

Vulnerability, Disasters and Humanitarian Assistance: A Study of Authority Relations and Flooding Events in Baltistan, Pakistan

Sårbarhet, katastrofer og humanitær bistand: En studie av maktrelasjoner og flomhendelser i Baltistan, Pakistan

Philosophiae Doctor (PhD) Thesis

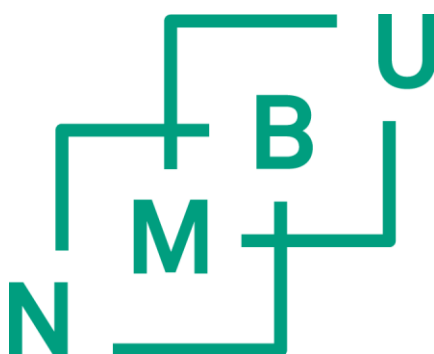
Awais Arifeen

Department of International Environment and Development Studies

Faculty of Landscape and Society

Norwegian University of Life Sciences

Ås (2021)



Thesis number 2021:88
ISSN 1894-6402
ISBN 978-82-575-1713-7

Summary

This thesis investigates the role of socio-political relations in the co-production of power and vulnerability to disasters. The thesis uses daily practices and decisions related to the governance of water infrastructure as well as ownership of and access to land as entry points to analyse power dynamics and the politics of disaster vulnerability at the village level. These politics are investigated in the context of flooding disaster events and post-disaster interventions. The thesis adopts a multi-level approach involving village, regional and national levels. While governance, access to and ownership of resources and the associated daily practices and micro-politics represent village level dynamics, post-disaster interventions involving various actors and organisations represent power struggles at the regional and national levels.

The thesis builds on socio-nature conceptualisation to analyse the interactions between biophysical hazards and social vulnerability involving political dynamics. Findings from two villages in the Baltistan region of northern Pakistan are presented. Both of these villages experienced disasters as an outcome of hazards of a varied nature, including a rapid onset mudslide (2010) and a slow onset, large-scale land loss (2013) initiated by a flood-induced change in the river flow direction. The thesis analyses data gathered from semi-structured interviews with men and women and key informants, focus group discussions and personal observations. Key informant interviews with informants from government, non-governmental and faith-based organisations were also part of the data collection. Historical documents relating to political power and land and water governance in the region were also examined. The thesis contributes to a better understanding of the politics of disaster vulnerability through an empirical investigation broadly focusing on interactions between extreme climatic events and socio-political relations in the access, ownership and governance of resources. Understanding whether, and if so, how post-disaster intervention approaches actually address underlying causes of

disaster vulnerability is of particular significance for the development of policy aimed at longer-term disaster risk reduction.

The findings, as presented in three papers, show that access to and ownership of land – as shaped by the political history of the region – has a profound effect on the intersectional class and gender-based social differentiation and accordingly on disaster vulnerability. Intersectional analysis reveals how both short and long-term impacts of disasters exacerbate social differentiation and thus vulnerability to disasters. Furthermore, the prominent role of access to and ownership of land resources in class and gender-based social relations show that intersectional dynamics are entangled with and cannot be separated from nature-society relationships. Governance of resources, such as water infrastructure, which is influenced by historical feudal social structures, is an important arena for legitimising and contesting authority relations and thus co-production of power and vulnerability. Disruptions in the form of disasters or disputes over the right to access resources offer opportunities both for legitimisation and for contestation of authority, showing how the co-production of disaster vulnerability is a non-linear process. However, these dynamics do not necessarily lead to reduced vulnerability; in the case of Baltistan they have resulted in the entrenchment of skewed authority relations and contributed to longer-term disaster vulnerability. In addition to the temporal aspect, the politics of disaster vulnerability are inherently multi-scalar, and in this case are particularly influenced by Baltistan's regional political status and minimal political representation at the national level.

Humanitarian and development interventions by various government, non-governmental and religious organisations working at the regional as well as national level influence the village level socio-political dynamics. These interventions are framed by the particular vulnerability knowledges and problem understandings of these organisations. These problem understandings often converge with those of the settlement leaders and relatively well-off. Based on this understanding, people who suffer more material losses in quantitative terms are seen as the most

vulnerable while the vulnerable and marginalised who own less than the relatively well-off, and thus suffer lower material losses, are seen as less vulnerable. Thus, despite experiencing the long-term impacts of the disasters, socio-economic marginalisation and exacerbation of vulnerability, many vulnerable social groups receive less humanitarian assistance than the well-off. These inequities contribute to the increased vulnerability of marginalised social groups as well as the legitimisation of political authority of settlement leaders. By following an understanding of vulnerability that focuses on biophysical impacts and material losses while largely ignoring the socio-political causes of vulnerability, humanitarian actors miss a potential opportunity to reshape inequitable power relations and reduce vulnerability.

