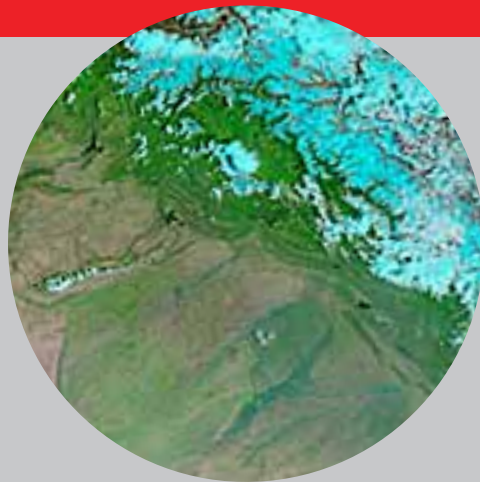


WATER ZONDER GRENZEN?

HET REGIONAAL BELANG
VAN HET AFGHAANSE WATER



**Benjamin Sturtewagen
en Matthew King**

MO* PAPER

nummer 41 – maart 2010

www.mo.be



MO*papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Redactieraad MO*papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huysse (HIVA KU Leuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Oxfam-Wereldwinkels), Hans Vandewater (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Jo Verweken (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

Benjamin Sturtewagen is projectcoördinator van het Programma voor Regionale Veiligheid van het EastWest Institute in Brussel. In zijn huidige werk richt hij zich op Centraal- en Zuid-Azië, met inbegrip van Afghanistan, Pakistan en Iran. Benjamin werkt sinds 2006 voor het EastWest Institute. Hij begon er als projectassistent in het Programma voor Conflictpreventie. Hij behaalde een kandidaatsdiploma communicatiewetenschappen (Universiteit Antwerpen), een licentiaatsdiploma internationale politiek (Universidade de Coimbra/Universiteit Antwerpen) en een postgraduaat Europese politiek (Université Libre de Bruxelles).

E-mail: bsturtewagen@ewi.info

Matthew King is Associate bij het EastWest Institute in Brussel. Hij is er projectbeheerder van het Initiatief voor Preventieve Diplomatie. Matthews voornaamste interesses liggen in het bevorderen van preventieve actie en het verstevigen van de internationale infrastructuur voor het voorkomen van conflict. Zijn huidige werk spitst zich toe op Centraal- en Zuid-Azië, Afghanistan en Iran inbegrepen, en op het helpen creëren van regionale oplossingen voor conflict. Hij staat aan het hoofd van het secretariaat van het 'Parliamentarians Network for Conflict Prevention and Human Security'. Hij vervulde diezelfde rol voor de 'International Task Force on Preventive Diplomacy' in de periode 2007-2008.

E-mail: mking@ewi.info

EastWest Institute is een politiek ongebonden internationale vzw die zich richt op het aanpakken van kritieke uitdagingen die de vrede bedreigen. Het instituut werd opgericht in 1980 als een katalysator voor het bouwen van vertrouwen, het ontwikkelen van leiderschap en het bevorderen van samenwerking voor positieve verandering tussen gesprekspartners die normaal niet aan dezelfde tafel zitten.

Website: www.ewi.info

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

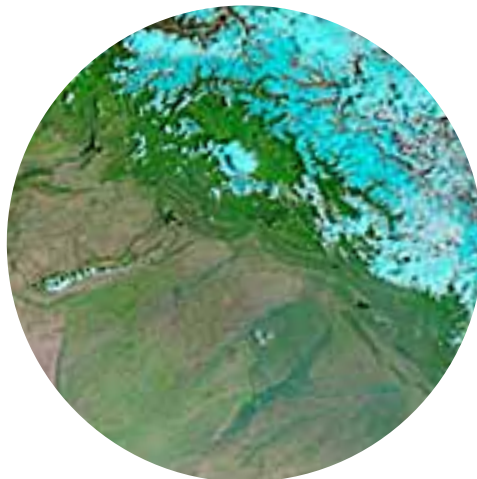
Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO* en van de mondiale nieuwssite www.MO.be (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

[inleiding]

Dit werkstuk is het resultaat van een reeks openbare seminars en privéontmoetingen in 2009. Deze ontmoetingen werden georganiseerd door het EastWest Institute, de werkgever van beide auteurs. De standpunten in dit werkstuk zijn niet noodzakelijk die van het EastWest Institute, maar veeleer een weergave van de studie van beleidsdocumenten en van talrijke gesprekken waaraan de organisatie heeft deelgenomen. De gesprekspartners waren beleidsmakers en experts in onder meer Afghanistan, Pakistan, Iran, Centraal-Azië, India, Washington DC en Brussel. Bijzondere dank gaat uit naar de heren Syed A. Husaini, Sayed Sharif Shobair, Syed Jamait Ali Shah, Jabbar Vatanfada en Dr. Kai Wegerich voor hun kritisch commentaar en waardevolle suggesties ter verbetering van dit werkstuk.

Voor een langere, Engelstalige versie van deze tekst verwijzen de auteurs naar http://www.ewi.info/system/files/Afghanistan_Water.pdf. De studie was mogelijk met de steun van de Gerda Henkel Stiftung (<http://www.gerda-henkel-stiftung.de>) die gevestigd is in Düsseldorf, Duitsland.





