

Risker, kriser och katastrofer – vem drabbas och vems hörs?

2016-02-16 Mänsklig Säkerhet

By Sara Bondesson

Original finns på: <http://manskligsakerhet.se/2016/02/16/risker-kriser-och-katastrofer-vem-drabbas-och-vems-hors-3/>

ANALYS De klimatförändringar vi just nu bevittnar leder till allt mer frekventa och allvarliga naturkatastrofer av olika slag. Man skulle kunna tro att bland alla orättvisor i världen är dessa händelser ett av få tillfällen då katastrofen drabbar urskillningslöst. Sara Bondessons forskning visar dock att olika socialgrupper drabbas mycket olika och att det paradoxalt också är de som drabbas hårdast som hörs minst. Ökad förståelse för dessa fenomen är nödvändigt för effektiv krishantering och samhällelig resiliens.

För några veckor sedan drabbades den nordamerikanska östkusten av snöstormen Jonas och det rapporterades i svenska medier om hur den lamslog bland annat New York. All privat biltrafik förbjöds tillfälligt och delar av kollektivtrafiken stängdes ner. För de New Yorkbor som har någonstans att bo var stormen ett tillfälle att varva ner, medan det för hemlösa blev en kamp för livet. Stormen leder tankarna till två trender som tillsammans manar till mer forskning och ökad politisk medvetenhet. För det första bevittnar vi idag som ett resultat av klimatförändringar mer frekventa och allvarligare naturkatastrofer såsom stormar, översvämningar och värmeböljor. Ett exempel är orkanen Sandy som slog ner över New York 2012 och lade delar av tunnelbanesystemet under vatten, förstörde hundratusentals hem och orsakade långa elavbrott.

För det andra tenderar naturkatastrofer att drabba människor olika beroende på social grupp. Man skulle kanske kunna tro att moder naturens krafter borde drabba urskillningslöst. Vid första anblick kan det verka absurt att en storm, en översvämning eller en jordbävning skulle drabba olika sociala grupper olika. Men det visar sig i fall efter fall att naturkatastrofer ofta drabbar resurssvaga grupper hårdare än mer välbärgade grupper. Risker är inte jämnt distribuerad utan är beroende på social och ekonomisk ojämlikhet i våra samhällen. Katastrofer behöver dock inte enbart betyda förstörelse. De kan också fungera som tillfällen för folkliga rörelser att omforma vår kollektiva förståelse kring frågor om ojämlikhet när det kommer till vem som drabbas, samt vad som politisk kan göras för att minska dessa orättvisor.

Många katastrofforskare fokuserar på samhällets förmåga att skydda sig från och mildra svåra konsekvenser av naturkatastrofer. Man brukar tala om samhällets kapacitet att snabbt återhämta sig efter naturhändelser. Denna forskning är viktig för att vi ska förstå vilka åtgärder och insatser som är mest effektiva när katastrofen är ett faktum. Men den innebär ett reaktivt sätt att se på katastrofer. Under senare

årtionden har forskare börjat fokusera mer på vikten av att stärka den proaktiva förmågan att se till att katastrofer blir mindre allvarliga.

För att förebygga de värsta konsekvenserna måste vi förstå *varför* katastrofer drabbar på de sätt de gör. Ett sätt är att undersöka underliggande problem i våra samhällen som kan tänkas leda till sårbarhet. Sårbarhet kan förstås på flera olika sätt. Vi kan tala om rena infrastrukturella sårbarheter, exempelvis hur våra byggnader håller för olika påfrestningar. Men vi kan också tala om underliggande problem som producerar sårbarhet – exempelvis hur diskriminerande bostadsmarknader gör att resurssvaga människor tvingas bo på mer utsatta platser.

Låginkomsttagare bor mer ofta i bostadsområden med högre risk för naturkatastrofer eller teknologiska katastrofer – områden som ligger nära stora motorvägar eller industriområden, eller som är exponerade för stormar eller översvämningar. Denna typ av ojämlikhet är inte isolerad till låginkomstsländer i Syd, utan det ser likadant ut även i Sverige och USA. Ett exempel är de stadsplaneringsprocesser i New York som har lett till att de fattigaste delarna av befolkningen bokstavligen håller på att pressas längre och längre ut mot kustlinjerna, till områden som händelsevis också i högre utsträckning är exponerade för stormar och översvämningar.

Detta fenomen benämns inom forskningen strukturellt differentierad sårbarhet.

Sårbarhetsforskare ägnar sig bland annat åt att undersöka hur inkomstskillnader mellan olika grupper av människor hänger samman med hur väl de klarar av en kris samt vilken hjälp de får utav myndigheter och sociala skyddsnät. Det visar sig att medel- och höginkomsttagare ofta har bättre ekonomiska och sociala förutsättningar att återhämta sig, de bor på mindre utsatta platser och får dessutom bättre hjälp av det offentliga. Eftersom ojämlik sårbarhet kan ha både förödande och systematiska konsekvenser talar vissa forskare om detta fenomen som *strukturellt våld*. Det är ett allvarligt begrepp att använda. Talet om strukturellt våld kan tänkas sticka lite i ögonen på många forskare, praktiker och tjänstemän inom det ofta teknologiskt och organisations- och ledarskapsinriktade katastrofhanteringsfältet. Men den systematiska politiska försummelse som resulterade i att svarta och fattiga människor förlorade livet i större utsträckning än välbärgade vita människor efter orkanen Katrina i New Orleans gör det motiverat att tala om detta fenomen som just strukturellt våld.

