

Univerzita Palackého v Olomouci
Cyrlometodějská teologická fakulta
Katedra křesťanské sociální práce

Mezinárodní humanitární a sociální práce

Bc. Kamila Šimková

*Snižování rizika katastrof v křehkých státech: teoreticky založená
případová studie přírodních rizik a jejich snižování v Kamerunu*

Diplomová práce

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

2014

Podklad pro zadání DIPLOMOVÉ práce studenta

PŘEDKLÁDÁ:	ADRESA	OSOBNÍ ČÍSLO
Bc. ŠIMKOVÁ Kamila	Obránců Míru 488/22, Třebíč - Nové Dvory	C12362

TÉMA ČESKY:

Snižování rizika katastrof v křehkých státech: teoreticky založená případová studie přírodních rizik a jejich snižování v Kamerunu

NÁZEV ANGLICKY:

Disaster Risk Reduction in Fragile States: Theoretically Based Case Study of Natural Hazards and Risk Reduction in Cameroon

VEDOUcí PRÁCE:

Ing. Mgr. Květoslava Princová, Ph.D. - KKS

ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:

Cílem této diplomové práce je zhodnocení možností a definování problémů snižování rizika katastrof v křehkých státech. V praktické části této práce bude provedena analýza přírodních rizik a možností jejich snižování v jednom z křehkých států - Kamerunu.

Rozsah grafických prací: mapy, tabulky a grafy potřebné k vypracování tématu
Rozsah průvodní zprávy: 20 000-25 000 slov

SEZNAM DOPORUČENÉ LITERATURY:

SMITH, Keith. Environmental hazards: assessing risk and reducing disaster. 4th ed. London; New York : Routledge, 2004. xiv, 306 s. ISBN 0415318041.

BHAVNANI Rakhi, VORDZORGBE Seth, OWOR Martin, BOUSQUET Franck. Disaster Risk Reduction in the Sub-Saharan Africa Region [online]. Commission of the African Union; UN/ISDR, The World Bank, January 2008 [cit. 2013-12-20]. Dostupné z WWW: http://www.unisdr.org/files/2229_DRRinSubSaharanAfricaRegion.pdf.

BRINKERHOFF, Derick W. Developing capacity in fragile states. Public Administration and Development. 2010, vol. 30, issue 1, s. 66-78. DOI: 10.1002/pad.545. Dostupné z WWW: <http://doi.wiley.com/10.1002/pad.545>.

GASTON, Buh-Wung, Aka F. TONGWA, Clementine BURNLEY a Zouh T. ISABELLA. Local governance in disaster risk reduction in Cameroon. J?mbá: Journal of Disaster Risk Studies. 2012-06-20, vol. 4, issue 1, s. -. DOI: 10.4102/jamba.v4i1.56. Dostupné z WWW: <http://jamba.org.za/index.php/jamba/article/view/56>.

Podpis studenta: 

Datum: 16. 1. 2014

Podpis vedoucího práce: 

Datum: 16. 1. 2014

Podpis vedoucího katedry: 

Datum: 16. 1. 2014

Prohlašuji, že jsem zadanou diplomovou práci vypracovala sama a že jsem uvedla veškeré použité zdroje.

V Olomouci,

.....
Podpis

Touto cestou děkuji vedoucí mé diplomové práce Mgr. Ing. Květoslavě Princové, Ph.D. za její vstřícný přístup a cenné rady, které mi pomohly při dokončení této práce.

Abstrakt, klíčová slova

Tato diplomová práce se zabývá snižováním rizika katastrof v křehkých státech. V teoretické části práce jsou vymezeny dva klíčové pojmy – křehké státy a snižování rizika katastrof. Oba pojmy jsou definovány a podrobněji popsány. Dále jsou obecně popsány problémy při prosazování politik snižování rizika katastrof v křehkých státech. Praktická část práce je případovou studií, ve které je charakterizován Kamerun. V případové studii je uvedena základní charakteristika státu včetně jeho fyzicko-geografických podmínek a historického vývoje. Dále je provedena analýza hazardů, které se v Kamerunu vyskytují nejčastěji. Je popsán i institucionální rámec, v rámci kterého by mělo být proti katastrofám bojováno. V neposlední řadě je provedena i analýza křehkosti, tzn. uvedení základních faktorů, které přispívají ke křehkosti Kamerunu. Na závěr jsou uvedeny způsoby, jakými faktory křehkosti Kamerunu působí na snižování rizika katastrof v zemi.

Klíčová slova: snižování rizika katastrof, křehké státy, Kamerun, kapacity, zranitelnost, katastrofy, hazardy

Abstract, Keywords

This thesis focuses on disaster risk reduction in the fragile states. Two key concepts are defined in the theoretical part of the thesis - the fragile states and disaster risk reduction. Both terms are defined and described in detail. Furthermore, problems of promoting disaster risk reduction policies in the fragile states are described in general. The second part of the thesis is a case study of promoting disaster risk reduction in Cameroon. The case study introduces the basic characteristics of the state, including its physical-geographical conditions and historical development. The analysis of the hazards that occur most frequently in Cameroon is included. It also describes the institutional framework within which disasters should be fought. Finally, the analysis of fragility is included, i.e. introduction of basic factors that contribute to fragility of Cameroon. The last part of the thesis shows the ways in which the factors of fragility have impact on promoting disaster risk reduction in the country.

Keywords: disaster risk reduction, fragile states, Cameroon, capacities, vulnerability, disasters, hazards

OBSAH

Seznam tabulek.....	1
Seznam obrázků.....	1
Seznam zkratek.....	2
1. Úvod	3
2. Snižování rizika katastrof v křehkých státech	6
2.1. Křehké státy	7
2.1.1. Vývoj konceptu křehkých států	9
2.1.2. Typologie křehkých států	11
2.1.3. Možnosti posouzení křehkosti států	12
2.1.4. Příčiny křehkosti.....	13
2.1.5. Dopady křehkosti států	14
2.1.6. Poskytování rozvojové pomoci v křehkých státech	15
2.2. Koncept snižování rizika katastrof	17
2.2.1. Klasifikace hrozeb a typy katastrof	18
2.2.2. Terminologie	19
2.2.3. Vývoj konceptu snižování rizika katastrof	22
2.2.4. Fáze řízení rizika katastrof	24
2.3. Snižování rizika katastrof v křehkých státech	26
2.3.1. Zranitelnost.....	26
2.3.2. Kapacity.....	28
2.3.3. Přístupy založené na komunitách jako hlavní nástroj DRR	30
2.4. Shrnutí	31
3. Případová studie snižování rizika katastrof v Kamerunu	33
3.1. Specifika zranitelnosti a uplatňování DRR v subsaharské Africe.....	33
3.2. Základní charakteristika Kamerunu.....	35
3.3. Historický vývoj Kamerunu	36
3.4. Analýza křehkosti Kamerunu	38
3.5. Zhodnocení snižování rizika katastrof na národní úrovni	44
3.5.1. Zhodnocení hrozeb	45
3.5.2. Právní a institucionální rámec DRR v Kamerunu	51
3.6. Dimenze křehkosti ovlivňující zranitelnost a uplatňování DRR.....	52
3.6.1. Dimenze křehkosti zvyšující zranitelnost obyvatel.....	52
3.6.2. Limity při uplatňování DRR v Kamerunu.....	53
4. Závěr.....	55
5. Seznam literatury	56

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Rozdíly mezi kapacitami a vůlí států pro vykonávání základních státních funkcí.....	8
Tabulka č. 2: Základní kategorie křehkých států.....	11
Tabulka č. 3: Vybrané indikátory pro měření křehkosti států.....	13
Tabulka č. 4: Klasifikace hazardů	18
Tabulka č. 5. Existující rizika podle jednotlivých provincií.....	46
Tabulka č. 6: Počty obětí a počty zasažených přírodními katastrofami (od r. 1900 do r. 2014).....	47

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Mapa Kamerunu.....	36
Obrázek č. 4: CIFP ukazatele Kamerunu pro rok 2012.....	39
Obrázek č. 2: Katastrofy podle počtu obětí na životech (od r. 1900 do r. 2014)	47
Obrázek č. 3: Katastrofy podle počtu zasažených (od r. 1900 do r. 2014).....	48

Seznam zkratk

CBA	Community based approaches (přístupy založené na komunitách)
CFA frank	Franc des Communautés Financières d'Afrique (Středoafriický frank)
CIFP	Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index
DRM	Disaster risk management (Řízení rizika katastrof)
DRR	Disaster risk reduction (Snižování rizika katastrof)
ECHO	Humanitarian Aid and Civil Protection Department of the European Commission (Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu)
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction (Mezinárodní strategie pro snižování katastrof)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
OSN	Organizace spojených národů
UNDP	United Nations Development Programme (Rozvojový program Organizace spojených národů)
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Úřad Organizace spojených národů pro snižování rizika katastrof)

1. Úvod

Počet katastrof a jejich dopadů se celosvětově zvyšuje. Není proto divu, že relativně nový koncept snižování rizika katastrof poutá čím dál více pozornosti. Ačkoliv je snižování rizika katastrof správným krokem zachraňujícím životy, zdraví a majetky lidí, mnohdy jej není snadné uplatňovat. Stejně jako rozvojové programy, tak i politiky snižování rizika katastrof je asi nejtěžší implementovat v zemích, kterým říkáme křehké, slabé, či hroučící se. Chybějící vůle vlád pro ochranu svých obyvatel společně s nedostatečně rozvinutými kapacitami klade různé překážky rozvoji států. Zároveň nestabilita těchto států ohrožuje bezpečnost nejen vnitrostátní, ale i regionální a globální. Právě koncepty snižování rizika katastrof a křehkých států a jejich vzájemným propojováním se zabývá tato práce.

Cílem této práce je zjistit, jak se dá relativně nový koncept snižování rizika katastrof, který leží na pomezí rozvojové a humanitární práce, uplatňovat v křehkých zemích. V těch je všeobecně prosazování rozvojových projektů náročné vzhledem k mnoha faktorům, které rozvojové snahy ztěžují či dokonce znemožňují. Snižování rizika katastrof bude zkoumáno do hloubky v kontextu Kamerunu, jednoho z křehkých států v subsaharské Africe.

Práce bude rozdělena na dvě části, a to na teoretickou a praktickou. První část se bude zabývat teoretickými poznatky o snižování rizika katastrof v křehkých státech. V praktické části bude pro výzkum využita metoda kvalitativního výzkumu, a to případová studie. V rámci případové studie bude charakterizován Kamerun, jeden z křehkých států. Budou popsány základní příčiny křehkosti, přírodní hrozby ohrožující obyvatele země, a stav snižování rizika katastrof v tomto státě.

První část bude využívat zejména metody rešerše a následné kompilace poznatků získaných z odborné literatury. Tato část bude rozdělena na tři hlavní kapitoly. První kapitola má za úkol přiblížit koncept křehkých států. Následující kapitola se bude zabývat konceptem snižování rizika katastrof a poslední kapitola v této části přiblíží možnosti a překážky pro snižování rizika katastrof v křehkých státech.

V první kapitole teoretické části budou charakterizovány křehké státy. Součástí této kapitoly bude základní definice křehkých států a vývoj konceptu. Budou v ní též popsány

důsledky křehkosti pro rozvoj v křehkých státech. Zde se bude práce opírat zejména o knihu *Weak Links: Fragile states, Global Threats and International Security* (Patrick, 2011) a cizojazyčné odborné články, např. *Fragile States and Development Policy* (Besley, Persson, 2011), *Official development assistance in fragile states* (Cariter-Berrson, 2011), *Grasping the Strengths of Fragile States: Aid Effectiveness between 'Top-down' and 'Bottom-up' Statebuilding* (Wennmann, 2010). Některá data budou čerpána i z publikací mezinárodních organizací - *Why we need to work more effectively in fragile states* (DFID, 2005) nebo *Users' Guide on Measuring Fragility* (DIE, 2009).

Druhá kapitola pojednává o snižování rizika katastrof. V této části je potřeba pro lepší pochopení konceptu uvést základní terminologii, která se ke snižování rizika katastrof vztahuje. Dále bude popsán historický vývoj konceptu a možnosti, které se pro řízení rizika katastrof nabízí. Stěžejním zdrojem informací pro kapitolu pojednávající o konceptu snižování rizika katastrof je kniha *Introduction to International Disaster Management* (Coppola, 2011) či příručka organizace Člověk v tísni *Disaster Risk Reduction, Handbook* (Divišová, 2010). Mnoho informací je též čerpáno z materiálů Úřadu Organizace spojených národů pro snižování rizika katastrof (UNISDR).

Poslední kapitola v teoretické části má za úkol přiblížit problémy, kterým čelí mezinárodní komunita i rozvojové země při snižování rizika katastrof v kontextu křehkých států. Kapitola se bude zabývat hlavně dvěma pojmy, které propojují koncepty křehkých států a snižování rizika katastrof. Těmito pojmy jsou zranitelnost a kapacity. Kapitola se bude také věnovat přístupům založených na komunitách, které jsou vhodným nástrojem pro snižování rizika katastrof v křehkých státech. Opomenuta nebude ani specifika zranitelnosti v subsaharské Africe, kde je tzv. křehkých států nejvíce. Tato kapitola se bude opírat zejména o akademické články, například *Empowerment in fragile states and situations of fragility* (Hilker, 2012), *Developing Capacity in Fragile States* (Brinkerhoff, 2009), *Fragility at the local level: Challenges to building local state – citizen relations in fragile settings* (Oosterom, 2009) nebo *Disaster risk reduction; Mitigation and preparedness in development and emergency programming* (Twigg, 2004).

V praktické části práce bude provedena případová studie snižování rizika katastrof v Kamerunu. Budou uvedeny základní údaje o zemi, charakterizovány fyzicko-geografické podmínky a historický vývoj. Dále bude provedena analýza snižování rizika katastrof na národní úrovni, do které bude zahrnuta charakteristika nejčastějších přírodních hrozeb

a institucionální rámec, ve kterém budou uvedeny způsoby, jakými se kamerunská vláda snaží o snižování rizika katastrof v Kamerunu. Na základě této případové studie by mělo dojít k hlubšímu porozumění konceptu snižování rizika katastrof v kontextu křehkých států.

V případové studii budou využity odborné články o snižování rizika v Kamerunu, např. *Local governance in disaster risk reduction in Cameroon* (Gaston et al.) nebo *Governance of disaster risk reduction in Cameroon: The need to empower local government* (Bang, 2013). Pro analýzu křehkosti Kamerunu je využit rámec navrhovaný projektem „Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index“ (CIFP). V analýze křehkosti jsou využívány data mezinárodních organizací, jako Africké rozvojové banky, Světové banky, organizace Freedom House, Transparency International atd.

2. Snižování rizika katastrof v křehkých státech

Snižování rizika katastrof (Disaster risk reduction, dále DRR) je jednou z nových strategií, které vznikly díky propojování humanitární a rozvojové pomoci (Princová, 2012: s. 37-38). Již od 50. let 20. století dochází k umělému rozdělení mezi humanitární a rozvojovou pomocí. Rozdělování těchto druhů pomoci bylo opodstatněné zejména rozdílnými prameny, na kterých jsou oba druhy založeny. Humanitární pomoc je založená na mezinárodním humanitárním právu, kdežto rozvojová pomoc na lidských právech. Tento rozdíl se ale začíná stírat, obzvláště po přijetí Humanitární charty, která je založená nejen na mezinárodním humanitárním právu, ale i na lidských právech a uprchlickém právu (Slim, 2000: s. 491).

Další propojování obou druhů pomoci je žádoucí hlavně z praktických důvodů, protože se pak méně často překrývají aktivity a vytváří se dlouhodobě udržitelná situace v oblastech, kde došlo ke krizi. Spolupráce mezi různými druhy pomoci – jak humanitární, tak rozvojovou – je důležitá zejména v nestabilních a křehkých situacích (Princová, 2012: s. 37). V křehkých státech žije přibližně 1,5 miliardy lidí. Počet zemí, které čelí konfliktu nebo nebezpečí vzniku konfliktu je stále vysoký a následky křehkosti se projevují jak na lokální úrovni, tak regionálně, a dokonce i globálně.

Nestabilita těchto států negativně ovlivňuje výsledky rozvojových programů. Z těchto důvodů se křehké státy dostávají stále více do popředí zájmu mezinárodní komunity. V roce 2007 byl OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) přijat dokument s názvem *Dobrá mezinárodní činnost v křehkých státech a situacích* (Good International Engagement in Fragile States and Situations). Po přijetí Pařížské deklarace o efektivitě pomoci a Akčního programu z Akkry se tento dokument stal doplňkem k oběma později přijatým iniciativám (OECD, 2011: s. 3-11).

Do popředí mezinárodního zájmu se dostává v poslední době i koncept snižování rizika katastrof. Například zapojení ECHO (Humanitarian Aid and Civil Protection department of the European Commission, Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu) v této oblasti se za poslední desetiletí výrazně zvýšilo, a to jak v počtu různých aktivit, tak co se týče objemu poskytnutých prostředků (European Commission, 2014). I tak jsou ale prostředky stále nedostatečné. Za posledních 20 let představoval

objem finančních prostředků určených na DRR pouze 0,4 % z celkové zahraniční pomoci (Kellett, Caravani, 2013: s. 5).

Charakterizováním obou konceptů se zabývají následující dvě kapitoly. V první kapitole je přiblížen koncept křehkých států. V následující kapitole je popsán koncept snižování rizika katastrof. V třetí a zároveň poslední kapitole teoretické části této práce budou oba koncepty propojeny. Úkolem třetí kapitoly je vysvětlit, jak křehkost státu ovlivňuje zranitelnost komunit a jednotlivců, a zároveň poskytnou přehled jakým způsobem se dá uplatňovat snižování rizika katastrof v křehkých státech a situacích

2.1. Křehké státy

Termíny jako jsou slabý, selhávající či upadající stát se objevily v politické vědě poměrně nedávno. Výzkum orientovaný na křehké, slabé či zhroucené státy je odpovědí na některé politické procesy (např. dekolonizace, vznik státních jednotek, které nejsou schopné naplňovat klasické funkce státu), které byly pro vznik států důležité zejména v druhé polovině 20. století (Šmíd, Vaňura, 2009: s. 44). I přes nespornou potřebu jednotně vymezit pojmy jako je křehký či slabý stát zůstává samotná myšlenka státní křehkosti neuchopitelným konceptem. Křehkost států je tak doposud těžké kvantifikovat či hodnotit (Carment, Samy, Prest, 2008: s. 349).

