

Lektioita

Eija Meriläinen^a

Katastrofien hallinnointia kaupungistuneilla ja epätasa-arvoisilla alueilla: resilienssi ja oikeudet¹

Väitöstilaisuuden Lectio Praecursoria Hanken School of Economics 8.5.2020

Monet tutkijat, elleivät sitten kaikki, uskovat tarkastelemaisensa aihepiirin tärkeyteen ja ajankohtaisuuteen. Näin on ollut myös minun kohdallani. Uskon, että niin tutkijayhteisössä kuin julkisuudessaakin, on tärkeää tarkastella, että miten *katastrofeja* hallinnoidaan – ja toisaalta, kuinka niillä hallinnoidaan. En kuitenkaan oletanut, että väitellessäni tohtoriksi, koronavirus olisi levinnyt kautta maapallon, ja katastrofien hallinnoinnin politiikka koskettaisi miljardien ihmisten elämää hyvin konkreettisella tavalla.

Väitöskirjani *Urban disaster governance: resilience and rights in the Unequal City* tarkastelee miten kaupungeissa tapahtuvia, juuriaan myöten epätasa-arvoisia, katastrofeja hallinnoidaan resilienssi-diskurssilla. Väitöskirja päättyy lopuksi pohtimaan, miten ihmisten oikeuksiin keskittymällä katastrofien hallinnointia voisi muovata oikeudenmukaisempaan suuntaan. Artikkeliväitöskirjan esseissä olen analysoinut, osin myös dekonstruoinut eli purkanut, kaupungistuneilla alueilla tapahtuvien katastrofien hallinnointia. Analyysi keskittyy eritoten akateemiseen ja asiantuntijakirjallisuuteen ja siihen, miten nämä käsittelevät *resilienssiä* hallinnointidiskurssina. Diskurssit sekä muovaavat sosiaalista todellisuutta, että ovat sen muovaamia. Niiden kriittinen analysointi voi siis auttaa paljastamaan diskurssien poliittiset vaikutukset, poistamaan niistä niiden kyseenalaistamattoman *luonnollisuuden*. Tämä väitöskirja tarkastelee erityisesti, kuinka dominoivat katastrofinarratiivit rakentavat määrättyä käsitystä siitä, miten katastrofeja ja katastrofeilla tulee hallinnoida. Kahta 2010-luvulla tapahtunutta katastrofia seuranneet jälleenrakennusprosessit ovat voimakkaasti muovanneet väitöskirjaa. Nämä ovat Valparaíson tulipalo Chilessä vuonna 2014 sekä Canteburyn maanjäristykset vuosina 2010 ja 2011 Aotearoassa, Uudessa-Seelannissa. Erityisesti näistä ensin mainittua, chileläisessä rannikkokaupungissa yli 3000 kotia vienyttä tulipaloa, käytetään väitöskirjassa myös esimerkkitapauksena.

^a Institute for Risk and Disaster Reduction, University College London ja Centre for Corporate Responsibility, Hanken School of Economics, eijamerilainen@fastmail.com

¹ Lektio on alun perin pidetty englanniksi ja tämän jälkeen käännetty suomeksi. Monessa kohtaa termistön käännöksissä on nojattu samassa Alue ja Ympäristö -lehden numerossa julkaistuu suomenkieliseen käsitteistö-artikkeliin Meriläinen *ym.* 2020a.

Vaikka väitöskirjan kontekstit painottuvat globaaliin etelään, tämä lektio on valmisteltu – kenties väärin olettamusten valossa – pääosin Suomessa olevalle yleisölle. Vuoden 2020 COVID-19-pandemian mukanaan tuoman kokemuksen vuoksi esittelen tässä lektiössä väitöskirjan muutamia peruskäsitteitä tuomalla ne esiin kehittyvän pandemian yhteydessä. Haluan kuitenkin korostaa, että en ole tehnyt tutkimusta COVID-19:een liittyen vielä, joten tämä lektio yhdistää väitöskirjassani käyttämäni käsitteelliset työkalut tämänhetkiseen tulkintaani suomalaisesta ja englanninkielisestä mediakentästä.