Vi ser alltså att de grupper som drabbas hårdast av katastrofer är liktydiga med de demografiska segment som även är socialt, ekonomiskt och politiskt marginaliserade. Utifrån detta perspektiv blir en katastrof inte en märklig, oväntad och överraskande händelse. Snarare bör den ses som det yttersta uttrycket av olika former av strukturella problem som våra samhällen lider av. Katastrofer är på detta sätt socialt producerade, och de mekanismer som leder till dem finns inbäddade i den sociala ordningen. Forskare, medborgare och politiska ledare bör därför fundera på hur risk uppkommer och hur risk är fördelad, inte bara hur den kan minskas. Vi måste fråga oss vem som drabbas av en risk, och vilka underliggande faktorer och politiska beslut som bidrar till den. Och vi måste fundera på hur det kommer sig att de som bidrar minst till den ofta är de som drabbas hårdast.

Det är också relevant att undersöka vilkas röster som representeras i de politiska institutioner som har att hantera och försöka minska risker. För ofta är de som drabbas hårdast av katastrofer också de som paradoxalt nog hörs minst av allt. Marginaliserade gruppers problemformuleringar är sällan del av den politiska agendan.

Katastrofer kan dock under vissa förutsättningar innebära en förändring av detta faktum. Forskningen om kriser och politik försöker förstå sambanden mellan vinnande problemformuleringar och framgångsrik förändring av rådande politik. Ofta fokuserar denna forskning på agenda-sättande inom ramen för politiska institutioner och partier. Men en annan viktig typ av aktör här är folkrörelser. Historien visar hur folkrörelser som fört fram framgångsrika probleminramningar kan bidra till att fenomen som många tagit för givet eller struntat i istället bör betraktas som politiska problem och således kräver att politiska ledare förhåller sig till dem. Vi såg detta i medborgarrättsrörelsen när USA:s djupt institutionaliserade rasism kom att börja betraktas som en politisk kris, eller när feministiska rörelser världen över såg till att sätta frågor om mäns våld mot kvinnor på de politiska dagordningarna. Vi ser det även i dagens USA, där Black Lives Matter-rörelsen har börjat exponera den fortgående rasismen inom USA:s polisväsende.

Folkrörelser äger alltså en inneboende kapacitet att sätta agendan för vad som ska anses vara politiska problem. Men för detta krävs framgångsrik folklig mobilisering. Eventuellt kan katastrofer innebära ett möjlighetsfönster för sådan mobilisering. Vissa forskare menar att katastrofsituationer kan öppna upp för förändringar eftersom de ruckar på den sociala ordningen, skapar nya oväntade allianser och frigör människors möjlighet att använda sin kreativitet. Icke-hierarkiskt orienterade nätverk som uppstår spontant i katastrofsituationer kan innebära ett sådant löfte om förändring, speciellt om katastrofdrabbade själva får chansen att delta på lika villkor i katastrofhanteringen. Denna typ av mobilisering kan tänkas sätta strålkastarljuset på att vissa grupper drabbas hårdare än andra. Det kan leda till politiska diskussioner om vad i det politiska systemet som möjliggör sådana ojämlikheter.

Vi bevittnar nu detta efter orkanen Sandy i New York. Frågor om klimatorättvisor kopplas i större utsträckning än tidigare samman med kampen mot rasism och kampen för ekonomisk rättvisa. Detta sker dessutom i en folkrörelse som mobiliserar grupper av stormdrabbade människor från socio-ekonomiskt marginaliserade områden i New York att själva vara med och forma problemen, sätta agendan och öka sin egen makt.

Sammanfattningsvis – världen står inför allvarigare väderstörningar än tidigare och dessa kommer att drabba människor ojämlikt. Forskare och praktiker som sysslar med risk, kris och resiliens behöver därför fundera på hur kriser kan hanteras på ett mer jämlikt sätt. Riskreducering är en viktig fråga, men alla risker kommer inte kunna förebyggas. Därför måste vi också lära oss hur vi omfördelar risker mellan sociala grupper för att minska trycket på de mest sårbara grupperna.



Sara Bondesson

Doktorand vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, anställd på Crismart, ett forskningscenter för krishanteringsstudier vid Försvarshögskolan samt knuten till Centre for Natural Disaster Science (CNDS). För närvarande gästforskare vid Earth Institute vid Columbia University i New York.

*Vill du skriva en text där du kommenterar, diskuterar eller kritiserar detta inlägg?
Kontakta ämnesansvarig redaktör.*

Ansvarig redaktör: [Robert Egnell](#), chefredaktör, ansvarig för Fredsbyggande, Inrikespolitik, Terrorism & radikalisering, Europa.