Státy, na které se zaměřuje tato práce, jsou nazývány *křehkými státy* (fragile states). Termín křehký stát definuje dynamiku dočasného procesu. Na konci tohoto procesu dochází buď k obnově stávajícího režimu, jeho transformaci či nastolení nového režimu. V extrémním případě může dojít ke vzniku nových států na území toho starého, či možné integraci s okolními státy (Šmíd, Vaňura, 2009: s. 47).

Křehké státy postrádají autoritu pro zajištění bezpečnosti v rámci svých hranic, nemají dostatečné kapacity pro zajištění sociálních služeb potřebných pro své obyvatele (Carment et al., 2010: s. 5). Špatné vztahy mezi společností a státem ještě přispívají k větší křehkosti ve státě, protože klesá legitimita státní moci v očích veřejnosti a zároveň se zvyšuje zranitelnost společnosti vůči ozbrojenému násilí a nemocem (Wennmann, 2010: s. 8). Existují různé definice křehkých států, všechny se ale shodují na tom, že křehké státy mohou být charakterizovány nedostatkem vůle

nebo nedostatečnými kapacitami pro výkon klíčových funkcí státu, případně obojím (Brinkerhoff, 2010: s. 66). Termín křehký stát se stal častým výrazem pro označování všech rozvojových zemí i přesto, že za křehké státy mohou být považovány státy s nízkými, středními i vysokými příjmy (Wennmann, 2010: s. 8).

Podle definice OECD (nedatováno) je za křehký považován „*stát s nedostatečnou schopností vykonávat základní státní funkce vládnutí populaci a svému území a který postrádá schopnost či politickou vůli k vytvoření vzájemně konstruktivní a posilující vztahy se společností*“. Podle různých definicí mezinárodních organizací je jako křehký stát vymezeno na 30 až 50 států, z nichž mnoho bylo nebo je zasaženo vleklým konfliktem (Carment, Samy, Prest, 2008: s. 349). Většina států považovaných za křehké se nachází v Africe (Baliamoune-Lutz, 2009: s. 878).

Tabulka č. 1: Rozdíly mezi kapacitami a vůlí států pro vykonávání základních státních funkcí

	Nedostatečné kapacity	Nedostatek vůle
Státní autorita při zajišťování bezpečnosti	<ul style="list-style-type: none"> - Stát postrádá jasné mezinárodní uznání suverenity. - Stát nedokáže kontrolovat své vnější hranice nebo celé své území z důvodu velké rozlohy. 	<ul style="list-style-type: none"> - Jedna nebo více skupin jsou podrobeny systematickému násilí nebo jim není záměrně poskytována ochrana státem.
Efektivní výkon politické moci	<ul style="list-style-type: none"> - Exekutivní moc státu není podrobena kontrole, ať už oficiálními či neoficiálními způsoby. - Neexistuje žádný efektivní způsob pro politickou participaci. 	<ul style="list-style-type: none"> - Některé skupiny obyvatelstva jsou systematicky vyloučeny z účasti na politických procesech.
Ekonomická správa	<ul style="list-style-type: none"> - Slabé nástroje správy veřejných finančních zdrojů, např. rozpočtový cyklus a plánovací procesy. 	<ul style="list-style-type: none"> - Neprůhledné nakládání se zisky z těžby přírodních zdrojů patřících státu.
Administrativní kapacity pro zajištění služeb	<ul style="list-style-type: none"> - Příjmy do státního rozpočtu z vybraných daní jsou menší než 15 % hrubého domácího produktu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Přístup k veřejným službám je v některých regionech země či pro určitou skupinu obyvatel záměrně omezován.

Zdroj: Zpracováno podle DFID, 2005: 8

Nejhoršími případy křehkosti jsou tzv. selhávající státy, v extrémních případech až zhroutené státy. Pro *selhávající státy* (failed states) jsou charakteristické konflikty, humanitární krize a ekonomický kolaps. Vlády takovýchto států nedokáží uplatňovat svou legitimitu a autoritu na celém území státu, svoje funkce stát vykonává pouze v určitých regionech nebo pro určité skupiny obyvatel (Carment et al., 2010: s. 5).

Zhroutené státy (collapsed states) jsou takové státy, ve kterých neexistuje centrální vláda. Tyto státy jsou pouze vyznačeným územím na mapě, nemají další základní atributy státu, tzn. státní autoritu, legitimitu a kapacity (Carment et al., 2010: s. 5). Zhroutený stát je extrémní a velmi vzácnou formou selhání státu, kdy se oblast bez soudržné síly státu stane pouze místem pro souboj povstaleckých skupin a nestátních ozbrojených aktérů (Šmíd, Vaňura, 2009: s. 47).

2.1.1. Vývoj konceptu křehkých států

Současný diskurz zabývající se křehkými státy je výsledkem čtyř vzájemně provázaných směrů vývoje mezinárodního společenství. Vzhledem k neúspěchům rozvojových snah si dárci mezinárodní pomoci začali uvědomovat, že rychlejšího udržitelného společenského a ekonomického rozvoje v rozvojových státech nelze beze změn státních politik a institucí v rozvojových státech dosáhnout. Vynořily se také hrozby globální bezpečnosti související s existencí křehkých a slabých států. Diskurz je zároveň reakcí na peacebuildingové aktivity Organizace spojených národů a změny v bezpečnostní agendě po skončení studené války (Wennmann, 2010: s. 8).

Rozvojová pomoc, která má své kořeny v době po druhé světové válce, byla většinou zaměřována na ekonomiku států namísto státních institucí, protože byl význam trhu kladen nad význam fungujících státních struktur. Dnes se ale dostává důležitost státu pro rozvoj do popředí (Wennmann, 2010: s. 6). Dárci mezinárodní rozvojové a humanitární pomoci byli totiž stále více konfrontováni s neúspěšností rozvojové pomoci ve státech, které jsou dnes označovány za slabé, křehké či hroučící se (Besley, Persson, 2011: s. 371). Pozitivní přínos rozvojové pomoci pro ekonomický růst, snižování chudoby a schopnost efektivně absorbovat další příjmy je totiž významně nižší v zemích, kde státní struktury nefungují správně, než v rozvojových státech s dobrým vládnutím (Balioune-Lutz, McGilivray, 2008: s. 1). V dnešní době se již upouští

od názoru, že nejdůležitější pro rozvoj chudých zemí je trh. Spíše se začíná prosazovat názor, že silný a fungující stát je hlavním nástrojem pro řešení chudoby, ozbrojených konfliktů a udržitelného rozvoje (Wennmann, 2010: s. 2).

Obecně lze identifikovat tři výzkumné přístupy, které se zabývají konceptem křehkosti – rozvojově orientovaný, konfliktně orientovaný a přístup orientovaný na stabilitu. Rozvojově orientovaný přístup je typický zejména pro Světovou banku (World Bank, WB) či Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Počátky tohoto přístupu se dají vysledovat do období, kdy se začaly zkoumat dopady programů strukturálního přizpůsobení a tržně orientované reformy na příjemce mezinárodní pomoci. Začaly být zkoumány důvody, proč v některých státech nezaznamenaly tyto zásahy do ekonomiky příliš mnoho pozitiv, ale spíše byly provázeny zmatkem a často velmi nerovným růstem. V těchto státech se rozvojové snahy zdály být Mezinárodní organizace se začaly snažit o nové přístupy ke křehkým či slabým státům. Příkladem takovýchto aktivit může být například Pařížská deklarace o efektivitě pomoci, přijatá v roce 2005. Jejím cílem je zvýšit efektivitu pomoci a zdůrazňuje nutnost podpory partnerských zemí při posilování kapacit pro vládnutí (OECD, 2005/2008: s. 1).

Konfliktně orientovaný přístup začal být uplatňován v 90. letech, kdy se důraz začal klást na prevenci konfliktů a systém včasného varování. Tento trend byl reakcí na konflikty ve Rwandě, Sierra Leone, Somálsku, Haiti a dalších státech. Pozornost se také upřela na vnitrostátní konflikty, které, narozdíl od mezinárodních konfliktů, začaly být mnohem častější. Snahy o předvídání etnických konfliktů nakonec vyústily ve vznik Indexu zhroucení státu (The Failed State Index) vydávaný organizací The Fund for Peace.

Poslední přístup se soustředí na hrozby, které slabé a zhroucené státy představují pro sousední země a celý mezinárodní systém (Carment, Samy, Prest, 2008: s. 352). Pozornost mezinárodního společenství se směrem ke křehkým a zhrouceným státům upnula po teroristických útocích z 11. září v roce 2001. V té době bohaté západní státy identifikovaly slabé a zhroucené státy jako obrovskou hrozbu, které je potřeba věnovat pozornost (Patrick, 2011: s. 4-5).

2.1.2. Typologie křehkých států

Ze základních charakteristik křehkých států (nedostatek vůle nebo kapacit) lze vyvodit čtyři základní kategorie křehkých států podle jejich kapacit a vůle: 1) relativně dobře fungující státy („good performers“), 2) slabé, ale ochotné státy, 3) silné, ale nezodpovědné státy, 4) a slabé státy (jak bez vůle, tak kapacit) (Wennmann, 2010: s. 8).

Tabulka č. 2: Základní kategorie křehkých států

	Dostatek vůle	Nedostatek vůle
Dostatečné kapacity	Relativně dobře fungující státy (např. Senegal, Botswana)	Silné, ale nezodpovědné státy (např. Barma, Zimbabwe)
Nedostatečné kapacity	Slabé, ale ochotné státy (např. Mozambik, Mali)	Slabé státy (bez vůle a bez dostatečných kapacit (např. Demokratická republika Kongo, Haiti do r. 2006)

Zdroj: zpracováno podle Patrick, 2011: s. 38.

Dále lze rozlišovat mezi několika druhy křehkých států v závislosti na jejich konkrétní situaci a směru vývoje k lepšímu či horšímu. Kategorie se mohou navzájem prolínat. Státy v jednotlivých kategoriích vyžadují jiné přístupy případných intervencí (Patrick, 2011: s. 36; Hilker, 2012).

Postkonfliktní země: Státy, které se zotavují z konfliktu, čelí mnohým náročným výzvám. Vláda musí získat legitimitu od svých obyvatel, znovu nastartovat ekonomiku, vybudovat poničenou infrastrukturu a chránit zranitelnou populaci před možným násilím. Příkladem mohou být Libérie a Mozambik (Patrick, 2011: s. 37).

Křehké státy bohaté na přírodní zdroje: V těchto zemích zisky z prodeje přírodních zdrojů podporují korupci a klientelismus. Vlády takovýchto zemí jsou často silné, ale neochotné a nezodpovědné vůči svým obyvatelům (Hilker, 2012). Jako příklad u tohoto typu mohou sloužit Nigérie, Angola či Rovnická Guinea (Patrick, 2011: s. 36).

Křehké státy s nedostatečnými kapacitami: Toto označení se vztahuje k zemím, které stagnují ve svém rozvoji a jsou často závislé na zahraniční pomoci. Tyto země většinou nejsou výrazně ohroženy ozbrojeným konfliktem, zato je sužuje pomalý ekonomický růst a slabé politické instituce¹. Typickými příklady pro tuto kategorii jsou Zambie a Bangladéš.

Situace zhoršující se politické situace: Tato kategorie zahrnuje státy, které jsou poznamenány zhoršujícím se výkonem politických institucí a ekonomickým poklesem. Problémy, kterým tyto státy čelí, zvyšují riziko konfliktu a případného státního kolapsu. V této situaci se nacházelo Zimbabwe na začátku 21. století nebo Pákistán mezi lety 2008 a 2010 (Patrick, 2011: s. 36; Hilker, 2012).

Země s diktátorskými režimy: Mnohé z velmi slabých států mají paradoxně velmi silnou diktátorskou vládu. V těchto zemích se autoritářský politický režim zdá být navenek velmi silný, ale ve skutečnosti stojí na křehkých základech. Takovými státy jsou např. Severní Korea nebo Uzbekistán (Patrick, 2011: s. 36).

2.1.3. Možnosti posouzení křehkosti států

Mezi jednotlivými státy, které jsou považovány za křehké, existují velké rozdíly. Příčiny slabého státu mohou být jak vnitřní, tak vnější. Je proto potřeba analyzovat specifické nedostatky každého křehkého státu a společnosti, aby mohla být poskytnuta adekvátní podpora jednotlivým příjemcům mezinárodní pomoci. Neexistuje jednotný přístup k rozvojovým programům, který by byl vhodný pro všechny křehké státy vzhledem k obrovským rozdílům jak mezi státy, tak mezi jednotlivými regiony v rámci jednoho státu. Proto je potřeba provést analýzu daného lokálního nebo národního kontextu, kde chce donor implementovat nějaký rozvojový program (Hilker, 2012).

Při měření křehkosti států se jako vzor používají západní demokracie, které slouží jako ideál silného a úspěšného státu. Indikátory státní křehkosti se snaží o měření nedostatků státních kapacit při plnění určitých funkcí státu. Měření křehkosti se věnuje

¹ Politické instituce jsou rámce pravidel udávající normy pro chování politických aktérů, kteří vykonávají, přerozdělují a vynucují politickou moc. Mohou být formální (národní policie), neformální (soudy jednáající podle zvykového práva), státní (parlament) a nestátní (nevládní neziskové organizace) (Vallings, Moreno-Torres, 2005: s. 6).

několik projektů, které využívají různé indikátory a rozdílné metody pro zařazení států do kategorií. Tím pádem udává každý způsob měření jiné výsledky a je těžké na základě těchto srovnání s lišícími se výsledky pro každý stát definovat strategické priority pro rozvojové intervence (Wennmann, 2010: s. 17).

Tabulka č. 3: Vybrané indikátory pro měření křehkosti států

Indikátor	Autor indikátoru
Bertelsmannův indikátor státní slabosti (Bertelsmann State Weakness Index)	Bertelsmann Stiftung (Mnichovská univerzita)
Státní indikátory pro Foreign Policy – Index křehkosti (Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index)	Carletonská Univerzita
Státní politika a institucionální zhodnocení (Country Policy and Institutional Assessment)	Světová banka
Index zhroucených států (Failed States Index)	Fund for Peace
Index světového míru (Global Peace Index)	Institut pro ekonomiku a mír
Index afrického vládnutí (Index of African Governance)	Harvardská univerzita
Index slabosti států v rozvojovém světě (Index of State Weakness in the Developing World)	Brookingův institut
Index politické nestability (Political Instability Index)	The Economist Group
Index křehkosti států (State Fragility Index)	Univerzita George Masona
Světové indikátory vládnutí, politické stability a násilí (World Governance Indicators, Political Stability and Absence of Violence)	Světová banka

Zdroj: Zpracováno podle DIE, 2009: s. 2.

2.1.4. Příčiny křehkosti

Křehkost je následkem velkého množství faktorů. Jsou to faktory politické a sociální (Carment, Samy, Prest, 2008: s. 366). Křehké státy mají spoustu strukturálních

problémů, které jim neumožňují začít proces dlouhodobého udržitelného růstu (Cartier-Bresson, 2011: s. 496). Slabé instituce jsou základním předpokladem pro vznik křehkosti státu. Každý křehký stát je unikátní a příčiny křehkosti se mezi jednotlivými státy různí. Lze ale identifikovat určité faktory, které mají tyto státy společné. Příčinou vzniku křehkosti jsou slabé instituce, ekonomický pokles, chudoba a násilný konflikt. Svou roli také může sehrát historie země a geografická poloha, zejména vývoj v sousedních zemích (Vallings, Moreno-Torres, 2005: s. 4).

Převládající příčinou pro křehkost států jsou současné instituce (Bertocchi, Guerzoni, 2010: s. 21). Pro pochopení křehkosti státu je klíčové identifikovat slabé stránky státních institucí. Slabost institucí lze vysvětlit v rámci tří hlavních faktorů. Jsou jimi způsoby výběru těch, kteří jsou u moci, způsob kontroly nad státními institucemi a míra veřejné participace v politických procesech (Vallings, Moreno-Torres, 2005: s. 2).

V křehkých státech mohou převládající instituce udržovat stav křehkosti několika způsoby. Určitá institucionální uspořádání mohou způsobovat nebo prohlubovat křehkost společnosti tím, že ustanovují nerovnost ve společnosti skrze nerovný přístup k majetku a zdrojům. Politické instituce mohou vést k vytvoření a posilování elit, jejichž zájmy nebo zájmy jejich vlastní etnické skupiny jsou prosazovány na úkor zbytku obyvatel státu. Slabé a špatně nastavené politické instituce jsou možným důvodem pro špatný výkon ekonomiky státu a zvyšují pravděpodobnost vnitrostátního konfliktu (Baliamoune-Lutz, 2009: s. 879).

2.1.5. Dopady křehkosti států

V křehkých státech se může celková situace stát velmi rychle nestabilní. Nepředvídatelné náhlé šoky, které mohou vést až ke zhroucení států, mohou být vnitřní i vnější. Mohou to být přírodní katastrofy, státní převraty či vraždy významných politických vůdců, náhlý pokles cen primárních surovin na mezinárodních trzích, popřípadě světové či regionální finanční krize (Patrick, 2011: s. 40).

Nejvýraznějším a zároveň nejničivějším projevem křehkosti je násilný konflikt, který je nejzazším stádiem v procesu křehkosti. Násilí ale není pouze výsledkem křehkosti. Může být zároveň i příčinou pro prohlubující se křehkost v budoucnu

(Vallings, Moreno-Torres, 2005: s. 2). Nestabilní situace pak může lákat do země kriminální a teroristické sítě, které nestabilitu ještě zvýší (DFID, 2005: s. 10). Ztráta kontroly nad územím křehkých států vládou jsou úzce propojeny s nárůstem počtu ozbrojených konfliktů. Ozbrojený konflikt v jednom státě se může snadno přelít přes hranice do sousedních států a narušit bezpečnost v celém regionu a dokonce vést k celosvětové nestabilitě (Debiel, 2006: s. 4). Největší hrozbou jsou pak zhroucené státy (např. Afghánistán, Somálsko a Súdán), kde se mohou shromažďovat teroristické organizace a plánovat útoky (François, Sud, 2006: s. 141).

Situace v křehkých státech také představuje hrozbu lidské bezpečnosti² a klade překážky pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí (Debiel, 2006: s. 1). Křehké státy jsou domovem pro přibližně 14 % celosvětové populace. Těchto 14 % procent lidí zároveň představuje téměř jednu třetinu lidí žijících v extrémní chudobě, tzn. méně než 1,25 USD na den. Pomalý rozvoj křehkých států tak výrazně omezuje možnost dosáhnout výsledků stanovených Rozvojovými cíly tisíciletí (Vallings, Moreno-Torres, 2005: s. 5).

