale i na straně obyvatel, kteří se kodexem neřídili. Je nutné uznat, že ekonomické možnosti jsou na obou stranách velmi omezené, ale náklady na rekonstrukci po zemětřesení budou jistě mnohonásobně vyšší, nemluvě o ztrátách na životech často zapříčiněných právě kolapsem budov. Velkým tématem jsou aktivity zaměřené na snižování rizika katastrof, kdy názory na jejich efektivitu jsou značně ambivalentní z několika důvodů. Některá cvičení a instrukce byly účinné jen za určitých podmínek, které však nebyly řádně osvětleny především dětem. Jiná školení byla účinná za předpokladu, že se osvojenými poznatky dotyční lidé řídili, což se však v některých případech nestalo. V takové situaci je na místě posoudit, proč tomu tak bylo, zda je důvodem neschopnost školitele poukázat na význam aktivit a následky správného a nesprávného jednání, nebo nedostatečné vnímání rizika zemětřesení ze strany obyvatel

² Go Bag je evakuační zavazadlo s nejnútnejšími věcmi připravené pro případ nouzové situace.

(a v některých případech i pracovníků organizací, kteří jsou pak špatným vzorem pro své okolí). Nyní je nezbytné udělat revizi činností a obsahu školení po zkušenostech s jejich funkčností a modifikovat je tak, aby se příště využívání těchto poznatků vyplatilo. Už teď je ale zřejmé, že se spolupráce s komunitami a zvyšování jejich odolnosti osvědčilo a mělo by se na to navázat a rozšířit iniciativy po celé zemi.

7.2.3.3 Hodnocení reakce

Po reakci na katastrofu je důležité provést evaluaci, zhodnotit kroky podniknuté s cílem omezit škody na majetku a ztráty lidských životů. Je nutné odhalit slabá místa reakce, mezery, činnosti, které mohly být provedeny lépe, aby se z nich aktéři poučili a byli lépe připravení pro příští podobné situace. Zároveň je však reakce ukazatelem toho, zda a jak dobře byla země a jednotliví aktéři na katastrofu připravení, jinými slovy, zda byly iniciativy v oblasti snižování rizika katastrof efektivní. V následujícím textu je hodnocení reakce vlády a jejích institucí, nevládních organizací a místních komunit a obyvatel na zemětřesení v Ghorce.

Respondenti stručně popsali, jak reakce na zemětřesení probíhala a kdo se jí účastnil. Velmi pozitivně byla hodnocená spolupráce nepálské armády a policie: „Odvedli velmi dobrou práci. A byli na to také trénovaní. Hráli zásadní roli po zemětřesení při zachraňování lidí, ale zároveň distribuovali materiál, zajišťovali bezpečnost a ochranu.“ (Prajun). Byly vybudovány dočasné nemocnice, protože většina budov byla v katastrofálním stavu, a všech zdravotnický personál byl koncentrován na těchto místech. Rychle byla vybudována i dočasná přístřeší, zasaženým lidem byly poskytovány potraviny, voda a léky. Jedna organizace poskytovala rady ohledně bezpečnosti budov, zda mohly nebo nemohly být využívány: „Nasadili jsme do terénu technické týmy, které se zabývaly bezpečností budov, ale nebyly kapacity pro posouzení všech budov, takže jsme museli některé upřednostnit. Důležité byly především budovy vlády, aby mohla nadále fungovat a poskytovat služby obyvatelům. Další prioritou byly nemocnice, radili jsme, kde mohou operovat a kde je to nebezpečné.“ (Bishnu). Pro posuzování stavu budov byly také vytvořeny speciální aplikace, kdy se do tabletů a chytrých telefonů zanášela data o posuzovaných budovách. Databáze by měla následně sloužit pro rekonstrukci budov. Respondenti také kladně hodnotili pohotovost vlády, která pozměnila podmínky fungování mezinárodních organizací v terénu pro reakci na zemětřesení: „Možná kvůli masivnosti tohoto zemětřesení se věci změnily a mezinárodní organizace mohly implementovat věci přímo v terénu, a to není něco, co by běžně

mohly.“ (Raju). Za normálních okolností musí mezinárodní organizace pracovat skrze nepálské organizace. Tento krok pravděpodobně výrazně zrychlil a zefektivnil pomoc.

V odpovědích respondentů často zazněla spokojenost s odvedenou prací organizací patřících do mezinárodních sítí, které operovaly v rámci svých struktur, kde měly jasně rozdělené role a zodpovědnosti, následkem čehož byly schopné rychle reagovat. Tyto organizace byly dobře připravené na katastrofu většího rozsahu, ale také měly výhodu v podobě lidských a finančních zdrojů a v podpoře poskytované jejich partnery.

Významnou část práce podle některých odvedly komunity: „Reakce na zemětřesení podle mě ukázala sílu místních komunit. Hodně pomoci tvořily individuální aktivity lidí. Lidé se scházeli a pomáhali svým sousedům.“ (Samita). Dipak oceňuje připravenost některých komunit: „Lidé z komunit jsou první, kdo reagují na katastrofu. Ti, kteří absolvovali školení, se sešli v komunitách a byli iniciativní. Poskytovali první pomoc, dobrovolníci se účastnili hledání a záchraňování lidí. Takže programy na zmírňování následků katastrof byly dobré.“ I Bishnu souhlasí, že první pomoc vždy poskytují lidé, kteří jsou sami katastrofou zasaženi, a upozorňuje na roli předchozích aktivit v oblasti připravenosti: „Pokud předtím zvyšuješ jejich kapacity, vyplatí se to. Naše bezpečnostní složky byly schopné zachránit více než dva tisíce lidí. Pak tu bylo mnoho mezinárodních organizací a mnoho záchranářů z různých zemí a ti byli schopni zachránit kolem dvaceti lidí. Ale kolik lidí mohli zachránit místní organizace a obyvatelé, kteří rozhodně nebyli tak zkušené a trénované? Mohly to být tisíce lidí. Takže se vyplatí školit lidi v komunitách.“

Respondenti se dostali i k celkovému hodnocení pomoci a k mezerám a selháním, které byli schopni identifikovat. „Myslím, že reakce byla i přes některé mezery a chyby dobrá. Ale některým komunitám se nestihla dodat pomoc včas a některé neobdržely dostatečnou pomoc. Ale tam, kde se pomoc poskytovala, byla adekvátní potřebám i díky standardům ze Sphere Project.“ (Prajun). Aashish však s reakcí moc spokojený není: „Pomoc nebyla adekvátní, v této oblasti se toho musí hodně udělat, je tam hodně problémů – nedostatek zdrojů, nedostatek schopností a dovedností.“ I jiní respondenti poukazují na mnoho chyb a nedostatků: „Pomoc někdy nebyla poskytována na základě potřeb. Například desetičlenná rodina dostala stejnou materiální pomoc jako tříčlenná rodina. Přitom při jiných, menších katastrofách se na potřeby klade důraz.“ (Sunita). Další chyby byly identifikovány v oblasti logistického zabezpečení. Nedostatečné kapacity letiště a neschopnost zvládat proud letadel s pomocí byl zmíněn už dříve. Místní trh neměl dostatek zboží k tomu, aby uspokojil potřeby organizací a příjemců pomoci, na což

upozorňuje Shristi: „Zásobování materiálem bylo špatné. Všichni něco potřebovali a materiál nebyl dostupný v potřebném množství na trhu.“. Problém ale byl i s přepravou materiálu, kdy chyběly nákladní vozy nebo bylo nebezpečné využívat zemětřesením poničené komunikace. V zemi byl také nedostatek helikoptér, které by urychlily záchranu obyvatel a zlepšily možnosti distribuce materiálu. Samita v reakci na otázku, zda byla reakce dostatečná, odpověděla: „To je hodně složité hodnotit. Zvláště, když jsou potřeby tak velké, když máš tak rozsáhlou katastrofu. Jak můžeš mít dostatečnou reakci na tak rozsáhlou katastrofu?“.