This thesis' research deepens the understanding of disasters by highlighting how the social relationships that surround access to, ownership and governance of natural resources produce disasters and how, in turn, disruptions like disasters reshape long-term relational vulnerability. Furthermore, the thesis emphasises the shortcomings inherent in quantitative vulnerability assessment methods, such as those used by humanitarian actors. These methods fail to capture inequitable relations that drive vulnerability and may inadvertently exacerbate disaster vulnerability. In order to capture the deeper political dimensions of disaster vulnerability, this thesis instead makes use of intersectionality and authority relations in its vulnerability analysis. The findings show how contemporary manifestations of these two dimensions are embedded in historical patterns of resource governance and social differentiation, which form part of multi-scalar politics. The co-production of power and vulnerability must therefore be understood as evolving over longer time scales, across geographical scales, and as an inherently socio-natural process. Such nuanced and multi-dimensional understanding of the politics of vulnerability is critical for humanitarian and development actions to be able to prevent recurrent disasters and reduce longer-term vulnerability.

Norsk sammendrag

Denne avhandlingen undersøker hvordan sosiopolitiske relasjoner former samproduksjon av makt og sårbarhet for katastrofer. Avhandlingen analyserer maktrelasjoner og politiske dimensjoner knyttet til sårbarhet for katastrofer på landsbynivå, gjennom å fokusere på hverdagslige praksiser og beslutninger om forvaltning av vanninfrastruktur og tilgang til land. For å belyse disse forholdene konsentrerer avhandlingen seg om å undersøke spesifikke flomhendelser og intervensjoner. De politiske dimensjonene og maktrelasjonene blir analysert på flere nivåer, nærmere bestemt lokalt (landsby), regionalt og nasjonalt nivå. På landsbynivå er de 'mikropolitiske' praksisene preget av hverdagslige handlinger knyttet til forvaltning, eierskap og tilgang til ressurser, mens håndtering og gjenoppbygging etter katastrofer ofte medfører maktkamper mellom ulike aktører og organisasjoner på regionalt og nasjonalt nivå.

For å ramme inn analysen av de politiske dimensjonene og samspillet mellom biofysiske farer og sosial sårbarhet, benyttes begrepet 'sosionatur' (socio-nature). Avhandlingen presenterer empiriske funn fra to landsbyer i Baltistan-regionen i Nord-Pakistan. Begge disse landsbyene opplevde katastrofer, inkludert et plutselig gjørmeskred (2010) og storskala utvasking av jord som utviklet seg over tid da flommen førte til en endring i elvestrømretningen (2013). For å samle data som grunnlag for analysen, ble det gjennomført semistrukturerte intervjuer med menn, kvinner og nøkkelinformanter, fokusgruppediskusjoner og personlige observasjoner. Nøkkelinformantintervjuer med informanter fra myndigheter, frivillige og trosbaserte organisasjoner var også en del av datainnsamlingen, og i tillegg ble også historiske dokumenter knyttet til politisk makt og land- og vannforvaltning i regionen undersøkt. Avhandlingen bidrar til en bedre forståelse av politiske dimensjoner ved sårbarhet for katastrofer gjennom en empirisk undersøkelse av koblingene mellom ekstreme klimatiske hendelser og sosiopolitiske relasjoner i tilgang, eierskap og forvaltning av naturressurser. Å forstå hvordan forskjellige tilnærminger til bistand etter en katastrofesituasjon kan

bidra til å redusere de grunnleggende årsakene til sårbarhet er spesielt viktig for å utvikle politikk rettet mot langsiktig reduksjon av katastroferisiko. Funnene beskrives i tre tidsskriftsartikler og viser at eierskap og tilgang til land er formet av regionens politiske historie, og har en gjennomgripende påvirkning på interseksjonelle klasse- og kjønnsrelasjoner, og følgelig også på sosialt differensiert sårbarhet. Analyse av slike interseksjonelle relasjoner avslører hvordan både kort- og langsiktige konsekvenser av katastrofer forverrer sosial differensiering og sårbarhet