2.1.6. Poskytování rozvojové pomoci v křehkých státech

Poslední dobou se donoři začali soustředit zejména na státy, které jsou v rozvoji úspěšnější díky lepšímu vládnutí. Proto je méně finančních prostředků rozvojové spolupráce alokováno právě do křehkých států, kde je prostředí pro rozvoj méně příznivé a efektivita rozvojové spolupráce mnohem nižší (Brinkerhoff, 2009: s. 67). Státy, které jsou dárci mezinárodní pomoci, jsou konfrontovány s dopady křehkosti státu na své rozvojové politiky (Besley, Persson, 2011: s. 371). Vlády bohatých států nechtějí plýtvat rozvojovou pomocí a proto je pravděpodobné, že nebudou investovat své prostředky do křehkých států, kde není rozvojová pomoc tolik efektivní jako v jiných rozvojových státech (Cartier-Bresson, 2011: s. 495). Od poloviny 90. let zaměření donorů na země s efektivnějšími vládami a makroekonomickými politikami vedlo k zanedbávání křehkých států (DFID, 2005, s. 5).

² Koncept lidské bezpečnosti začal být ústředním tématem pro mezinárodní společenství v 90. letech 20. století. Koncept lidské bezpečnosti vyžaduje, aby byly politiky mezinárodních organizací cíleny na ochranu jednotlivců, ne pouze na ochranu státní suverenity, jak tomu bylo do této doby. Základním cílem konceptu je zajistit jednotlivcům bezpečnost a základní lidská práva (Zwierlein, Graf, 2010: s.7).

Existují tři důvody pro selhání mezinárodní rozvojové pomoci při snižování chudoby v křehkých státech. Zaprvé, křehkým státům se nedostává dostatečných objemů pomoci, mezinárodní pomoc není těmto státům poskytována ve vhodnou dobu a je často poskytována nevhodným způsobem. V křehkých státech je alokováno významně menší objem pomoci, než by byla potřeba. Donoři také poskytují pomoc křehkým státům až poté, co dojde ke krizi. Zdroje mezinárodní rozvojové pomoci pro křehké státy jsou většinou výrazně nestálé, což ještě zhoršuje pozici již tak slabých vlád, jejichž příjmy jsou vysoce nejisté. Většina pomoci pro křehké státy je doručena skrze krátkodobé nekoordinované projekty, které nejsou zastřešeny jakoukoliv širší rozvojovou strategií (DFID, 2005: s. 11-12).

V budoucnu se ale tento trend může znatelně změnit. Křehké státy jsou vnímány jako státy, které se v budoucnu mohou zhroutit. Rozvinuté země nemohou dlouhodobě ignorovat náchylnost křehkých států k celkovému kolapsu či zhroucení. Proto se snaží působit v křehkých státech preventivně, aby ke zhroucení nedošlo (François, Sud, 2006: s. 145).

2.2. Koncept snižování rizika katastrof

Počet katastrof stále roste a jejich následky jsou čím dál horší. Od roku 1970 si přírodní katastrofy vyžádaly na 3,3 milionů životů, tzn. v průměru 82 500 za rok. Nejvíce úmrtí mají na svědomí sucha, kterými jsou zasaženy zejména nejhudší státy. Jen v Africe kvůli suchům zemřelo mezi lety 1970 a 2010 téměř 1 milion lidí. Počet lidí vystavených katastrofám v absolutních číslech stále roste, což odpovídá trendu růstu populace v nejvíce ohrožených zemích. V relativním vyjádření počty úmrtí kvůli katastrofám mírně klesá (WB, 2010a: s. 10).

Nejvíce jsou katastrofami zasaženy chudé země a komunity. K více než polovině úmrtí zapříčiněných přírodními katastrofami dochází v zemích s nízkou úrovní lidského rozvoje. Mnoho chudých zemí je více náchylné ke katastrofám, které se objevují pravidelně (tropické bouře, zemětřesení a výbuchy sopek, sesuvy půdy, sucha či záplavy). Rozvojové země zároveň často čelí nebezpečí vnitrostátních konfliktů. Rozvoj mnoha takovýchto zemí je poznamenán špatným vládnutím a nevhodnými či nedostatečně prosazovanými státními politikami (Divišová, 2010: s. 5).

Mírně stoupající trend absolutního počtu obětí přírodních katastrof nelze připisovat většímu výskytu přírodních či technologických hrozeb. Klimatické změny sice ovlivňují četnost a intenzitu extrémních projevů počasí, to ale nevysvětluje rostoucí trend jejich ničivosti. Hlavní příčinou tohoto trendu lze spíše připisovat narůstající koncentraci zranitelných lidí a jejich majetku na nebezpečných místech, které jsou vystaveny přírodním hrozbám a kde postrádají potřebnou ochranu (Hewitt, 2013: s. 2).

Jedním z nejvíce katastrofami zasažených kontinentů je Afrika. Každý týden od roku 2000 dojde v Africe ke katastrově znatelného rozsahu. Jsou to zejména sucha, povodně, cyklóny a sesuvy půdy. V průměru je těmito katastrofami nějakým způsobem zasaženo na 12,5 milionu lidí každý rok (AUC, UNISDR, 2011: s. i). Výskyt katastrof způsobených přírodními riziky a následné sociální a ekonomické ztráty v Africe rostou. To ale klade velké překážky pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí a udržitelný rozvoj (AUC, UNISDR, 2011: s. 27).

2.2.1. Klasifikace hrozeb a typy katastrof

Tabulka č. 4: Klasifikace hrozeb

Hrozba
Nebezpečný jev, lidská činnost nebo stav, který může způsobit ztráty na životech, zranění nebo jiné dopady na lidské zdraví, škody na majetku, ztrátu obživy, narušení společnosti či ekonomiky nebo poškození životního prostředí.

Přírodní hrozba
Přírodní proces nebo úkaz objevující se v biosféře, která se může stát ničící událostí. Přírodní hrozby mohou být klasifikovány podle jejich geologických, hydrometeorologických nebo biologických původů.

Původ	Úkaz / příklad
<p>Hydrometeorologické hrozby</p> <p>Přírodní proces nebo úkaz atmosférické, hydrologické či oceánografické povahy.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Povodně či bahnotoky; – Tropické cyklóny, bouře, větrné, dešťové a další závažné bouře, vánice, blesky; – Sucha, desertifikace, požáry, extrémní teplotní výkyvy, písečné a prachové bouře; – Trvale zmrzlá půda, sněhové laviny
<p>Geologické hrozby</p> <p>Přírodní zemské procesy nebo úkazy, které zahrnují procesy vnitřního původu nebo tektonického či vnějšího původu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Zemětřesení, tsunami; – Sopečné aktivity; – Sesuvy půdy, sesuvy kamení, podmořské sesuvy; – Povrchová zhroucení, geologicky zaviněné jevy
<p>Biologické hrozby</p> <p>Procesy organického původu nebo takové, které jsou zaviněny biologickými přenašeči, včetně vystavení se patogenním mikroorganismům, toxinům či bioaktivním látkám.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Propuknutí epidemických chorob, nákazy rostlin či živočichů, rozsáhlé zamoření parazity.

Technologické hrozby
Nebezpečí spojená s technologickými nebo industriálními nehodami, selháními infrastruktury nebo určitých lidských aktivit, které mohou způsobit ztráty na životech nebo zranění, poškození majetku, společenské nebo ekonomické ztráty či degradaci životního prostředí. Někdy se těmto hrozbám říká antropogenní hrozby. Jako příklady mohou sloužit industriální znečištění, úniky jaderného záření a radioaktivity, toxický odpad, selhání vodních přehrad, dopravní, industriální nebo technologické nehody (výbuchy, požáry).

Narušení životního prostředí
Procesy zaviněné lidským chováním a aktivitami (někdy zkombinované s přírodními hrozbami), které poškodí přírodní zdroje nebo nepříznivě naruší přírodní procesy či ekosystémy. Možné dopady jsou různé a mohou přispívat ke zvýšení zranitelnosti společnosti a četnosti a intenzitě přírodních hrozeb. Příklady: znehodnocení půdy, deforestace, desertifikace, ztráta biodiverzity, znečištění půdy, vody a vzduchu, klimatické změny, nárůst hladiny moře a narušení ozonové vrstvy.

Zdroj: zpracováno podle UNISDR, 2004: s. 39.

Katastrofy mohou být rozděleny do šesti hlavních skupin podle jejich původu a délky doby vzniku (Twigg, 2004: s. 17):

- *Přírodní katastrofy s rychlým průběhem:* Tyto katastrofy jsou způsobeny přírodními hrozbami, jako je zemětřesení, tropické bouře, záplavy, sesuvy půdy, laviny, výbuchy sopek a epidemie určitých nemocí. Objevují se náhle, často bez předběžného varování.
- *Technické katastrofy s rychlým průběhem:* Katastrofy, které jsou výsledkem industriálních nehod (např. únik chemikálií či ropy, únik radioaktivity) nebo velké dopravní havárie.
- *Katastrofy s pomalým průběhem.* Tímto termínem se často označuje nedostatek potravin způsobený buďto suchem nebo útokem škůdců na pěstované plodiny. Krize vzniká pomalu během několika týdnů až měsíců. Termín také zahrnuje katastrofy způsobené degradací životního prostředí nebo znečištěním.
- *Komplexní politické krize:* Politická krize je charakterizována dlouhou politickou nestabilitou a často vysokou úrovní násilí. Jako další nepříznivý faktor se mohou přidat přírodní hrozby, zejména sucho.
- *Dlouhodobé krize:* Dlouhodobé krize jsou výsledkem rozsáhlé strukturální chudoby. Špatná situace může být dále zhoršena přírodními hrozbami.
- *Masové přesídlení populace:* Přesídlení populace může být následkem nebo příčinou ostatních typů krizí a katastrof

2.2.2. Terminologie

Pro správné pochopení celého konceptu je zapotřebí definovat základní pojmy, o které se tato kapitola bude opírat. Všechny často používané pojmy byly definovány Úřadem Organizace spojených národů pro snižování rizika katastrof (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNISDR) v roce 2009 (UNISDR, 2009).

Snižování rizika katastrof – Koncept a nástroje pro snižování rizika katastrof skrze systematické úsilí analyzovat a řídit příčiny katastrof. Riziko katastrof může být sníženo díky omezenému vystavení se hrozbám, zmenšené zranitelnosti lidí a jejich majetků,

rozumnému nakládání s půdou a životním prostředím a lepší připravenosti na nežádoucí události.

Humanitární katastrofa – Vážné narušení fungování komunity nebo společnosti, zahrnující rozsáhlé lidské, materiální, ekonomické nebo environmentální ztráty a dopady, které přesahují schopnost postižené komunity nebo společnosti vyrovnat se s touto situací s využitím vlastních zdrojů.

*Hrozba*³ – Nebezpečný jev, lidská činnost nebo stav, který může způsobit ztráty na životech, zranění nebo jiné dopady na lidské zdraví, škody na majetku, ztrátu obživy, narušení společnosti či ekonomiky nebo poškození životního prostředí.

Zranitelnost – Vlastnosti a vnější faktory, kvůli kterým je komunita, systém nebo majetek náchylný vůči ničícím dopadům hrozby.

Odolnost – Schopnost systému, komunity nebo společnosti, která je vystavená hrozbám, odolávat, vstřebat, přizpůsobit se a zotavit se z vlivů hrozeb včasným a účinným způsobem, a to díky zachování a obnově svých klíčových struktur a funkcí.

Kapacity – Kombinace všech předností, vlastností a zdrojů dostupných v rámci komunity, společnosti nebo organizace, které mohou být použity k dosažení dohodnutých cílů.

Riziko – Kombinace pravděpodobnosti, že se nežádoucí událost stane a jaké bude mít následky. Riziko je tedy výsledkem existujících hrozeb a zranitelnosti. Zranitelnost komunity nebo společnosti riziko zvyšuje, naopak kapacity jej zmenšují.

Humanitární katastrofy jsou výsledkem složitých vzájemných vztahů mezi lidmi a přírodními systémy. Katastrofy jsou události, kdy přírodní jev (např. zemětřesení či bouře) zasáhne lidskou populaci nebo komunitu, která je vystavená této hrozbě a je vůči němu zranitelná. Důležitými faktory při rozsahu dopadu katastrofy jsou tedy i kapacity a zranitelnost komunity či společnosti (Shaw, Pulhin, Pereira, 2010: s. 5).

³ Místo termínu „hrozba“ se v češtině používá i pojem „hazard“. V této práci je využíván pojem „hrozba“, protože „hazard“ je definován trochu odlišně: Hazard je soubor maximálních dopadů pohromy, které lze očekávat na daném místě za specifikovaný časový interval s pravděpodobností rovnou stanovené hodnotě (Kukal, Pošmourný, 2005: s. 7)

Hlavním nástrojem konceptu snižování rizika katastrof je *řízení rizika katastrof* (Disaster risk management, DRM). Základním předpokladem pro řízení rizika katastrof je, že katastrofám lze zabránit. Je možné zmírnit dopady hrozby na jedince či komunity (nebo jim dokonce úplně zabránit). Je také reálné snížit zranitelnost jedince a komunit vůči hrozbám (Divišová, 2010: s. 9).

Řízení rizika katastrof je výhodné nejen díky možnosti chránit lidské životy, zdraví a majetky. Snižování rizika a připravenost na katastrofy dávají smysl i z ekonomického hlediska (UNISDR, 2004: s. xiii). Prevence je totiž výhodná z pohledu návratu investic. Na každý dolar, který byl investován do řízení rizik, se dva až čtyři dolary navrátily díky zabránění nebo snížení negativních dopadů katastrof. I přes prokázané výhody se donoři většinou věnují pouze malou část prostředků právě na DRR. Na DRR bylo mezi roky 2001 až 2008 věnováno pouze 2,1 % prostředků určených na rozvojové projekty a 0,7 % celkových prostředků humanitární pomoci (Kull, 2013: s. 374).

Řízení rizika katastrof lze uplatňovat na dvou úrovních, průřezové a tématické⁴. V rámci tématické úrovně DRR je hlavním cílem aktivit snižování rizika prostřednictvím specifických projektů zaměřených na snižování rizika katastrof. Takto zaměřené programy si kladou za cíl analyzovat rizika a zajistit prostředky na jejich snižování. Oproti tomu cílem průřezové úrovně je zahrnutí konceptu DRR při přípravě a implementaci rozvojových, popřípadě humanitárních projektů. Cílem tohoto přístupu je tedy zajistit, aby se kvůli projektu nezvýšilo již existující riziko, popřípadě aby se alespoň částečně snížilo (Divišová, 2010: s. 10). Rozvojové projekty totiž mohou zvýšit zranitelnost lidí vůči přírodním katastrofám (Twigg, 2004: s. 16), protože mění rizika a jejich rozložení v rámci populace. V rozvojových zemích žijí desítky milionů lidí, kteří ztratili své živobytí, museli se přestěhovat do příměstských slumů, nebo se z nich stali pracovní migranti právě kvůli rozvojovým projektům. Většinou jsou právě tyto lidé katastrofami zasažení nejvíce (Hewitt, 2013: s. 5).

⁴ V angličtině se používají výrazy „DRR programming“ a „DRR mainstreaming“. V této práci jsou použity termíny uvedené v Konceptu zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2010 – 2017 (MZV, 2010: s. 18). „DRR programming“ se do češtiny dá překládat jako tématická úroveň, „DRR mainstreaming“ jako průřezová úroveň.

2.2.3. Vývoj konceptu snižování rizika katastrof

Ucelený přístup k řízení rizik je relativně nový. Mnoho konceptů, které jsou základem dnešního uceleného přístupu, jsou ale dědictvím minulých civilizací. Řízení rizik se během minulých tisíciletí omezovalo na jednorázové kroky, které byly zaměřeny vůči pouze jediné hrozbě. I tak ale byly některé tyto kroky velmi dobře organizované a překvapivě efektivní při omezování utrpení lidí a ochraně vybudovaných staveb a infrastruktury (Coppola, 2011: s. 3).

Ačkoliv se v jednotlivých státech vytvářel systém řízení rizik jinak, lze identifikovat jedno období v nedávné minulosti, které hrálo při vývoji konceptu snižování rizika katastrof klíčovou roli. Tímto obdobím byla éra civilní obrany, která začala přibližně v 50. letech 20. století. V éře civilní obrany byl zaznamenán největší posun směrem k centralizovanému systému záchrany občanů a jejich majetku. Vlády států začaly hrát mnohem důležitější roli při prevenci katastrof a při odstraňování jejich následků. Posun při angažovanosti vlád byl způsoben zejména novými válečnými hrozbami, jako byly letecké útoky a hrozba nukleární války. Vlády industrializovaných zemí začaly tvořit systémy civilní obrany, které zahrnovaly systémy včasného varování, pátrací a záchranné týmy a koordinační složky na regionální a lokální úrovni. Tento vývoj se ale nejčastěji týkal vyspělých zemí (Coppola, 2011: s. 4-7).

Vzhledem k rostoucím obavám z nepříznivého trendu rostoucích dopadů katastrof Organizace spojených národů (OSN) prohlásila období od roku 1990 do 1999 za Mezinárodní dekádu snižování přírodních katastrof OSN. V roce 1994 byla uspořádána Světová konference o snižování přírodních katastrof v Jokohamě. Výsledkem konference byla Jokohamská strategie a akční plán pro bezpečnější svět (dále pouze Jokohamská strategie). Jokohamská strategie zdůraznila, že každá země má zodpovědnost za ochranu svých obyvatel, infrastruktury a národních, společenských a ekonomických zdrojů před následky přírodních katastrof (UNISDR, 2004: s. 9).

V roce 2000 byla na základě rozhodnutí Valného shromáždění OSN založena Mezinárodní strategie pro snižování katastrof (*International Strategy for Disaster Reduction*, ISDR). Přičiněním ISDR se důraz přesunul z hrozeb a jejich fyzických následků směrem k celkovějšímu pohledu na katastrofy, kde se berou v potaz i společensko-ekonomický rozměr, zhodnocení rizik a jejich řízení (UNISDR, 2004: s. 11).

V lednu roku 2005 se konala Světová konference o snižování rizika katastrof v japonském Kobe a Hyogo, kde byl přijat Akční rámec pro roky 2005 – 2015: Budování odolnosti národů a komunit vůči katastrofám (dále pouze Hyogský akční rámec). Tento akční rámec byl úpravou předchozího Jokohamského rámce. Po přezkoumání Jokohamského rámce bylo totiž zjištěno, že je zapotřebí aktivnějšího přístupu k informování, motivování a zapojování lidí ve všech aspektech DRR v místních komunitách. Jako problém byl také identifikován nedostatek prostředků vynaložených na aktivity spadající pod Jokohamský rámec jejich nízká efektivnost (UNISDR, 2005: s. 1-2).