Velmi negativně je hodnoceno zpoždění rekonstrukce po zemětřesení, kdy vláda vytvořila novou instituci – National Reconstruction Authority, která má dohlížet na tuto fázi a zároveň spolupracovat s existující autoritou zodpovědnou za dosavadní výstavbu ve městech Department of Urban Development. Mezi těmito dvěma autoritami je podle sdělení respondentů konflikt o moc, což výrazným způsobem zdržuje rekonstrukci. Shristi k tomu říká: „Mělo se začít dříve, hned po první fázi pomoci, teď už je to rok. Organizace nemohou nic dělat, nemají povolení, a nemohou tedy zatím přejít k implementaci DRR programů, když mnoho lidí stále nemá kde bydlet. Je to hrozně politicky ovlivněné.“.

Hodnocení reakce na rozsáhlou katastrofu je vždy složité a není záměrem této práce evaluovat humanitární pomoc po zemětřesení v Nepálu. Jde spíše o nalezení takových mezer v pomoci, u nichž by pomohla lepší připravenost a zároveň o identifikování těch konceptů jednání a aktivit, které byly užitečné a v nichž by se mělo pokračovat. Tím je jednoznačně práce na rozvíjení kapacit v komunitách, protože jak řekli někteří respondenti, první reakce a pomoc probíhá vždy na úrovni komunit a mnoho aktivit prováděných před zemětřesením se osvědčilo. Kapacity by však měly budovat i organizace, aby byly schopny reagovat adekvátně na potřeby zasažených lidí. Vláda by pak měla více pracovat na záložních plánech a na způsobech, jak v dobách krize zabezpečit dostatek materiálu a dopravních prostředků pro jeho distribuci.

Z reakce na zemětřesení v roce 2015 plynou pro organizace, vládu a obyvatele Nepálu mnohá ponaučení. Je důležité rozvíjet vztahy mezi jednotlivými aktéry v zemi a nastavit efektivní systém koordinace pro případ další velké katastrofy, aby nevznikala zbytečná nedorozumění a mezery v pomoci. Nezbytné je také pracovat na vnímání rizika a podnikání kroků k dostatečné informovanosti mezi obyvateli, aby byli ochotní zúčastňovat se školení poskytovaných nevládními organizacemi, aby byli aktivní v budování svých kapacit, a především, aby viděli důležitost stavebního kodexu a řídili

se jím. Všechny tyto kroky by měly sloužit větší odolnosti země a lepší připravenosti na budoucí katastrofy. Vnímání rizika je v tomto ohledu stěžejní, proto je v dalších kapitolách posuzován přístup vlády, organizací a obyvatel Nepálu ke snižování rizika katastrof.

7.2.4 Postoj nevládních organizací v Nepálu

Situaci v rozvojových zemích často ovlivňuje výskyt nevládních organizací, jejichž cílem je většinou snaha o zvýšení úrovně životních podmínek obyvatel země. Mnoho organizací se dnes zabývá snižováním rizika katastrof v zemích, které jsou k jejich výskytu náchylné. Mezi takové země patří i Nepál, o němž se podle Bishnu nedá říci, že by byl chudý na nevládní organizace: „Tahle země je velmi plodná na nevládní organizace. Hádám, že tu máme více než třicet tisíc organizací. Ale zdaleka ne všem se dá věřit. Je tam mnoho otazníků ohledně jejich práce, především v oblasti řízení zdrojů, transparentnosti a odpovědnosti. To je důvodem, proč tady často čelí kritice. A týká se to místních i zahraničních organizací.“. I jiní respondenti narážejí na netransparentnost a špatnou odpovědnost některých organizací. Jiné organizace jsou naopak hodnoceny velmi pozitivně: „NSET tady udělala hodně práce, zejména v oblasti připravenosti na zemětřesení. Připravili hodně cvičení a školení, zaměřovali se na bezpečnost budov. Ale jsou tu i další organizace, které dělaly podobné věci.“ (Raju). Respondenti zmiňovali mnoho iniciativ s cílem minimalizovat rizika v zemi, snižovat zranitelnost zdravotních středisek a škol, plánovat reakce na katastrofu a další věci, nebyly však podle nich dostatečné i z důvodu neuspokojivých kapacit nevládních organizací: „Kvalita programů na připravenost je špatná. Organizace by se nejdříve měly soustředit na své kapacity a svůj rozvoj. Jejich kapacity nejsou dostatečné.“ (Dipak).

Z reakce na zemětřesení v podání nevládních organizací jsou také znatelné ambivalentní pocity: „Polovina organizací dobře spolupracovala s DDRC, ale druhá polovina s vládou nijak nespolupracovala a šla rovnou pomáhat do komunit, takže tam pak vznikly problémy s dublováním pomoci.“ (Prajun). Shristi popisuje náročnou spolupráci se zahraničními organizacemi, které přijely bezprostředně po zemětřesení: „Hodně organizací přišlo do Nepálu a chtěly pracovat skrze nás, protože by pro ně bylo jednodušší získat povolení od vlády, ale chtěly si dělat svoje věci. Nebo měly pytle se svými logy a chtěly, abychom do nich dali náš materiál a že oni to budou distribuovat, což jsme samozřejmě zamítli. Ta spolupráce nefungovala moc dobře.“ Respondentka ale

uvádí i příklad, kdy zahraniční organizace odváděly velmi dobrou práci: „Fungovala tam aliance mezinárodních organizací (InterAction) a ta pracovala velmi pěkně, byla tam jasná struktura a role, byl tam jeden člověk, na něhož se dalo obracet, když jsme potřebovali nějaké informace, takže pro nás to bylo mnohem jednodušší s nimi komunikovat. Tohle hodně pomohlo.“

Při reakci se projevily nedostatečné kapacity místních organizací, které neměly zkušenosti s humanitární pomocí, jelikož byly zaměřené na rozvojovou spolupráci. To se však po zkušenosti se zemětřesením změnilo, jak uvádí Prajun: „Organizace si díky zemětřesení uvědomily, jak významná je oblast DRR a že by měla být zařazená i do rozvojových projektů. Uvědomily si, že by se díky připravenosti dalo předejít mnohým ztrátám. Dnes berou snižování rizika katastrof jako důležitý průřezový element, dnes je to prioritou.“ DRR je nyní zahrnováno do obnovy a rekonstrukce země po zemětřesení především v oblasti stavebních konstrukcí a informovanosti obyvatel, je to zároveň i požadavek mezinárodních organizací, které poskytují místním finanční zdroje.

Množství nevládních organizací představuje pro Nepál velký potenciál z hlediska budoucí připravenosti na katastrofy, ale samotná přítomnost k tomu stačit nebude. Je důležité, aby se zvyšovaly kapacity organizací, aby byly schopné realizovat kvalitní programy a předávat důležité znalosti místním komunitám. S tím se pojí i jejich transparentnost a odpovědnost, což jsou základní požadavky jejich důvěryhodné práce, bez nichž nemohou být respektovány a bez nichž nemohou dobře fungovat v zemi. Velmi pozitivní je naopak změna postoje po zemětřesení, kdy se mnoho organizací začalo více zabývat tématem snižování rizika katastrof a jeho implementací do svých projektů. Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, mezinárodní organizace se musí naučit určité pokoře a respektu k místním organizacím, aby byla zajištěna efektivní spolupráce v době krize a neztrácel se čas zbytečnými konflikty.

7.2.5 Postoj nepálské vlády

Nepálská vláda má značný vliv na dění v oblasti připravenosti na katastrofy i v následné reakci na ně. Zodpovědnost za snižování rizika katastrofy leží především na Ministerstvu vnitra, ale tématu se věnují i další, například Ministerstvo federálních záležitostí, Ministerstvo pro místní rozvoj nebo Ministerstvo pro rozvoj měst, které se soustředí zejména na stavební kodex. Raju jejich práci hodnotí takto: „Jednotlivá ministerstva si vedou dobře, ale chybí mezi nimi řádná koordinace. Ve skutečnosti toho

dělají hodně, každé je zaneprázdněno svou prací, ale kdyby se tahle tři sešla a spolupracovala spolu, pak by to podle mě bylo lepší. A zároveň by se měla zapojit i další – Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo školství, Ministerstvo životního prostředí a další. Nemůžeme je vynechat.“ Vláda tvoří většinu strategií a plánů, ale zodpovědnost je ve značné míře přenesená na jednotlivé okresy a jejich výbory.

