

Nepal: De ramp van de aardbeving en de ramp van de hulp!



Naar aanleiding van de tsunamiramp in 2004 heb ik ooit een boekhoofdstuk geschreven onder de titel “Principles ignored and lessons unlearned”.¹ Hierin bekritiseerde ik de aanpak van de toenmalige ramp omdat principes voor noodhulpverlening en lessen opgedaan tijdens eerdere rampen - zoals neergelegd in diverse internationale verklaringen en actieplannen - waren genegeerd en de hulp daardoor minder goed de behoeftigen wist te bereiken dan gewenst was. Ondanks de inzet van talloze individuele hulpverleners en organisaties, is het onthutsend om te zien hoeveel er weer misgaat bij de hulpverlening aan Nepal en hoeveel van deze problemen *man-made* zijn, ondanks de verwoestende kracht van de aardbeving zelf.

DE GHORKA AARDBEVING IN NEPAL

Op 25 april jl. werd Nepal opgeschrikt door de *Ghorka* aardbeving met een grootte van 7.8 op de schaal van Richter. De aardbeving zaaide dood en verderf en werd twee weken later gevolgd door een tweede aardbeving van 7.3 op de schaal van Richter en tal van kleinere naschokken, modderstromen en lawines. Het gevaar op landverschuivingen neemt intussen alleen maar toe met de naderende moessonregens. In totaal verloren bijna 9.000 personen het leven, raakten dubbel zoveel mensen gewond, naast nog een groot aantal vermisten. Meer dan 70.000 huizen werden vernietigd en een half miljoen in min of meerdere mate beschadigd. Honderdduizenden mensen bivakkeren in de open lucht. Ook werden vele unieke UNESCO werelderfgoed locaties getroffen. In 1833 en 1934 werd Nepal ook al getroffen door zware aardbevingen. Nepal ligt op het punt waar de Indiase en Euraziatische tektonische platen met elkaar botsen en de vrijkomende energie wordt omgezet in aardbevingen. Door de seismische gevoeligheid van Nepal kan men eigenlijk dus gewoon weer wachten tot de volgende aardbeving zich aandient.

FALENDE PREVENTIE

Dit inzicht had in 2008 geleid tot de formulering van een *National Strategy for Disaster Risk Management* met de hulp van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (VN) en verschillende donorlanden. Het was de bedoeling om kwetsbare gebouwen via een programma van “retrofitting” aardbevingsbe-

■ Georg Frerks

Hoogleraar Conflictstudies Universiteit van Utrecht en hoogleraar Internationale Veiligheidsstudies Nederlandse Defensieacademie. Tot medio 2014 tevens hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen.

stendig te maken. Door bevolkingsgroei en snelle urbanisatie waren er echter overal betonnen gebouwen met meerdere verdiepingen verrezen die in het geheel niet aan de bouwvoorschriften voldeden, laat staan aardbevingsbestendig waren gebouwd. Hierop was praktisch geen enkele controle of kon deze gemakkelijk omzeild worden al dan niet via omkoping. Ook was het de bedoeling de responscapaciteit van de overheid bij rampen te verhogen en de bevolking en de overheidsdiensten bewust te maken van rampenpreventie. Helaas is de uitvoering van dit programma tot stilstand gekomen door het wanbeleid van de regering van Nepal, die de laatste jaren ernstig was verdeeld, in een bestuurlijke impasse was beland en bijgevolg weinig daadkracht vertoonde.

STRUCTURELE PROBLEMEN

Ook behoort Nepal tot de relatief armste landen ter wereld met een gemiddeld jaarincome van ongeveer US\$ 700 per hoofd van de bevolking. Bovendien is het voor bijna 10% van het bruto nationaal inkomen afhankelijk van de toerismesector die thans volledig is lamgelegd door schade aan monumenten, hotels, trekking routes en dergelijke. Het land heeft weinig capaciteit er zelf boven op te komen. Het wordt daarnaast ook nog eens geteisterd door ernstige corruptie. Een rapport van de *Economist* uit 2011 documenteerde een wijdverbreid misbruik van hulp gelden die tot wel 90% werden opgeslokt door georganiseerde misdaad en corrupte ambtenaren, leidend tot een massieve verspilling binnen ontwikkelingsprojecten.² Op dit moment is Nepal volledig afhankelijk van buitenlandse donoren voor de aanpak van de ramp. Er is niet alleen veel geld nodig voor de eerste levensbehoeften van de getroffen en, maar ook voor de wederopbouw van het land. Voorlopige schattingen lopen uiteen tussen 5 en 10 miljard dollar.

PROBLEMEN BIJ DE HULPVERLENING

Er is gelukkig veel hulp op gang gekomen voor de getroffen en in Nepal door internationale organisaties van de VN, bilaterale donoren, niet-gouvernementele organisaties en particulieren. Ook hebben de buurlanden veel hulp gegeven, zoals India, Pakistan en China. De hulpverlening wordt begrijpelijkerwijs bemoeilijkt door gebruikelijke problemen bij rampen als gebrekkige communicatie en transportmiddelen, het uitvallen van elektriciteit etc. Daar zijn

¹ G. Frerks, “Principles ignored and lessons unlearned, a disaster studies perspective on the tsunami experience in Sri Lanka”, in: D.B. McGilvray and M.R. Gamburd (eds.) *Tsunami Recovery in Sri Lanka. Ethnic and regional dimensions*, London and New York: Routledge, 2010, 143-162.