Po zjištění hlavních nedostatků Jokohamského rámce byly identifikovány hlavní priority pro další působení na poli DRR pro roky 2005 až 2015 (UNISDR, 2005: s. 6):

1. Zajistit, aby se DRR stala národní a lokální prioritou se silnou institucionální základnou pro implementaci.
2. Identifikovat, zhodnotit a monitorovat hrozby a posílit systémy včasného varování.
3. Využít znalostí, inovací a vzdělání pro zajištění bezpečnosti a odolnosti na všech úrovních.
4. Snižit skryté rizikové faktory.
5. Posílit připravenost na katastrofy pro účinnou reakci na všech úrovních.

Již teď je připravovaná strategie pro období po roce 2015. Rámec pro snižování rizika katastrof po roce 2015 by měl stavět na úspěších Hyogského akčního rámce a mimo jiné se soustředit na lepší zapojení komunit, dětí a mládeže, roli vědy v DRR, budování kapacit, či politickou vůli, vládnutí, zodpovědnost vlád a transparentnost vládních politik (UNISDR, 2013: s. 1).

Aktivity mezinárodního společenství na poli DRR se projevují i na regionálních úrovních. Jako příklad lze uvést například Africkou ministerskou konferenci v Nairobi, která se uskutečnila v roce 2010. V Deklaraci této konference představitelé afrických států rozpoznali, že katastrofy mohou výrazně narušit rozvoj a velmi zvýšit zranitelnost lidí a jejich živobytí. Největší výzvou je tedy budování odolnosti, aby bylo dosaženo

udržitelného rozvoje. Státy se zavázaly, že se budou vzájemně podporovat (AUC, UNISDR, 2011: s. 15).

Pro to, aby byl problém katastrof řešen komplexně, spolu začaly pracovat Africká unie (African Union Commission), Africká rozvojová banka a Mezinárodní africká strategie pro omezování katastrof (UNISDR) od začátku roku 2003 tak, aby společně nacházely cesty, jak poskytnou strategický návod a směr pro zařazení snižování rizika katastrofy do plánování udržitelného rozvoje (AUC, UNISDR, 2011: s. 27). Ačkoliv strategie DRR existují v různých stádiích kompletnosti, jejich efektivita je omezená. Cílem strategie je zvýšit politickou angažovanost na poli snižování rizika katastrof, zlepšit identifikaci a zhodnocení hrozeb, zvýšit úroveň znalostí o snižování rizika katastrof, zvýšit veřejné povědomí o DRR, zlepšit vládnoucí instituce zapojené do DRR a zařadit DRR do krizového řízení (AUC, UNISDR, 2011: s. 27-29). Přijetí a implementaci veškerých možných opatření ale brání nedostatek zdrojů, zkušeností a technických schopností na lokálních úrovních, a zároveň omezené prostředky ve státním rozpočtu (Shaw, 2012: s. 334).

2.2.4. Fáze řízení rizika katastrof

Ucelené řízení rizik je založené na čtyřech krocích. Jsou jimi prevence a zmírnění rizik, připravenost, odpověď na katastrofu a následná obnova (Coppola, 2011: s. 9).

Pojmy *prevence* a *zmírnění rizik* jsou často zaměňovány, protože jsou si do jisté míry podobné. *Prevence* označuje všechny snahy, které mají za úkol zabránit negativním projevům hrozeb. Ne vždy je ale možné projevům hrozeb naprosto zabránit, a proto se přistupuje ke zmírnění rizik (UNISDR, 2009). *Zmírnění rizik* (mitigation) označuje snahy, které mají za úkol zmenšit nebo omezit dopady hrozeb na jedince a komunity (Divišová, 2010: s. 9). Narozdíl od ostatních fází DRM jsou prevence a zmírnění rizik zaměřeny na úplnému zabránění projevům hazardu či alespoň snížení pravděpodobnosti, že se katastrofa vůbec stane, popřípadě na omezení negativních následků katastrofy, pokud by se opravdu stala (Coppola, 2011: s. 210).

Další fází je *připravenost*, jejímž cílem je zajistit, aby všichni zasažení případnou katastrofou věděli, co a jak mají udělat. Zároveň musí mít všichni potřebné vybavení

pro efektivní reakci (Coppola, 2011: s. 251). Pro zajištění dostatečné připravenosti je potřeba budovat kapacity jak vládních institucí, tak profesionálních pracovníků v organizacích klíčových pro efektivní reakci na katastrofu. Také samotné komunity a jedinci by měli být schopni předpovídat, správně reagovat a následně se zotavit z dopadů katastrofy (UNISDR, 2009).

Skrze výše zmíněné procesy zvyšují země, komunity i jedinci své kapacity a odolnost a zároveň snižují zranitelnost vůči hrozbám. I přes všechny možné kroky nelze ale nebezpečí, že katastrofa udeří, úplně odstranit (Coppola, 2011: s. 305). Je potřeba zajistit i adekvátní *reakci na katastrofu*. Pokud tedy hrozba udeří, je potřeba, aby byly již během nebo bezprostředně po katastrofě zapojeny záchranné složky a veřejné orgány. Díky tomu mohou být zachráněny životy ohrožených obyvatel a sníženy dopady katastrofy. Je také nutné zajistit veřejnou bezpečnost a základní životní potřeby zasažených obyvatel (UNISDR, 2009).

Poslední fází DRM je *obnova* po katastrofě. Obnova po katastrofě představuje obnovu zařízení potřebných pro komunitu, zajištění vhodných životních podmínek a živobytí zasažených jedinců. Součástí obnovy může být i snaha o snížení rizika příštích katastrof (UNSIDR, 2009).

2.3. Snižování rizika katastrof v křehkých státech

Základem pro snižování rizika katastrof je budování kapacit pro zvládání negativních událostí a omezování zranitelnosti společnosti, komunit a jednotlivců. Vytváření kapacit pro lepší zvládání katastrof a podpora preventivních kroků, které mají za úkol snížit dopady katastrof, jsou v případě křehkých států velmi obtížné, zejména pokud v nich probíhá ozbrojený konflikt (Princová, 2012: s. 67).

Hlavním faktorem hrajícím roli při katastrofách je zranitelnost. Jsou to dlouhodobé faktory ovlivňující schopnost společnosti nebo komunity reagovat na negativní události nebo které je činí náchylnými vůči katastrofám. Nejviditelnějším faktorem zranitelnosti je chudoba. Ale i chudé společnosti, které jsou dobře organizované a soudržné, mohou čelit katastrofám a zotavit se z nich lépe než společnosti se špatnou organizací nebo společnosti, ve kterých probíhá vnitřní konflikt a napětí mezi lidmi. Dalšími faktory zvyšující zranitelnost jsou tedy i způsob organizace společnosti a vnitřní konflikt (Anderson, Woodrow, 1989: s. 10-11).

Jak chudoba, tak vnitřní konflikt jsou častými charakteristickými znaky v křehkých státech. Podrobněji se pojmy zranitelnost a kapacity v křehkých státech bude zabývat následující kapitola.

2.3.1. Zranitelnost

Dopady katastrof na komunity jsou z velké míry ovlivněny mírou zranitelnosti vůči hrozbám. Zranitelnost není přirozená a dána přírodními podmínkami. Je to lidská dimenze katastrof, výsledek celé škály ekonomických, sociálních, kulturních, institucionálních, politických a dokonce i psychologických faktorů, které ovlivňují lidské životy a tvoří prostředí, ve kterém lidé žijí (Twigg, 2004: s. 16). Zranitelnost je aktivně vytvářena faktory jako je špatné vládnutí, nevhodné rozvojové programy a projekty, či politická a vojenská nestabilita (Frerks, Bender, 2004: s. 194).

Ekonomicky a společensky znevýhodněné komunity a jedinci jsou katastrofami většinou zasaženi více než ostatní (Divišová, 2010: s. 5). Zranitelnost není sice pouze následkem chudoby, ale chudí lidé jsou většinou zranitelní nejvíce. Je to například

z důvodu nevýhodného umístění pozemků chudých lidí, kteří jsou z ekonomických důvodů nuceni žít na levných, ale nebezpečných pozemích, jako jsou záplavové oblasti nebo nestabilní úbočí kopců (Twigg, 2004: s. 16).

Ženy a děti často čelí jiným rizikům než muži a jsou zranitelnější, protože jsou v mnoha společnostech vnímány jako ti slabší a bez moci. Mohou například čelit domácímu násilí, mají přístup k menšímu množství jídla a k menším přidělovům humanitární pomoci po katastrofách. Většímu riziku také čelí obecně marginalizované skupiny, jako jsou příslušníci etnických menšin, starší a nemocní lidé, nebo lidé s tělesným či duševním postižením (Green, 2008: s. 200).

Ke zranitelnosti také připívají mnohé skryté faktory, na které je potřeba brát zřetel. Jsou jimi:

- chudoba (která je sama o sobě výsledkem lokálních, národních a globálních ekonomických faktorů);
- populační růst;
- přesídlení populace z důvodu ekonomického rozvoje (např. ztráta malých pozemků kvůli komerčnímu zemědělství);
- migrace do měst (která má velké množství společensko-ekonomických příčin);
- právní a politické problémy (např. nedostatečně vymahatelná vlastnická práva půdy);
- diskriminace;
- vládní makro-ekonomické a další politiky;
- a další politické charakteristiky, jakou je selhání vlády a institucí občanské společnosti při ochraně svých obyvatel (Twigg, 2004: s. 19).

Aby bylo možné zabránit zvyšování zranitelnosti, je potřeba identifikovat kapacity společnosti a určit tak silné stránky společnosti, na kterých může být postavený další rozvoj (Anderson, Woodrow, 1989: s. 11).

2.3.2. Kapacity

Kapacity zahrnují schopnosti, zdroje, vztahy a podmínky usnadňující efektivní kroky při dosahování určitého zamýšleného cíle. Kapacity mají různé úrovně – individuální, organizační a institucionální⁵. Nedostatek kapacit je jednou ze základních charakteristik křehkých států (Brinkerhoff, 2009: s. 66-67). V kontextu křehkých států, obzvláště ve státech ohrožených konfliktem nebo přírodními katastrofami, popřípadě obojím, potřebují chudí lidé rozvíjet své kapacity, aby zvládli možné hrozby pro své živobytí (Hilker, 2012).

Rozvoj kapacit⁶ hraje velmi důležitou roli při udržitelnosti rozvojových snah. Úspěšný společensko-ekonomický vývoj je závislý na vládních kapacitách a vůli státu. (Brinkerhoff, 2009: s. 67). I proto je zvyšování institucionálních kapacit v centru snah o snižování rizika katastrof. Ačkoliv mnoho národů vyvinulo potřebné rámce s podporou UNISDR, ne vždy jsou vidět velké pokroky při institucionalizaci řízení rizik na všech vládních úrovních. Velké nedostatky se týkají hlavně peněžních prostředků a dostatečného počtu schopných a profesionálních zaměstnanců (Coppola, 2011: s. 647).

Nepřítomnost silných národních a lokálních institucí, které by měly na starost omezování rizika katastrof, je jedním z hlavních faktorů přispívajících k rostoucí zranitelnosti vůči přírodním hrozbám. UNISDR rozeznává potřebu decentralizace a institucionalizace omezování rizika katastrof na lokální a komunitní úrovni. Lokální vlády jsou zásadní při budování odolných komunit. Částečně je tomu i proto, že pracovníci lokálních vlád by měli být první, kteří reagují, když hrozba udeří. Lokální vlády ale čelí mnohým výzvám. Mezi ně zejména patří nedostatečné lidské, materiální a finanční zdroje (Bang, 2013: s. 2).

Riziko zneužití mezinárodní pomoci, které provází investování do lokálních či celonárodních institucí je zejména v křehkých státech velké (UN Office of the Special Envoy for Haiti, 2012: s. 44). Kvůli slabým kapacitám státu a velkému nebezpečí zneužití pomoci vládními institucemi je v současnosti zahraniční pomoc směřující do křehkých

⁵ Institucionální úroveň kapacit zahrnuje pravidla, politiky, práva, zvyky a praktiky, které řídí fungování společnosti. Jednotlivé úrovně kapacit jsou navzájem úzce propojené (Brinkerhoff, 2009: s. 66-67).

⁶ Rozvoj kapacit může být definován jako „proces, v rámci kterého lidé, organizace a společnost systematicky podporují a rozvíjí své schopnosti v průběhu času k dosažení sociálních a hospodářských cílů, a to i prostřednictvím zlepšování znalostí, dovedností, systémů a institucí“ (UNISDR, 2009).

států často poskytována prostřednictvím nevládních organizací (Princová, 2012: s. 46) namísto využití existujících vládních struktur a institucí (Brinkerhoff, 2009: s. 70-71).

V tomto bodě se střetávají dva zásadní zájmy. Na jednu stranu je potřeba zajistit základní služby obyvatelstvu co nejdříve, na druhou stranu je ale zároveň potřeba budovat a posilovat kapacity veřejného sektoru, aby bylo dosaženo udržitelnosti při poskytování těchto služeb. Tento paradox je ještě výraznější po katastrofách, kdy je v zemi poskytována humanitární pomoc. Okamžitá potřeba pomoci vede ke spoléhání na mezinárodní komunitu a kapacity neziskových a soukromých aktérů při zajištění základních služeb. Tato strategie sice řeší krátkodobý problém, ale neřeší dlouhodobou a udržitelnou perspektivu rozvoje institucionálních kapacit hostitelského státu (Brinkerhoff, 2009: s. 70-71).

Obcházení institucí státu a zajišťování základních služeb pro obyvatele ostatními způsoby ohrožuje základní vztahy mezi občany a státem, který by měl být zodpovědný za blaho svých obyvatel a národní rozvoj. Tyto paralelní struktury vytvářené mezinárodní komunitou nejen oslabují autoritu a legitimitu státu, zároveň snižují možnosti uplatnění se pro schopné pracovníky ve státním sektoru, kteří pak hledají lepší a stálejší pracovní pozice mimo instituce státu (UN Office of the Special Envoy for Haiti, 2012: s. 44). Pokud stát není schopen poskytovat základní služby občanům nebo se nemůže na poskytování humanitární pomoci alespoň částečně podílet, pak je dále snižována legitimita režimu v očích občanů státu a další zvyšování míry křehkosti (Brinkerhoff, 2009: s. 70-71).

Pro zvýšení legitimacy režimu v očích občanů je potřeba podpořit technické kapacity při poskytování sociálních služeb a zároveň rozšířit možnost participace lidí na politických procesech. Při slabé přítomnosti státních institucí ve společnosti stále existují neformální struktury, které organizují společnost. Existuje celá škála nestátních aktérů, kteří mají schopnost zajistit pořádek, bezpečnost a základní služby i v naprosté nepřítomnosti státu. Někteří aktéři, zejména ozbrojené skupiny (warlordi, guerrillové skupiny) soupeří se státními institucemi o moc a znemožňují přechod k demokracii a přispívají spíše k marginalizaci a vyloučení některých skupin ze společnosti. Pozitivním příkladem těchto neformálních aktérů jsou komunitně založené organizace, které mohou být přínosným partnerem pro státní instituce pro informování o potřebách komunity a společnosti. Státní struktury ale musí být ochotné ke spolupráci s těmito

organizacemi a přebírat zodpovědnost za řešení problémů, na které sama komunita nestačí. Zároveň musí státní instituce tyto iniciativy podporovat (Oosterom, 2009: s. 11). O přístupech založených na komunitách pojednává následující kapitola.

2.3.3. Přístupy založené na komunitách jako hlavní nástroj DRR

Snižování rizika katastrof je neefektivnější na úrovni komunit⁷ (UNISDR, 2004: s. 177). Přístupy založené na komunitách (community-based approaches, CBA) si kladou za cíl posílit místní komunitní skupiny a instituce tím, že je dané komunitě poskytnuta přímá kontrola nad investičním rozhodnutím, plánováním projektu, provedením a dohledem nad projektem skrze procesy, které kladou důraz na inkluzivní participaci a řízení. Základním předpokladem pro přístupy založené na komunitách je, že lokální komunity se nachází v lepší pozici pro identifikaci svých potřeb a způsobů jejich naplnění. Převzetí odpovědnosti za tyto procesy přispívají k pocitu vlastnictví komunitou, což může přispívat k udržitelnosti projektu. Komunity by již neměly být vnímány jako bezmocné oběti katastrof, ale spíše jako zdroj pro rozvoj schopný určit směr rozvoje členů komunity. Vzhledem k tomu, že rozvoj je podkopávaný a brzděný katastrofami, je vhodné soustředit se nejen na rozvoj, ale i na DRR, které zajistí udržitelnost a jistotu rozvoje (Shaw, 2012: s. 336).

Komunity se často ukazují být odolnými v křehkých nebo konflikty zasažených oblastech. Zkušenosti ukazují, že dokonce v oblastech, které jsou v dezolátním stavu, společenský život a organizační systém znovu vznikají v rámci komunitních vztahů. Výhodou CBA je, že mohou být přijaty i v různých formách a stádiích konfliktu a křehkosti. Je potřeba ale tyto zásahy přizpůsobit místní situaci. Ochota komunity přijmout zásahy ze strany vlády a relativní schopnosti místních a národních vládnoucích struktur jsou obzvláště důležité při posuzování míry zapojení státu do komunitních procesů (Haider, 2009: s. 4-5).

Hyogský akční rámec udává, že by měly být posilovány jak komunity, tak místní autority. Měl by jim být zajištěn přístup k informacím a zdrojům a zároveň poskytnuta pravomoc k přijetí nutných kroků ke snížení rizika katastrof. Komunity by měly získat

⁷ Definice komunity v tomto kontextu odkazuje na společenskou skupinu, ve které lidé sdílí mnoho společného (např. zkušenost, obývané místo, kulturu, dědictví a sociální zájmy) (UNISDR, 2004: s. 177).

výhody z rozhodovacího řízení na strategických státních úrovních. Zranitelnost komunit ale není možné snížit, pokud stát prohlašuje, že bude přijímat správné politiky a vytvářet legislativu a strategie snižování rizika katastrof, ve skutečnosti ale svému slovu nedostojí a žádné nové kroky k DRR nejsou reálně implementovány (Shaw, 2012: s. 334).

