

Repressie zonder verzet: rampenbestrijding in situaties met een autoritair systeem en een lage conflictintensiteit

Samenvatting

Rampenbestrijding bij natuurrampen is een door en door politiek proces, hoewel professionals, en soms zelfs wetenschappers, het voorstellen als een apolitieke onderneming. Dit is problematisch, vooral wanneer de ramp zich voordoet in situaties met een autoritair systeem en een lage conflictintensiteit (low-intensity conflict, of LIC). Deze situaties worden gekenmerkt door relatief weinig fysiek geweld, maar een hoge mate van politieke en maatschappelijke polarisatie, structureel en cultureel geweld, en spanningen op het gebied van humanitaire waarden en soevereiniteit. In dit proefschrift wordt kennis uit onderzoek naar rampen, humanitaire hulp en conflicten samengebracht. Het gaat over de ongemakkelijke relatie tussen rampenbestrijders en de politiek, en levert een bijdrage aan een beter begrip van de samenhang tussen conflict en rampen. De onderzoeksvraag is:

Wanneer zich een ramp voordoet in een autoritaire LIC-situatie, hoe gaan de overheid, het maatschappelijk middenveld en internationale humanitaire hulpverleners dan om met de politiek van rampenbestrijding, en wat zijn daarvan de implicaties?

Onderzoek naar rampen en conflict omvat meestal afzonderlijke casestudy's of studies in uiteenlopende contexten waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten conflicten. In dit onderzoek is een middenweg gekozen. Het gaat over één specifiek type conflict: conflicten in autoritaire LIC-situaties. Daarbij ligt de focus op de rampenbestrijding in drie landen in situaties die relevante overeenkomsten vertonen: de aanpak van de droogte in Ethiopië in 2016, waarbij sprake was van protesten en een noodtoestand; de reactie op de cycloon Komen in Myanmar in 2015, die werd gekenmerkt door een explosieve identiteitspolitiek; en de aanpak van de droogte in Zimbabwe in 2016/2019, tegen de achtergrond van een verergerende sociaaleconomische en politieke crisis. Het onderzoek is gebaseerd op secundaire bronnen en vier maanden kwalitatief veldonderzoek in de drie landen. Er zijn 271 actoren benaderd die werken in uiteenlopende organisaties zoals collectieven binnen gemeenschappen, agentschappen van de Verenigde Naties en federale regeringen.

In elk van de drie gevallen van rampenbestrijding is onderzocht hoe middelen, legitimiteit en macht waren verdeeld over de actoren in de humanitaire arena, met welke uitdagingen rampenbestrijders

die niet tot de overheid behoorden te maken kregen, welke strategieën zij ontwikkelden om deze uitdagingen het hoofd te bieden, en welke ethische en praktische implicaties dit had. Elke casus heeft een eigen basisdynamiek. Het proefschrift beschrijft hoe rampenbestrijders op het Ethiopische humanitaire toneel hun 'maskers' dragen, afdoen of zelfs vergeten; hoe niet-gouvernementele rampenbestrijders laveren tussen politieke, sociale en humanitaire overgangen en spanningen in Myanmar om noodhulp te bieden aan etnische en religieuze minderheden; en hoe machtige actoren strategisch of routinematig de rampenbestrijding in Zimbabwe depolitiseren, waarbij minder machtige actoren worden gedwongen om hetzelfde te doen, en de minst machtigen – leden van de gemeenschap – er de fysieke en mentale gevolgen van ondervinden.