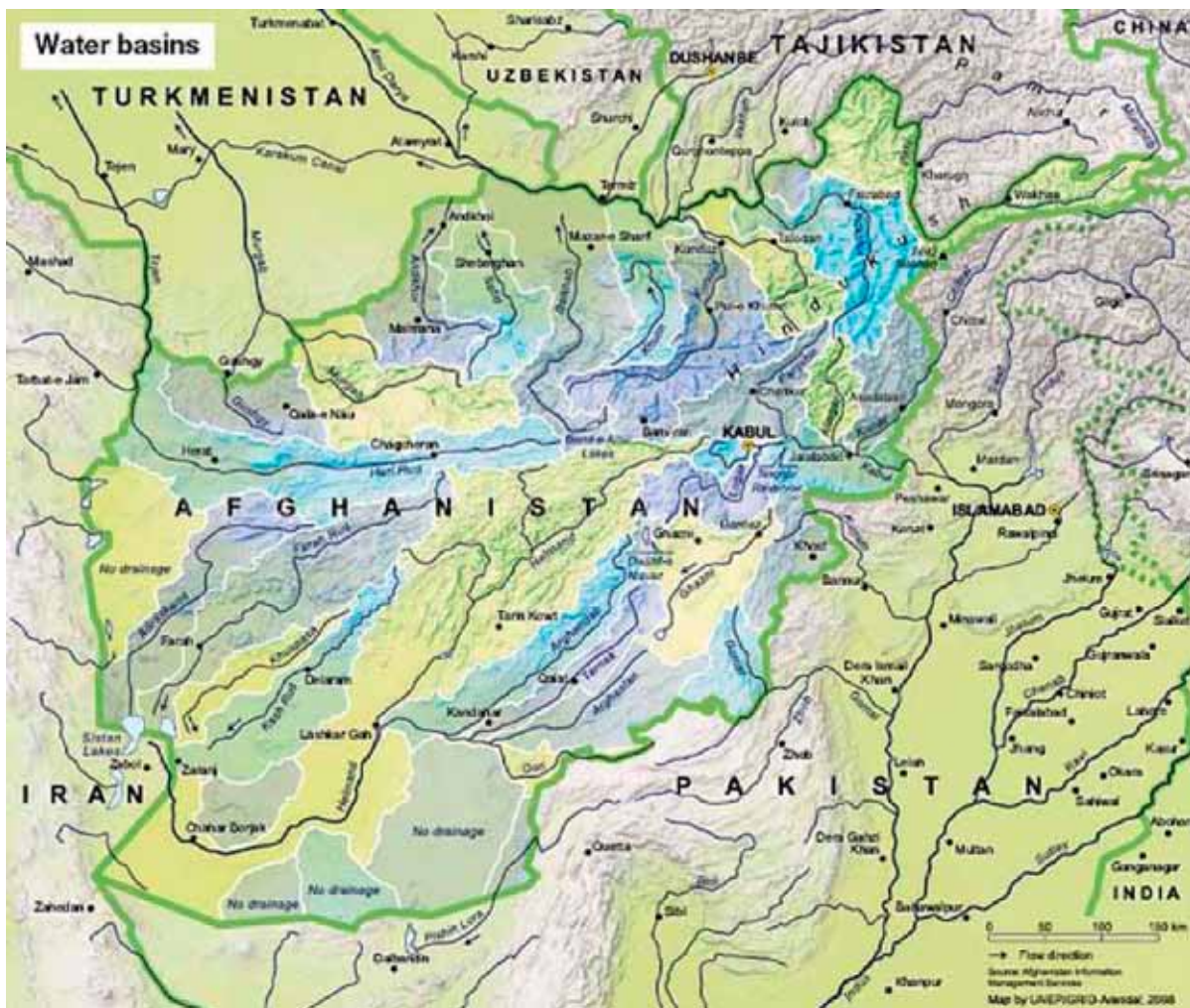
HET BELANG VAN WATER VOOR DE ONTWIKKELING VAN AFGHANISTAN

Zoet water is een absolute noodzaak voor de ontwikkeling van Afghanistan en het welzijn van de Afghaanse bevolking. Het is onontbeerlijk voor de irrigatie van de omvangrijke landbouwgebieden die een thuis bieden aan meer dan driekwart van de bevolking. De landbouwsector is goed voor zowat de helft van het bruto binnenlands product van Afghanistan. De sector consumeert 95% van het beschikbare zoet water.¹

Afghanistan hoeft niet met waterschaarste te kampen. Smeltende sneeuw en gletsjers bieden in principe meer dan voldoende water voor elke Afghaan. Maar dertig jaar burgeroorlog en de voortdurende instabiliteit hebben de Afghaanse waterinfrastructuur en de expertise zware schade berokkend. In 1979 was dubbel zoveel landbouwgrond geïrrigeerd als vandaag. Bovendien zijn de huidige irrigatieprocessen minder betrouwbaar. Verder maakt de afhankelijkheid van sneeuwval en regen de nood aan verbeterde opslagcapaciteit overduidelijk. Van alle landen in de regio heeft Afghanistan de laagste opslagcapaciteit. Het bouwen van nieuwe dammen en verbeterde irrigatie-infrastructuur is dringend.

Het Afghaanse water is overigens ongelijk verdeeld. Het stroomgebied van de Amu Darya, met inbegrip van het Harirud-Murghabbekken, bestrijkt 37% van het Afghaanse territorium maar vertegenwoordigt 60% van de zoetwaterreserves van Afghanistan. Het stroomgebied van de Helmand watert 49% van het Afghaanse territorium af, maar bevat slechts 11% van het zoet water. Door het Kabulbekken, dat zich uitstrekt over 12% van het Afghaanse territorium, stroomt 26% van het zoet water.²

Zonder substantiële verbeteringen in de ontwikkeling en het beheer van het beschikbare water zal Afghanistan nooit zijn groei-doelstellingen voor energie, landbouw en stadsontwikkeling kunnen bereiken. Die doelstellingen vormen nochtans een cruciaal onderdeel van de Nationale Ontwikkelingsstrategie van Afghanistan 2008-2013 (*Afghanistan National Development Strategy - ANDS*), de hoeksteen van het Afghaanse ontwikkelingsbeleid.³ De ANDS noemt een verbeterd beheer en de



Stroomgebieden van rivieren in Afghanistan.