Partnerství mezi vládními institucemi a místními komunitami je často důležité pro úspěch a udržitelnost komunitně založených přístupů. V kontextu křehkých a konfliktem zasažených států jsou však institucionální kapacity často velmi malé. Proto by se budování kapacity v takovýchto kontextech nemělo soustředit pouze na komunitu samotnou, ale mělo by do programu zahrnout i vládní instituce, a to jak na lokální, tak celostátní úrovni. Pro zvyšování kapacit vládních kapacit jsou klíčové tyto oblasti: organizační a komunikační schopnosti, projektový cyklus, určování a efektivní odpověď na potřeby komunit a transparentnost, monitoring a evaluace (Haider, 2009: s. 23).

2.4. Shrnutí

Snižování rizika katastrof je relativně nový koncept na pomezí humanitární pomoci a rozvojové spolupráce, který si ale získává stále více pozornosti. Bohužel je na DRR stále určen nedostatečný objem finančních prostředků. Pro prosazování těchto programů jsou klíčové vládní kapacity v katastrofami ohrožených státech. Právě slabé kapacity jsou jedním z hlavních nedostatků křehkých států. Uplatňování programů a projektů DRR v křehkých státech také naráží na nedostatečnou vůli vládních institucí pro zajištění bezpečnosti svých občanů a špatné vztahy mezi společnostmi a státem.

Rozvojové projekty a programy se v křehkých státech ukazují dlouhodobě jako neefektivní. Již tak malé finanční prostředky alokované na DRR jsou v křehkých státech ještě více omezené kvůli neochotě států bohatého severu poskytovat rozvojovou pomoc v zemích, kde je pomoc velmi neefektivní z důvodů korupce a zneužívání pomoci. Pozornost mezinárodní komunity se ale stále více upírá směrem ke křehkým státům, protože zhoršování situace v nestabilních zemích může vést až k ohrožení regionální či globální bezpečnosti.

Chudoba je jedním z hlavních faktorů zranitelnosti. V křehkých státech žije jedna třetina lidí žijících v extrémní chudobě. Navíc jsou rozvojové snahy nedostatečnými kapacitami a vůlí států podkopávány a pravděpodobnost úniku z extrémní chudoby je v těchto státech nižší. Křehké státy jsou zároveň často vystaveny vnitřnímu napětí a konfliktům, což ještě zranitelnost obyvatel těchto států zvyšuje.

Zranitelnost může být snižována budováním kapacit, a to jak v rámci komunity, tak na lokální či národní úrovni. Vhodným způsobem zvyšování odolnosti a snižování zranitelnosti komunity skrze budování kapacit jsou přístupy založené na komunitách. Pro udržitelnost komunitních projektů je ale potřeba partnerství mezi vládními institucemi a komunitou, kterého v kontextu křehkých států není snadné dosáhnout z důvodu nedostatku kapacit a vůle ke spolupráci. Možností pro budování kapacit státních orgánů je poskytovat mezinárodní pomoc skrze oficiální vládní instituce. Většinou je ale rozvojová či humanitární pomoc v křehkých státech poskytována skrze mezinárodní neziskové organizace, aby byla chráněna před korupcí a zajištěna vyšší efektivita pomoci.

Cílem této diplomové práce je zjistit, jak se dá koncept snižování rizika katastrof, uplatňovat v kontextu křehkých států. Z teoretické části práce vyplývá několik faktorů, které ovlivňují možnosti snižování rizika katastrof v křehkých státech. Jsou jimi zejména slabé kapacity křehkých států a nedostatečná vůle vlád, zvýšená zranitelnost obyvatel křehkých států kvůli chudobě a špatným vztahům mezi společností a vládou a problematické budování kapacit státních institucí.

Vzhledem ke složitosti a komplexnosti zkoumaného problému, tzn. snižování rizika katastrof v křehkých státech, byla jako vhodný způsob výzkumu zvolena případová studie. Jednou ze situací, kdy je vhodné použití případové studie jako výzkumného plánu, je analýza a popis typického případu jako zástupce určité skupiny (Miovský, 2006: s. 94). V této práci slouží jako typický případ Kamerun, jeden z křehkých států subsaharské Afriky.

3. Případová studie snižování rizika katastrof v Kamerunu

Empirická část této práce je případovou studií snižování rizika katastrof v Kamerunu. Případová studie je jedním z hlavních typů kvalitativního výzkumu. V centru pozornosti tohoto typu výzkumu je případ. Analýza jednoho případu umožňuje popis, vysvětlení a sledování jednoho případu v jeho komplexnosti (Miovský, 2006: s. 94). Případem v této práci je Kamerun, na který bude pohlíženo z pohledu křehkosti a snižování rizika katastrof. Data pro případovou studii budou získána z odborných cizojazyčných článků a reportů mezinárodních organizací.

Cílem této případové studie je zjistit, jakým způsobem ovlivňují faktory křehkosti zranitelnost obyvatel Kamerunu a implementaci politik a programů snižování rizika katastrof. Na základě této případové studie by mělo dojít k hlubšímu porozumění konceptu snižování rizika katastrof v kontextu křehkých států.

Nejvíce křehkých států je v subsaharské Africe. Proto je na začátku případové studie zařazena i kapitola věnující se snižování rizika katastrof v subsaharské Africe. Součástí samotné případové studie bude základní charakteristika Kamerunu, popis jeho polohy a klimatických a fyzicko-geografických podmínek. Pro lepší pochopení dnešního kontextu je do případové studie zahrnut i historický vývoj země po získání nezávislosti. V dalších kapitolách bude Kamerun analyzován ze dvou pohledů. Prvním je analýza křehkosti Kamerunu, která slouží k identifikaci hlavních faktorů působících na tuto zemi destabilizačním vlivem. Druhá kapitola se bude zabývat snižováním rizika katastrof v Kamerunu. Budou určeny hlavní hrozby, které mohou zasáhnout populaci. Dále bude nastíněn institucionální rámec pro snižování rizika katastrof v Kamerunu. Na závěr kapitoly bude provedeno shrnutí poznatků o snižování rizika katastrof v Kamerunu s cílem identifikovat faktory křehkosti, které zvyšují zranitelnost obyvatel vůči přírodním hrozbám. Také budou uvedeny způsoby, jakým křehkost Kamerunu ovlivňuje uplatňování programů a projektů snižování rizika katastrof v zemi.

3.1. Specifika zranitelnosti a uplatňování DRR v subsaharské Africe

Zranitelnost v Africe vůči přírodním hrozbám je úzce propojená s chudobou a strukturálními problémy. Prvním problémem jsou nedostatečné finanční zdroje a nízká

odolnost ekonomik vůči hrozbám. Zdroje, které mohou vlády afrických států uvolnit na DRR jsou omezené a jsou spíše investovány do zlepšování zdravotnických systémů, infrastruktury nebo na splácení zahraničních dluhů. Navíc mají africké vlády často mezery při vybírání daní od svých občanů, takže nedisponují dostatečnými vlastními prostředky. Jsou tak závislémi na zahraniční rozvojové a humanitární pomoci.

Pro snižování rizik je potřeba aktivního přístupu státu k ochraně obyvatel. Narůstajícím problémem v subsaharské Africe jsou podvýživa a v extrémních případech hladomory. Ačkoliv se v Asii situace zlepšila, v Africe dochází k opačnému trendu (Green, 2008: s. 224-227). Ekonomiky zemí subsaharské Afriky jsou často založené na zemědělství závislém na pravidelných dešťových srážkách. Sektor zemědělství je tak vysoce citlivý na výkyvy v množství srážek. Sucha pak mají závažné dopady na živobytí jednotlivců a celkovou ekonomickou situaci (WB, 2010b: s. 4-5).

Od roku 2005 potravinové krize zasáhly oblast Sahelu, jižní Afriku a Roh Afriky. Ještě rozšířenějším problémem je podvýživa. Například v Demokratické republice Kongo je podvyživených 71 % populace. Podvýživa ochromuje jak jednotlivce, tak celou společnost. Oslabuje lidi, kteří jsou pak náchylnější vůči nemocem, v extrémních případech u dětí způsobuje dlouhodobé poškození mozku a snižuje budoucí potenciál dětí a tím pádem i jejich příjmy. Podvýživa dětí tak může ještě více zvýšit jejich zranitelnost, protože je může uvrhnout do chudoby. Právě při prevenci hladomorů a podvýživy by měla hrát aktivní roli vláda, která by ale měla být demokratická. Opravdu fungující demokracie totiž musí vyslyšet své voliče a nedopustit, aby k hladomorům došlo. Tento fakt ilustruje i výrok Amartya Sena, který prohlásil, že „v celé světové historii nedošlo k hladomoru v zemi s fungující demokracií“ (Green, 2008: s. 224-227).

V afrických státech není dostatečná infrastruktura zajišťující alespoň částečnou ochranu před klimatickými změnami a usnadňující okamžitou reakci na katastrofy a následnou obnovu. Země subsaharské Afriky mají v průměru nižší kapacity zásobovacích vodních nádrží. Infrastruktura klíčová při efektivní reakci na katastrofy, jako jsou silnice, školy nebo nemocnice, by měla být budována podle minimálních standardů, aby odolala zemětřesení, tropické bouři nebo záplavám (WB, 2010b: s. 4-5). Problematické je ignorování bezpečnostních standardů či neschopnost státu tyto standardy vynutit. Zejména při zemětřeseních pak mnohdy zbytečně dochází ke ztrátám na životech lidí, kteří byli v době katastrofy v nevyhovujících budovách (Hewitt, 2013: s. 3).

Další překážkou při prosazování DRR v Africe je špatné vládnutí a nízké institucionální kapacity, stejně jako nedostatek informací a znalostí potřebných pro zhodnocení rizik a úspěšné prosazování DRR (WB, 2010b, s. 5).

3.2. Základní charakteristika Kamerunu

Kamerun je přímořský stát, který se nachází ve střední Africe. Hranice sdílí s Nigérií, Čadem, Středoafričskou republikou, Kongem, Gabonem a Rovníkovou Guineou. Rozloha tohoto státu činí 475 440 km². V porovnání s Českou republikou je tedy přibližně šestkrát větší. Hlavním městem Kamerunu je Yaoundé. Největším městem je přístavní město Douala, které je zároveň průmyslovým centrem celého státu. Kamerun se administrativně dělí na deset provincií (Adamaoua, Centre, Est, Extreme-Nord, Littoral, Nord, Nord-Ouest, Ouest, Sud, Sud-Ouest).

Odhadovaný počet obyvatel v roce 2012 byl 20 129 878. Podle dostupných údajů žije 58 % populace ve městech. Kamerun je bilingvní stát, oficiálními jazyky jsou francouzština a angličtina. Jedná se o multietnický stát. Podle odhadů je zde možné najít 230 až 282 etnických a lingvistických skupin. Nejrozšířenějšími náboženstvími jsou animismus (40 %), křesťanství (40 %) a islám (20 %) (CIA, 2014).

Kamerun je unitární prezidentskou republikou. Politickou a výkonnou moc drží pevně v rukou současný prezident republiky, kterým je Paul Biya. Ten je v úřadu již od 6. listopadu 1982. Situaci nezměnily ani prezidentské volby v roce 2011, kdy byl Paul Biya zvolen prezidentem již pošesté (Le Figaro, 2011).

Topografie a klimatické podmínky jsou v Kamerunu různorodé. Na jihu Kamerunu se rozkládá nízká pobřežní rovina a rovníkový deštný prales. Náhorní plošina v centrální části Kamerunu dosahuje maximální výšky 1 372 metrů nad mořem. Západ země je hornatý a z velké části zalesněný. V této části leží i největší vrchol Kamerunu a zároveň západní subsaharské Afriky – Mount Cameroon. Mount Cameroon je součástí tzv. Kamerunské vulkanické linie a jedná se stále aktivní sopku. Na severu země se rozkládá nízko položená zvlněná savana, která se postupně svažuje. Na úplném severu Kamerunu se nacházejí mokřady obklopující jezero Čad. Podnebí při pobřeží je celoročně

horké a vlhké, zatímco teploty ve vnitrozemí a na severu jsou více proměnlivé a podnebí méně vlhké. Průměrné teploty se pohybují mezi 19 a 29 °C (PRS Group, 2013: s. 11).

Obrázek č. 1: Mapa Kamerunu



Zdroj: UN Cartographic Section, 2004

3.3. Historický vývoj Kamerunu

Kamerunská historie se vyznačuje obdobími zdánlivé stability, která je narušena občanskými násilím (ICG, 2010: i). Vznik samostatného Kamerunu se datuje do roku 1961, kdy se bývalý nigerijský region Britský Kamerun (nyní anglofonní část země) připojil k francouzskému Kamerunu, ke kterému patřil během německé koloniální

nadvlády do konce první světové války (Konings, Nyamnjoh, 1997: 208). Od získání nezávislosti do roku 1982 byl prezidentem země Ahidjo. V době jeho vlády byla moc silně centralizovaná v jeho rukou. Prostřednictvím ekonomických výhod pro své příznivce a násilným potlačování opozice se udržel u moci. Občanská válka s politickou stranou Union des Populations du Cameroun (UPC), která zemi sužovala již před získáním nezávislosti, byla brutálně ukončena (DeLancey, Mbuh, DeLancey, 2010: 7). Během občanské války panoval v provinciích Nord-Ouest, Sud-Ouest, Littoral a Ouest výjimečný stav a jak veřejná, tak osobní svoboda byly významně potlačovány (Fombad, 2004: 64).

V roce 1982 prezident Ahidjo rezignoval na svoji funkci a prezidentský post předal svému nástupci Paulu Biyovi, který je prezidentem Kamerunu doposud (rok 2014). Zpočátku se nový prezident odhodlal k mírnému uvolnění autoritářského režimu. Po násilném pokusu o převrat v roce 1982 začal Biya znovu uplatňovat stejné restriktce jako jeho předchůdce. Na konci 80. let pak Biya čelil tlaku mezinárodní společnosti, které kritizovalo nesvobodu a autoritářství (DeLancey, Mbuh, DeLancey, 2010: 8-9). Ve stejném období začala růst nespokojenost anglofonní části populace, jejíž politické a ekonomické zájmy byly neustále přehlíženy (Konings, Nyamnjoh, 197: 213).

Politické nepokoje na počátku 90. let přinutily vládu k přijetí nových zákonů, které formálně legalizovaly multistranický systém (Fombad, 2004: 62). I přesto odmítavý přístup k opravdové demokratizaci vyvolal generální stávkou a násilné střety, které měly na svědomí desítky mrtvých. V roce 1992 byl Paul Biya zvolen v prezidentských volbách, které ale byly mezinárodními pozorovateli označeny za nespravedlivé a zmanipulované. Vítězství staronového prezidenta vyvolalo další občanské nepokoje (ICG, 2010: 12-13).

V roce 2008 si Biya zajistil doživotní vládu po přijetí dodatku k ústavě, kterým byla zrušena podmínka maximálně dvou volebních období v úřadu prezidenta. Díky tomu se mohl zapojit do dalších voleb v roce 2011. Po vítězství v těchto volbách bylo okolo 100 lidí zabito v následných protivládních nepokojích. I tyto volby byly označeny za neregulérní a kritizovány opozicí a zahraničními pozorovateli (Freedom House, 2013).

3.4. Analýza křehkosti Kamerunu

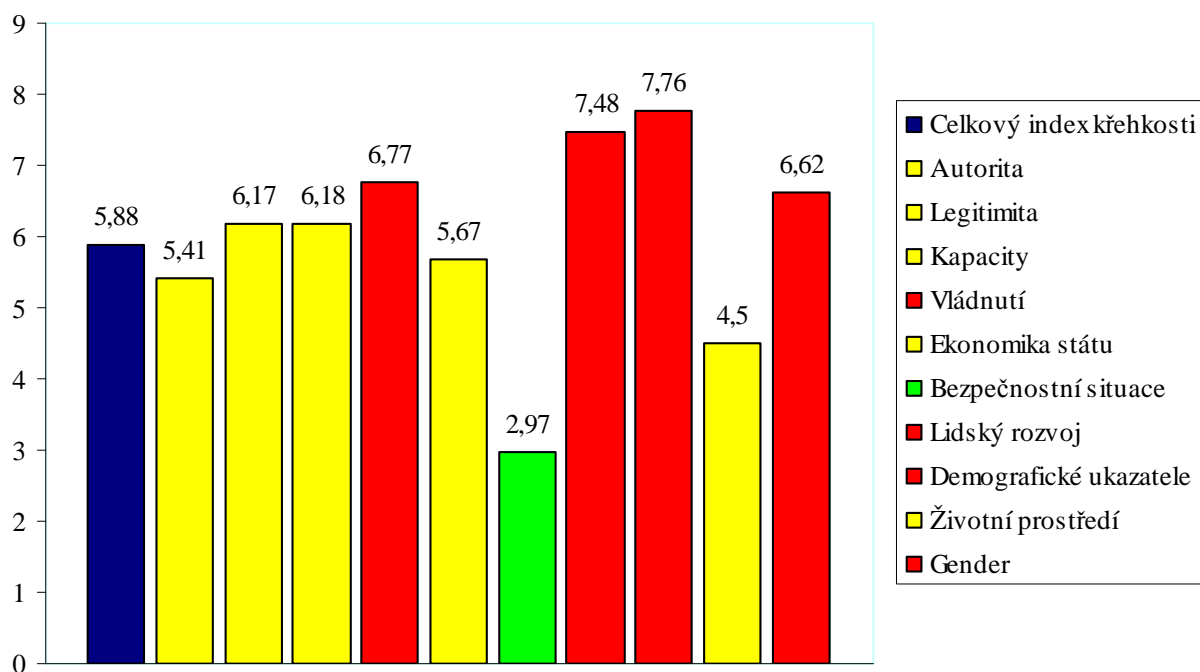
Pro analýzu křehkosti Kamerunu bude použita rámec navrhovaný projektem „Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index“. CIFP zahrnuje šest dimenzí, které určují míru křehkosti státu. Jsou jimi bezpečnost, politická situace (vládnutí), ekonomická situace, demografické faktory, úroveň lidského rozvoje, životní prostředí a gender jako průřezové téma. (CIFP, 2012a). Data získaná při zkoumání šesti dimenzí křehkosti jsou pak přepracována, aby byla určena i hodnota indexu pro základní atributy státu, kterými jsou autorita, legitimita a kapacity. Účelem dvojího rozdělení indikátoru je identifikovat nejen konkrétní rizikové faktory přispívající k nestabilitě, ale zároveň určit i silné a slabé stránky státu v rámci autority, legitimacy a kapacit (CIFP, nedatováno)

Indikátor zahrnuje na 83 různých ukazatelů. Data jsou získávána z expertních dat či veřejných statistik. Indikátor může nabývat hodnoty od 1 do 9 (hodnota 9 je nejhorší možný výsledek). Index je vypočítán jako aritmetický průměr všech zahrnutých kategorií (DIE, 2009: 49). Státy, které dosáhnou hodnoty indexu od 1 do 3,5 jsou považovány za stabilní, bezproblémové státy. Státy s hodnotami indexu od 6,5 do 9 (maximální možná hodnota) mají velmi výrazné charakteristiky křehkých států a jsou velmi nestabilní. Státy s hodnotou mezi 3,6 a 6,4 jsou považovány za relativně nestabilní (CIFP, nedatováno).