² O. Crowcroft, ‘Nepal earthquake: Corruption and shattered tourism industry jeopardise long-term recovery’, *International Business Times*, April 27, 2015.



hulpverleners wel aan gewend, maar intussen is er onder de Westerse donoren en hulpverleners veel onrust ontstaan over een geheel ander probleem. De regering heeft namelijk een missive doen uitgaan waarin geëist wordt dat alle hulp gelden via het *Prime Ministers Disaster Relief Fund* worden geleid. Er bestaat onder internationale actoren echter in het geheel geen vertrouwen dat dit geld efficiënt wordt besteed, niet naar politieke protegés wordt gekanaliseerd of misschien wel in privézakken verdwijnt. De overheid wordt beschuldigd van een monopolisering van de hulp, maar zegt op haar beurt dat dit juist nodig is om de transparantie, verantwoording en coördinatie van de hulp te bevorderen. Deze kwestie heeft er volgens waarnemers toe geleid dat de broodnodige hulp onnodige vertraging heeft opgelopen wegens toegenomen wantrouwen. *Amnesty International* heeft de overheid beschuldigd van discriminatie op basis van *gender*, kaste en etnische achtergrond. Ook werd gezegd dat de overheid politieke spelletjes speelt, bijvoorbeeld door hulp van Britse Chinook helikopters te weigeren vanwege de vervolging in het Verenigd Koninkrijk van een Nepalese kolonel in verband met mensenrechtenschendingen in de periode 1996-2006.



Inzet USAR.NL bij de aardbevingsramp Nepal

COÖRDINATIE

Ondanks de eigen pretenties bleek de overheid in de praktijk niet in staat de eigen bevolking afdoende te helpen of de hulp adequaat te coördineren. De eerste dagen na de ramp werden gekenmerkt door een complete chaos en de overheid was niet in staat leiding te geven aan de binnenkomende hulp en hulpverleners en hun activiteiten goed op elkaar af te stemmen. Vele slachtoffers hebben dagenlang tevergeefs op hulp zitten wachten. De geringe daadkracht van de Nepalese overheid leidde tot wanhoop van de vele lokale en buitenlandse hulpverleners die klaar stonden om te helpen, maar geen vergunning kregen te beginnen. Ook bleken goederen aan de grens te worden opgehouden. Gelukkig zijn andere organisaties in het gat gesprongen dat ontstond. Zo heeft het Nederlandse *Urban Search and Rescue Team USAR.NL* zich niet alleen verdienstelijk gemaakt door naar overlevenden te zoeken, lichamen te bergen, gewonden te verzorgen en hulp te distribueren, maar vooral ook de coördinatie van de ruim zestig internationale reddingsteams ter hand genomen. Er werd een speciale tent opgezet als centraal meldingspunt voor de internationale reddingsteams zodat de werkzaamheden structureel kon worden aangepakt en doublures of witte vlekken in de reddingsoperaties konden worden voorkomen. Zowel de Nepalese overheid als de VN hebben hun waardering uitgesproken voor deze belangrijke coördinerende bijdrage door het Nederlandse reddingsteam.

CONCLUSIE

In feite is de situatie waarin Nepal zich bevindt als gevolg van de aardbeving slechts een uitvergroting van de normale problemen waar het land al onder gebukt gaat. Ontwikkelingshulp kwam ook al eerder niet dáár aan waar het voor bedoeld was, waardoor hele groepen kwetsbaar voor rampen werden gemaakt. De regering en het leger werkten al langere tijd alleen al voor zichzelf en niet voor diegenen in het land die het 't hardste nodig hadden. De gepoogde opbouw van capaciteit om rampen adequaat het hoofd te bieden en te coördineren was gestrand in de overheidsbureaucratie en de politieke wanorde van het land. Het is triest te constateren dat ook de donor gemeenschap dit te lang op zijn beloop heeft gelaten. De vele miljoenen die in Nepal zijn geïnvesteerd, hebben de allerarmsten nauwelijks bereikt, terwijl er door de donoren niet hard genoeg aan de bel is getrokken en we nu met machthebbers zitten die hiermee altijd maar zijn weggekomen.

Hoe kan een herhaling van deze malaise thans voorkomen worden? Er ligt een grote uitdaging de getroffensten te helpen, maar tevens om te zorgen dat de hulp niet verdampt of terecht komt op plekken waar die niet nodig is, zoals bij de lokale elites en partijbonzen. De internationale gemeenschap zal nu wel het achterste van zijn tong moeten laten zien en samen met de bevolking moeten eisen dat de overheid zich behoorlijk en fatsoenlijk gedraagt in het aangezicht van zoveel leed en dat de hulp goed en eerlijk wordt gecoördineerd en verdeeld.