SARS-CoV-2-virusta voidaan pitää *vaarana*, jonka Yhdistyneiden kansakuntien katastrofiriskien vähentämisen toimisto (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR 2009) määrittelee

”vaaralliseksi ilmiöksi, aineeksi, inhimilliseksi toiminnoksi tai tilaksi, joka voi aiheuttaa elämien menetyksiä, vahingoittumista tai muita terveysvaikutuksia, omaisuuden vahingoittumista, elinkeinojen tai palveluiden menettämistä, sosiaalista tai taloudellista häiriötä, tai ympäristön tuboutumista.”

Siinä, missä vaaralla on potentiaalia häiriön aiheuttamiseen, sen toteutuneista vaikutuksista ihmisten elämään voidaan käyttää sanaa *katastrofi (disaster)*. Englanninkielisessä akateemisessa kirjallisuudessa *disaster* viittaa erityisesti tuhoisan ilmiön inhimillisiin vaikutuksiin. Nämä ihmisten kohtaamat vaikutukset eivät juonnu jostain ihmisen ja luonnonvoimien välittömästä vuorovaikutuksesta, vaan katastrofi on hyvin pitkälle sosiaalisten rakenteiden pitkän aikavälin tuotos.

Korostaakseen katastrofien yhteiskunnallista ja poliittista luonnetta monet katastrofitutkijat ovat pyrkineet murtamaan katastrofien luonnollisuuteen liittyviä myyttejä. Esimerkiksi Ilan Kelman (2020) äskettäin pyrki murtamaan käsitystä korona pandemiasta luonnon aiheuttamana. Hän korosti erityisesti, että taudit, kuten COVID-19, eivät nykypäivänä leviä ihmisten käyttäytymisestä riippumattomana, vaan nimenomaan sen takia.

Katastrofien *luonnottomuus* tarkoittaa, että niiden kohtaamisen ja kärsimisen epätasa-arvoisuutta tuskin voi korostaa liikaa. Päinvastoin: yhteiskunnissa ja kansainvälisesti marginaaleihin painetut kohtaavat muita todennäköisemmin katastrofien raskaimmat vaikutukset. Heidän elämänsä, rakkaansa, elinkeinonsa ja kotinsa ovat katastrofeissa uhattuina. Katastrofitutkimuksessa tästä alttiudesta ja altistumisesta vaarojen vaikutuksille puhutaan usein *haavoittuvaisuutena*. Ne, jotka ovat haavoittuvaisimpia katastrofeille, kohtaavat myös muita todennäköisemmin kaupungistumisen, taloudellisen globalisaation ja ympäristön muutoksen nurjat puolet. Haavoittuvaisuus ei elä tyhjiössä, vaan on epätasa-arvoisten yhteiskunnallisten prosessien tuotos. Näin ollen katastrofihaavoittuvaisuuteen pureutuminen, tarkoittaa sosioekonomisiin oloihin puuttumista.

Haavoittuvaisuuden lisäksi viittaan väitöskirjassani myös Timothy Collinsin (2010) erittelemään marginalisaation ja fasilitaation kaksoisprosessiin. Hänen lähestymistapansa kantava ajatus on, että meidän ei tulisi katastrofien vaikutuksia tarkastellessa tuijottaa sokeasti vain marginalisoituja ja haavoittuvia. Päinvastoin, meidän pitäisi tarkastella myös niitä ihmisiä ja toimijoita, jotka eivät ole haavoittuvia. Fasilitaatio viittaa siihen, miten valtaa ja resursseja omaavat ihmiset ja toimijat voivat eristää itsensä vaarojen vaikutuksilta – ja jopa saada hyötyjä katastrofeista. COVID-19 tilanteeseen liittyen voidaankin yleistää, että siinä missä alun perin taudin saivat ja sitä levittivät globaalissa mittakaavassa varakkaat, kärsivät he sosioekonomisista ryhmistä todennäköisesti vähiten pandemiasta. Maailmanlaajuisesti eri alueilla ja paikoissa ne, joilla on epävarma elanto ja elämäntilanne joutuvat altistamaan itsensä taudille kerta toisensa jälkeen, ilman mahdollisuutta asianmukaiseen terveydenhuoltoon – puhuttiin sitten työttömistä tai matalapalkkaisissa ”avainammateissa” työskentelevistä.

