

Watersolidariteit door het Nile Basin Initiative: een utopie.

Lotte Hanssen

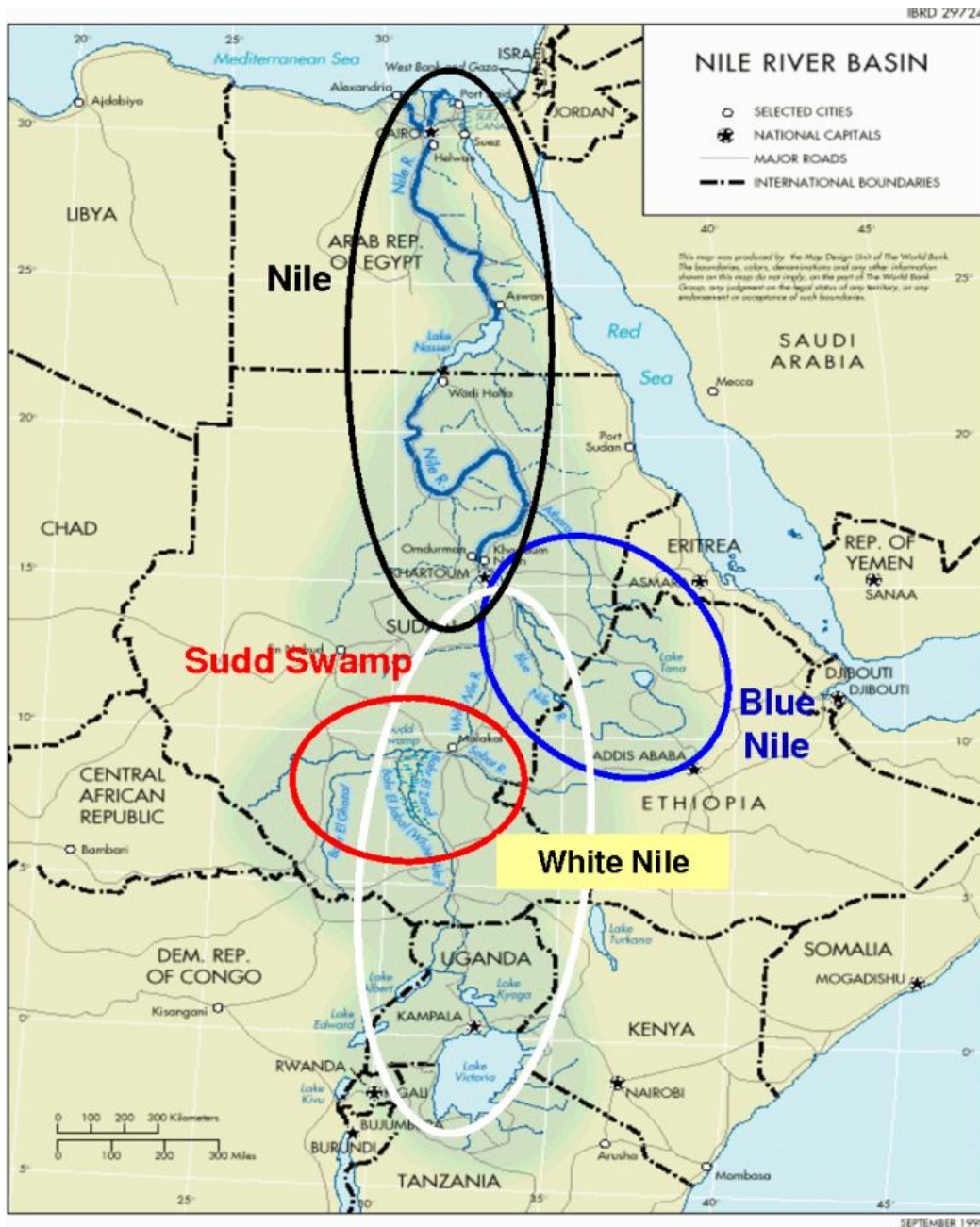
3780872

24 april 2014

Masterscriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit van Utrecht

Begeleider: Dhr. Remco Raben



Figuur 1 - Stroomgebied van de Nijl¹

¹ Docstoc, 'Nile River Basin Case Study' (versie 8 mei 2010), <http://www.docstoc.com/docs/49061912/Nile-River-Basin-%E9%88%A5Case-Study> (12 oktober 2013).

