

De Jihadi's verslagen, nu de overheid nog

***De verwoestende aardbeving in het Pakistaanse deel van Kashmir dreunt, twee jaar na dato, nog altijd na. Dat komt vooral door de falende overheid, die ondanks grote financiële steun het wederopbouwproces frustreert. Minister Koenders zegt geen cent aan zulke corrupte overheden te geven, maar wil deze regio's ook niet in de steek laten. Een duivels dilemma, want het gaat niet met de overheid in Kashmir, maar ook niet zonder.***

Door Ludo Hekman

'Ik woon nog steeds in de aardbevingbestendige noodhut. Mijn huis is beschadigd en te gevaarlijk om in te wonen. Toch krijg ik geen vergoeding, want de overheid zegt dat mijn huis niet stuk is. Maar ik woon toch niet voor niets in een shelter?' De oude man glimlacht en nipt aan zijn thee. Hij heeft al ruim een jaar een baan als security guard bij een westerse NGO. 'Ik mag dus eigenlijk niet klagen, en die noodhut is prima'. Maar je moet niet over de toekomst beginnen. 'Onze overheid is traag, erg traag. Als de NGO's weg gaan wordt het hier donker.'

De scène toont precies de drie ingrediënten waaruit de huidige worsteling in Azad Kashmir (zoals het Pakistaanse deel van Kashmir wordt genoemd) bestaat. Het is een regio waar hulp hard nodig is. Er zijn NGO's die de hulp – met dank aan westerse donoren – kunnen en willen leveren. Maar een corrupte en incapabele overheid frustreert het proces.

Het is inmiddels twee jaar geleden dat Pakistan werd opgeschud door de grootste aardbeving uit haar geschiedenis. De ramp telde 2 miljoen slachtoffers. Er kwamen 70.000 mensen om het leven. Onder de slachtoffers waren relatief veel kinderen omdat de scholen die ochtend net begonnen waren. 300.000 huizen werden totaal verwoest.

Tot die achtste oktober in 2005 was Azad Kashmir een geïsoleerd gebied geweest. Door strikte regelgeving waren er vrijwel geen internationale NGO's actief en ook lokale groepen als Islamic Relief opereerden op kleine schaal. Maar geconfronteerd met de nood na de aardbeving schortte Musharraf de regels op. Prompt streek een karavaan van NGO's uit 85 landen neer in het geteisterde gebied. Het leger nam de leiding, maar was onvoldoende in staat om de logistiek te overzien. En omdat de NGO's ook nog geen voet aan de grond hadden was chaos het gevolg. 'Een logistieke nachtmerrie', noemde Phil Bloomer, policy director bij Oxfam Novib het. 'Slecht gepland en armoedig uitgevoerd', schreef de International Crisis Group.

Over een groep hulpverleners was vriend en vijand wel tevreden. Dat waren de zogenaamde jihadi's. Islamistische groepen, zoals de Jamaat-ud-Daawa, die worden gelinkt aan de jihad in India en Afghanistan. 'Dankzij hen was er binnen vier dagen weer stromend water in Kashmir en konden besmettelijke ziektes voorkomen worden', herinnert George Cook, chief field officer van Unicef in Kashmir zich. Zelfs de minister van Binnenlandse zaken Aftab Kahn Sherpao gaf toe dat juist deze religieuze groepen 'de reddingsboei voor het reddings- en hulpwerk' waren.

Dat juist deze groep in het vacuüm kon springen was voor veel mensen ook reden tot zorg. De succesvolle rol van de jihadi's vergroot hun legitimiteit en wellicht zou er zelfs gerekruteerd worden onder de slachtoffers. 'Radicale groepen grijpen kans in Kashmir' kopte het NRC en 'uitgelezen kans voor extremisten' schreef ook de Volkskrant nadat de PHRC (Pakistan Human Rights Commission) waarschuwde dat deze jihadi's wel eens meer zouden kunnen doen dan alleen hulp verlenen.

Die zorg is inmiddels weggenomen want de jihadi's zijn effectief gemarginaliseerd. 'Hun rol is uitgespeeld', zegt George Cook. 'Deze groepen hadden geen lange termijn visie en bovendien geen fondsen', vult Sana Khan Amin, program officer van Oxfam aan. 'Er waren aan het begin

simpelweg handen nodig, maar die fase is voorbij. En zij konden niet veel meer dan het uitdelen van voedsel. Daarna hebben anderen het overgenomen.’

