

De sociale constructie van rampenbestrijding in de nasleep van een conflict: strijd, samenwerking en compromise

Samantha Melis

Samenvatting

Wat gebeurt er als er zich een ramp voordoet in de nasleep van een conflict? Dan is een groot aantal actoren van binnen en buiten de overheid betrokken bij het vormgeven van de rampenbestrijding. Hoewel het gelijktijdig optreden van rampen en conflicten in de wetenschappelijke literatuur steeds meer wordt onderkend, zijn beleid en praktijk van de rampenrespons zelden afgestemd op de bestuursdynamiek in de nasleep van conflicten. Deze worden doorgaans als 'fragiel' omschreven. In het omgaan met rampen raken verschillende bestuurlijke systemen met elkaar verweven, met inbegrip van de grillige processen van staatsvorming en de internationale mechanismen van rampenbestrijding. In internationaal beleid op het gebied van het omgaan met rampen, zoals het *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* van de VN, wordt een centrale rol toegekend aan de overheid, in de veronderstelling dat deze goed georganiseerd en competent is. Dit staat haaks op het hybride karakter van de bestuurlijke werkelijkheid in de nasleep van conflicten, die wordt gekenmerkt door institutionele flux en (interne) strijd. In dit proefschrift is een empirische, actorgerichte benadering gekozen en wordt beschreven *hoe hulpverleners, overheids- en maatschappelijke actoren onderhandelen over het bestuur van rampenbestrijding in de nasleep van conflicten*.

In dit onderzoek is met een kwalitatieve, meervoudige casestudy met kleine N een 'scenario' voor rampenbestrijding in de nasleep van conflicten opgesteld. Op basis van een overzicht van de meest recente wetenschappelijke literatuur op het gebied van conflicten, rampen en humanitaire hulpverlening, aangevuld met een verkennende studie in Burundi, is een theoretisch kader ontwikkeld. Vervolgens zijn er drie casussen geselecteerd: de aardbevingen in Nepal in 2015, de aardverschuiving en overstromingen bij de regio Regent in Sierra Leone in 2017, en Orkaan Matthew die in 2016 Haïti trof. In ruim twaalf maanden veldonderzoek zijn 273 kwalitatieve, semigestructureerde interviews en 18 focusgroepdiscussies binnen gemeenschappen gehouden. Elke casestudy was gericht op een specifieke bestuurlijke relatie: tussen internationale en nationale actoren, binnen de overheid en tussen de overheid en de samenleving. Hierdoor ontstond meer inzicht in het onderzoeksprobleem en kon het scenario voor de nasleep van conflicten worden ontwikkeld.

De eerste casus (Nepal, hoofdstuk 4) was gericht op de traditionelere relatie tussen hulpverlening en de overheid. Hierin bleek de tegenstrijdigheid tussen staatsvorming na een conflict en internationale humanitaire hulpverlening het belangrijkste knelpunt te zijn. Hierdoor ontstond het zogenaamde 'gesjoemel' van de hulpverlening: hulpverleners gingen creatief om met de verscherpte maatregelen die de Nepalese overheid had opgelegd in een poging om de regie over de rampenbestrijding weer in handen te krijgen. De tweede casus (Sierra Leone, hoofdstuk 5) ging over de problematiek van relaties binnen de overheid. Uit het onderzoek bleek een spanning tussen het overheidsbeleid dat een zekere homogeniteit impliceert en de hybriditeit van de overheid in de praktijk. Overheidsactoren op verschillende bestuurlijke niveaus beconcurreren elkaar om een grotere rol in de rampenbestrijding, waardoor er een beperkte rol is weggelegd voor lokale autoriteiten en belanghebbenden uit de gemeenschap. In de derde

casus (Haïti, hoofdstuk 6), is een bottom-up benadering gekozen. Hierin bleek er bij de rampenbestrijding weinig speelruimte voor maatschappelijke actoren te zijn, ondanks toezeggingen voor een meer lokaal geleide humanitaire hulpverlening. Dit was te wijten aan de ontregeling die deze actoren ervaren, met name in relatie tot de overheid. Met het oog op de condities van de rampenbestrijding verzetten maatschappelijke actoren zich tegen bepaalde hulpverleningspraktijken en zoeken ze naar alternatieve vormen van solidariteit.