Bron: Afghan Energy Information Center, http://www.afghaneic.org/Maps_on_demand.html

ontwikkeling van de watersector een strategische stap in de strijd tegen armoede. Afghanistan plant daarom grote projecten in elk van zijn grootste stroomgebieden: het Amu Daryabekken, het Helmandbekken, het Kabulbekken en het Harirod- en Murghabbekken.

Afghanistan deelt de grote rivieren die deze bekken vormen met zijn buurlanden. De impact van grote infrastructuurprojecten en irrigatie op de grensoverschrijdende doorstroming van die rivieren zal daarom ongetwijfeld de betrekkingen tussen Afghanistan en zijn burens beïnvloeden. Het belang van de waterintensieve katoenindustrie en hydro-elektriciteit in met name de Centraal-Aziatische landen zet de betrekkingen verder onder druk. Bilateraal en regionaal overleg is dringend nodig voor de ontwikkeling en stabiliteit van Afghanistan en zijn buurlanden.

Het gebrek aan formele dialoog omtrent water is opvallend, niet in het minst vanwege de wel degelijk onderkende nood eraan. Met uitzondering van een Afghaans-Iraans verdrag over het gebruik van het water van de Helmand is er geen grensoverschrijdende samenwerking die naam waardig. Het opvullen van deze leemte kan nochtans de levenskwaliteit van miljoenen mensen in grote mate verbeteren en bijdragen tot regionale veiligheid in de breedste zin.

Afghaanse beleidsmakers zijn zich ten volle bewust van de kwestie. In de kladversie van de strategie voor de watersector uit 2007 gaf het Afghaanse ministerie van Energie en Water duidelijk aan wat de regionale, potentieel negatieve impact is van het ontwikkelen van de Afghaanse watersector voor de stroomafwaarts gelegen buurlanden. De basis voor eerlijk grensoverschrijdend overleg, aldus de toenmalige beleidsmakers, was de opbouw van Afghaanse data en expertise. Zonder wetenschappelijk onderbouwde kennis van het probleem vreesden ze immers een te zwakke onderhandelingspositie in elk overleg. Volgens de recentere waterstrategie van 2008 zijn de voornaamste uitdagingen ⁴ het gebrek aan institutionele en financiële capaciteit in de Afghaanse watersector; het gebrek aan hydrologische, meteorologische en geotechnische gegevens van belang voor de watersector; het gebrek aan regulering in de watersector en het gebrek aan geïntegreerd beleid in de watersector.

In tegenstelling tot de versie uit 2007 maakt de meest recente waterstrategie dus niet langer gewag van de noodzaak van overleg, zonder nochtans de ambities qua infrastructuur en irrigatie op te schorten.

Op het nationaal niveau is de ontwikkeling en het goed beheer van het Afghaanse water een evenwichtsoefening tussen enerzijds de toenemende vraag naar water voor irrigatie, energie en huishoudelijk gebruik, en anderzijds de wens voor een verbeterd beheer van de stroomgebieden. In het huidige Afghanistan heeft slechts een derde van de huishoudens toegang tot veilig drinkwater.

Zoals de Waterwet uit 2009 stipuleert, heeft Afghanistan gekozen voor een overgang naar geïntegreerd waterbeheer, een proces dat ontwikkeling en beheer van watervoorraden bevordert op een manier die maximale economische en sociale voordelen combineert met een minimale impact op vitale ecosystemen.⁵

De praktische uitvoering van het geïntegreerd waterbeheer houdt in dat Afghanistan een gedecentraliseerde institutionele structuur moet opzetten voor het beheer van zijn water. Het land doet dat door de oprichting van zogenaamde rivierbekkenorganisaties (RBO's). De goede werking van deze RBO's zal enkel gegarandeerd worden door het betrekken van alle belanghebbenden binnen de regio van de RBO. De RBO's worden algemeen beschouwd als nuttige instrumenten voor het toewijzen van water aan verschillende gebruikers en kunnen daardoor een zelvende rol spelen bij conflicten over water. De autoriteit van de Afghaanse RBO's reikt echter niet verder dan de staatkundige grenzen en die vallen niet samen met de grenzen van de rivierbekkens. Het potentieel dat de RBO's hebben voor het verminderen van internationale spanningen over water is dan ook nihil.

Is de huidige waterstrategie van Afghanistan een gemiste kans? Welke verantwoordelijkheid dragen de buurlanden voor het te betreuren gebrek aan samenwerking omtrent water? Hoe kan de internationale gemeenschap bijdragen aan het ontzenuwen van een sluimerend regionaal probleem? Het zijn vragen die beleidsmakers in Afghanistan, zijn omgeving en ver daarbuiten dringend moeten beantwoorden.



DE GRENSOVERSCHRIJDENDE RIVIERBEKKENS VAN AFGHANISTAN

Er bestaat vandaag geen regionaal overleg over water waar Afghanistan bij betrokken is. Met uitzondering van het verdrag over de Helmand uit 1973 is er ook geen enkele volwaardige bilaterale samenwerking. De politieke wil, de vereiste gegevens en wetenschappelijke kennis ontbreken. Een herdefiniëring van het begrip waterveiligheid is nodig in de hoofdsteden, teneinde de hindernissen voor regionale samenwerking weg te nemen, lokale belanghebbenden te betrekken en wederzijds vertrouwen op te bouwen.

De terughoudendheid van Afghanistan om overleg te plegen met zijn buurlanden is grotendeels toe te schrijven aan de zwakke onderhandelingspositie van het land. Drie decennia van onophoudelijk conflict hebben inderdaad zowat alle expertise in de watersector uitgewist. Afghanistan heeft nauwelijks gegevens ter beschikking over de huidige toestand van de watervoorraden en de stroomgebieden. Dit laat normaal overleg niet toe. Het toont ook de dringende noodzaak voor investeringen in onderlegd personeel en institutionele capaciteit.