Vývoj křehkosti se v jednotlivých zemích mění. Na základě vývoje mezi lety 1980 až 2010 bylo možno identifikovat tři typy křehkých zemí. V první skupině jsou země, které uvízly v pasti křehkosti. V další skupině jsou země, kterým se podařilo z pasti křehkosti nadobro vymanit. Do poslední skupiny spadají země, jejichž ukazatele křehkosti se neustále mění a pohybují se přes hranici křehkosti tam a zpátky (CIFP, 2012a).

Celkový index křehkosti Kamerunu pro rok 2012 byl 5,88 (43. místo). Toto umístění představuje relativně významné zlepšení oproti předchozímu roku, kdy Kamerun dosahoval celkové hodnoty 6,13 a obsadil 27. místo v celosvětovém žebříčku. Jak již bylo řečeno, stát je považován za nebezpečně křehký, pokud se přiblíží nebo překročí hranici 6,5 hodnoty indexu CIFP. Hodnota indexu pro Kamerun se neustále meziročně snižuje či zvyšuje v závislosti na měnicích se ukazatelích. Kamerun tedy nelze zařadit do skupiny států, které uvízly v pasti křehkosti, ani mezi státy, kterým se podařilo z pasti křehkosti uniknout (CIFP, 2012a).

Obrázek č. 4: CIFP ukazatele Kamerunu pro rok 2012



Zdroj: zpracováno podle CIFP, 2012b

Ze základních státních atributů je Kamerun nejsilnější v rámci své autority, zatímco legitimita a kapacity se blíží k hranici vysoké nestability. Z dimenzí křehkosti k nestabilitě Kamerunu nejvíce přispívá demografický vývoj, lidský rozvoj, vládnutí a genderová nerovnost (sloupce v grafu označené červenou barvou). Tyto ukazatele překračují nebezpečnou hranici 6,5. Bezpečnostní situace je v Kamerunu relativně dobrá (ukazatel pro tuto dimenzi je nižší než 3,5 a je označen zelenou barvou). Dimenze, které také přispívají k nestabilitě (s hodnotou dimenze mezi 3,5 a 6,4; označeny žlutou barvou) jsou ekonomická situace a životní prostředí.

Autorita, legitimita a kapacity

Státní autorita v tomto teoretickém rámci zachycuje míru, do které je stát schopen prosadit závazné právní normy a uplatňovat donucovací sílu na svém území, poskytnout základní sociální služby a stabilní bezpečné prostředí svým obyvatelům (typickými ukazateli pro tuto kategorii je např. míra korupce či vymahatelnost práva).

Legitimita popisuje míru, do které má vláda veřejnou podporu, zejména co se týče vládních politik a přijatých zákonů (vypovídajícími ukazateli jsou typ režimu, lidská práva, zajišťování práv žen). Kapacity odkazují na potenciál státu mobilizovat a účelně využít své zdroje. Státy postrádající dostatečné kapacity mohou selhat při reakci na náhlé šoky, jako jsou např. přírodní katastrofy, epidemie, nedostatek potravin či příliv uprchlíků do země (HDP na osobu, obchodní bilance, zahraniční obchod) (Naudé, Santos-Paulino, McGillivray, 2011: s. 48). Dále jsou podrobněji popsány jednotlivé dimenze křehkosti Kamerunu, které se podílí na určení indikátorů pro legitimitu, autoritu a kapacity.

Vládnutí

Vládnutí není na příliš dobré úrovni, o čemž vypovídá i hodnota pro tuto dimenzi (6,77). Kamerun vykazuje slabost zejména v oblasti demokratických procesů, občanských práv, korupce, právního a soudnického systému. Volby jsou pravidelně manipulovány, Paul Biya si navíc zajistil možnost znovuzvolení v dalších prezidentských volbách, když byl na jeho popud zrušen ústavní zákon dovolující maximálně dvě volební období (Freedom House, 2013). Úroveň korupce je také velmi vysoká, podle údajů Transparency International (2013) se země umístila až na 144. místě ze 177 zahrnutých států. Úroveň soudnictví je nízká. Ne všechny potřebné právní instituce jsou ustanoveny, soudy jsou neefektivní a postrádají potřebné vybavení. Přístup ke spravedlnosti je složitý a finančně nákladný, což ještě více zhoršuje pověst systému soudnictví (AfDB, 2004: 32).

Ekonomická situace

Ekonomika je jednou ze silnějších stránek Kamerunu, což naznačuje i hodnota 5,67 pro ekonomickou dimenzi CIFP. Kamerun patří mezi země s nižším středním příjmem, hrubý domácí produkt v roce 2012 činil 1 167 USD per capita (WB, 2014b). Po ekonomické krizi na přelomu roku 2008 a 2009 byl znovu nastartován ekonomický růst, který v roce 2012 dosáhl 4,9 % meziročního přírůstku. Růstu napomohla navýšená těžba ropy, na kterou je Kamerun bohatý (African Economic Outlook, 2014). Současná hodnota zahraničního dluhu vyjádřená procentem hodnoty hrubého domácího příjmu je 36,7.

Takto nízkého čísla Kamerunu dosahuje díky iniciativám jako je HIPCI (Heavily Indebted Poor Countries Initiative) či MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative), v rámci kterých byla velká část dluhu Kamerunu odpuštěna (WB, 2014a). Celkové příjmy do státního rozpočtu přicházející jako oficiální rozvojová pomoc vyjádřené poměrem hrubého národního příjmu činí pouze 2,4 %.

Ve formálním sektoru je zaměstnáno pouze 10 % ekonomicky aktivního obyvatelstva, zbytek si vydělává na živobytí v neformálním sektoru. Největším problémem, se kterým se Kamerun v rámci politiky zaměstnanosti zabývá, je nezaměstnanost a podzaměstnanost mladých. Podle posledních průzkumů se míra nezaměstnanosti u mladých obyvatel do 15 do 35 let pohybuje okolo 13 %, a míra podzaměstnanosti přes 70 %. Situace je pak horší v rurálních oblastech (AfDB, 2009).

Bezpečnostní situace

Bezpečnostní situace v Kamerunu je ve srovnání s ostatními zeměmi relativně dobrá. Tomuto odpovídá i nízká hodnota indikátoru křehkosti pro tuto dimenzi v roce 2012 (2,97). V Kamerunu neprobíhá žádný ozbrojený konflikt, občas ale dochází ke krvavým občanským nepokojům, které jsou reakcí na autoritářskou správu země (ICG, 2010: 12-13). Podle zprávy Freedom House (2013) je Kamerun stále nesvobodnou zemí, kde dochází k porušování jak občanských, tak politických práv. Politické represí nejvíce čelí marginalizovaná anglofonní komunita, která nedávno zahájila kampaň za odtržení se od francouzské části Kamerunu. Toto hnutí za nezávislost bylo v roce 2012 prohlášeno za nezákonnou organizaci a několik jejích členů bylo zatčeno a odsouzeno za snahy o destabilizaci státu.

Teroristické útoky nejsou v Kamerunu velkou hrozbou. K poslednímu útoku, při kterém zemřeli 2 lidé, došlo v roce 2011 (GTD, 2014). Většinu těchto drobných útoků měli na svědomí piráti, kteří působili v Guinejském zálivu, zejména poblíž poloostrova Bakassi. Díky zásahu bezpečnostních jednotek už od roku 2011 k žádnému přepadení nedošlo. Problematickou je geografická blízkost Nigérie, kde působí extremistická skupina Boko Haram, která operuje na severu Nigérie blízko hranic se severními regiony Kamerunu. Násilí se přes hranici zatím nepřelilo díky zpřísněným kontrolám kamerunských bezpečnostních jednotek na hranicích (OSAC, 2013).

Celková bezpečnostní situace v Kamerunu je tedy dobrá, stabilitu však mohou ohrozit nepokoje v regionu. Kamerun je příjemcem uprchlíků a žadatelů o azyl ze sousedních států, z Čadu, Nigérie a v současnosti nejvíce ze Středoafričké republiky. Dnes je v zemi na 100 000 uprchlíků a vzhledem k násilnostem ve Středoafričké republice je možné očekávat jejich další nárůst (UNHCR, 2014).

Lidský rozvoj

Druhého nejhoršího výsledku dosáhl Kamerun v dimenzi lidského rozvoje (7,48). Zejména nedostatečné kapacity brzdí zajišťování základních potřeb občanů. Slabé stránky Kamerunu jsou zejména ve vzdělávání a zdravotnictví. Ačkoliv se Kamerun snaží podnikat kroky vedoucí k celkovému rozvoji a zajistit přístup k veškerým sociálním službám, tak se mu to stále příliš nedaří (AfDB, 2009). V žebříčku Indexu lidského rozvoje se Kamerun drží na 150. místě. Zařadil se tak mezi skupinu zemí s nízkým indexem lidského rozvoje. V rámci subsaharské Afriky byly tyto ukazatele mírně nadprůměrné. Kamerun zaznamenal ve všech ukazatelích HDI od roku 1980 zlepšení, největším pokrokem od roku 1980 je vývoj v úrovni vzdělání (UNDP, 2013).

V roce 2010 bylo 29 % populace starších 15 let negramotných (WB, 2014b). Výdaje státu na vzdělávání jsou poměrně malé, v roce 2011 tyto výdaje tvořily pouze 3,2 % HDP (CIA, 2014). Vzdělávání je povinné pro všechny děti do věku 14 let. Přestože bylo v roce 2000 zavedeno bezplatné základní vzdělání, rodiče stále musí platit za uniformy a poplatky za učebnice. Poplatky za střední školu jsou pro mnoho rodin neúnosné a nemohou si dovolit děti do školy posílat. Odhaduje se, že do školy ve skutečnosti chodí 80,4 % dětí (U.S. Department of Labor, 2012).

Výdaje státu na zdravotnictví činily v roce 2011 pouhých 5,2 % HDP (CIA, 2014). Z toho vyplývá i nedostatečné pokrytí státu zdravotnickými zařízeními. V počtu lékařů na 100 tisíc obyvatel (18,4) zaostává hluboko pod africkým průměrem (který činí 39,6). V posledních 2 dekadách ale došlo k několika reformám zdravotnického systému (zejména decentralizace a snižování nákladů), které by měly přinést pozitivní změnu.

Stát se potýká s mnoha problémy. Nejzávažněji je vnímáno šíření HIV/AIDS. Prevalence nemoci se nesnižuje, naopak pomalu roste. V současnosti je přibližně

5,1 % populace nakaženo touto nemocí. Kamerunská vláda proto ustanovila kontrolní systém a programy lékařské a psychosociální péče, které pacientům umožňuje získat léky za dotovanou cenu (AfDB, 2009).

Demografický vývoj

Vůbec nejhoršího výsledku dosáhl Kamerun v ukazatelích pro demografický vývoj (7,76). Naděje na dožití je 54 let, dětská úmrtnost je 61/1000 živě narozených dětí. Roční populační přírůstek činí 3 %. Meziroční nárůst obyvatel měst je 4 % (WB, 2014b). Roste i počet obyvatel žijících ve slumech. V roce 2009 podle údajů OSN (UNdata, 2014) žilo ve slumech téměř 5,2 milionu obyvatel, což je téměř čtvrtina všech obyvatel Kamerunu (tzn. polovina populace žijících ve městech). Rychlý přírůstek obyvatel spojený s velkou nezaměstnaností mladých obyvatel a špatnými podmínkami pro život (zejména ve slumech) je častým spouštěčem občanských nepokojů.

Životní prostředí

Relativně dobrých výsledků (4,50) zaznamenal Kamerun v oblasti životního prostředí. Emise oxidu uhličitého jsou podle údajů Světové banky (WB, 2014a) velmi nízké (0,4 tuny na osobu), tzn. i pod průměrem subsaharské Afriky. Tento výsledek může být přisuzován faktu, že v zemi nedochází k rozsáhlé industriální výrobě, a tím pádem i k vypouštění velkého množství oxidu uhličitého do vzduchu.

Velkému nebezpečí Kamerun čelí ze strany přírodních hrozeb. Podle indexu přírodních rizik (World Risk Index), který vydává Institut pro environmentální a lidskou bezpečnost Univerzity Spojených národů, se v celosvětovém žebříčku nachází na 26. místě, v Africe je pak 4. nejohroženějším státem. Kamerun je nejen vystaven mnohým přírodním hrozbám (sesuvy půdy, vulkanická činnost, sucha, záplavy, deforestace, epidemie nemocí atd.), má také nedostatečné kapacity pro boj s katastrofami či přizpůsobení se klimatickým změnám (UNU-EHS, 2012: 64).

Gender

Ženy v Kamerunu čelí společenské, ekonomické a politické nerovnosti, zejména v rurálních oblastech. Často jsou utlačovány kvůli tradičním společenským rolím (GCI, 2011). I přes právní ochranu žen stál dochází k násilí a diskriminaci. Ženská obřízka je doposud praktikována v jihozápadních a severních provinciích (Freedom House, 2013).

Shrnutí analýzy křehkosti

Kamerun většinou není vnímán jako problémový stát. Většinou je považován za stát, který je stabilní a bezkonfliktní. Neznamená to ale, že by v Kamerunu žádný konflikt či státní kolaps nehrozil. Vzhledem k autoritářské vládě a celkovému napětí ve společnosti je hrozba konfliktu a násilí všudypřítomná. Ke stabilizaci situace rozhodně nepřispívají některé demografické indikátory a indikátory lidského rozvoje. Velká část mladé populace je nezaměstnaná, což může vést k frustraci a následným násilnostem. Bude také zajímavé pozorovat předání moci z rukou současného prezidenta. Vzhledem k tomu, že země od své nezávislosti měla pouze dva prezidenty, lze předpokládat dlouhou vládu i jeho nástupce. Pro případné nástupce je tedy v sázce hodně a snaha o získání Biyova místa může přerůst v politické násilí. K destabilizaci situace může v budoucnu přispět i snaha marginalizované anglofonní části země odhrnout se. Hrozbou je také přelévání konfliktu ze sousedních států, zejména ze Středoafrické republiky či z Nigérie.

3.5. Zhodnocení snižování rizika katastrof na národní úrovni

Následující kapitola se skládá ze dvou částí. V té první jsou identifikovány a podrobněji popsány hrozby, které jsou v Kamerunu nejčastější a nejzávažnější. V další části je zhodnocena dosavadní politika DRR v Kamerunu a hlavní nedostatky, které prosazování politik DRR brzdí.

Kamerun je jednou ze zemí subsaharské Afriky, která je zranitelná vůči dopadům hrozeb vzhledem k fyzickým, socio-ekonomickým a environmentálním faktorům, které negativně ovlivňují kapacity obyvatel nutných k zajištění a ochraně životů.

Hlavními faktory přispívající ke zranitelnosti obyvatel jsou nestabilní a zhoršující se životní prostředí, vysoká míra chudoby, výskyt nemocí, špatná zdravotnická infrastruktura, nedostatečné zapojení lokálních vlád do DRR a omezená implementace dostupných politik DRR (Gaston, et al., 2012: 1).

3.5.1. Zhodnocení hrozeb

Kamerun je vzhledem ke své poloze vystaven mnoha typům hrozeb, zejména pak hydrometeorologickým, geologickým a biologickým. Nejvýznamnějšími hrozbami jsou pak sopečná činnost, povodně, sesuvy půdy, sucha a epidemie (Tchindjang, 2007).

Zranitelnost kamerunské populace je velkou měrou způsobovaná chudobou. Míra chudoby v Kamerunu je vysoká, v rurálních oblastech navíc stále roste. Chudoba a omezený přístup k jiným možnostem obživy nutí komunity věnovat se zemědělským aktivitám i na půdě, která je náchylná vůči hrozbám jako jsou povodně a sesuvy půdy. Budovy chudých lidí na venkově jsou často budovány v těchto nebezpečných oblastech. Často velmi chatrné domy jsou pak snadno zničitelné tropickými cyklóny a povodněmi, což ještě více vystavuje chudé riziku ztráty majetku. Malá odolnost chudých komunit má za následek, že i málo významná hrozba je může uvrhnout do ještě hlubší pasti chudoby (Bang, 2013: s. 7).

V odlehlých oblastech je často velmi špatná infrastruktura, což znemožňuje včasné informování o katastrofách a rychlou reakci zodpovědných orgánů při pomoci zasažené populaci. Špatný stav silnic navíc zhoršuje možnosti rozvoje v odlehlých vesnických oblastech, zejména co se týče možností dopravy vypěstovaných produktů na trh. To má velké dopady na živobytí lidí žijících v rurálních oblastech (Bang, 2013: s. 7).

Dnes se riziko katastrof významnou měrou zvyšuje zejména kvůli rychlé urbanizaci. Vysoká hustota osídlení ve slumech vystavuje obyvatele a jejich majetek hrozbám. Dalším faktorem jsou klimatické změny, které dále zvyšují vystavení obyvatel měst vůči hrozbám (GEADIRR, 2013, s. 13). Chudí ve městech často žijí v rizikových oblastech, které jsou nevhodné pro bydlení. Přes 60 % zastavených oblastí ve dvou

největších městech (Douala, Yaoundé) se nachází v záplavových oblastech. Přes 80 % městských příbytků je postaveno bez oficiálního povolení (IMF, 2008: s. 40).

Nejvíce je městská populace ohrožená povodněmi. Povodně jsou často způsobeny prudkými dešti. Následky povodní jsou zhoršovány budováním domů v oblastech, kde to není povoleno. Dalším faktorem je deforestace hornatých oblastí. Povodně jsou problémem i v rurálních oblastech (Tchindjang, 2007). Vedle povodní jsou nejčastějšími hrozbami epidemie nemocí, sesuvy půdy, sopečná činnost a sucha.