Významnou roli hraje zavedení stavebního kodexu, který byl již několikrát zmiňován, ale podle respondentů nebyl před zemětřesením pro vládu prioritou, a dokonce stavby nových budov (například nemocnic a škol), které vláda financovala, nebyly v souladu s tímto kodexem. I přes snahy některých organizací neinvestovala do rekonstrukcí budov, jak zmiňuje Bishnu: „Před zemětřesením vláda neposkytovala peníze na úplnou rekonstrukci, ale jen na menší opravy budov a kosmetické úpravy, které jsou pro stabilitu a bezpečnost budovy k ničemu.“ Také se snažila zvýšit informovanost obyvatel v oblasti hrozby zemětřesení, ale ani tyto snahy prý nebyly dostačující. Spolupráce s nevládními organizacemi byla uspokojivá, ovšem jenom na úrovni plánování. V jejich implementaci už spolupráce zaostávala. Důvodem neuspokojivé práce vlády je podle některých politická nestabilita, kdy je zájem politiků směřován k udržení si postavení, a oblasti, jako je například DRR, pak trpí. Bishnu však zastává názor, že důvodem je spíš zahlcenost místních orgánů prací: „Je to celé o systému. CDO má na starosti administrativu celého okresu a má přes šedesát různých povinností a DRR je možná šedesátá čtvrtá. Mám tím na mysli, že DRR není prioritou. Jsou tu jiné priority – bezpečnost a správa okresu, poskytování služeb, zásobování vodou, elektřinou a další věci.“

Po zemětřesení byla reakce vlády hodnocena vcelku pozitivně, zejména pak práce odvedená armádou a policií: „Přestože v minulosti tam nebyly dobré vztahy mezi armádou a policií, během zemětřesení byly zapojeny do hledání a zachraňování lidí a kooperovaly velmi dobře.“ (Shristi). Na začátku vládl v koordinaci pomoci určitý chaos, ale brzy začala fungovat dobře okresní DDRC (alespoň některá), která předávala informace organizacím a koordinovala jejich reakci.

Postoj vlády k DRR se po katastrofě značně změnil: „Je tam snaha něco zlepšit a více se soustředit na DRR. Jsou ochotnější investovat více do DRR programů a strategií.“ (Sunita). Bishnu vidí změnu v postoji k ostatním aktérům: „Teď je vláda mnohem otevřenější. Předtím bylo těžké se k ní dostat, ale teď hledá asistenci, vítá pomoc a rady, hodně se změnila. Zemětřesení jí zmenšilo ego. Protože nemá čas na udržování si ega. To je ta krása velké devastace, v určitém smyslu, všichni jsou na stejné lodi.“ Vláda se

tedy snaží více spolupracovat s nevládními organizacemi a podporovat jejich iniciativy. I Shristi pozoruje určitou změnu v přístupu, ale má k ní určité výtky: „Teď se snaží pracovat a přicházet s plány, spolupracovat s nevládními organizacemi, které chtějí být aktivní. Něco se děje, ale nespĺňuje to očekávání lidí a organizací. Vláda si to uvědomuje, ale zároveň je tam boj o moc. Jenže nakonec to jsou vždy chudí lidé, kteří to odnesou.“

Velká změna postoje nastala v případě stavebního kodexu, který se po zemětřesení stal prioritou a vláda je v jeho vynucování mnohem striktnější, než bývala, zdůrazňuje důležitost bezpečných staveb. Ale velmi negativně hodnotí respondenti postup vlády při rekonstrukci po zemětřesení. Ta byla značně zpožděná kvůli konfliktům dvou autorit zodpovědných za tento proces, což způsobilo, že mnoho obyvatel ještě stále žije v provizorních přístřeších.

K přístupu vlády k oblasti DRR mají respondenti výhrady, ale zároveň připouštějí, že se vláda snaží investovat čas i finance do zvyšování odolnosti země, a to především po zemětřesení v roce 2015, kdy došlo k výrazné změně v postoji k riziku katastrof. Stěžejní je rekonstrukce po katastrofě, kdy by měl být kladen velký důraz na dodržování stavebního kodexu. To si vláda podle slov respondentů dobře uvědomuje a podniká kroky k zabezpečení budov pro případ dalšího zemětřesení. Rekonstrukce má však velké zpoždění, což je trnem v očích většiny organizací, protože nemohou začít se svými projekty kvůli bojům o moc. Fáze rekonstrukce je přitom velmi důležitá pro DRR programy, které se začínají implementovat právě v těchto chvílích, kdy je vzpomínka na katastrofu stále živá a lidé jsou ochotní si vzít co nejvíce z různých aktivit realizovaných organizacemi, protože si uvědomují riziko katastrofy a následky s tím spojené.

7.2.6 Postoj obyvatel země

Postoj obyvatel k riziku katastrofy ovlivňuje DRR aktivity a jejich efektivitu do značné míry. Závisí na tom ochota získávat nové znalosti a dovednosti, která se zvyšuje, čím více lidé vnímají jejich důležitost a užitečnost. Zkušenost s katastrofou tento postoj může změnit a pomoci tak v jistém smyslu efektivitě následných programů a iniciativ.

Reakce obyvatel na zemětřesení a jejich připravenost byla popsána v kapitole Efektivita iniciativ v DRR. Tato část práce je zaměřená na vnímání rizika katastrofy ze strany obyvatel a jednání ovlivněném tímto vnímáním. Je zde také popsána změna postojů obyvatel po zkušenosti se zemětřesením.

„Lidé většinou nevnímají riziko, dokud se nestane katastrofa nebo incident. Až pak začnou s nějakou ochranou. Věděli, že něco přijde, věděli o zemětřesení, ale nepodnikli žádné kroky. Neřídili se stavebním kodexem, protože by to zvýšilo náklady, a to je zajímalo více než bezpečnost.“ (Prajun). I další respondenti uvádějí finanční nákladnost zabezpečení domů jako důvod, proč se lidé neřídili kodexem. Bishnu mluví o nezájmu obyvatel, s nímž se běžně setkával během školení: „Před zemětřesením lidi moc nezajímalo poslouchat o předpovědích zemětřesení, o hrozbě zemětřesení o připravenosti. I přes to, co se stalo na Haiti a v Chile, kdy byl obrovský rozdíl v počtu obětí, přestože síla zemětřesení byla víceméně stejná. Smrt necelého tisíce lidí v Chile a více než tři sta tisíc obětí na Haiti, to nemůže být náhoda, něco v tom je. A to jsou věci, které tu říkáme lidem pořád dokola, ale oni nás neposlouchají.“

Zemětřesení však podle respondentů velmi zasáhlo do životů obyvatel a mělo velký vliv na jejich postoje k hrozbě zemětřesení. „Postoj lidí se razantně změnil po tomhle zemětřesení. A ve skutečnosti se stalo to, co je po katastrofách vlastně normální, že se veřejnost stala velmi vnímavou. Chtějí informace, chtějí to slyšet, chtějí mít znalosti, chtějí vědět víc o efektu katastrof. Znalost se hodně zlepšila. Předtím lidé neměli ponětí o tom, co jsou to litosférické desky, a teď si lidé povídají o tom, jestli se hýbou nebo ne. Postoj se hodně změnil. Je to kvůli tomu, že si lidé prošli terorem.“ (Bishnu). Podle Samity tato změna pomůže při dalších školeních v DRR: „Teď budou lidé více přemýšlet o školeních v připravenosti, díky této zkušenosti jim aktivity budou srozumitelnější, budou přemýšlet, co by jim bývalo pomohlo. Budou se více zajímat, uvědomovat si potřebnost připravenosti.“ Zásadní obrat byl také zaznamenán v oblasti stavebního kodexu, kdy jsou lidé ochotnější investovat do bezpečných domů. Shristi k tomu říká: „Lidé se řídí stavebním kodexem, protože mnoho z nich ztratilo domovy jenom proto, že se neřídili instrukcemi. Není to jen zodpovědnost vlády, ale také obyvatel, aby se řídili instrukcemi kodexu. Je jednoduché vinit ostatní, ale my trpíme a je to naše zodpovědnost, ne vlády.“ Takový postoj však podle některých nevydrží dlouho: „Vnímání rizika se mění každým dnem, lidé se přizpůsobují, lidé zapomínají, jsou to lidé. Následné otřesy stále přicházejí a lidé postupně otupují. Ale vědí o tom. Už vědí, jak se chovat, pokud přijde další zemětřesení.“ (Prajun).