Het zou niettemin een vergissing zijn om het gebrek aan overleg enkel te wijten aan de Afghaanse terughoudendheid. Afghanistans buurlanden hebben nauwelijks pogingen ondernomen om een serieuze dialoog tot stand te brengen of het land te integreren in bestaande overlegstructuren.

Het Amu Daryabekken

De Amu Darya is een van de langste rivieren van Centraal-Azië en een essentiële, zij het verdwijnende voedingsbron van het Aralmeer. De rivier vormt een deel van de Afghaanse grens met Tadzjikistan, Oezbekistan en Turkmenistan. Het water van het Amu Daryabekken wordt verdeeld tussen Afghanistan en zijn Centraal-Aziatische buurlanden. Ook delen van Iran, via de Tejenrivier, behoren tot het bekken.

De Amu Darya is van cruciaal belang voor het welzijn van niet minder dan 43 miljoen mensen in het bekken van het Aralmeer. De ontwikkeling van de landbouw in

alle oeverstaten en van hydro-energie in met name Tadzjikistan en Afghanistan is in grote mate afhankelijk van het water van de Amu Darya. Maar decennia intensief en ondoordacht gebruik van het water van de Amu Darya in combinatie met regionale klimaatwisselingen hebben de Amu Darya gereduceerd tot een schim van wat de rivier ooit was. Naarmate het debiet van de rivier afneemt, groeit de spanning tussen de oeverstaten over het grondwater.

Sinds 1873 zijn akkoorden gesloten tussen Afghanistan en zijn burens in het noorden, achtereenvolgens Rusland, de Sovjet-Unie en de onafhankelijk geworden Centraal-Aziatische staten. Tot de belangrijkste akkoorden behoren het 'Grensakkoord' tussen Afghanistan en Rusland (1873); het 'Grensakkoord' tussen Afghanistan en de Sovjet-Unie (1946) en het verdrag tussen de Sovjet-Unie en de toenmalige Koninklijke Regering van Afghanistan betreffende het Sovjet-Afghaanse staatsgrensregime (1958). Deze akkoorden handelden enkel over de Amu Darya als staatkundige grens. Het redelijk delen van de watervoorraad werd nooit in een formeel akkoord gegoten. In 1977 zond Afghanistan weliswaar een delegatie naar Tasjkent in Oezbekistan om te onderhandelen over het delen van het water van de Amu Darya. Hoewel Afghanistan vroeg om 9 km³ per jaar, wilde de Sovjet-Unie slechts 6 km³ per jaar toekennen aan Afghanistan. Daarop sprongen de onderhandelingen af.⁶

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie richtten de onafhankelijk geworden Centraal-Aziatische staten een aantal instellingen op voor regionale samenwerking over water: de *Interstate Coordinating Water Commission* (ICWC), de *Amu Darya Basin Management Authority* en de *Syr Darya Basin Management Authority*, de *Interstate Council on the Problems of the Aral Sea Basin* (ICAS) en het *International Fund for Saving the Aral Sea* (IFAS). Die laatste organisatie heeft intussen alle voorgaande geïntegreerd, wat het besef van de ernst van de milieuramp van het Aralmeer lijkt te bevestigen.⁷ Via het IFAS engageren de Centraal-Aziatische landen zich immers tot het omkeren van de aantasting van het ecosysteem en tot respect voor internationaal waterrecht, tenminste op papier. Afghanistan, nochtans een cruciale oeverstaat, werd vooralsnog niet uitgenodigd voor lidmaatschap van de organisatie.

De onenigheid tussen Centraal-Aziatische landen onderling verklaart gedeeltelijk hun terughoudendheid om nog een extra partij bij het overleg te betrekken. Elk van de Centraal-Aziatische landen heeft immers water uitgeroepen tot grondstof van nationaal belang. De beleidskeuzes die daaruit volgden, hebben elke vorm van formeel overleg bij voorbaat gehypothekeerd.⁸ Tadzjikistan is bijvoorbeeld erg gebrand op het uitbreiden van irrigatiegebieden en ook op het benutten van zijn potentieel aan hydro-energie. Zulke doelstellingen staan volledig haaks op de belangen van Turkmenistan en Oezbekistan, die hun eigen landbouw en met name de waterintensieve katoenindustrie willen veiligstellen. De spanningen over de Syr Darya verzuren de gesprekken verder en daardoor raakt het IFAS-proces verder verlamd. De spanningen tussen Oezbekistan en Tadzjikistan hebben vooruitgang in de bilaterale dialoog tussen Afghanistan en Tadzjikistan onmogelijk gemaakt. Nochtans is Afghanistan, na Tadzjikistan, de tweede grootste bron van water in het Amu Darya bekken.

Afghanistans waterstrategie uit 2008 zal in elk geval impact hebben op sommige Centraal-Aziatische landen. Met het oog op de realisatie van hun gedeelde potentieel aan regionale ontwikkeling kunnen Afghanistan en zijn Centraal-Aziatische burens de dialoog niet langer ontwijken.

Het Harirud- en Murghabbekken

Het Harirud- en Murghabbekken herbergt zowat 12% van het Afghaanse zoet water. Het stroomgebied vindt zijn oorsprong in de centraal gelegen regio Hazarajat en vloeit vervolgens westwaarts naar het noordoosten van Iran en verder naar Turkmenistan. De Murghab ontspringt in het Paropamissusmassief dat het Murghabbekken stroomopwaarts afscheidt van het Harirudbekken. De Harirud ontspringt op zijn beurt in de Kohl-I-Bababergen en stroomt westwaarts. De rivier vormt eerst de Afghaans-Iraanse grens, dan de Iraans-Turkmeense grens en droogt ten slotte uit in de Qaraqumwoestijn in Turkmenistan. Het westelijk gelegen Harirud- en Murghabbekken maakt in feite deel uit van het grotere geheel van het Amu Daryabekken.