Väitöskirjassani keskityn katastrofien hallinnointiin eli siihen, miten monet eri toimijat ja prosessit kietoutuvat vastatakseen katastrofien mahdollisiin tai todellisiin kielteisiin vaikutuksiin (Tierney 2012). Poliitikassa ja käytännössä katastrofien hallinnointi voidaan

nähdä yhtenä osana katastrofiriskien vähentämistä (*disaster risk reduction*). Tieteenalana aiheen voi puolestaan katsoa kuuluvan katastrofitutkimuksen piiriin. Vaikka hallinnointi ei ole millään muotoa uusi käsite, sen yleistyminen voidaan jäljittää 1980- ja 1990-luvuille. Tuolloin globalisaatio, uusliberalismi ja ei-valtiollisten toimijoiden kasvava valta siirsivät huomion pois kansallisvaltio- ja hallituskeskeisestä politiikasta.

Katastrofienhallinnointi voidaan jakaa kahteen osaan: poikkeustilanteiden hallinnointiin ja poikkeustilanteilla hallinnointiin (Meriläinen *ym.* 2020b). *Poikkeustilanteiden hallinnointi* viittaa siihen, miten monet toimijat todellisuudessa ehkäisevät vaaran syntyä, valmistautuvat ja vastaavat siihen, sekä palautuvat siitä. Tämä määritelmä on lähellä tyypillistä katastrofiriskienhallinnan ajattelua ja toimintaa, tosin keskittyminen hallinnointiin – hallinnan sijaan – korostaa toiminnan hajautettua luonnetta. Esimerkkinä mainittakoon, että COVID-19 pandemiaan vastaaminen on koostunut muun muassa sosiaalisesta eristäytymisestä ja karanteenien soveltamisesta, sekä rokotteen kehittämisestä. *Poikkeustilanteella hallinnointi* puolestaan viittaa siihen, miten poikkeavia tilanteita käytetään ajamaan poliittisia päämääriä, joilla voi olla hyvinkin vähän tekemistä ihmisten kohtaaminen katastrofivaikutusten kanssa. Puhumattakaan että nämä toimet pureutuisivat marginalisaation ja fasilitaation kaksoisprosessiin. Esimerkkinä tästä toimii Unkarin Fidesz-puolueen ja Viktor Orbanin johtaman hallituksen hätätilan julistus, jolle ei asetettu päättymispäivämäärää. Toimia on kritisoitu. COVID-19-tilanteen auttamisen sijaan hätätilan uskotaan lähinnä lisäävän valtaapitävien vaikutusta ja tuhoamaan opposition toimintaedellytyksiä entisestään.

Nykyhallitukset, olivat ne sitten kansallisia tai paikallisia, ovat yhä keskeisiä toimijoita katastrofien hallinnoinnissa. Niillä on esimerkiksi tyypillisesti valta julistaa kansallinen hätätila. Vaikka valtiotoimijuutta onkin kanavoitu uudelleen ja heikennetty uusliberaalien poliitikkojen vaikutuksesta, COVID-19:n edetessä on nähty, kuinka valtiot käyttävät yhä suurta valtaa ja voivat esimerkiksi rajoittaa kansalaistensa vapauksia. Niiden resurssit ja auktoriteetti suhteessa muihin toimijoihin ovat kuitenkin vähentyneet eri puolilla maailmaa. Koronapandemia on myös paljastanut kansain- ja valtioidenvälisen toimijoiden haavoittuvuuden. Yhdistyneiden kansakuntien Maailman terveysjärjestö (World Health Organization, WHO) on ollut keskeinen toimija pandemian torjunnassa, mutta pandemian keskellä Yhdysvaltain presidentti katkaisi organisaation maalta saaman rahoituksen. Tämä on huolestuttavaa tilanteessa, jossa Kansainvälisen kehityksen yhteisö (Society for International Development, SID) arvioi, että nytkin vain 20 prosenttia WHO:n budjetista menee sen avainmääräille, kun taas loppu 80 prosenttia on korvamerkitty erinäisiin projekteihin (SID 2020).