Katastrofa, která Nepál postihla, má za následek kromě mnoha ztrát i zásadní posun ve vnímání rizika ze strany obyvatel. Této změny by se mělo využít především ve fázi rekonstrukce a podporovat lidi v tom, aby si stavěli bezpečné domy z kvalitních materiálů, aby investovali do přestavby svých domů, protože se to v budoucnu vyplatí.

Organizace i vláda by toho ale měla využít co nejrychleji a implementovat programy na DRR, dokud trvají vzpomínky na zemětřesení a ochota zvyšovat odolnost, tento postoj totiž podle zkušeností z historie netrvá dlouho. Jinými slovy, Nepál by se měl poučit z tohoto zemětřesení, které nebylo první a pravděpodobně ani poslední, a usilovat o to, aby následky budoucích katastrof nebyly tak rozsáhlé.

7.2.7 Ponaučení a směr DRR do budoucna

Zkušenost s katastrofou poskytuje příležitost pro poučení se z chyb, pro přehodnocení politik, strategií a přístupů, aby příště byly její následky menší. Katastrofa také prokáže, co naopak funguje a mělo by být v budoucnu podporováno. Je to příležitost pro růst země, pro její rozvoj. Zemětřesení v Nepálu v tomto není výjimkou a vláda i organizace nyní hodnotí účinnost svých programů a směr, kterým by se v budoucnu měly ubírat, aby zajistily větší odolnost země a větší připravenost na katastrofy.

7.2.7.1 Ponaučení plynoucí ze zemětřesení

V předchozí kapitole byl popsán pohled na změnu vnímání rizika zemětřesení u vlády Nepálu, jeho obyvatel a nevládních organizací působících v zemi. Tento postoj se v některých případech změnil značným způsobem, v některých bylo riziko vnímáno už před zemětřesením. Snižování rizika katastrof je nyní velkým tématem v zemi, mění se postoje, politiky a strategie v závislosti na tom, co se ukázalo jako efektivní a co ne.

„Je to velké ponaučení, zatím jsme neměli zkušenost s tak rozsáhlou katastrofou a v pomoci bylo mnoho chyb – v komunikaci, distribuci materiálu, nedostatku zboží na trhu, v rigidnosti systému. Teď probíhá revize a hodnocení reakce, uvědomujeme si, kde byly mezery, z čeho se poučit a příště bychom měli být lépe připravení.“ (Shristi). Bishnu vidí důležité ponaučení především v oblasti zabezpečení budov: „Co je faktem a důležitou lekcí pro nás a pro Nepál, je skutečnost, že zlepšování stavu budov funguje. Zemětřesení v roce 2015 bylo opravdovou zkouškou. Nebyli jsme si jistí, jestli to bude fungovat nebo ne, ale zemětřesení bylo opravdovou zkouškou a koncept rekonstrukce prokázal, že funguje a mělo by se v něm pokračovat.“ Většina respondentů vnímá příležitost, kterou jim a jejich zemi zemětřesení poskytuje: „Po velkých katastrofách v různých částech světa můžeš vidět společný jev, je to nová příležitost pro rozvoj. Tady taky očekáváme, že přijde něco dobrého z hlediska DRR a DRM.“ (Bishnu).

Na tomto rozvoji už mnoho organizací začalo pracovat a jsou diskutovány přístupy, kterým by se měli všichni věnovat.

7.2.7.2 Budoucí směr DRR v Nepálu

Koncept snižování rizika katastrof má v zemi v tuto chvíli velmi dobrou pozici, kdy se dá předpokládat, že vláda i nevládní organizace budou přicházet s různými iniciativami, které by měly být přijímané širokou veřejností. Je však důležité, aby tyto iniciativy byly efektivní a zajistily zemi větší bezpečnost.

Respondenti mají většinou jasný názor, jaké kroky by měly být podniknuty ke zvýšení odolnosti Nepálu: „DRR musí být prioritou, musí být vnímáno jako průřezové téma i v rozvojových projektech. Vláda i organizace musí vnímat jeho důležitost a podniknout adekvátní kroky.“ (Prajun). Těmito kroky je myšleno především zvýšení připravenosti skrze spolupráci s komunitami, jimž nyní organizace ale i vláda věnují speciální pozornost, protože komunity jsou těmi, kdo první reagují na katastrofu a jsou schopny vykonat mnoho práce. Podle Bishnu však tento přístup není samospasitelný a pro opravdovou změnu a posun je důležitá spolupráce s vládou: „Práce v komunitách nestačí, pokud tyhle snahy nesdílíš s ostatními, pokud nejsi napojený na systém, který zavedla vláda. Pokud to děláš v izolaci, může to být dobré pro jednu konkrétní komunitu, ale nemůže to vyřešit všechny problémy. Nejsme tu od toho, abychom poskytovali neomezené služby, měli bychom poskytovat podporu v určitý čas a postupně to předat vládě, aby v tom pokračovala, aby vnímala, jak je to důležité a postupně změnila svůj přístup a zajímala se víc o problémy v okresech. A to pak bude dobré pro nás, uvidíme, že se stala nějaká změna, že se vláda začne chovat správně. My jako organizace tady v budoucnu můžeme být, ale taky nemusíme. Vláda tu bude vždycky. Takže spolupráce s vládou je na všech úrovních důležitá pro rozvoj této země.“

Obecně se respondenti shodli, že tím, na co je skutečně nezbytné se zaměřit, je spolupráce mezi vládou, organizacemi a komunitami. Shristi k tomu říká: „Vláda, místní i mezinárodní nevládní organizace, komunity, všichni by měli spolupracovat na připravenosti a informovanosti a následně i při okamžité pomoci. Spolupráce je nezbytná a také komunikace, kdo udělá co. Musíme stavět na silných stránkách, budovat je a podle nich rozdělit role a zodpovědnosti, nikdo neví všechno. Partnerství a spolupráce přináší synergii.“

Nepál má velký potenciál stát se mnohem odolnějším při následujícím zemětřesení, které pravděpodobně v budoucnu zemi zasáhne. Země je v tuto chvíli bohatá na nevládní

organizace, kdy většina z nich si podle respondentů uvědomuje nutnost zahrnutí DRR do veškerých projektů. Zároveň revidují své předchozí programy a na základě zkušeností z roku 2015 posuzují, které koncepty se ukázaly jako efektivní a čemu by se měla věnovat pozornost. Země má vládu, jejíž program se do značné míry zabývá katastrofami a připraveností na ně, informováním obyvatel o rizicích a uplatňováním stavebního kodexu, který je pro bezpečnost Nepálu zásadní. Země má také obyvatele s živou vzpomínkou na silné zemětřesení, kdy mnoho z nich ztratilo svá obydlí a stali se svědky úmrtí více než osmi tisíců lidí. Ti by měli po zkušenostech se zemětřesením usilovat o budování svých kapacit a usnadňovat tak organizacím i vládě práci a zároveň požadovat po představitelích země, aby téma snižování rizika katastrof nezmizelo z jejich programů.

8 Diskuze

Hlavní otázka realizovaného výzkumu zněla: Jak byl Nepál připravený na zemětřesení v roce 2015 z hlediska iniciativ v oblasti snižování rizika katastrof a jak účinně se tyto iniciativy projeví při reakci na katastrofu? K jejímu zodpovězení mělo pomoci pět dílčích výzkumných otázek týkajících se tematických okruhů identifikovaných při kódování rozhovorů.