Tabulka č. 5. Existující hrozby podle jednotlivých provincií

provincie	existující hrozby	provincie	existující hrozby
<i>Adamaoua</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zemětřesení - technologická rizika - epidemie - sesuvy půdy 	<i>Nord</i>	<ul style="list-style-type: none"> - povodně - ekologická rizika - technologická rizika - sesuvy půdy - epidemie
<i>Centre</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zemětřesení - povodně 	<i>Nord-Ouest</i>	<ul style="list-style-type: none"> - sesuvy půdy - povodně - ekologická rizika - epidemie - zemětřesení - technologická rizika
<i>Est</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zemětřesení - ekologická rizika - technologická rizika - epidemie 	<i>Ouest</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zemětřesení - ekologická rizika - technologická rizika - epidemie
<i>Extreme-Nord</i>	<ul style="list-style-type: none"> - povodně - ekologická rizika - technologická rizika - epidemie - sesuvy půdy 	<i>Sud</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zemětřesení - ekologická rizika - epidemie
<i>Littoral</i>	<ul style="list-style-type: none"> - technologická rizika - epidemie - sesuvy půdy - povodně 	<i>Sud-Ouest</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zemětřesení - technologická rizika - epidemie - sesuvy půdy - povodně

Zdroj: MINATD, nedatováno

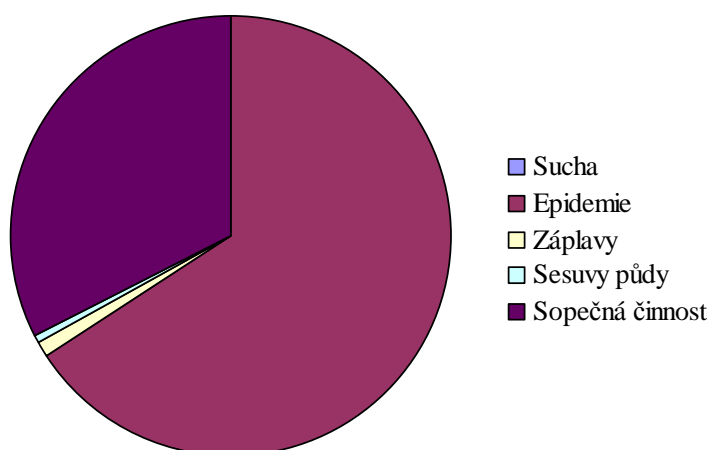
Tabulka č. 6: Počty obětí a počty zasažených přírodními katastrofami (od r. 1900 do r. 2014)

	Počet obětí	Počet zasažených
Sucha	0	586 900
Epidemie	3 608	45 611
Záplavy	62	11 296
Sesuvy půdy	20	100
Sopečná činnost	1 783	13 447

Zdroj: Zpracováno na základě dat z OFDA/CRED, 2014

Nejvíce obětí na životech mezi lety 1900 a 2014, tzn. 3 608, si v Kamerunu vyžádaly epidemie nemocí, zejména cholery a dalších průjmových onemocnění. Nebezpečná je také sopečná činnost, která si v Kamerunu vyžádala na 1 783 přímých obětí od roku 1991.

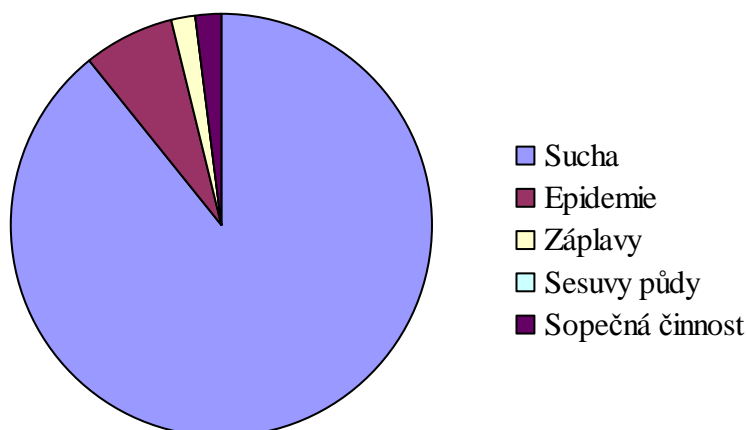
Obrázek č. 2: Katastrofy podle počtu obětí na životech (od r. 1900 do r. 2014)



Zdroj: Zpracováno na základě dat z OFDA/CRED, 2014

Z pohledu zasažené populace katastrofou jsou nejzávažnějšími událostmi sucha, která sice nejsou přímou příčinou ztrát na životech, mají ale dopady na životní podmínky obyvatel zasažených oblastí.

Obrázek č. 3: Katastrofy podle počtu zasažených (od r. 1900 do r. 2014)



Zdroj: Zpracováno na základě dat z OFDA/CRED, 2014

Povodně

Rozsáhlými povodněmi jsou nejčastěji zasaženy severní regiony Kamerunu (Extreme-Nord, Nord) a severozápadní region Nord-Ouest. Poslední rozsáhlé povodně zasáhly severní regiony Kamerunu v roce 2012. Při těchto povodních bylo zničeno mnoho domácností, škol a plantáží. Vzhledem k tomu, že povodně udeřily v době sklizně, bylo mnoho úrody poničeno (CERF, 2012).

Neregistrované povodně malého rozsahu, které se každoročně objevují během období dešťů, jsou častým problémem ve většině urbánních i rurálních oblastech. Zejména ve velkých městech (hlavním městě Yaoundé, v největším městě Douala, Limbe či Bamenda) počet malých povodní narůstá. Povodně sice nejsou většinou spojeny s velkými ztrátami na životech, ale jejich dopady na majetek a zhoršení situace zejména obyvatel slumů je obrovský (GEADIRR, 2013, s. 16). Nárůst v počtu povodní a jejich

dopadů v poslední době je připisován kombinaci klimatických změn měnících intenzitu a četnost dešťů a antropogenních faktorů jako je neplánovaná a rychlá urbanizace. Neplánovaná urbanizace má za následek budování domů s nevhodnou konstrukcí a v rizikových místech (Gaston, et al., 2012: s. 5).

Sopečná činnost

Přes polovinu registrovaných katastrof v zemi se pojí s existencí tzv. Kamerunské vulkanické linie. Působení geologických procesů se projevuje sopečnými výbuchy, které se ale týkají pouze Mount Cameroon. Ta je jediným aktivním vulkánem v zemi. Poslední erupce byly zaznamenány v letech 1999 a 2000 (Gaston, et al., 2012: s. 4). Nejzávažnějším projevem vulkanické činnosti je uvolňování oxidu uhličitého z jezer v oblasti. Nejhorší katastrofou v kamerunské novodobé historii byl únik oxidu uhličitého ze dna jezera Nyos v roce 1986. Obrovský oblak jedovatého plynu udusil 1 746 obyvatel přilehlých vesnic, 8 300 kusů dobytka a domácích zvířat a zasáhl dalších 10 až 20 tisíc lidí žijících v okolí (Bang, 2008, s. 2). Vulkanická činnost je také spojená se zemětřeseními, kterých bylo v Kamerunu zaznamenáno 36 za posledních 160 let.

Sesuvy půdy

Stále závažnějším problémem jsou sesuvy půdy, které se objevily v Kamerunu relativně nedávno. Dnešní vysoká hustota obyvatelstva v oblastech s úrodnou půdou, intenzifikace zemědělských aktivit spojená s nekontrolovaným využíváním půdy a budování velkých silnic v ohrožených oblastech zvyšují riziko katastrof (Tchindjang, 2007).

První záznamy o sesuvech půdy jsou z 50. let minulého století. Příčinou sesuvů půdy v Kamerunu jsou nevhodné zemědělské aktivity na svazích kopců. Degradace půdy a deforestace narušily stabilitu svahů. Většina sesuvů půdy není nikde zaznamenána a jsou dostupné pouze odhady škod. Od padesátých let došlo v Kamerunu k více jak 300 závažnějším sesuvům půdy, které mají podle neoficiálních údajů na svědomí přes 100 obětí na životech, zničení úrodné půdy, zhroucení domů a narušení infrastruktury (Tchindjang, 2007). Problém sesuvů půdy je větší, než udávají oficiální zdroje.

Ty uvádějí, že sesuvy půdy mají na svědomí 20 obětí na životech od roku 1900 (OFDA/CRED, 2014), tento údaj ale bude zřejmě podhodnocený.

V případě sesuvů půdy nemohou být omezeny přírodní procesy, které je způsobily (vydatné deště, zemětřesení, sopečná činnost). Přírodním procesům nemůže být zabráněno, lze ale omezit antropogenní faktory, které se na zhoršení situace podílí. Faktory jako je urbanizace, deforestace či prosakování domácích kanalizačních systémů mohou být regulovány. Sesuvům půdy může být zabráněno odvodňováním svahů a vytvářením podpěr, které sesuvům mohou zabránit. Je také potřeba přehodnotit lokální stavební předpisy a stanovit kritéria pro vydávání stavebních povolení (Gaston, et al., 2012, s. 5). Musí být zajištěna i vymahatelnost těchto předpisů.

Epidemie

Kamerunské obyvatelstvo je vystavené různým druhům epidemií průjmových onemocnění, HIV/AIDS či malárie. Často se objevuje cholera, zejména v rurálních oblastech (GEADIRR, 2013, s. 16). Poslední velká epidemie cholery propukla v roce 2011, kdy byla zasažena téměř celá země a vyžádala si 786 obětí na životech (WHO, 2012). Vysoký počet obětí je výsledkem rozšíření nemoci i do největšího města v Kamerunu, Doualy. Cholera je následkem nevhodných životních podmínek obyvatel, kteří mají postavené domy v záplavových oblastech a nemají přístup k nezávadné vodě a dostatečnému počtu toalet (MSF, 2011). Méně než 30 % kamerunské populace má přístup k pitné vodě a méně než 15 % přístup k dobrým toaletám (Gaston, et al., 2012: s. 5). Špatný přístup k nezávadné pitné vodě je problémem i ve městech, kde jsou bez přístupu k vodě tři čtvrtiny domácností. Navíc často neexistuje společný kanalizační systém, který nebezpečí přenosu nemocí ještě zvětšuje (IMF, 2008: s. 39).

Sucha

Ačkoliv sucha nemají přímé oběti na životech, většinou zasahují velkou část populace. V Kamerunu byly od roku 1900 zaznamenány dvě období sucha. První toto období v roce 1971 zasáhlo 400 000 lidí, sucho z roku 1990 negativně ovlivnilo životy

186 900 lidí (OFDA/CRED, 2014). Sucha se liší od ostatních hrozeb, protože nastupují pomalu a postihují rozsáhlé oblasti. Sucha v Africe mají většinou vážné environmentální, ekonomické a společenské dopady. Environmentální dopady zahrnují deforestaci, erozi půdy, požáry, ztrátu biodiverzity a znečištění vodních zdrojů. Nejvíce problematický je nedostatek pitné vody, což má negativní zdravotní dopady zejména na zranitelnou populaci (Bhavnani et al., 2008).

3.5.2. Právní a institucionální rámec DRR v Kamerunu

V Kamerunu neexistuje žádný nezávislý orgán, který by měl na starosti výzkum, předpovědi nových či objevujících se hrozeb a měl na starosti řízení katastrof v zemi (Gaston, et al., 2012, s. 1). Hlavním orgánem zajišťujícím prosazování DRR v Kamerunu je Ředitelství civilní ochrany, které působí pod Ministerstvem místní správy a decentralizace. Ředitelství civilní ochrany má za úkol identifikovat rizika a snažit se o jejich zmenšování, reagovat na mimořádné události a v případě potřeby zajišťovat rehabilitaci a rekonstrukci. Další aspekty DRR jako je např. výzkum mají na starosti jiná ministerstva s pomocí nevládních neziskových organizací, vysokých škol a agentur OSN (GEADIRR, 2013, s. 9).

Právní a institucionální rámec pro DRR v Kamerunu má hierarchickou strukturu, která klade více důraz na rychlou reakci na případnou katastrofu než na preventivní snižování rizika katastrof (Ayanji, 2004, s. 4). Ředitelství civilní ochrany koordinuje aktivity DRR skrze síť 379 decentralizovaných jednotek, které jsou představovány místními vládami. Místní vlády ale nemají oddělení, která jsou přímo určená pro uplatňování programů a politik DRR. Další důležití aktéři, jako jsou organizace občanské společnosti či tradiční vůdci, nejsou nijak do institucionálního a právního rámce nijak integrováni (Gaston, et al., 2012: s. 1-2).

Dnes dochází k procesu decentralizace v zemi. Existuje proto šance, že centrální vláda předá lokálním autoritám více zodpovědnosti. Je proto potřeba zvyšovat kapacity místních autorit a umožnit jim přístup k potřebným lidským a finančním zdrojům. Díky tomu by byla umožněna nejen okamžitá reakce na možnou negativní událost, ale zároveň by se zvýšila možnost zabránění či omezení efektů hrozeb, pokud opravdu udeří (GEADIRR, 2013, s. 17).

3.6. Dimenze křehkosti ovlivňující zranitelnost a uplatňování DRR

Cílem případové studie je zjistit, jakým způsobem ovlivňují faktory křehkosti zranitelnost obyvatel Kamerunu a implementaci politik a programů snižování rizika katastrof. Poznatky z případové studie jsou shrnuty v této kapitole, která je rozdělena na dvě podkapitoly. První se zabývá způsoby, jakými dimenze křehkosti zvyšují zranitelnost obyvatel. Druhá podkapitola popisuje limity, které ovlivňují implementaci politik a programů snižování rizika katastrof v Kamerunu.

3.6.1. Dimenze křehkosti zvyšující zranitelnost obyvatel

Různé faktory ovlivňující dimenze křehkosti (vládnutí, ekonomická situace, bezpečnostní situace, lidský rozvoj, demografický vývoj, životní prostředí a genderová nerovnost) hrají určitou roli i při zvyšování zranitelnosti. Nejvýznamnějšími dimenzemi přispívající ke zvyšování zranitelnosti v Kamerunu jsou vládnutí, lidský rozvoj a demografický vývoj. Tyto dimenze jsou popsány podrobněji.

Vládnutí

Vzhledem k autoritářské vládě jsou narušovány základní demokratické procesy a porušována občanská práva. Špatné vládnutí hraje při zvyšování zranitelnosti obyvatel zásadní roli. Vzhledem k autoritativnímu charakteru režimu je míra veřejné participace v politických procesech nízká. Pro zlepšení situace DRR je potřeba participace lidí na politických procesech, zejména zapojení komunit do vlastního rozvoje. Při nedostatečné vůli státu k jejich podpoře jsou možnosti komunitních organizací omezovány. V Kamerunu nejsou důležití aktéři, jako právě komunitní organizace či tradiční vůdci, v právním rámci DRR vůbec bráni v potaz. Lokální komunity v Kamerunu tak nejsou plně zapojeny do DRR. Navíc dochází k diskriminaci zejména anglofonní části populace, což dále zvyšuje zranitelnost obyvatel v anglofonní části země.

Existuje podezření, že některé skupiny obyvatel jsou vládou schválně přehlíženy. Jako příklad může sloužit komunita lidí původně žijící v okolí jezera Nyos, která se musela po úniku plynu přestěhovat. Oběti této katastrofy, kterým mimo jiné zahynula i stáda

dobytka sloužící jako jejich hlavní způsob živobytí, stále nebyly vládou kompenzovány, ačkoliv podobně zasažené komunity obdrželi od vlády pomoc a náhradu za jejich majetek. Podle pracovníků a místních obyvatel je to z toho důvodu, že nejsou frankofonní ale anglofonní, a navíc otevřeně podporují opozici vlády (Bang, 2013: s. 5).

Lidský rozvoj a demografický vývoj

Velmi špatných výsledků dosáhl Kamerun při zhodnocení lidského rozvoje. Hlavním faktorem lidského rozvoje zvyšující zranitelnost je chudoba. V Kamerunu je chudá velká část populace, obzvláště ve vesnických oblastech. Chudoba zvyšuje zranitelnost obyvatel, a to jak na vesnicích, tak ve městech. Lidský rozvoj je podkopáván hlavně slabými kapacitami státu. Zejména zdravotnictví se potýká s mnoha nedostatky a nedokáže si poradit s občasnými epidemiemi cholery a dalších průjmových onemocnění.

S nízkou úrovní lidského rozvoje částečně souvisí i nepříznivé výsledky v dimenzi demografického vývoje. Nejvýznamnějším faktorem zvyšující zranitelnost je rychlá a nekontrolovaná urbanizace. Již teď podle údajů OSN žije téměř čtvrtina celkového počtu obyvatel ve slumech. Neregulovaná urbanizace a budování domů na nevhodných místech má za následek zvyšování zranitelnosti obyvatel vůči povodním a sesuvům půdy. Nevhodné životní podmínky obyvatel mají také za následek rychlé šíření epidemií.

3.6.2. Limity při uplatňování DRR v Kamerunu

Hlavními limity, kterým uplatňování snižování rizika katastrof v Kamerunu čelí, jsou nedostatek peněžních zdrojů alokovaných na DRR, korupce, málo rozvinuté kapacity a vysoká byrokratizace a centralizace DRR.

Hlavní překážkou pro prosazování politik DRR je nedostatek finančních zdrojů (Bang, 2013: s. 5). Kamerun na programy snižování rizika katastrof ročně obdržel 0,02 USD mezinárodní pomoci na osobu od roku 1991 do roku 2010 (celkově 0,26 milionu USD za 20 let) (Kellett, Caravani, 2013: s. 46). Vláda uvádí, že pro potřeby boje proti katastrofám a zajištění bezpečnosti občanů by Kamerun potřeboval ročně přibližně 46,7 miliardy CFA franků (to je v přepočtu téměř 2 miliardy Kč).

Vzhledem k nedostatku finančních zdrojů vlády je ročně na DRR alokováno pouze 500 milionů CFA franků (v přepočtu přibližně 21 milionu Kč). Snižování rizika katastrof totiž není vládou považováno za prioritní (Bang, 2014: s. 570).

Efektivnímu řízení katastrof také brání korupce a zpronevěra (Bang, 2013: s. 6). Nedůvěra donorů vůči kamerunské vládě právě kvůli korupci brání směřování zahraniční pomoci do země skrze oficiální státní instituce. Pouze 8,5 % z celkového objemu zahraniční pomoci směřující do Kamerunu v roce 2010 bylo redistribuováno skrze oficiální státní systémy. Méně bylo tímto způsobem alokováno již jen v Demokratické republice Kongo, Čadu, Libérii a Súdánu. V průměru je v křehkých státech tímto způsobem alokováno 20,1 % (UN Office of the Special Envoy for Haiti, 2012: s. 39).

Pak ale nejsou rozvíjeny institucionální kapacity, které jsou při uplatňování snižování rizika katastrof klíčové a v Kamerunu nedostačující. V rámci kapacit je dalším zásadním problémem nedostatek pracovníků proškolených v DRR, kteří by měli dostatečné znalosti o možnostech snižování rizika katastrof (Bang, 2013: s. 5).

