

RAMPEN IN CONFLICT

INZICHT IN BESTUUR, RESPONS EN RISICOVERMINDERING BIJ RAMPEN TIJDENS CONFLICTEN MET HOGE INTENSITEIT IN ZUID-SOEDAN, AFGHANISTAN EN JEMEN UNDERSTANDING

RODRIGO MENA

Dit proefschrift gaat over de beperking van het risico op rampen (disaster risk reduction of DRR) en rampenbestrijding ten tijde van hevige conflicten (high-intensity conflict of HIC). HIC-situaties zijn 'momenten' in een langdurige crisis waarin sprake is van een grootschalig gewelddadig conflict, een zeer kwetsbare staat en falende governance-systemen. Rampen komen vaak voor in HIC-situaties. Rampen zoals langdurige perioden van droogte, overstromingen of aardbevingen zijn sociale en politieke fenomenen gebaseerd op de interactie tussen extreme natuurverschijnselen en kwetsbaarheid van mensen, die hiervan schade ondervinden en verlies lijden. Conflicten vergroten die kwetsbaarheid, wat een verklaring vormt voor het gelijktijdig optreden van rampen en conflicten.

Door onveiligheid of beperkte toegankelijkheid van de getroffen gebieden is het voor humanitaire en maatschappelijke hulpverleners moeilijk om in actie te komen bij rampen of om het risico op rampen te verminderen. In dit onderzoek wordt een breder perspectief gehanteerd dan in de internationale kaders voor DRR en rampenbestrijding, waarin voorbijgegaan wordt aan rampenbestrijding in een door conflicten geteisterde context. Dit onderzoek voorziet in deze lacune en biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvraag: hoe wordt governance bij rampen vormgegeven en hoe bevorderen en implementeren hulpverleners en maatschappelijke actoren (zowel van overheidswege als daarbuiten) de rampenbestrijding en de beperking van het risico op rampen in HIC-situaties? Voor het proefschrift is onderzoek gedaan in Zuid-Soedan (2017), Afghanistan (2018) en Jemen (2019).

Om de sociaal geconstrueerde processen van rampenbestrijding en risicobeperking in HIC-situaties te beschrijven en te analyseren, is er een theoretisch kader ontwikkeld met de begrippen rampen-governance, hulpverleners-maatschappelijke actoren, het humanitaire veld, gewelddadig conflict en alledaagse politiek en machtsverhoudingen.

De empirische gegevens zijn verzameld in meer dan vijftien maanden veldonderzoek in Zuid-Soedan, Afghanistan en Jemen. Verder is er een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan op het gebied van rampenbestrijding, DRR en humanitaire hulpacties. In een casestudy-onderzoek met een kleine n is bij elke casestudy een bepaalde invalshoek gekozen om zo verschillende kanten van de algemene onderzoeksvraag en de casusspecifieke vragen te onderzoeken. De casestudy in Zuid-Soedan is gericht op besluitvormingsprocessen in HIC-scenario's; in de casestudy in Afghanistan gaat het om de dynamiek van DRR. De casestudy in Jemen gaat over de kloof tussen ontwikkeling, DRR en noodhulp en de overgang van ontwikkeling en DRR naar noodhulp.

Dit proefschrift bestaat uit negen hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft het onderzoeksprobleem, de reden voor het onderzoek en de onderzoeksvraag. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de casussen en informatie over de interactie tussen conflict en rampen. Hoofdstuk 3 en 4 behandelen het methodologisch en theoretisch kader en het literatuuronderzoek. Hoofdstuk 5 tot en met 7 bevatten

de gepubliceerde artikelen waarin de resultaten van de verschillende casestudy's worden besproken. Hoofdstuk 8 behandelt een vergelijkende analyse van de resultaten waarin een uitgebreid antwoord wordt gegeven op de deelvragen van het onderzoek. Het slothoofdstuk 9 bevat een antwoord op de belangrijkste onderzoeksvragen en een discussie van de casestudy's en de resultaten. Ook wordt ingegaan op de implicaties van dit onderzoek voor de praktijk van rampen en humanitaire hulp en op de bijdrage van dit proefschrift aan dit onderzoeksgebied.