Er bestaat geen enkel bilateraal laat staan multilateraal akkoord over het gebruik van het water van de grensoverschrijdende rivieren Murghab en Harirud. Als deel van het grotere geheel van het Amu Daryabekken vallen de rivieren wel indirect onder de formele, maar inefficiënte samenwerking in het Amu Daryabekken. Iran heeft zich bereid getoond om bilaterale en zelfs trilaterale overeenkomsten te sluiten met Afghanistan en Turkmenistan over de rivieren, maar aan die oproep is vooralsnog geen gevolg gegeven.

Het Helmandbekken

De Helmand, die Afghanistan deelt met Iran, is de enige rivier waarover formele akkoorden bestaan. In die zin fungeert de Helmand als een interessant voorbeeld voor het potentieel aan uitgebreide samenwerking op het vlak van water.

Met zijn 1.300 km is de Helmand de langste waterloop van Afghanistan. Hij ontspringt in de Hindu Kush zowat 40 km ten westen van Kabul en heeft vijf toevoerrivieren. Na een passage door de Dashti Margowoestijn vormt de rivier ongeveer 55 km lang de Afghaans-Iraanse grens en mondt dan uit in het Sistanmoerasland en het Hamoenmeergebied in de Zabolregio.

Het water van het Helmandbekken wordt zeer intensief gebruikt voor irrigatie, ondanks het toenemende zoutgehalte. De uitvoering van nieuwe en de uitbreiding van bestaande infrastructuurprojecten voert de druk op het schaarse water verder op. Dit vormt een bedreiging voor het welzijn van landbouwers in Afghanistan en Iran, zowel in de regio's Sistan als Baloechistan.

Naast de Helmand zelf is het Hamoenmeer de voornaamste bron van irrigatiewater in Sistan. Een landbouwgebied met 8.000 km² vruchtbare grond in het Sistan-district is nagenoeg volledig afhankelijk van het Hamoenmeer en zijn toevoerstromen, de Helmand. Maar net als het Aralmeer kent het Hamoenmeer een toenemende verzilting en afname in oppervlakte. De lokale, op water gebaseerde economie, leidt daardoor grote schade.

Een ernstige daling van het waterniveau van het Hamoenmeer komt voor bij uitzonderlijk lange periodes van droogte, die het ecosysteem verstoren en het welzijn van de lokale bevolking op de helling zetten. Tussen 2000 en 2004 was de watertoevoer quasi nihil, wat resulteerde in het verdwijnen van vegetatie en een instorting van het ecosysteem. Een overstroming in 2005 bracht tijdelijk herstel, maar het effect op lange termijn is onduidelijk.⁹

Omdat ze zich bewust waren van de uitdagingen, sloten Afghanistan en Iran al in 1950 een akkoord over de Helmand. Een commissie moest een wetenschappelijke basis leveren voor de toewijzing van het water. De commissie bestond uit drie ingenieurs uit landen zonder directe belangen die aanbevelingen zonder bindende kracht zouden uitvaardigen. Het rapport dat de commissie in 1951 produceerde, werd door Afghanistan noch Iran aanvaard.

In 1973 ondertekenden Afghanistan en Iran wel een bilateraal verdrag over de toewijzing van het water van de Helmand. Volgens het akkoord kan Iran beschikken over 26 m³ water per seconde. Het formele karakter ten spijt bleef het akkoord grotendeels dode letter door achtereenvolgens de coup in 1973 in Afghanistan, de revolutie in Iran in 1978-1979, de invasie in Afghanistan door de Sovjet-Unie in 1979 en de komst en aftocht van de Taliban. Er bleef onenigheid bestaan over de details van het akkoord.

Nadat de Taliban van de macht waren verdreven, verbeterden de betrekkingen tussen Afghanistan en Iran. Die verbetering kon ook worden waargenomen in de gesprekken over het water van de Helmand. In overeenstemming met protocol 1 van het eerder genoemde verdrag heeft zowel Afghanistan als Iran een commissaris aangesteld voor de gemeenschappelijke Helmandcommissie. In de praktijk vinden vier ontmoetingen per jaar plaats tussen de Afghaanse en de Iraanse commissaris ter bevordering van de bilaterale samenwerking op het vlak van baggerwerken en beheersing van de waterloop. Verder hebben Iran en Afghanistan zich geëngageerd in een project voor het herstel van het Hamoenmeer. Beide landen werkten ook nauw samen in een trilateraal proces met het VN-leefmilieuprogramma.

Als stroomafwaarts gelegen land heeft Iran duidelijke belangen bij een goede samenwerking met Afghanistan. Iran heeft zich overigens bereid getoond om ervaring en expertise ter beschikking te stellen van Afghanistan. In dat opzicht kan de Iraanse steun voor de ontwikkeling van een onderzoekscentrum binnen het Afghaanse ministerie van Energie en Water als een voorbeeld worden gezien voor het delen van expertise en data.

Niettemin zijn de gevoelens in Teheran gemengd als het gaat om samenwerking met Afghanistan over water. Stabiliteit in Afghanistan mag dan al in het voordeel zijn van Iran, de wederopbouw van Afghanistan, met name van de waterinfrastructuur in het westen, is dat niet noodzakelijk. De ontwikkeling van het Afghaanse grensland zou immers wel eens de waterveiligheid van de Iraanse provincie Sistan-Balochistan op het spel kunnen zetten. Iran beschouwt de ontwikkeling van de landbouw – een cruciaal element in de strategie van de Obama-administratie – en infrastructuurwerken op de Helmand als een grote bedreiging. De regering in Teheran kan zich allerminst veroorloven dat dit eventueel negatieve effecten zou hebben op het welzijn van het toch al onrustige Sistan-Balochistan .

Het Kabulbekken

De rivier Kabul stroomt in het oosten van Afghanistan en het noordwesten van Pakistan. Hij is ongeveer 700 km lang en stroomt grotendeels in Afghanistan. Hij mondt in Pakistan uit in de Indus.