Ten slotte waren overeenkomsten tussen deze casussen met betrekking tot de rol van 'het lokale' aanleiding om de meervoudige dimensies van het lokale in de rampenbestrijding in de nasleep van conflicten te deconstrueren (hoofdstuk 7). Uit het onderzoek kwamen drie hoofdconstructies met specifieke gevolgen naar voren. Ten eerste 'het lokale als locatie', waarbij lokale machtsdynamiek werd genegeerd. Ten tweede 'het lokale als bestuur', waarbij onvoldoende rekening werd gehouden met lokale-nationale verhoudingen en intra-nationale strijd, en waarbij lokale actoren werden uitgesloten van de rampenbestrijding door een focus op nationale actoren. Ten derde was er 'het lokale als legitimatie', waarbij hulpverleners het discours over lokale actoren gebruikten om hun eigen rol als hulpverlener te legitimeren.

Op basis van de analyse van de casestudy's en de multilokale vergelijking is er in dit onderzoek een scenario opgesteld voor rampenbestrijding in de nasleep van conflicten. Hiermee wordt het proefschrift afgesloten. Volgens dit scenario leidt de convergentie van verschillende vormen van bestuur tot drie belangrijke spanningsvelden: 1) een disbalans tussen staatsvorming en humanitaire hulpverlening; 2) een misverstand over staatshybriditeit en het multilokale en 3) beperkte mogelijkheden voor maatschappelijke actoren om deel te nemen aan bestuurlijke structuren voor rampenbestrijding. Actoren binnen de rampenbestrijding onderhandelen over de voorwaarden, rollen en verantwoordelijkheden door middel van strijd, samenwerking en compromis. Alle actoren hanteren deze tactieken in verschillende mate en in verschillende combinaties, afhankelijk van de betrekkingen tussen de actoren.

De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding om de sociale constructie van 'fragiliteit' in de nasleep van conflicten en de machtsverhoudingen tussen mondiale, nationale en lokale actoren in het omgaan met rampen ter discussie te stellen. Om ervoor te zorgen dat humanitaire verplichtingen en het beleid voor rampenbestrijding daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht, en de overheid en lokale partijen dus gezamenlijk leidinggeven aan de rampenrespons, moeten hulpverleners deze constructies beter begrijpen en moeten deze tot uitdrukking komen in mondiale beleidslijnen en kaders zoals het Sendai-kader en de Grand Bargain, een internationale overeenkomst tussen donoren en humanitaire organisaties.

Met dit onderzoek over het dwarsverband tussen de nasleep van conflicten en van rampen, met de bijbehorende spanningen en paradoxen, wordt een leemte opgevuld in de humanitaire literatuur. Verder wordt in dit proefschrift gepleit om in beleid en denkkaders op het gebied van zowel rampen als humanitaire hulpverlening genuanceerder te kijken naar hoe in de praktijk wordt onderhandeld over hulp, overheids- of lokaal bestuur. Daarnaast is in dit onderzoek steeds getracht om de theorie naar de praktijk te vertalen door middel van workshops en bijeenkomsten met verschillende humanitaire hulpverleners en beleidsmakers, onderzoeksverslagen van de casestudy's, advieswerk in praktijkgericht onderzoek en een gratis onlinecursus (MOOC) over rampenbestrijding in verschillende conflictsituaties.

Trefwoorden: rampenbestrijding; nasleep van conflicten; bestuur; humanitaire hulpverlening; lokalisatie; Burundi; Nepal; Sierra Leone; Haïti