Snižování rizika katastrof v Kamerunu je vysoce centralizované a zbyrokratizované. Komplikovaný a nepřehledný proces předávání zodpovědnosti vede ke zmatkům a zdvojování funkcí a činností. Neexistuje žádný opravdu funkční organizační rámec pro omezování hrozeb. Navíc mají lokální vlády, které mají primárně DRR na starosti, špatný vztah s vládou a mezi národními a lokálními vládními jednotkami převládá nedůvěra (Bang, 2013: s. 6). Ačkoliv by mohly lokální autority (starostové měst, náčelníci) být při uplatňování DRR velmi přínosní díky svým podrobným znalostem místního kontextu a jejich blízkosti k ohroženým či zasaženým komunitám, jejich role není v zákonech dotýkajících se DRR nijak specifikována (GEADIRR, 2013, s. 17). Místní komunity tak nemohou být plně zapojeny do iniciativ týkajících se snižování rizika katastrof (Bang, 2013: s. 6).

4. Závěr

Snižování rizika katastrof je velmi užitečný koncept, který zabraňuje zbytečným ztrátám na životech lidí, kteří žijí v oblastech ohrožených katastrofami. Bohužel se mu zatím nedostává tolik pozornosti, kolik by zasluhovat. V poslední době se ale postoj mezinárodní komunity mění a alokované prostředky a počty programů a projektů mající za cíl dosahování větší odolnosti komunit a jednotlivců rostou. Snížení rizika katastrof je podobně jako jiné rozvojové programy náročné uplatňovat v křehkých státech, protože v těch chybí vůle vlád pro ochranu svých obyvatel a dostatečně rozvinuté kapacity.

Cílem diplomové práce bylo zhodnotit uplatňování snížení rizika katastrof v křehkých státech. Jako hlavní problémy při prosazování DRR v křehkých státech byly identifikovány slabé kapacity křehkých států a nedostatečná vůle vlád, zvýšená zranitelnost obyvatel křehkých států kvůli chudobě a špatným vztahům mezi společností a vládou a problematické budování kapacit státních institucí.

Cílem případové studie bylo zjistit, jakým způsobem ovlivňují faktory křehkosti zranitelnost obyvatel Kamerunu a implementaci politik a programů snížení rizika katastrof. Různé dimenze křehkosti přispívají ke zvyšování zranitelnosti obyvatel. Zároveň jsou možnosti uplatňování projektů a programů snížení rizika katastrof omezeny nedostatečnými kapacitami a omezenými finančními zdroji. Oba tyto problémy úzce souvisí s křehkostí Kamerunu. Hlavními limity, kterým uplatňování snížení rizika katastrof v Kamerunu čelí, jsou nedostatek peněžních zdrojů alokovaných na DRR, korupce, málo rozvinuté kapacity a vysoká byrokratizace a centralizace DRR.

Každý z křehkých států je unikátní, takže nelze jednoznačně generalizovat poznatky z této případové studie a aplikovat je na všechny státy, které označujeme jako křehké. I přesto může tato práce sloužit jako základní přehled faktorů, které mohou působit při implementaci programů či projektů snížení rizika katastrof v křehkých státech.

5. Seznam literatury

AfDB (2004). Country Governance Profile [on-line]. Dostupné 16.4.2014 z <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/ADB-BD-IF-2004-211-EN-CAMEROON-COUNTRY-GOVERNANCE-PROFILE.PDF>.

AfDB (2009). Country Strategy Paper 2010-2014 Cameroon [on-line]. Dostupné 16.4.2014 z http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/CAMEROON_2010-2014%20COUNTRY%20STRATEGY%20PAPER.pdf.

African Economic Outlook (2014). *Cameroon* [on-line]. Dostupné 15.4.2014 z <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/central-africa/cameroon/>.

Ayanji, E. N. (2004). A Critical Assessment of the Natural Disaster Risk Management Framework in Cameroon [on-line]. Dostupné 16.4.2014 z <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/114813/bestcourse/docs/Course%20Projects/Best%20End%20of%20Course%20Projects/KATHERINE/Ayanji%20-%20final%20project.pdf>.

Anderson, M. B., Woodrow, P. J. (1989). *Rising from the Ashes; Development Strategies in Times of Disaster*. Colorado (USA): Westview Press.

AUC (African Union Commission), UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2011). Extended Programme of Action for the Implementation of the Africa Regional Strategy for Disaster Risk Reduction (2006 - 2015) and Declaration of the 2nd African Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction [on-line]. Dostupné 23.4.2014 z http://www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf.

Bali moune-Lutz, M. (2009). Institutions, trade, and social cohesion in fragile states: Implications for policy conditionality and aid allocation. *Journal of Policy Modeling*, č. 31, s. 877-890.

Bali moune-Lutz, M., McGillivray, M. (2008). State Fragility; Concept and Measurement [on-line]. Dostupné 16.4.2014 z http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2008/en_GB/rp2008-44/.

Bang, H. N. (2008). Social vulnerability and risk perception to natural hazards in Cameroon two decades after the Lake Nyos gas disaster: What future prospect for the displaced disaster victims? [on-line]. Dostupné 5.6.2014 z <http://www.bonn-dialogues.com/file/get/3954.pdf>.

Bang, H. N. (2013). Governance of disaster risk reduction in Cameroon: The need to empower local government. *Jàmá: Journal of Disaster Risk Studies*, č. 5, s. 1-10.

- Bang, H. N. (2014). General overview of the disaster management framework in Cameroon. *Disaster*, č. 3, s. 562-586.
- Bertocchi, G., Guerzoni, A. (2010). Growth, History, or Institutions? What Explains State Fragility in Sub-Saharan Africa [on-line]. Dostupné 23.4.2014 z <http://ftp.iza.org/dp4817.pdf>.
- Besley, T., Persson, T. (2011). Fragile States and Development Policy. *Journal of the European Economic Association*, č. 9, s. 371-398.
- Bhavnani, R., Vordzorgbe, S., Owor, M., Bousquet, F. (2008). *Status of Disaster Risk Reduction in the Sub-Saharan Africa Region*. The World Bank: Africa Region.
- Brinkerhoff, D. W. (2009). Developing Capacity in Fragile States. *Public Administration and Development*, č. 30, s. 66-78.
- Carment, D., Samy, Y., Prest, S. (2008). State Fragility and Implications for Aid Allocation: An Empirical Analysis. *Conflict Management and Peace Science*, č. 25, s. 349-373.
- Carment, D., Samy, Y., Hales, D., Miller, J., St. Jean, L., Tikuisis, P. (2010). Indicators of State Failure Phase II [on-line]. Dostupné 14.4.2014 z <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1350.pdf>.
- Cariter-Bresson, J. (2011). Official development assistance in fragile states. *Crime Law Soc Change*, č. 58, s. 495-507.
- CERF (Central Emergency Response Fund) (2012). CERF provides US\$2 million for flood-affected people in Cameroon [on-line]. Dostupné 9.6.2014 z <https://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/Cameroon%20September%20Floods.pdf>.
- CIA (Central Intelligence Agency) (2014). Cameroon [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cm.html>.
- CIFP (Country Indicators for Foreign Policy). (2012a). Assessing State Fragility: A Country Indicators for Foreign Policy Report [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1407.pdf>.
- CIFP (Country Indicators for Foreign Policy) (2012b). Country Ranking Table 2012 [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_ranking.php.
- CIFP (Country Indicators for Foreign Policy) (Nedatováno). Data and Methodology [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z http://www4.carleton.ca/cifp/app/ffs_data_methodology.php.
- Coppola, D., P. (2011). *Introduction to International Disaster Management*. Burlington (USA): Butterworth-Heinemann.

- Debiel, T. (2006). Violent Conflict and State Fragility in Sub-Saharan Africa: Trends, Causes and Policy Options [on-line]. Dostupné 26.4.2014 z http://inef.uni-due.de/page/documents/td_scribani-04.pdf.
- DeLancey, M., D., Mbuh, N., R., DeLancey, M. W. (2010). *Historical Dictionary of the Republic of Cameroon*. Maryland (USA): Scarecrow Press.
- DFID (Department for International Development) (2005). Why we need to work more effectively in fragile states [on-line]. Dostupné 2.4.2014 z http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_11.pdf.
- DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) (2009). Users' Guide on Measuring Fragility [on-line]. Dostupné 1.4.2014 z http://gaportal.org/sites/default/files/usersguide_measure_fragility_ogc09_0.pdf.
- Divišová, V. (2010). *Disaster Risk Reduction, Handbook*. People in Need.
- European Commission (2014). Disaster Risk Reduction [on-line]. Dostupné 31.5.2014 z http://ec.europa.eu/echo/policies/prevention_preparedness/dipecho_en.htm.
- Fombad, C., M. (2004). Cameroon's Emergency Powers: A Recipe for (Un)Constitutional Dictatorship? *Journal of African Law*, č. 48, s. 62-81.
- François, M., Sud, I. (2006). Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States. *Development Policy Review*, č. 24, s. 141-160.
- Freedom House (2013). Cameroon [on-line]. Dostupné 3.4.2014 z http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/cameroon#.U0ObCKh_u7Y.
- Frerks, G., Bender, S. (2004). Conclusion: Vulnerability Analysis as a Means of Strengthening Policy Formulation and Policy Practice. In Bankoff, G., Frerks, G., Hilhorst, D. *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People* (s. 194-205). UK, USA: Earthscan.
- Gaston, B., Tongwa, A. F., Burnley, C., Zouh, T. H. (2012). Local governance in disaster risk reduction in Cameroon. *Jamba: Journal of Disaster Risk Studies*, č. 4, s. 1-9.
- GCI (Global Conscience Initiative) (2011). Gender Equality in Cameroon: Political Participation and Leadership [on-line]. Dostupné 3.4.2014 z <http://gci-cameroon.org/wp-content/uploads/2013/01/Gender-Equality-in-Cameroon-2011.pdf>.
- Kellett, J., Caravani, A. (2013). *Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year story of international aid*. GFDRR: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.
- Koukal, Z., Pošmorný, K. (2005). Přírodní katastrofy a rizika. *Edice PLANETA; odborný časopis pro životní prostředí*. č. 3/2005, s. 1-52.

GEADIRR (Geotechnology, Environmental Assessment and Disaster Risk Reduction) (2013). *VFL 2013 Cameroon Report* [on-line]. Dostupné 5.6.2014 z <http://www.globalnetwork-dr.org/views-from-the-frontline/vfl-national-reports.html>.

Green, D. (2008). *From poverty to power: How active citizens and effective states can change the world*. United Kingdom: Oxfam International.

GTD (Global Terrorism Database) (2014). Cameroon [on-line]. Dostupné 15.4.2014 z <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&search=cameroon&expanded=no&charttype=line&chart=overtime&ob=GTDID&od=desc#results-table>.

Haider, H. (2009). Community-based Approaches to Peacebuilding in Conflict-affected and Fragile Contexts [on-line]. Dostupné 21.4.2014 z <http://www.gsdrc.org/docs/open/EIRS8.pdf>.

Hewitt, K. (2013). Disasters in “development“ contexts: Contradictions and options for a preventive approach. *Journal of Disaster Risk Studies*, č. 2, s. 1-8.

Hilker, L. (2012). Empowerment in fragile states and situations of fragility. In OECD. *Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment*. OECD Publishing.

IMF (International Monetary Fund) (2008). *Cameroon: Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Crisis Group (2010). Cameroon: Fragile State? [on-line]. Dostupné 21.4.2014 z <http://www.refworld.org/pdfid/4bfcd98d2.pdf>.

Khalafzai, A. K., Nirupama, N. (2011). Building resilient communities through empowering women with information and communication technologies: A Pakistan case study. *Sustainability*, č. 1, s. 82 - 96.

Konings, P., Nyamnjoh, F., B. (1997). Anglophone Problem in Cameroon. *The Journal of Modern African Studies*, č. 35, s. 207-229.

Kull, D. (2013). Probabilistic cost-benefit analysis of disaster risk management in a development context. *Disasters*, č. 37, s. 374-400.

Le Figaro (2011). Cameroun: Biya réélu président [on-line]. Dostupné 15.4.2014 z <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/10/21/97001-20111021FILWWW00688-cameroun-biya-reelu-president.php>.

MINATD (Ministere de l'administration territoriale ae de la decentralisation) (nedatováno). Cartographie des zones à risques [on-line]. Dostupné 10.6.2014 z http://minatd.cm/dpc/index.php?option=com_content&view=article&id=12%3Azonesrisques&catid=11%3Azonesrisques&Itemid=18&lang=fr.

MSF (2011). Cameroon: MSF Supports Health Authorities Fighting Cholera Epidemic [on-line]. Dostupné 9.6.2014 z <http://www.doctorswithoutborders.org/article/cameroon-msf-supports-health-authorities-fighting-cholera-epidemic>.

MZV (Ministerstvo zahraničních věcí ČR) (2010). Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010-2017 [on-line]. Dostupné 19.6.2014 z http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/koncepce_publikace/koncepce_zrs_cr_2010_2017.html.

Naudé, W., Santos-Paulino, A., U., McGillivray, M. (2011). *Fragile States: Causes, Costs, and Responses*. Oxford: Oxford University Press.

Shaw, R. (2012). *Community-Based Disaster Risk Reduction*. Bingley (England): Emerald Group Publishing.

Shaw, R., Pulhin, J. M., Pereira, J. J. (2010). *Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction: Issues and Challenges*. Bingley (UK): Emerald Group Publishing.

Slim, H. (2000). Dissolving the difference between humanitarianism and development: the mixing of a rights-based solution. *Development in Practice*, č. 3 a 4, s. 491-494.

Šmíd, T., Vařura, V. (2009). Teoretické vymezení a konceptualizace fenoménu slabých a selhávajících států. *Mezinárodní vztahy*, č. 2, s. 44-64.

OECD (nedatováno). About the Fragile States Principles [on-line]. Dostupné 15.2.2014 z <http://www.oecd.org/dac/fragilestates/aboutthefragilestatesprinciples.htm>.

OECD (2005/2008). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

OECD (2011). *International Engagement in Fragile States: Can't we do better?* OECD Publishing.

OFDA/CRED (International Disaster Database) (2014). Cameroon; Country Profile [on-line]. Dostupné 5.6.2014 z <http://www.emdat.be/result-country-profile>.

Oosterom, M. (2009). Fragility at the local level: Challenges to building local state – citizen relations in fragile settings [on-line]. Dostupné 2.6.2014 z <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3860>.

OSAC (Overseas Security Advisory Council) (2013). Cameroon 2013 Crime and Safety Report [on-line]. Dostupné 12.4.2014 z <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=13834>.

Patrick, S. (2011). *Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security*. Oxford University Press.

Princová, K. (2012). *Úvod do zahraniční pomoci s důrazem na etiku jejího poskytování*. CARITAS – Vyšší odborná škola sociální Olomouc.

PRSP Group (2013). *Cameroon; Country Report*. U.S.A.: The PRS Group.

Tchindjang, M. (2007). Mapping of natural hazards in Cameroon [on-line]. Dostupné 5.6.2014 z http://icaci.org/files/documents/ICC_proceedings/ICC2013/_extendedAbstract/403_proceeding.pdf.

Transparency International (2013). Corruption Perceptions Index 2013 [on-line]. Dostupné 10.4.2014 z <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

Twigg, J. (2004). *Disaster risk reduction; Mitigation and preparedness in development and emergency programming*. London: Humanitarian Practice Network.

UN Cartographic Section (2004). Cameroon [on-line]. Dostupné 10.4.2014 z <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/cameroon.pdf>.

UNdata (2014). Slum population in urban areas [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z http://data.un.org/Data.aspx?d=MDG&f=seriesRowID%3A711#f_2.

UNDP (2010). Disaster Risk Assessment [on-line]. Dostupné 4.6.2014 z <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=17431>.

UNDP (2013). Cameroon; HDI values and rank changes in the 2013 Human Development Report [on-line]. Dostupné 13.4.2014 <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/CMR.pdf>.

UNHCR (2014). 2014 UNHCR country operations profile – Cameroon [on-line]. Dostupné 13.4.2014 z <http://www.unhcr.org/pages/4a03e1926.html>.

UNISDR (2004). *Living with Risk; A global review of disaster reduction initiatives (2004 Version – Volume 1)*. Geneva: United Nations.

UNISDR (2005). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster [on-line]. Dostupné 1.5.2014 z <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>.

UNISDR (2009). UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction [on-line]. Dostupné 29.4.2014 z http://www.inpe.br/crs/geodesastres/conteudo/artigos/UNISDR_Terminology_on_Disaster_Risk_Reduction_2009.pdf.

UNISDR (2013). Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction (HFA2); Report from 2013 Global Platform Consultations [on-line]. Dostupné 29.4.2014 z http://www.unisdr.org/files/35070_hfa2consultationsgp2013report.pdf.

UN Office of the Special Envoy for Haiti (2012). *Can More Aid Stay In Haiti And Other Fragile Settings?* New York (USA): United Nations.

UNU-EHS (2012). World risk Report 2012 [on-line]. Dostupné 10.4.2014 z <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/10487.pdf>>.

U.S. Department of Labor (2012). 2012 Findings on the Worst Forms of Child Labor; Cameroon [on-line]. Dostupné 10.4.2014 z <http://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/2012TDA/cameroon.pdf>.

Vallings, C., Moreno-Torres, M. (2005). Drivers of fragility: What makes states fragile? [on-line]. Dostupné 2.6.2014 z <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?f=2012/US/US201201700017.xml;US2012201747>.

WB (2010a). *Natural Hazards, UnNatural Disasters; The Economics of Effective Prevention*. Washington, DC: The World Bank.

WB (2010b). *Report on the status of Disaster Risk Reduction in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: The World Bank.

WB (2014a). Cameroon Overview [on-line]. Dostupné 14.4.2014 z <http://www.worldbank.org/en/country/cameroon/overview>.

WB (2014b). *World Development Indicators: Data Catalog* [on-line]. Dostupné 17.4.2014 z <http://data.worldbank.org/indicator>.

Wennmann, A. (2010). Grasping the Strengths of Fragile States: Aid Effectiveness between 'Top-down' and 'Bottom-up' Statebuilding [on-line]. Dostupné 20.4.2014 z http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/6305/Working%20paper_6_BD.pdf>.

WHO (World Health Organization) (2012). Cholera country profile: Cameroon [on-line]. Dostupné 9.6.2014 z <http://www.who.int/cholera/countries/CameroonCountryProfile2011.pdf>.

Zwierlein, C., Rüdiger, G. (2010). The Production of *Human Security* in Premodern and Contemporary History. *Historical Social Research*, č. 35, s. 7-21.