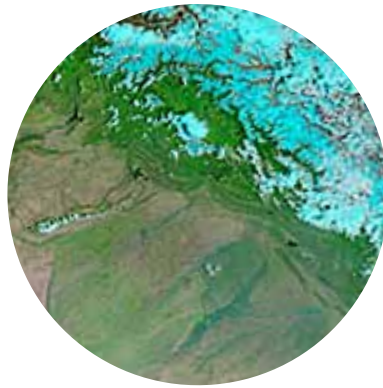
De Kabul, met inbegrip van de Kunar, staat voor ongeveer 26% van het beschikbare zoet water van Afghanistan. Hij is cruciaal voor het welzijn van de miljoenen mensen

die zijn water delen als drinkwater, voor irrigatie, in het huishouden, voor energieopwekking en voor industriële processen. De rivier, die de laatste jaren geregeld droogvalt, is de voornaamste bron van zoet water voor de ongeveer drie miljoen mensen van de hoofdstad Kabul.

Afghanistan deelt het water van de Kabulrivier met Pakistan. Ondanks herhaalde bemiddelingspogingen en initiatieven van beide kanten is er vooralsnog echter geen samenwerkingsakkoord over het water van de rivier. Aan Pakistaanse zijde wordt graag verwezen naar de oprichting in 2003 van een negenkoppige technische commissie onder leiding van Pakistan ter voorbereiding van een waterverdrag. Pakistan houdt vol dat daarvan niets in huis is gekomen door de Afghaanse weigering om de nodige gegevens te verstrekken. In 2006 ondernam de Wereldbank een poging om een nieuw overlegproces op te starten. De Wereldbank zou functioneren als bemiddelaar, zoals ze dat eerder met succes had gedaan bij het onderhandelen van het verdrag over het water van de Indus (tussen Pakistan en India). Het aanbod van de Wereldbank resulteerde evenwel niet in overleg.

In de marge van een bijeenkomst van de *Economic Cooperation Organization* (ECO), een regionale organisatie die zich onder meer richt op economische ontwikkeling en verbeterde regionale samenwerking tussen haar lidstaten, kwamen Afghanistan, Tadzjikistan en Iran overeen om gemeenschappelijke projecten omtrent water en energie te versnellen. Van zulke nieuwe engagementen tussen Afghanistan en Pakistan was echter geen sprake. De meest ambitieuze verklaring in die richting kon worden opgetekend in de zogenaamde Verklaring van Islamabad na de derde '*Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan*' (RECCA) in mei 2009. Daarin werd het belang van Afghanistan erkend voor vrede, welvaart en stabiliteit in Centraal-Azië en Zuid-Azië. De verklaring benadrukte ook de rol die regionale organisaties kunnen spelen in de bevordering van de ontwikkeling van Afghanistan en regionale samenwerking in het algemeen. Beleidsdomeinen die daarbij specifieke aandacht verdienen, zijn transport, handel, energie, landbouw, onderwijs, beheer van grenzen, drugs, terugkeer en reïntegratie van vluchtelingen. Opvallend is dat water niet voorkomt in deze waslijst van prioriteiten. Regionale organisaties als ECO en processen als RECCA bieden nochtans nuttige fora om die heikele punten te behandelen.

Er is tot op vandaag geen formeel overleg over de Kabul. Het wantrouwen tussen Afghanistan en Pakistan is te groot. De voornaamste redenen daarvoor zijn het decennia-oude grensdispuut over de zogenaamde *Durand Line* en de discrepantie in expertise tussen Afghanistan en Pakistan inzake water.¹⁰



DE VOORDELEN VAN REGIONALE SAMENWERKING EN DE ROL VAN DE INTERNATIONALE GEMEENSCHAP

Met zijn relatieve overvloed aan water, niet onbelangrijke voorraad mineralen en een grote capaciteit aan landbouwproductie is Afghanistan goed geplaatst om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de regio. Door zijn geografische positie kan het land overigens fungeren als landbrug tussen Centraal-Azië, het Midden-Oosten, Zuid-Azië, China en andere landen. Om die rol ten volle te kunnen spelen, moet wel voldaan worden aan een aantal voorwaarden .

Afghanistan dient zijn basisinfrastructuur, wegennetwerk inclusief, aanzienlijk te verbeteren. Het niveau van expertise op tal van beleidsdomeinen moet worden opgekrikt. Het wettelijk kader voor economische ontwikkeling moet worden verbeterd. De afstemming van de Afgaanse economie op de buurlanden kan ook veel beter. In haar nationale ontwikkelingsstrategie (ANDS) legt de Afgaanse overheid de nadruk op de voordelen van regionale samenwerking. Die samenwerking wordt beschouwd als een absolute voorwaarde voor de stabiliteit in de regio en de welvaart van Afghanistan. Concreet zou regionale samenwerking de volgende gunstige effecten kunnen hebben: een toename van inkomsten en economische activiteit uit transport van energie uit Centraal-Azië naar havens in Zuid-Azië, het reduceren van handelsbarrières en een verbeterde douanesamenwerking in de strijd tegen drugs- en wapenhandel.

De meeste veiligheidsproblemen van Afghanistan zijn grensoverschrijdend en vergen een regionale aanpak die gesteund wordt door de internationale gemeenschap. De Afgaanse regering erkent duidelijk de noodzaak om regionale samenwerking te integreren in haar veiligheidsbeleid. Bestaande kaders voor overleg – zoals ECO, RECCA en andere – kunnen daartoe als platform dienen.

Afghanistan is in grote mate afhankelijk van de financiële en logistieke steun van de internationale gemeenschap voor het bevorderen van zijn ontwikkeling. Het land heeft sinds 2001 zowat 15 miljard dollar officiële ontwikkelingssteun ontvangen, bovenop de geschatte 50 miljard dollar aan veiligheidsuitgaven. De rol van de internationale gemeenschap is daardoor immens.