Afkortingen en termen

Abbay	Ethiopische naam voor de Blauwe Nijl
CIDA	Canadian International Development Agency
CFA	Cooperative Framework Agreement
ESA	External Support Agency
Hydromet	Hydrometeorological Survey of the Catchments of Lakes Victoria, Kyoga en in Mobutu
NBI	Nile Basin Initiative
Nile-COM	Ministers van Waterzaken van de tien oeverstaten van de Nijl
NRTF	Nile Basin Trust Fund
PJTC	Permanent Joint Technical Commission on the Nile
Sobat	Soedanese naam voor de Witte Nijl
Tecconile	Technical Cooperation Committee for Promotion and Development of the Nile Basin
UNDP	United Nations Development Program
WMO	World Meteorological Organization

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
Belang van het Nijlbekken.....	6
Ontstaansgeschiedenis van het conflict	6
Het Nile Basin Initiative.....	8
Probleemstelling en structuur.....	9
Historiografie.....	10
Hoofdstuk 1 – Oorzaken van de conflictsituatie en moeizame samenwerking.....	13
1.1 De relatie tussen water en conflict	13
1.2 De interne context van Egypte, Soedan en Ethiopië	14
1.2.1 <i>Ethiopië</i>	14
1.2.2 <i>Soedan</i>	16
1.2.3 <i>Egypte</i>	17
1.3 Verdragen, initiatieven en conventies; een opmaat naar het NBI.....	19
1.4 Conclusie.....	24
Hoofdstuk 2 – Het NBI en het CFA als redders in nood?.....	27
2.1 Het eerste multilaterale samenwerkingsverband.....	27
2.2 The Nile Basin Cooperative Framework Agreement.....	30
2.3 Internationale invloed op samenwerking in het Nijlbekken.....	32
2.4 Zorgt watersolidariteit binnen het CFA voor cohesie?.....	34
2.5 Conclusie.....	37
Hoofdstuk 3 - Unilaterisme viert hoogtij in het Nijlbekken	39
3.1 De kern van samenwerking	39
3.2 Groeiende unilaterale actie.....	41
3.3 Conditie voor een succesvolle samenwerking.....	43
3.4 Toekomst perspectieven.....	47
3.5 Conclusie.....	50
Conclusie	51
BIBLIOGRAFIE.....	54

Inleiding

*'Water can unite or divide the region. It can be a catalyst for cooperation and peace or for conflict.'*²