První část výzkumu byla zaměřená na strategie snižování rizika katastrof v Nepálu přijaté vládou. Za DRR je v Nepálu primárně odpovědné Ministerstvo vnitra, o němž lze říci, že bylo na poměry v regionu Jižní Asie a nejméně rozvinutých zemí aktivní ve vytváření strategií a plánů s cílem připravit se na katastrofy a omezit jejich dopady. Během výzkumného šetření bylo identifikováno pět zásadních dokumentů vytvořených Ministerstvem vnitra s přispěním dalších subjektů (například Organizace spojených národů, nevládních organizací, soukromých subjektů, stavebních techniků a dalších), z nichž největší dopad by měla mít Národní strategie pro řízení rizika katastrof (NSDRM) reagující na Akční rámec z Hyoga pro snižování rizika katastrof přijatý mezinárodním společenstvím v roce 2005. Obecně jsou nepálské dokumenty na velmi vysoké úrovni a v souladu s nejnovějšími vědeckými a technologickými poznatky v této oblasti. Nicméně zásadní je schopnost implementace strategií a plánů takovým způsobem, aby skutečně splňovaly svůj účel, což bylo předmětem druhé části výzkumu. K problematice se vyjadřovali respondenti při rozhovorech realizovaných s cílem dozvědět se o názoru zainteresovaných osob na účinnost podniknutých kroků různých aktérů ke snížení rizika katastrof. Jedna z dílčích otázek se zaměřovala právě na vládou přijaté dokumenty, jejich implementaci a účinnost. Respondenti se shodli, že psaná forma dokumentů je na vysoké úrovni, tedy že se v nich odráží vědecký i technologický pokrok v oblasti DRR, jsou přizpůsobené místním podmínkám, zodpovědnost je přenesená na místní samosprávu a ve středu zájmu je spolupráce s komunitami. Země se ale potýká s jejich uvedením do praxe, kdy strategie nefungují tak, jak by měly. Možným důvodem je údajně nedostatek kapacit pro implementaci na straně vlády i organizací a zároveň přehnaná zaměřenost na podobu dokumentů na úkor jejich realizace. Jiný pohled na situaci přináší případová studie zabývající se slabou implementací strategií DRR v Nepálu publikovaná rok před zemětřesením v Ghorka. Příčinu vidí především v politické nestabilitě Nepálu, v němž

probíhala desetiletá občanská válka do roku 2006 a zapříčinila pozastavení legislativních snah snižovat riziko katastrof (Jones, Oven, Manyena, Aryal, 2014).

Další dílčí otázka měla zjistit více o krocích podniknutých nejen vládou, ale i nevládními organizacemi za účelem snížit riziko katastrof, a především zemětřesení, před rokem 2015. Respondenti se v rozhovorech věnovali systému koordinace a kooperace nastavenému přijatými dokumenty pro případ katastrofy, kdy potenciál spatřovali zejména v aktivních okresních výborech (DDRC) odpovědných za oblast katastrof schopných snížit riziko díky svým zkušenostem s katastrofami. Na snižování rizika katastrof se však podílely i nevládní organizace realizující programy a projekty s cílem zvýšit odolnost obyvatel země vůči katastrofám, které se v Nepálu vyskytují poměrně často. Ve středu zájmu programů a iniciativ se nacházely především komunity a jejich kapacity pro zvládání rizik katastrof, což je v souladu s nejnovějšími přístupy. Vynaložené úsilí však podle informací nebylo dostatečné pro připravenost země na katastrofu velkého rozsahu, kterou zemětřesení v Ghorka nepochybně bylo. Úroveň informovanosti o rizicích a záběru programů nebyla adekvátní situaci. Zpráva Ministerstva vnitra o snižování rizika katastrof (MoHA, 2015, s. 17), stejně jako respondenti výzkumu, vidí velký prostor pro zlepšení zejména ve spolupráci různých aktérů v řízení rizika katastrof a zahrnutí aspektu DRR do všech politik přijímaných na úrovni vlády a místních orgánů. Jeden z respondentů vnímal jako nezbytnost zahrnout do programů nevládních organizací vládu, která je tím nejvlivnějším subjektem na poli DRR a je u ní třeba zvýšit pocit vlastnictví a odpovědnosti za programy. Vinu na nepřipravenosti země na zemětřesení však nese také neuspokojivý stav většiny budov zapříčiněný častou ignorací stavebního kodexu uzákoněného vládou v roce 2005 způsobenou částečně i ekonomickými možnostmi rozvojové země a jejich obyvatel žijících mnohdy v chudobě, kdy náklady na zabezpečení budov jsou pro některé příliš vysoké.

Účinností strategií snižování rizika katastrof zaměřených na zemětřesení a připravenost obyvatel, organizací a vlády se zabývala třetí z pěti dílčích otázek. Naplno se projevila až na jaře roku 2015 při reakci na zemětřesení, kdy se jako problematická ukázala především spolupráce s mezinárodními nevládními organizacemi, které často nerespektovaly nepálský systém koordinace, a způsobily tak chaos v počáteční fázi reakce. Přitom systém nastavený Národním rámcem reakce na katastrofu, který pověřil koordinací primárně DDRC, se ukázal jako efektivní, kdy tyto výbory byly schopné poskytovat důležité informace organizacím a koordinovat pomoc. Bezespory funkční

byly rekonstrukce starších a stavby nových budov realizované podle stavebního kodexu zavedeného před zemětřesením, bohužel jen zlomek budov splňoval tyto předpisy a byl schopný odolat otřesům, převážná většina nezabezpečených budov se zřítla nebo byla značně poškozena a měla za následek vysoké procento z celkového počtu 8 896 obětí. Respondenti se rovněž shodují, že se vyplatila spolupráce s komunitami na rozvoji jejich kapacit, jelikož reakce těchto komunit byla mnohem efektivnější než u ostatních. To mimo jiné potvrzuje i zpráva Mezinárodní Federace Červeného kříže (2015, s. 8), která poukazuje na okamžitou reakci místních dobrovolníků a záchranářů po zemětřesení v roce 2015. Jejich efektivitu připisují znalosti místních podmínek zranitelnosti, znalosti rizika a jeho řešení v minulosti. Zároveň jsou díky těmto znalostem schopni přicházet s řešeními, která budou riziko snižovat v budoucnu. Katastrofa nicméně upozornila na nutnost modifikace chybných nebo nedostatečných instrukcí předávaných obyvatelům Nepálu s cílem zvýšit jejich bezpečnost při zemětřesení, kdy některé chybně pojaté koncepty způsobily zbytečná úmrtí.

Hodnocení postoje vlády, nevládních organizací a obyvatel Nepálu k hrozbě zemětřesení a jeho změna po roce 2015 bylo dalším zkoumaným aspektem a předmětem jedné z dílčích otázek. Respondenti se shodli, že vláda Nepálu se tématem zabývala (vytvořila strategie, systém reakce na katastrofu, přijala zákony, organizovala koordinační setkání), avšak nebyla důsledná v realizaci strategií a vynucování zákonů, jelikož pro ni DRR před zemětřesením nebylo prioritou. Nicméně po něm byl zaznamenán velký obrat v tomto postoji, začalo být striktně vyžadováno dodržování stavebního kodexu, vláda začala také více investovat do DRR a stala se otevřenější podnětům od nevládních organizací. I přístup organizací se po této události změnil, mnoho z těch, které byly soustředěné pouze na rozvojové aktivity, před zemětřesením nezahrnovalo aspekt snižování rizika katastrof do svých programů, teď už ho však vnímají jako průřezové téma veškeré své práce. Byla kritizována rovněž nízká kvalita programů na připravenost obyvatel, kdy nevládní organizace nekladly důraz na odpovědnost vůči svým partnerům, vládě a v neposlední řadě lidem, které školily. Nutno však zmínit, že existovalo množství organizací fungujících velmi dobře i před rokem 2015, díky nimž pravděpodobně nebyly ztráty tak vysoké, jak mohly být. Například organizace NSET přinutila vládu, aby se začala zabývat rekonstrukcí křehkých staveb a společně zabezpečily více než 250 škol před zemětřesením. DPNet se snažila zvyšovat kapacity nevládních organizací fungujících v Nepálu skrze školení v oblasti DRR, koordinační mítinky a šíření stěžejních publikací. Účinnost strategií a iniciativ v DRR

však do značné míry určuje postoj obyvatel země k riziku katastrofy; pokud toto riziko nevnímají, není snadné pro ostatní aktéry zajistit celkovou připravenost země. Stejný problém byl identifikován i v případě Nepálu, kdy se obyvatelé neřídili stavebním kodexem a aktivně se nezapojovali do programů vlády nebo nevládních organizací. V letech 2011-2012 byla realizována studie o programech nevládních organizací na připravenost komunit v Nepálu se zaměřením na zemětřesení, která jako jedna z mála vidí vnímání rizika katastrofy jako zásadní faktor pro efektivitu těchto programů. Studie uvádí, že hrozba zemětřesení není dostatečně vnímána z důvodu jiných problémů a rizik, jimž obyvatelé rozvojové země musí denně čelit (stav silnic, nedostatek pitné vody, požáry). DRR zaměřené na zemětřesení ze stejného důvodu nebylo prioritou ani pro vládní instituce. Tento problém se však údajně daří překonávat díky některým organizací (například NSET) snažícím se zvýšit informovanost o rizicích a schopnosti jim odolávat (Laursen, 2015). Vnímání rizika je většinou vystupňováno po zkušenosti s danou katastrofou a stejný obrat nastal i po zemětřesení v Ghorka. Postoj se zásadně změnil po tomto zemětřesení a lidé začali být mnohem více vnímaví k poskytovaným informacím, jsou sami iniciativní a většina se dnes snaží zabezpečit své domy tak, aby byly odolné příštímu zemětřesení, účastní se různých školení a celkově zvyšuje své kapacity pro zvládání přírodních nebezpečí.