Een aantal donors investeert een aanzienlijk deel van hun steun in de watersector. In toenemende mate leveren regionale spelers als Iran, China en India een bijdrage aan

de ontwikkeling van de watersector. Ook landen als Canada, Denemarken, Duitsland, Japan, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de VS en Zweden besteden miljoenen dollars aan de verbetering van de landbouwsector en de daarmee nauw verbonden watersector. De Wereldbank, de Asian Development Bank en de VN leveren gelijkaardige bijdragen. Verder doen een rits internationale 'ngo's hun eigen duit in het zakje. Geen van deze talrijke donors besteedt echter voldoende aandacht aan de regionale dimensie van de watersector. In bijna alle gevallen ligt de klemtoon op de ontwikkeling van landbouw en waterinfrastructuur op nationaal niveau.

In juli 2009 riep het ontslagnemend hoofd van de VN-missie in Afghanistan, de Noor Kai Eide, de internationale gemeenschap op om meer aandacht te schenken aan de waterkwesitie in Afghanistan. Geen enkele kwesitie, aldus Eide, is belangrijker voor dit land als men de strijd tegen armoede en voedselschaarste en voor volkgezondheid en economische ontwikkeling serieus neemt.¹¹

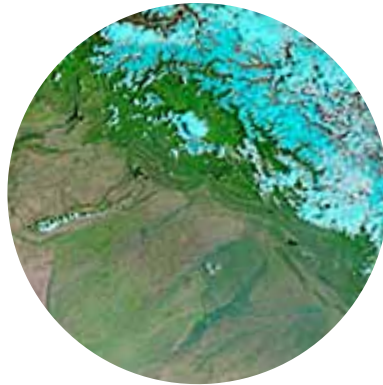
In het *Afghanistan Compact* uit 2006 en de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van Hulp verklaarden internationale donoren zich bereid te streven naar betere coördinatie van de hulp. Maar vandaag is het gebrek aan verbetering in die zin voor Afghanistan nog altijd een groot struikelblok voor ontwikkeling, niet in het minst in de watersector. Landen en organisaties die hulp bieden aan Afghanistan, zullen hun hulp veel beter moeten coördineren. De Afghaanse watersector moet meer en beter gecoördineerde hulp krijgen en een regionale dimensie moet worden toegevoegd. Dit zou de drempel verlagen voor investeringen in die sector en ook voor een oprecht engagement van de buurlanden.

De vraag blijft wie de leiding moet nemen in het coördineren van de hulp voor Afghanistan. Volgens haar officiële mandaat is de VN-missie in Afghanistan bevoegd voor het stroomlijnen van hulp en het ondersteunen van regionale samenwerking. Maar de controverse over de missie, niet in het minst door haar als zwak beschouwde rol bij de laatste verkiezingen in de herfst van 2009, heeft de reputatie en bijgevolg de leidinggevende capaciteit van de missie geen goed gedaan.

Er zijn anders wel voorbeelden van verbeterde coördinatie in de hulp voor de watersector. Ontmoetingen van de zogenaamde *Water Sector Group*, die de VN-missie in Afghanistan verenigt met de ontwikkelingsagentschappen van Canada, Duitsland en de VS en met de Europese Commissie en het *VS Army Corps of Engineers*, fungeert als een nuttig voorbeeld. Maar het is zeer de vraag of zulke informele ontmoetingen zonder een participerende laat staan leidinggevende rol voor Afghanen ooit hun doelstellingen van verbeterde doeltreffendheid bereiken.

Een meer formeel karakter heeft het overleg tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden. Tussen die landen bestaat een 'Actieplan voor Noordse Samenwerking in Afghanistan' met de doelstelling meer doeltreffende hulp te bieden aan Afghanistan. Er wordt verwacht dat dit zal leiden tot een meer regionale en minder provinciale focus.¹²

Het is duidelijk dat er ondanks de voorbeelden van betere coördinatie van de ontwikkelingshulp een grote marge voor verbeterde doeltreffendheid blijft. Dit geldt voor de ontwikkelingshulp in het algemeen en voor de hulp aan de watersector in het bijzonder. Nochtans is het mogelijk om vandaag al stappen te zetten naar de noodzakelijke verbeteringen.



RUIMTE VOOR VERBETERING

De huidige aandacht van de internationale gemeenschap voor Afghanistan is ongezien. Dit biedt mogelijkheden om belangrijke verbeteringen te verwezenlijken in het door dertig jaar gewelddadig conflict geteisterde land. Die verbeteringen zullen zich snel moeten aandienen. Het geloof van de Afghaanse bevolking in een positieve rol van de internationale gemeenschap is op zijn best wankel en de steun van de kiezers in de donorlanden voor engagementen in Afghanistan neemt af.

Resultaten voor meer veiligheid en ontwikkeling van Afghanistan, de watersector inbegrepen, moeten de komende twee jaar geboekt worden. Afghanistan, zijn buurlanden, noch de internationale gemeenschap kunnen het zich veroorloven om de kansen op verbetering te laten liggen. Voornamelijk ligt een ruime marge voor zulke verbetering in de watersector.

Uit de gesprekken met tal van beleidsmakers en experts over de nood aan regionale samenwerking op het vlak van water kwam een viertal aanbevelingen voort die Afghanistan en zijn buurlanden met de hulp van de internationale gemeenschap ter harte zouden moeten nemen.

Verbetering van de hydro-meteorologische kennis in Afghanistan en omgeving

Zoals eerder beschreven, is de Afghaanse terughoudendheid om in overleg te treden met zijn buurlanden grotendeels te wijten aan een gebrek aan accurate informatie. Het gebrek aan wetenschappelijke gegevens en het ontbreken van de personele expertise (zowel op technisch vlak als op het vlak van onderhandelingstechnieken) weerhoudt Afghanistan van een volwaardige dialoog. Bovendien laten deze gebreken het formuleren van een volwassen nationaal laat staan regionaal waterbeleid niet toe. Het opbouwen van de expertise moet worden overgelaten aan de Afghanen zelf, maar de steun daarvoor van de internationale gemeenschap, buurlanden inbegrepen, is onontbeerlijk.