De Jamaat e Islami, een religieuze partij in Pakistan, heeft geklaagd dat NGO's, waaronder Unicef, de regering heeft aangezet om de islamitische scholen te sluiten, zo schrijven ze op hun website. Dat wil George Cook niet direct toegeven, maar hij zegt wel: 'wij zijn bij die scholen wezen luisteren en niet alles wat kinderen horen is ook goed voor ze. Dus wij hebben de overheden daarover wel geadviseerd.' Op dit moment zijn er dus weinig activiteiten van jihadi-groepen meer. Maar het onderliggende probleem – en het oorspronkelijke succes van de onafhankelijk opererende jihadi-groepen onderstreept dat – is de falende overheid.

### **Samenwerken met de overheid**

We kijken uit over een kleine weide met een paar jonge geiten. Ze zijn eigendom van een boer die door de aardbeving zijn bron van inkomsten verloor. Hij kreeg de geiten omdat de lokale gemeenschap had besloten dat hij ze het hardst nodig heeft. Zo werkt de NRSP, een lokale partner van Oxfam Novib. De organisatie heeft haar wortels in de overheid en werkt er nog altijd nauw mee samen. Ze investeren in projecten waar de overheid weinig mee te maken heeft. Kinderen leren de naaimachine gebruiken, ouders leren sparen om te kunnen anticiperen op nieuwe tegenslagen en er wordt gewerkt aan efficiëntere landbouw door beter zaad beschikbaar te stellen. En altijd beslist een lokale basisgemeenschap wie de hulp het hardst nodig heeft.

De projecten van NRSP lijken erg succesvol en bereiken ook verafgelegen en moeilijk te bereiken dorpen. Maar ze heeft dan ook een goede relatie met de overheid. Een voorwaarde in Azad Kashmir waar voorkeursbehandelingen de norm zijn. Dat blijkt ook uit de voorspoed van een kleine school vlak buiten Muzaffarabad. De school heeft het prachtige materiaal, te danken aan het hoofd van de school dat de dochter blijkt te zijn van een invloedrijk politicus.

De verhoging waar we op staan, terwijl we de geiten van de trotse boer bewonderen, blijkt het fundament voor een nieuw huis te zijn. Nieuw, maar niet gebouwd volgens de tot negen maal gewijzigde voorschriften van de ERRA (Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority). En dus kon de boer het tweede deel voor de herbouw van zijn huis op zijn buik schrijven – of hij moet het uit eigen zak betalen. Wie zich niet aan de regels houdt, kan niet meedoen.

Waarom die regels zo vaak veranderen is onduidelijk. Volgens een artikel uit de Herald, een engelstalige krant in Pakistan, is dat het gevolg van particuliere voorkeuren van politici. Hoe dan ook, het verlamt in ieder geval de bouwlust van de Kashmiri. 'tenzij we precies weten waar we aan toe zijn, kunnen we niet starten met de wederopbouw van onze huizen.'

### **Geen geld voor corrupte overheden**

Maar kan je dan niet om die overheid heen? De Chinezen denken van wel. De projecten die zij financierden voerden ze compleet zelf uit – van het ontwerp tot de constructie werd het onafhankelijk van de overheid uitgevoerd. Er kwam geen Pakistaanse hand bij kijken. Dat leek vrij succesvol. Maar Christel Eijkholt, first secretary Education en verantwoordelijk voor de Nederlandse ondersteuning bij de wederopbouw wijst dat categorisch van de hand. 'Op wiens terrein doe je dat? Wie gaat dat onderhouden? Met andere woorden: het is geen duurzame oplossing. Het duurt misschien langer, maar afstemming en toestemming van de overheid is essentieel.'

Dus ook wanneer projecten niet door de overheid worden uitgevoerd of gefinancierd – zoals bij de bouw van scholen door Unicef – is de overheid een noodzakelijke partij. Zij moet bijvoorbeeld de bouwvergunningen goedkeuren. 'Als ik wil kan ik in een paar dagen een aardbevingsbestendige school laten bouwen', verklaart George Cook. 'Maar zo simpel is het niet.'