Události na jaře 2015 poskytly Nepálu a jeho obyvatelům důležitou lekci. Poslední dílčí otázka měla zjistit, jak se Nepál poučil ze zemětřesení a kam se po této zkušenosti bude ubírat snižování rizika katastrof v zemi. Jednotliví aktéři nyní přehodnocují své strategie a programy, mění se postoje a probíhají debaty o tom, co bylo efektivní a co ne. Jednoznačným ponaučením je nutnost zabezpečení budov, které před katastrofou zdaleka nebylo dostačující a způsobilo velké ztráty. Nepálské Ministerstvo vnitra vydává od roku 2009 pravidelně zprávu o katastrofách v zemi s cílem zlepšit mimo jiné národní iniciativy v DRR. Ve zprávě za rok 2015 uvádí, že zemětřesení v Ghorka bylo nad jejich síly a že musí být přehodnoceny a přijaty nové strategie, které umožní lepší připravenost na rizika katastrof a zajistí tak větší odolnost země. Zpráva stručně zmiňuje, že je v současnosti nezbytné zajistit stavbu odolných budov v Nepálu (MoHA, 2015, s. 17-32). To potvrzuje i Ohsumi (2015), který se ve své případové studii zabýval strukturou budov před zemětřesením a vlivem využitých materiálů na následný kolaps při otřesech. Zkoumá, čím byl zapříčiněn větší počet obětí na venkově než ve městech, a dochází k závěru, že je nutné zaměřit se při rekonstrukci především na venkov, a ne na města, kde se už před zemětřesením snažili dodržovat stavební předpisy. Některé zprávy a články, mezi nimi

například publikace od společnosti South Asia Disasters (2015, s. 3) o obnově Nepálu za využití Sendajského rámce, rovněž zmiňují nezbytnost větších investic do DRR v Nepálu, kdy mají na mysli zejména zabezpečení infrastruktur v zemi, a to především škol a nemocnic. Jako efektivní se podle respondentů ukázala být také spolupráce s komunitami, jelikož jsou na místě neštěstí jako první a posilování jejich kapacit se vyplácí. Nezbytnost zaměření se na lokální úroveň byla v roce 2015 posílena přijetím Cílů udržitelného rozvoje a již zmíněným Sendajským rámcem pro DRR, tudíž lze očekávat, že se nevládní organizace i vláda budou ještě více soustředit na rozvoj kapacit v komunitách, což by mohlo vést k větší odolnosti země. Pro snížení rizika katastrof je také nezbytné posílit spolupráci všech aktérů a vnímat DRR jako prioritu ve všech vládních i nevládních programech. Dalším důležitým krokem je i již započatá příprava nové Národní strategie pro řízení rizika katastrof, která bude odrážet poznatky ze zemětřesení v Ghorka a ze Sendajského rámce pro DRR přijatého OSN v roce 2015.

Odpovědí na hlavní výzkumnou otázku „Jak byl Nepál připravený na zemětřesení v roce 2015 z hlediska iniciativ v oblasti snižování rizika katastrof a jak účinně se tyto iniciativy projeví při reakci na katastrofu?“ na základě zodpovězení dílčích otázek je, že se Nepál snažil připravit na zemětřesení, ať už pomocí vládou přijatých strategií, plánů a stavebních předpisů, programů na snižování rizika katastrof realizovaných nevládními organizacemi nebo informováním obyvatelstva o potenciálním riziku. Tyto snahy nicméně nebyly dostatečně efektivní z následujících důvodů vzešlých z tohoto výzkumu:

- Pozornost věnovaná implementaci vládou přijatých strategií a dokumentů nebyla adekvátní riziku.
- Nízká kvalita a malý záběr programů mnoha nevládních organizací měly za následek špatnou informovanost a připravenost obyvatel.
- Lidé postrádali motivaci pro participaci v programech DRR a pro zvyšování svých kapacit v oblasti připravenosti, mnoho z nich nevnímalo riziko katastrofy takového měřítko.
- Nedostatečné vnímání hrozby rozsáhlého zemětřesení způsobilo ve většině případů ignoraci stavebních předpisů zajišťujících odolnost domů, což přispělo ke kolapsu více než 500 tisíců budov při zemětřesení v Ghorka.
- Systém koordinace reakce na zemětřesení stanovený v Národním rámci pro reakci na katastrofu (NDRF) fungoval na jaře 2015 s menšími nedostatky efektivně, avšak problematická byla spolupráce s některými zahraničními organizacemi nerespektujícími tento systém, což v pomoci způsobilo chaos.

- DRR nebylo pro stát potýkající se s mnoha jinými problémy před zemětřesením v roce 2015 prioritou.
- Nepál jako jedna z nejméně rozvinutých zemí s malou ekonomikou, vysokou mírou chudoby a existující korupcí má obecně nízké kapacity pro zvládnání katastrof.

Po zemětřesení v roce 2015 vyšlo mnoho studií a zpráv o reakci na tuto katastrofu, o ponaučení, které z ní plyne, a co by se nyní mělo dít na poli snižování rizika katastrof v Nepálu. Ve většině případů zprávy zahrnují aspekty popsané i ve výsledcích tohoto výzkumu, avšak často v nich chyběl již mnohokrát zmiňovaný problém s nedostatečným vnímáním rizika katastrofy ze strany obyvatel země. Ten způsobil nízkou angažovanost v programech a aktivitách snažících se zvýšit jejich připravenost, a co je zásadnější, vnímání nebezpečí nebylo dostačující k tomu, aby se lidé řídili stavebními předpisy, čímž byly značně navýšeny ztráty při zemětřesení. Vnímání rizika katastrofy a hrozby zemětřesení se v roce 2015 radikálně změnilo, čehož by mělo být využito co nejdříve, dokud přetrvává strach a vzpomínky a lidé jsou ochotni investovat čas a peníze do bezpečnosti své i svých domů. Nevládní organizace i vláda Nepálu by měly v této době přicházet s kvalitními programy na snižování rizika katastrof, spolupracovat s komunitami na rozvoji kapacit a striktně vynucovat dodržování stavebního kodexu. Díky těmto iniciativám bude Nepál lépe připravený na rizika, k nimž je tolik náchylný. I přesto, že se tyto snahy mohou projevit až za mnoho let, zkušenost ze zemětřesení, kdy více než 250 rekonstruovaných škol nacházejících se v blízkosti epicentra zemětřesení bylo schopno odolat otřesům, jasně dokazuje, že se investice do nich vyplácí.