Het oprichten van een regionaal gedeelde gegevensbank zou een stap in de goede richting zijn. In die gegevensbank zouden recente wetenschappelijke gegevens ter beschikking moeten staan van elk van de grensoverschrijdende wateren. Door die maatregel zou het beter mogelijk moeten zijn om de beschikbaarheid van water te voorspellen. Op die manier kunnen beter onderbouwde beleidskeuzes op basis van

overeengekomen gegevens tot stand komen. Ter garantie van de betrouwbaarheid van de gegevensbank kan een derde partij worden uitgenodigd om de oprichting en het beheer ervan te faciliteren. Niettemin moeten alle belanghebbende partijen op elk moment volledige toegang krijgen tot de gegevensbank.

Een minder formele versie van zulke gegevensbank kan worden gerealiseerd door het oprichten van een regionaal studiecentrum dat experts uit de academische wereld en uit de privésector van alle betrokken landen samenbrengt. Niet-gepolitiseerde wetenschappelijke samenwerking zou dan als een opstap kunnen worden beschouwd naar samenwerking op het niveau van beleidsmakers in stroomopwaartse en stroomafwaartse landen.

Oprichting van vertrouwenwekkende structuren

De voorspelbaarheid en de transparantie van beleidskeuzes vormen de hoeksteen van wederzijds vertrouwen tussen staten. Het verdient daarom aanbeveling om mechanismen in het leven te roepen die de voorspelbaarheid en de transparantie van het waterbeleid in Afghanistan en omgeving bevorderen. Op voorwaarde dat het stap voor stap groeit, kan een systeem waarbij Afghanistan en zijn buurlanden verplicht hun waterbeleid met elkaar delen, uitgroeien tot een vertrouwenwekkend mechanisme. De landen zouden hun beleid met elkaar moeten delen op zorgvuldig afgesproken tijdstippen en volgens overeengekomen methoden. Het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa van 1990 dient in dat opzicht als een nuttig voorbeeld van hoe vertrouwen wordt opgebouwd door doorzichtigheid en voorspelbaarheid.

Sensibilisering van de internationale gemeenschap

Afghanistan moet voordeel kunnen halen uit de huidige aandacht die het land te beurt valt. Nooit eerder was er zoveel internationale aandacht voor de ontwikkeling en de veiligheid van Afghanistan, de steun voor zijn watersector inbegrepen. De internationale gemeenschap moet nu haar aandacht verbreden naar een regionaal niveau en een verbeterde coördinatie van haar steun aan de watersector nastreven. In nauw onderling overleg en na raadpleging van Afghanistan en zijn buurlanden moeten de donors meer expertise ter beschikking stellen van de watersector. De decennia aan verloren gegevens en experts kunnen grotendeels worden goedgeemaakt door de uitwisseling van experts, het organiseren van opleiding en het delen van beschikbare informatie – onder meer vergaard via satelliet.

Begin van regionaal overleg over elk van de rivierbekkens

Afghanistan en zijn buurlanden moeten werk maken van een proces van overleg op weg naar het begin van een oplossing van het regionaal waterprobleem. Bestaande overlegstructuren zoals ECO en RECCA, waar water nog niet op de agenda staat, kunnen daarvoor een platform bieden. De volledig op water gerichte *Interstate Coordinating Water Commission* (ICWC), waarvan Afghanistan voorsnog geen lid is, biedt zo mogelijk nog betere mogelijkheden. Een volwaardig lidmaatschap van Afghanistan zou een betekenisvolle stap zijn in de juiste richting.

Naast eventueel politiek overleg zou vandaag al niet-gepolitiseerde samenwerking tussen wetenschappers van Afghanistan en zijn buurlanden moeten bevorderd worden, teneinde technische gegevens en ervaringen uit te wisselen op het niveau van de verschillende rivierbekkens.

[endnotes]

- ¹ Cijfers uit de openbare website van de Wereldbank:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/EXTSAREGTOPAGRI/0..contentMDK:20273762~menuPK:548212~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:452766.00.html>
- ² R . Favre en G . M . Kamal, “Watershed Atlas of Afghanistan,” 2004, pp. 63–66
- ³ Shojaudin Ziaie, Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Energy and Water, “Water Sector Strategy for Afghanistan National Development Strategy” (2008).
- ⁴ Ziaie, “Water Sector Strategy”, MEW Water Sector Strategy (2008), pp. 18-19
- ⁵ U.N. Water, “Status Report on Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plans,” Mei 2008, pt. 5
- ⁶ David W . Rycroft en Kai Wegerich, “The three blind spots of Afghanistan: Water flow, irrigation development and the impact of climate change” (2009), p. 3
- ⁷ S. Horsman, “Afghanistan and Transboundary Water Management on the Amu Darya: a Political History” (2008), p. 66
- ⁸ Jeremy Allouche, “The governance of Central Asian waters: National interests versus regional cooperation” (2007), pp. 49–53
- ⁹ UNEP Post-Conflict Branch, Geneva, “History of Environmental Change in the Sistan Basin” (2006), p. 28
- ¹⁰ A . Khalid, “Need for a Pak-Afghan treaty on management of joint water courses” (2007), pp. 15 -16
- ¹¹ “U .N. Envoy—Water management key to tackling poverty and tribal conflicts,”
<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1783&ctl=Details&mid=1882&ItemID=4596>
- ¹² Norad Report, “Strengthening Nordic Development Cooperation in and with Afghanistan,” maart 2009, pt. 4
<http://www.cmi.no/publications/file/3323-strengthening-nordic-development-cooperation-in.pdf>