De conclusie van het proefschrift is dat er vier belangrijke manieren zijn waarop rampenbestrijders in autoritaire LIC-situaties met de politiek van een ramp omgaan. In de eerste plaats gebruikt de overheid de rampenbestrijding voor politieke doeleinden die het belang van slechts een kleine minderheid dienen. Macht en geweld worden vooral op 'subtiele' manieren aangewend, in de vorm van bureaucratische beperkingen, een monopolie op en politieke beïnvloeding van de verzameling en analyse van gegevens, en het zaaien van onzekerheid en angst. Ten tweede vrezen overheidsactoren en andere partijen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding de politiek van de rampenbestrijding. Ze zijn vooral bang om ervan verdacht te worden dat ze politieke bijbedoelingen hebben. Ze begeven zich in een mijnenveld van percepties en beschuldigingen in plaats van een mijnenveld van daadwerkelijk fysiek gevaar. Dit geldt vooral voor niet-gouvernementele actoren. Hieruit volgt het derde punt: niet-gouvernementele rampenbestrijders geven er de voorkeur aan om politiek gevoelige kwesties te omzeilen of te verbergen, in plaats van ze in alle openheid tegemoet te treden. De overgrote meerderheid pleegt zelfcensuur in woorden, daden en 'weten', d.w.z. door hun mandaat of de humanitaire uitgangspunten te herinterpreteren. Ten vierde zijn er aanwijzingen dat niet-gouvernementele actoren een gedepoliteerde aanpak 'verinnerlijken'. Pogingen tot depolitisering komen niet altijd over als een bewuste strategie.

Wetenschappers stellen vast dat de politieke opstelling van humanitaire hulpverleners steeds gevarieerder wordt. Zij wijzen vooral op de opkomst van een op mensenrechten gebaseerde humanitaire beweging die zich verzet tegen de veroorzakers van lijden en solidair is met de gemarginaliseerden. Deze constatering wordt in dit proefschrift genuanceerd, waarbij wordt betoogd dat de politieke opstelling in autoritaire LIC-situaties homogener wordt, zowel op discursief als operationeel niveau. Zelfs niet-gouvernementele rampenbestrijders met een confronterender mandaat en een conflicterendere aanpak maken gebruik van zelfcensuur. Hiervoor zijn drie belangrijke redenen: (i) om goede betrekkingen met actoren, acceptatie en toegang tot humanitaire hulp op

strategische wijze te waarborgen; (ii) uit angst voor fysieke of juridische repercussies of het verlies van internationale financiering; (iii) omdat zij standaard een openlijk apolitek en technocratisch rampenbestrijdingsparadigma hanteren.

In dit proefschrift worden de potentieel verstrekkende gevolgen van depolitisering van de rampenbestrijding in kaart gebracht. Depolitisering heeft gevolgen voor het fysieke en psychische welbevinden van mensen, de sociale cohesie binnen en buiten gemeenschappen, de relaties tussen overheid, hulpverlening en samenleving, en de manier waarop humanitaire hulpacties in de toekomst kunnen worden uitgevoerd. Het systematisch depolitiseren van de rampenbestrijding heeft ingrijpende ethische en praktische gevolgen. Het betekent uiteindelijk opnieuw een politieke opstelling. Als er bijvoorbeeld niet wordt gesproken over politiek gevoelige kwesties zoals de marginalisering van bepaalde minderheidsgroepen in de rampenbestrijding, kunnen deze niet worden aangepakt. Hoewel het proefschrift wijst op het gevaar van versterking van het machtsevenwicht bij een ogenschijnlijk gedepoliteerde rampenbestrijding, wordt ook erkend dat niet alle actoren het mandaat hebben of het risico kunnen nemen om een confronterendere aanpak te kiezen. Dit geldt vooral voor actoren uit het maatschappelijk middenveld.

Dit proefschrift bevat verschillende aanbevelingen voor beleid en praktijk. Daarin ligt de nadruk op het belang van een strategische en gevarieerde opstelling in de politiek van de rampenbestrijding, en van een taakverdeling tussen het maatschappelijk middenveld en de internationale humanitaire organisaties. Donoren spelen een cruciale rol in dit proces en in het rampenbestrijdingsbeleid moet rekening worden gehouden met de dynamiek van conflicten en de verschillende rollen van de overheid. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het vaststellen en begrijpen van machtsverhoudingen en processen van overheersing en marginalisering een constante en bewuste inspanning van wetenschappers vereist, vooral in autoritaire LIC-situaties. Begrippen als de humanitaire arena, alledaagse politiek en structureel en cultureel geweld kunnen worden gebruikt om de 'subtielere' en 'met het systeem verweven' mechanismen van onderdrukking en uitsluiting die in de rampenbestrijding doorwerken open te breken.

Trefwoorden: autoritair systeem, conflict, rampenbestrijding, Ethiopië, governance, humanitaire waarden, Myanmar, politiek, Zimbabwe