Minister Koenders verklaarde herhaaldelijk, bijvoorbeeld in het in het NRC van vrijdag 2 november dat hij geen cent geeft aan corrupte politici, maar hij vindt tegelijk dat noodlijdende regio's met een zwakke overheid evengoed recht op hulp hebben. Het probleem verschuift daardoor naar de NGO's. Unicef kreeg bijvoorbeeld 10 miljoen van Nederland voor de wederopbouw in Kashmir.

De NGO's zitten klem tussen enerzijds de nood van de Kashmiri en anderzijds de eisen van de donoren en de interne kwaliteitscontrole's. Wie andermans geld uitgeeft moet dat goed kunnen verantwoorden. Alle keuzes moeten terug te voeren zijn tot de overheid of onafhankelijke onderzoeksbureau's, zodat bij eventuele problemen Unicef niet de gebeten hond is. George Cook: 'We moeten heel voorzichtig zijn. Wij zijn afhankelijk van fondsen en als journalisten een keer een negatief kritisch verhaal schrijven, kunnen wij morgen de tent sluiten. We zijn aangewezen op samenwerking met de overheid.' Hij kan zich daarover wel irriteren. Maar ziet geen andere mogelijkheden. 'De overheid functioneert inderdaad niet altijd naar behoren. Het gaat allemaal bijzonder langzaam en ze laten een vraag, vergunning of rapport rustig drie week liggen.'

Zodoende kan er pas na twee jaar en op kleine schaal begonnen worden met de herbouw van 2700 ingestorte schooltjes. Van de 388 scholen die Unicef zou herbouwen zijn er slechts 98 klaar.

'We liggen hoogstens 15 tot 20 procent achter op schema', zegt Altaf Saleem voorzitter van de ERRA. Hij wijst de klachten af als een misverstand en is ervan overtuigd dat er redelijke vooruitgang is geboekt bij de wederopbouw van de het getroffen gebied.

### **Strategische corruptie**

De vraag rijst wat voor partner die overheid is. Wanneer corruptie enkel een hardnekkige slechte gewoonte is kan er progressie verwacht worden. Maar als Pakistan simpelweg niet op de steun zit te wachten is de rol van NGO's vrijwel kansloos. Corruptie kan ook een instrument zijn.

Dat zou verklaren waarom de ERRA in haar voorschriften Kashmiri dwingt om huizen te bouwen met slechts een of twee kamers. Traditionele Kashmiri wonen normaal gesproken met verschillende gezinnen in een huis. Dat kan niet in een huis van twee kamers. Bovendien baseert de ERRA haar vergoedingen op het aantal huizen. Eén vergoeding per ingestort huis. Omdat er gemiddeld drie gezinnen per huis woonden, en er nu enkel kleine huizen voor in de plaats komen, betekent dit dat er uiteindelijk slechts een derde van de oorspronkelijke capaciteit herbouwd zal worden.

Sardar Aftab is voorzitter van het KDF (Kashmir Development Fund), een Pakistaanse NGO en partner van IKV Pax Christi. Hij vermoedt dat Pakistan baat heeft bij de stroom ongeschoolde en goedkope arbeidskrachten die uit Kashmir komt en daarom de ontwikkeling remt. In ieder geval is het KDF er van overtuigd dat politieke wil ontbreekt bij de overheid. 'Na meer dan vijftig jaar opgesloten te hebben gezeten in Azad Kashmir ziet men licht aan het einde van de tunnel in de vorm van een opener samenleving waar mensen hun eigen lot ter hand kunnen nemen. Dit nieuwe progressieve streven naar een civil society vormt een bedreiging voor de oude politici. Daarom proberen ze de rol van de internationale NGO's terug te dringen en met eigen initiatieven de macht weer terug te winnen.'

Het KDF heeft een duidelijke visie over wat goed is voor de Kashmiri en daarin speelt democratie een grote rol. Het probleem is dat je over die visie kan twisten. En zo is de strijd om de sociaal politieke ruimte die ontstond na de aardbeving niet opgelost met het marginaliseren van de jihadi's – maar nog altijd in volle gang. Wie het zal winnen is nog niet duidelijk, de verliezers wonen soms al twee jaar in een tent.