Den fremtredende rollen som eierskap og tilgang til land og andre naturressurser spiller i klasse- og kjønnsbaserte sosiale relasjoner viser hvordan interseksjonell dynamikk er nært koblet sammen med natur-samfunn-relasjoner. Ressursforvaltning, gjennom for eksempel forvaltning av vanninfrastruktur, er formet av historiske føydale samfunnsstrukturer. Slik forvaltning utgjør en arena der forskjellige grupper forsøker å legitimere eller bestride lokale lederroller og beslutningsmyndighet. Disse prosessene bidrar til samproduksjon av makt og sårbarhet. Samproduksjonsprosesser er ikke alltid en lineære: plutselige hendelser, som katastrofer eller konflikt over rettigheten til naturressurser, åpner ofte muligheter for å legitimere eller bestride maktrelasjoner og for å motvirke eksisterende maktrelasjoner. Slike dynamikker fører imidlertid ikke nødvendigvis til redusert sårbarhet. I Baltistan har de tvert imot forverret skjeve maktrelasjoner og forsterket langsiktig sårbarhet. Politiske dimensjoner av sårbarhet for katastrofer har dermed både tidsmessige og multi-skalære aspekter, i dette tilfellet spesielt påvirket av Baltistans regionale politiske status og minimale politiske representasjon på nasjonalt nivå.

Sosiopolitiske dynamikker på landsbynivå påvirkes også av humanitære og andre utviklingstiltak fra ulike myndigheter, ikke-statlige og trosbaserte organisasjoner som arbeider på regionalt, så vel som nasjonalt, nivå. Den spesifikke sårbarhetskunnskapen og problemforståelsen til disse organisasjonene påvirker hva slags tiltak som utformes. I mange tilfeller sammenfaller disse

problemforståelsene med interessene til landsbyledere og de relativt velstående, der de som i utgangspunktet eide mest – og dermed hadde størst materielle tap som resultat av for eksempel en flom – ses på som mer sårbare enn de som i utgangspunktet var fattige og marginaliserte. Til tross for at de opplever store langsiktige konsekvenser av en katastrofe, sosioøkonomisk marginalisering og forverring av sårbarhet, mottar mange sårbare sosiale grupper mindre humanitær hjelp enn de velstående. Dermed bidrar humanitære tiltak til økt sosial ulikhet og sårbarhet. Samtidig bidrar tiltakene til å legitimere landsbylederes politiske autoritet og forsterke skjeve maktrelasjoner på bekostning av marginaliserte grupper. Ved å basere seg på en sårbarhetsforståelse med slagside mot de biofysiske og materielle konsekvensene av katastrofer heller enn de sosiopolitiske årsakene til sårbarhet, går humanitære aktører glipp av en potensiell mulighet til å endre urettferdige maktforhold og redusere sårbarhet.

Forskningen som presenteres i denne avhandlingen utdyper forståelsen av katastrofer ved å fremheve hvordan de sosiale relasjonene som former tilgang til, eierskap og forvaltning av naturressurser genererer katastrofer som samfunnsmessige – ikke bare 'naturlige' - fenomen og hvordan plutselige endringer og hendelser som katastrofer i sin tur påvirker langsiktige sårbarhetsrelasjoner. Videre vektlegger avhandlingen manglene som ligger i kvantitative sårbarhetsanalyser, slik som humanitære aktører ofte bruker. Disse analysemetodene fanger i liten grad opp urettferdige forhold som driver sårbarhet og kan føre til tiltak som utilsiktet bidrar til å forverre katastrofesårbarhet. For å fange opp de dypere politiske dimensjonene ved katastrofesårbarhet er det i stedet nødvendig å inkludere interseksjonalitet og maktrelasjoner i sårbarhetsanalyser. Forskningsresultatene viser hvordan disse to dimensjonene, slik de observeres i forbindelse med en katastrofesituasjon, er viklet inn i historiske mønstre for ressursforvaltning og sosial differensiering og politiske relasjoner fra lokalt til internasjonalt nivå. Samproduksjon av makt og sårbarhet må derfor forstås som utvikling over lengre tidsperioder, på tvers av geografiske nivåer, og som en iboende sosio-naturlig (socio-natural) prosess. En slik nyansert og flerdimensjonal forståelse

av de politiske dimensjonene av sårbarhet er avgjørende for at humanitære tiltak og utviklingsprosjekter skal kunne redusere langsiktig sårbarhet og forhindre tilbakevendende katastrofer.