Rozhovory pro tento výzkum byly pořízeny přesně rok od zemětřesení v Ghorka, kdy se teprve začínalo s rekonstrukcí budov. Nyní by jistě bylo přínosné zjistit, jak vláda dodržuje své sliby a dohlíží na stavbu budov v souladu s předpisy, jak se změnila její strategie a zda opravdu klade větší důraz na DRR a zaplnění mezer, které se objevily při reakci na zemětřesení (především nedostatky v oblasti logistiky a záložních plánů). Bez povšimnutí by neměly zůstat ani snahy nevládních organizací o zohledňování DRR ve všech programech a zkvalitnění těchto programů (například modifikace chybných bezpečnostních instrukcí). Vnímání rizika katastrofy postupně oslabuje, a lze tedy předpokládat, že i ochota lidí zapojovat se do programů na zvyšování připravenosti i jejich vlastní iniciativy budou časem slábnout. Jak poznamenal jeden z respondentů, katastrofy nezažíváme každý den, většinu času se nic neděje a je potom obtížné zůstat

vnímavý a obezřetný. Tento předpoklad je však značnou překážkou pro efektivitu programů na snižování rizika katastrof, bylo by tedy záhodno o problematice zjistit více a přijít s řešením, jak problém překonat. Je důležité zjistit, co přesně ovlivňuje postoj k riziku a jak místní obyvatelé namotivovat, zda je na místě pozitivní motivace například v podobě finančních příspěvků na zabezpečení jejich obydlí a živobytí za předpokladu, že splní určitá kritéria, nebo naopak negativní motivace s využitím postihů za nedodržování stavebních předpisů.

Realizovaný výzkum není vyčerpávajícím zhodnocením účinnosti strategií snižování rizika v Nepálu. K tomu by bylo nezbytné mít k dispozici rozsáhlejší časové možnosti pro zahrnutí většího počtu respondentů do výzkumu, kteří by ještě více prohloubili získané informace. Hlubší posouzení jednotlivých zjištěných aspektů by umožnilo podrobnější zmapování situace, identifikaci dalších oblastí pro zlepšení a jejich potenciální řešení. Ke komplexnímu pohledu na efektivitu strategií by nepochybně přispěli účastníci školení poskytovaných vládou nebo nevládními organizacemi, kteří mohou nejlépe posoudit, zda byly předávané instrukce účinné během zemětřesení. Za tímto účelem by bylo nezbytné zapojit do výzkumného šetření nepálsky mluvícího člověka, který by zjišťoval potřebné informace, což by však znovu vyžadovalo více času a rovněž finančních zdrojů. Značně limitující pro jakékoliv výzkumné šetření v oblasti zabezpečení domů je neexistence kompletních údajů o struktuře budov v celé zemi, jelikož stavební předpisy začaly být právně vymáhány teprve před dvanácti lety. Navíc nelze s jistotou říci, která ze schválených konstrukcí skutečně předpisům odpovídá vzhledem ke snadné uplatitelnosti stavebních techniků.

Závěr

Nepál je vnitrozemský stát nacházející se v regionu Jižní Asie, který je díky svým geografickým, geologickým, klimatickým, politickým a socioekonomickým podmínkám vystavený neustálému riziku přírodních katastrof. Některé typy katastrof zasahují zemi každoročně (například povodně, sesuvy půdy, požáry) a země je na ně víceméně připravená a schopná zvládat jejich ne až tak rozsáhlé dopady. Jednou za čas ji však zasáhne velké zemětřesení, jehož následky jsou pro tuto rozvojovou zemi značně ničivé a brání jí v rozvojových snahách. Poslední rozsáhlé zemětřesení o síle 7,8 zasáhlo Nepál na jaře roku 2015, což bylo 80 let po události podobných rozměrů.

Cílem této práce je na základě teoretického ukotvení konceptu snižování rizika katastrof zjistit, jaké strategie DRR byly přijaty v Nepálu, a ověřit, zda byly efektivní při zemětřesení v roce 2015. Text práce byl rozdělený do dvou částí, kdy první je uvedením do problematiky přírodních katastrof, konceptu snižování rizika katastrof a existujícím podmínkám v Nepálu ovlivňujícím jeho schopnost zvládat katastrofy. Hlavním bodem této empirické práce byl kvalitativní výzkum realizovaný v Nepálu rok po události, díky němuž bylo zjištěno, jak se vláda země a nevládní organizace snažily připravit na katastrofu podobného měřítka a jak se tyto snahy ukázaly být efektivními během a po zemětřesení. Tuto efektivitu hodnotili respondenti tohoto výzkumu, kteří jsou, až na jeden případ zástupce Úřadu vlády Nepálu, pracovníky místních i zahraničních nevládních organizací pobývajících v zemi dlouhodobě a mající rozsáhlé znalosti o snahách různých aktérů na poli DRR. Byli schopni identifikovat oblasti, které by pravděpodobně mohly zabránit tak vysokým ztrátám, pokud by jim byla věnována větší pozornost. Rovněž přišli s návrhy kroků pro zajištění větší odolnosti země a jejích obyvatel v budoucnu.

Snižování rizika bylo v Nepálu tématem diskutovaným již před tímto zemětřesením, ale nebyl kladen dostatečný důraz na uplatňování přijatých strategií a politik. Je tedy důležité si uvědomit, že i dobře vymyšlené a kvalitně napsané strategie a plány jsou zbytečné, pokud se nedbá na jejich uvedení do praxe. Výzkum také ukázal, jak je důležité pracovat na nejnižších úrovních. Reakce komunit po zemětřesení byla zdaleka nejúspěšnější, co se týče počtu zachráněných lidí, a předchozí snahy o rozvoj jejich kapacit se vyplatily. Mezinárodní komunita by se ovšem měla zaměřit na problém s arogancí a neochotou spolupracovat u některých organizací, které přicházejí do zemí po

katastrofách a nerespektují místní systém koordinace, čímž způsobují ještě větší a zbytečný chaos v humanitární pomoci.

Seznam použitých zkratk

CDO	Chief District Officer
DDRC	District Disaster Relief Committee
DPNet	Disaster Preparedness Network
DRM	Disaster Risk Management
DRR	Disaster Risk Reduction
HFA	Hyogo Framework for Action
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
MoHA	Ministry of Homa Affairs
MV	Ministerstvo vnitra
NSDRM	National Strategy for Disaster Risk Management
NSET	National Society for Earthquake Technology
OSN	Organizace spojených národů
SFDRR	Sendai Framework for Disaster Risk Reduction
UNDP	United Nations Development Program
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction

Seznam použitých zdrojů

ALEXANDER, D. (2012). *Disaster Risk Reduction: An Alternative Viewpoint*. International Journal of Disaster Risk Reduction 2/2012. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/257744190_Disaster_Risk_Reduction_An_Alternative_Viewpoint

CIA (2017). The World Factbook. South Asia: Nepal [on-line]. Dostupné 10.3.17 z: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/np.html>

COPPOLA, D. P. (2011). *Introduction to international disaster management*. 2nd ed. Burlington, Mass.: Butterworth-Heinemann, ISBN 978-0-12-382174-4.

DUŠKOVÁ, L., HARMÁČEK, J., KRYLOVÁ, P., OPRŠAL, Z., SYROVÁTKA, M., ŠAFAŘÍKOVÁ, S. (2011). *Encyklopedie rozvojových studií*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-2948-9.

EERI (2015). Nepal National Building Code (NBC): An Overview [on-line]. Dostupné 13.3.17 z: <http://www.eqclearinghouse.org/2015-04-25-nepal/2015/05/05/nepal-national-building-code-nbc-an-overview/>

EC (2008). *The European Consensus on Humanitarian Aid*. European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection. Dostupné z: http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf

EC (2013). *Disaster Risk Reduction: Increasing resilience by reducing disaster risk in Humanitarian action*. European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection. Dostupné z: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/prevention_preparedness/DRR_thematic_policy_doc.pdf

GIDDENS, A. (2003). *Důsledky modernity*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-15-6.