In de casestudy in Zuid-Soedan is het idee van 'triage' bij hulpverlening ontwikkeld om de doorlopende en politieke besluitvormingsprocessen in HIC-scenario's te onderzoeken. Humanitaire hulpverlening bleek grotendeels vast te zitten in padafhankelijke interventiegebieden. Dit is in tegenspraak met de veronderstelling dat er voldoende flexibiliteit is om noodhulp te verlenen aan de zwaarst getroffen mensen en gebieden. Uit de casestudy in Afghanistan bleek dat DRR mogelijk is in HIC-situaties en een relevante rol kan spelen in de conflictdynamiek (zowel positief als negatief). Dit vereist echter de erkenning van verschillende conflictniveaus, beschikbaarheid van voldoende tijd en financiële middelen en aanwezigheid van voorzieningen voor rampen-governance. Uit de casestudy in Jemen bleek een gebrek aan kennis en coördinatie bij de overgang van ontwikkeling en DRR naar noodhulp. Dit wijst echter ook op ruimte en mogelijkheden voor een betere integratie van de twee soorten hulp.

Een vergelijkend onderzoek van de casestudy's liet zien dat rampen-governance, DRR en rampenbestrijding mogelijk en noodzakelijk zijn in HIC-situaties, maar dat de omvang en het effect van die interventies waarschijnlijk beperkt zijn. Daarnaast is het gebrek aan goede governance-structuren en de grote kwetsbaarheid van de staat van invloed op de bevordering en implementatie van DRR en rampenbestrijding in HIC-situaties. Deze zijn hierdoor afhankelijk van internationale van bovenaf opgelegde agenda's die aangepast worden en waarover politiek onderhandeld wordt door diverse hulpverleners en maatschappelijke actoren op verschillende niveaus.

De *empirische* bijdrage van dit onderzoek bestaat uit de bevindingen uit de casestudy's en de kennis gebaseerd op het veldonderzoek waarin een breed scala aan actoren en werkwijzen bestudeerd zijn. Daarnaast biedt dit proefschrift nieuwe informatie over rampen en aan rampen gerelateerde interventies tijdens hevige conflicten in landen waar deze informatie over het algemeen beperkt voorhanden is. Een van de *theoretische* bijdragen van dit onderzoek is dat het een brug slaat tussen humanitaire studies en rampenonderzoek. Hierdoor kunnen aan rampen gerelateerde interventies op interdisciplinaire wijze worden bestudeerd. Dit proefschrift biedt bovendien een beschouwing, verdieping en aanscherping van de volgende begrippen: HIC (hevig conflict), triage van de hulpverlening, en dwarsverband tussen ontwikkeling en humanitaire hulp. Verder draagt dit proefschrift bij aan de debatten en kennis over het verband tussen rampen en conflict, de padafhankelijkheid van de humanitaire hulpverlening en het humanitaire werkveld en aan onderzoek naar governance-processen zoals besluitvorming en agendering in de context van rampen en humanitaire hulpverlening. In *methodologisch* opzicht levert dit proefschrift een bijdrage aan veiligere en minder riskante veldwerkprocedures in HIC-situaties. Daarnaast zijn in dit onderzoek ethische normen in de onderzoekspraktijk geoperationaliseerd.

Dit proefschrift biedt belangrijke *inzichten en aanbevelingen voor het beleid en de praktijk*. Ten eerste is het noodzakelijk om te streven naar de beperking van het risico op rampen in HIC-situaties. In door conflicten geteisterde gebieden is het weliswaar op de korte termijn vaak slechts beperkt mogelijk om iets tegen rampen te doen, maar het heeft op de lange termijn positieve gevolgen, waaronder het

redden van levens, het bevorderen van de onderwijscontinuïteit en het creëren van veerkrachtigere manieren om in het levensonderhoud te voorzien. Ten tweede moet er aandacht besteed worden aan conflict in beleid en agenda's op het gebied van rampen. Dit geldt vooral voor wereldwijde overeenkomsten zoals het *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* van de VN en hiervoor zijn middelen en een langetermijnstrategie nodig. Ten derde vereist DRR en rampenbestrijding in HIC-situaties een betere koppeling met de humanitaire en ontwikkelingshulpagenda's, waarbij kennis en informatie worden uitgewisseld.

Trefwoorden: disaster risk reduction (beperking van het risico op rampen), rampenbestrijding, high-intensity conflict (hevige conflicten), humanitaire hulpverlening, governance, Zuid-Soedan, Afghanistan, Jemen.