Yksityiset ja ei-valtiolliset toimijat, kuten yritykset, vapaaehtoisjärjestöt ja ajatushautomot, vaikuttavat yhä enemmän siihen, millaista katastrofien hallinnointia harjoitetaan. Ensinnäkin, ne voivat ottaa hoidettavakseen vastuualueita, jotka aiemmin kuuluivat valtiolle. Toiseksi, ne voivat toimia hallitusten alihankkijoina. Kolmanneksi, ne voivat muokata katastrofien hallinnointia esimerkiksi tietynlaisia diskursseja tuottamalla ja toistamalla. (Meriläinen 2020) Voimme nähdä yksityisten ja ei-valtiollisten toimijoiden keskeisen aseman myös COVID-19-pandemiassa. Esimerkkinä tästä toimii laajasti uutisoitu kasvonaamiohankinnasta seurannut tilanne, joka johti uudelleenjärjestelyihin Suomen Huoltovarmuuskeskuksessa. Yksityisten ja ei-valtiollisten toimijoiden kasvava valta tarkoittaa, että katastrofien hallinnointi on yhä hajautetumpaa ja hajaantuneempaa. Kuitenkin samalla yksittäiset toimijat, kuten *100 resilient cities* -kampanjaa tukeva The Rockefeller Foundation, voivat vaikuttaa suhteettoman paljon katastrofien hallinnoinnin kuvioihin.

Katastrofien hallinnoinnin vastuun ja vallan hajaantuessa toimijoiden välille narratiivien, diskurssien ja käsitteiden tarkasteleminen voi paljastaa, mihin suuntaan katastrofien hallinnointi on menossa, tai minne sitä viedään. Väitöskirjassani *resilienssi* on avaindiskurssi ja -käsite. Tiivistetyimmässä muodossaan resilienssi viittaa siihen, miten

yhteisö tai järjestelmä ulkoisen shokin kohdatessaan ponnahtaa takaisin alkutilaansa, tai ainakin kestää romahtamatta. Tosin ihmisyhteisöistä ja -yhteiskunnista puhuttaessa resilienssiä voidaan pitää enemmän ehkä metaforana. Oli kyseessä sitten metafora, narratiivi, diskurssi tai käsite, resilienssi on COVID-19:n myötä ponnahtanut tietoisuuteen siellä ja täällä. Toukokuussa UNDRR järjesti 19 jäsenvaltion välillä dialogin, jonka nimi oli *Kokemusten ja strategioiden jakaminen vastaamiseen, siirtymiseen ja resilienssiin*. Myös Ison-Britannian Greenpeace kysyi jäseniltään seuraavan kysymyksen: ”Pitäisikö hallituksen tarttua COVID-19 kriisiin hetkenä, jonka myötä maailma voidaan luoda resilientimmäksi pandemioiden lisäksi myös ilmastonmuutokselle ja luonnon menetykselle?” Resilienssi kuulostaa lähtökohtaisen hyvältä, epämääräiseltä ja lämpimältä – puhumattakaan sen avoimuudesta tulkinnalle. Kuitenkin, kuten väitöskirjassanikin tarkastellaan, resilienssi-diskurssin dominoivat muodot eivät ole lähtökohtaisen viattomia, saati epäpoliittisia (Chandler & Reid 2016). Päinvastoin, diskurssilla voi olla negatiivisia seurauksia erityisesti yhdenvertaisuudelle ja marginalisoitujen ihmisten hyvinvoinnille. Osa tutkijoista on valinnut pureutua näihin ongelmakohtiin tuomalla oikeudet ja oikeudenmukaisuuden osaksi resilienssiä, mutta erityisesti väitöskirjan viimeisessä artikkelissa olen kollegoideni kanssa päättänyt pitäytymään erossa resilienssistä. Sen sijaan keskustelemme oikeuksista ja oikeudenmukaisuudesta laajemmin kaupungistuneiden alueiden katastrofien hallinnoinnin yhteydessä.