GFDRR (2016). *The making of a riskier future: How our decisions are shaping future disaster risk*. Washington: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. Dostupné z: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Riskier%20Future.pdf>

GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE (2017). Defining Humanitarian assistance [on-line]. Dostupné 19.3.17 z: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid/>

GOVERNMENT OF NEPAL (1982). *Natural Calamity Relief Act*. The Government of Nepal. Dostupné z: <http://www.nrcs.org/sites/default/files/pro-doc/natural-calamity-relief-act.pdf>

GOVERNMENT OF NEPAL (1994) *Nepal National Building Code*. The Government of Nepal, Ministry of Physical Planning and Works. Dostupné z: http://hrrpnepal.org/media/8993/nbc_000_requirement_for_state-of-the_art_design.pdf

GOVERNMENT OF NEPAL (2009). *Natural Strategy for Disaster Risk Management in Nepal*. The Government of Nepal, Ministry of Home Affairs (MoHA). Dostupné z: <http://flagship5.org.np/legal-framework/post-1/>

GOVERNMENT OF NEPAL (2013). *National Disaster Response Framework*. The Government of Nepal, Ministry of Home Affairs (MoHA). Dostupné z: [http://www.ifrc.org/docs/IDRL/2011%20National%20Disaster%20Response%20Frame work%20\(unofficial%20translation%20\).pdf](http://www.ifrc.org/docs/IDRL/2011%20National%20Disaster%20Response%20Framework%20(unofficial%20translation%20).pdf)

GUHA-SAPIR, D., HOYOIS, P., BELOW, R. (2015). *Annual Disaster Statistical Review 2015. The Numbers and Trends*. Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute of Health and Society (IRSS), Université catholique de Louvain. Dostupné z: http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2015.pdf

IDNDR (1994). *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*. Yokohama: International Decade of Natural Disasters Reduction. Dostupné z: http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf

IFRC (2015). *World Disasters Report. Focus on local actors, the key to humanitarian effectiveness*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Dostupné z: <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report/>

IFRC. Geophysical hazards: Earthquakes [on-line]. Dostupné 18.3.17 z: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/geophysical-hazards-earthquakes/>

IFRC. What is a disaster? [on-line]. Dostupné 18.3.17 z: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/>

IFRC. What is vulnerability? [on-line]. Dostupné 19.3.17 z: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/what-is-vulnerability/>

INTERACTION (2017). Humanitarian Action [on-line]. Dostupné 19.3.17 z: <https://www.interaction.org/work/humanitarian>

JOHN, A. (2016). *Community Based Disaster Risk reduction*. Přednáška konaná na Cyrilometodějské fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

JONES, S., OVEN, K. J., MANYENA, B., ARYAL, K. (2014). *Governance struggles and policy processes in disaster risk reduction: A case study from Nepal*. *Geoforum* Volume 57, November 2014. Dostupné z: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718514001687>

KOIRALA, P. K. (2014). *Country Profile: Nepal. Disaster Management Institution and System in Nepal*. The Government of Nepal, Ministry of Home Affairs (MoHA). Dostupné z: http://www.adrc.asia/countryreport/NPL/2014/FY2014A_NPL_CR.pdf

KUKAL, Z., POŠMOURNÝ, K. (2005). *Přírodní katastrofy a rizika*. Praha: Ministerstvo životního prostředí.

LAURSEN, M. R. (2015). *Community-Based Earthquake Preparedness in Nepal: A Matter of Risk Perceptions*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR. Dostupné z: <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/privatepages/Community-Based%20Earthquake%20Preparedness%20in%20Nepal%20-%20A%20Matter%20of%20Risk%20Perceptions.pdf>

MERCY CORPS (2016). Quick Facts: What do you need to know about the Nepal Earthquake [on-line]. Dostupné 12.3.2017 z:

<https://www.mercycorps.org/articles/nepal/quick-facts-what-you-need-know-about-nepal-earthquake>

MIOVSKÝ, M. (2006). *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada Publishing ISBN: 8024713624

MOHA (2015). *Nepal Disaster Report 2015*. The Government of Nepal, Ministry of Home Affairs (MoHA) and Disaster Preparedness Network-Nepal (DPNet). ISBN: 978-9937-0-0324-7. Dostupné z: <http://www.drrportal.gov.np/uploads/document/329.pdf>

MOHA (2017). Risk Profile of Nepal [on-line]. Dostupné 11.3.2017 z: <http://drrportal.gov.np/risk-profile-of-nepal>

MZV ČR (2010). Základní přehled humanitární pomoci [on-line]. Dostupné 19.3.2017 z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/humanitarni_pomoc/prirucka_WFP_pro_nevladni_organizace/zakladni_prehled_humanitarni_pomoci.html

NEWAR, K. (2004). 70 years after [on-line]. Dostupné 11.3.2017 z: <http://nepalitimes.com/news.php?id=5065#.WMQj8YE1-Ul>

NSET (2011). *Development of National Strategy for Disaster Risk Management in Nepal* (NSDRM). Kathmandu, Nepal: National Society for Earthquake Technology-Nepal (NSET). Dostupné z: <http://www.nset.org.np/nset2012/images/publicationfile/20111220153229.pdf>

OHSUMI, T. (2015). *Investigation of damage to buildings and ground truth verification for satellite data in Kathmandu Valley due to the 2015 Gorkha Earthquake*. Japan: Principal Research Fellow, Disaster Risk Unit, National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention (NIED). Dostupné z: https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/t.ohsumi-investigation_of_damage_to_buildings_and_ground_truth_verification_for_satellite_data_in_kathmandu_valley_due_to_the_2015_gorkha_earthquake.pdf

PENUUEL, B., STATTLER, M. (2011). *Encyclopedia of disaster relief*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications. ISBN 978-14129-7101-0.

PREVENTIONWEB (2006). Earthquake Risk Reduction [on-line]. Dostupné 23.3.2017 z: <http://www.preventionweb.net/educational/view/5041>

PREVENTIONWEB (2015a). Capacity [on-line]. Dostupné 20.3.2017 z: <http://www.preventionweb.net/risk/capacity>

PREVENTIONWEB (2015b). Disaster Risk [on-line]. Dostupné 20.3.2017 z: <http://www.preventionweb.net/risk/disaster-risk>

PREVENTIONWEB (2015c). Hazard [on-line]. Dostupné 20.3.2017 z: <http://www.preventionweb.net/risk/hazard>

PREVENTIONWEB (2015d). Vulnerability [on-line]. Dostupné 17.3.2017 z: <http://www.preventionweb.net/risk/vulnerability>

SOUTHASIADISASTERS (2015). Rebuilding Nepal by Implementing SFDRR [on-line]. Dostupné 30.3.2017 z: <http://www.evidenceaid.org/wp-content/uploads/2013/02/134-Snet-Rebuilding-Nepal.pdf>

STRAUSS, A., CORBIN, J. (1999). *Základy kvalitativního výzkumu: postupy a techniky metody zakotvené teorie*. Brno: Sdružení Podané ruce. ISBN 808583460X.

THE ECONOMIST (2016). The appointment is unlikely to bring much-needed stability to the country [on-line]. Dostupné 10.3.2017 z: <http://www.economist.com/news/asia/21703439-appointment-unlikely-bring-much-needed-stability-country-ex-revolutionary?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>

TWIGG, J. (2015). *Disaster Risk Reduction*. London: Humanitarian Practice Network.

UN (nedatováno). Deliver Humanitarian Aid [on-line]. Dostupné 19.3.2017 z: <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid/index.html>

UNDP (2004). Reducing Disaster Risk a Challenge for Development. A Global Report. New York: United Nations Development Programme. Dostupné z: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/reducing-disaster-risk--a-challenge-for-development.html>

UNISDR (nedatováno). What is Disaster Risk Reduction? [on-line]. Dostupné 21.3.2017 z: <http://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr>

UNISDR (2005). Hyogo Framework for Action (HFA) [on-line]. Dostupné 21.3.2017 z: <https://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

UNISDR (2009). *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva, Switzerland: United Nations, International Strategy for Disaster Reduction. Dostupné z: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf

UNISDR (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction [on-line]. Dostupné 22.3.2017 z: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

UNISDR (2016a). About the Global Platform for Disaster Risk Reduction [on-line]. Dostupné 21.3.2017 z: <http://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/en/about>

UNISDR (2016b). Annual Report 2015. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Dostupné z: http://www.unisdr.org/files/48588_unisdrannualreport2015evs.pdf

UNOCHA (nedatováno). Cluster Coordination [on-line]. Dostupné 19.3.2017 z: <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>

WB (2016a). Nepal Overview [on-line]. Dostupné 10.3.2017 z: <http://www.worldbank.org/en/country/nepal/overview>.

WB (2016b). Overview [on-line]. Dostupné 23.3.2017 z: <http://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview>

WOOD, A., APHORPE, R., BORTON, J. (2001). *Evaluating International Humanitarian Action: reflections from practitioners*. London: Zed Books. ISBN 1856499766.

WORLD VISION AUSTRALIA (2015). Country Profile: Nepal [on-line]. Dostupné 11.3.2017 z: <https://www.worldvision.com.au/docs/default-source/global-one/country-profile-nepal.pdf>