Olen yllä esitellyt väitöskirjani avainkäsitteet COVID-19-pandemian tarjoamien esimerkkien avulla. Nyt on kuitenkin aika tuoda fokus takaisin väitöskirjan ydinsisältöön. Koronaviruksen aiheuttaman pandemian yhä jyllätessä on jo nyt selvää, että pandemia poikkeaa väitöskirjassani käsittelemistäni katastrofeista ja vaaroista. Väitöskirjassa keskityn vaaroihin, jotka voidaan käsitteellistää myös tapahtumina: maanjäristys voi olla ohi sekunneissa, ja tuli taas voi usein tukahtua tunneissa tai päivissä. Vaikka katastrofien ydinsyyt ovat rakentuneet pitkällä aikajänteellä, tämän tyyppinen vaara voidaan nähdä aikaan ja paikkaan sidottuna. Esimerkiksi Valparaíson tulipalon tapauksessa palo itsessään vahingoitti suoraan vain joitain kaupungin monista kukkuloista. Koronaviruspandemia taas on ajallisesti ja paikallisesti hajallaan: katastrofin hallinnoinnin toimet kietoutuvat jatkuvasti leviävään vaaraan. Lisäksi, siinä missä tämä lektion on kirjoitettu Suomessa olevalle yleisölle, itse väitöskirjassa korostuvat Latinalaisen Amerikan kaupungistumiselle tyypilliset keskustelut. Tästä syystä esimerkiksi ”epävirallisuudesta” keskustellaan yhtenä haavoittuvaisuuden avainmuotona. Kuitenkin väitöskirjan lopputulemat lienevät kiinnostavia myös muilla maantieteellisillä alueilla ja muun tyyppisten katastrofien parissa.

Kiitokset

Erityisesti kiitos vielä kaikille väitöskirjani ohjauksessa kunnostautuneille (mm. Jaakko Asparalle, Jeff Hearnille ja Nikodemus Solitanderille) ja mahtavalle opponentilleni Anja Nygrenille.

Lähteet

- Chandler, D., & Reid, J. (2016) *The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability*. Rowman & Littlefield International.
- Collins, T. W. (2010) Marginalization, Facilitation, and the Production of Unequal Risk: The 2006 Paso del Norte Floods. *Antipode* 42(2) 258–288. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00755.x>
- Kelman, I. (2020). *A Professor of Disasters and Health on COVID-19*. Nautilus 16.3.2020 <http://nautil.us/blog/a-professor-of-disasters-and-health-on-covid_19>. 8.4.2020.
- Meriläinen, E. (2020). *Urban Disaster Governance: Resilience and Rights in the Unequal City*. Publications of Hanken School of Economics Nr 338. Hanken School of Economics, Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/dhanken/handle/10227/320855>
- Meriläinen, E.S., Nikkanen, M., Räsänen, A. & Silvast, A. (2020a). Katastrofitutkimuksen käsitteistöä suomeksi

- ja Suomessa: kimmoisasti vaaroja kohti? *Alue ja Ympäristö* 49(2) 92–109. <https://doi.org/10.30663/ay.95614>
- Meriläinen, E. S., Fougère, M., & Piotrowicz, W. (2020b) Refocusing urban disaster governance on marginalised urban people through right to the city. *Environmental Hazards* 19(2) 187–208. <https://doi.org/10.1080/17477891.2019.1682492>
- SID (Society for International Development) (2020) *Trump's blame game against the WHO: the wrong move in the global endeavour to manage the Covid19 pandemic*. <<https://www.sidint.net/content/trumps-blame-game-against-who-wrong-move-global-endeavour-manage-covid19-pandemic.net?fbclid=IwAR2YN0XCyggWjYp7gjp1X1Levtb7pq6sKwB8bPgb8wGv0BtMhQcGP2jrv2s>>. 14.5.2020.
- Tierney, K. (2012) Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions. *Annual Review of Environment and Resources* 37(1) 341–363. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618>
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction). (2009) *Terminology on Disaster Risk Reduction*. UNISDR, Geneva. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf

Väitöskirjan tiedot

Meriläinen, E. (2020). *Urban Disaster Governance: Resilience and Rights in the Unequal City*. Publications of Hanken School of Economics Nr 338. Hanken School of Economics, Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/dhanken/handle/10227/320855>