Ondanks dat water tot het gemeenschappelijk erfgoed van de gehele wereldbevolking behoort, is water in toenemende mate een bron van internationale en interne conflicten. Staten eisen meer water op door een groeiende wereldbevolking en een toenemende droogte waardoor er in de praktijk weinig sprake is van gemeengoed. Zo vormt de verdeling van het Nijlwater al decennia lang een bron van onvrede tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. In het Nijlgebied wordt naar een duurzame samenwerking gezocht om een escalatie van het huidige waterconflict te voorkomen. In 1999 is daarom het Nile Basin Initiative (hierna kortweg: NBI) opgericht: een multilateraal samenwerkingsverband waar alle oeverstaten van de Nijl aan deelnemen. Het creëren van watersolidariteit is het belangrijkste doel van het NBI, omdat solidariteit zal zorgen voor het bestendigen van een langdurige en eerlijke samenwerking. Watersolidariteit is aan het eind van de 20^e eeuw vooral in zwang geraakt binnen de academische en internationale gemeenschap als strategie om vastgeroeste conflicten open te breken. De wetenschappers Andrea Gerlak, Robert Varady en Arin Haverland spreken van watersolidariteit als er wederzijds respect is ontstaan tussen de betrokken staten en er een gemeenschappelijke visie is ontwikkeld ten aanzien van gedeelde wateren.³ De verdeling van het Nijlwater vormt al decennia lang een bron van onvrede tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. Hedendaags wordt het bereiken van watersolidariteit gezien als de manier waarop een eerlijke verdeling tussen de landen kan worden gerealiseerd. Ondanks de pogingen om watersolidariteit te bewerkstelligen blijft Egypte de machtsrelaties in de regio bepalen en verzekert het daarmee zijn greep op een vastgestelde hoeveelheid Nijlwater. Deze scriptie verklaart waarom watersolidariteit binnen het NBI tot op heden een utopie is gebleken, schetst de condities voor een succesvolle samenwerking en sluit af met een toekomstperspectief.

² G.D. Moffett, 'Downstream Fears Feed Tensions Dam building and lack of water-sharing agreements are leading to dangerous competition' (versie 13 maart 1990), <http://www.csmonitor.com/1990/0313/owat2.html> (28 januari 2014).

³ A.K. Gerlak, R.G. Varady en A.C. Haverland, 'Hydrosolidarity and International Water Governance', *International Negotiation* 14 (2009) 311–328, 312.

Belang van het Nijlbekken

Het meest zuidelijke punt van de Nijl is de oorsprong van de Luvironza rivier in Tanzania, waarna de stroom zich 6,825 kilometer naar het noorden voegt om uiteindelijk in Egypte uit te monden in de Middellandse Zee. De rivier is opgedeeld in de Witte Nijl (Sobat), de Blauwe Nijl (Atbara) en de Nijl; deze rivierlopen komen samen in Soedan en stromen vanaf daar in noordelijke richting.⁴ Naast het feit dat de Nijl de langste rivier ter wereld is, maakt de geografische ligging van de Nijl de rivier uniek. Ten eerste telt het Nijlbekken de meeste oeverstaten van alle transnationale rivieren op aarde: Burundi, Kenia, Tanzania, Eritrea, Oeganda, Soedan, Egypte, Ethiopië, Kongo en Rwanda. Ten tweede stroomt de Nijl door woestijngebieden waar hij de levensader vormt voor de lokale bevolking die afhankelijk is van het zoete water. De Nijl heeft echter een laag volume aan water vergeleken met andere grote rivieren op de aarde. Het jaarlijks volume is 93 miljard m³, dit is slechts 2% van het totaal van de Amazone. De Nijl brengt dus relatief weinig water met zich mee voor een groot gebied, waar een grote groep mensen van afhankelijk is. Het stroomgebied van de Nijl behoort tot de armste regio's van de wereld. Behalve Egypte, Soedan en Kenia gelden de overige oeverstaten tot de minst ontwikkelde landen van de wereld. Weliswaar stroomt de rivier door tien oeverstaten, toch bevindt 85% van de rivier de Nijl zich in de staten Egypte, Soedan en Ethiopië, het noordoostelijke gebied van het Nijlbekken.⁵ In mijn scriptie ligt de focus op dit gebied. Met Soedan wordt Noord- en Zuid-Soedan bedoeld in de periode tot de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan in 2011. Na 2011 staat Soedan voor het land Noord-Soedan, tenzij anders vermeld.

Ontstaansgeschiedenis van het conflict

Het conflict om het Nijlwater tussen Egypte, Soedan en Ethiopië vindt zijn oorsprong in de koloniale verdragen tussen de drie staten.⁶ Door de verdragen heeft Egypte bepaalde rechten op het Nijlwater verworven waar het geen afstand van wil doen. Egypte is een stroomafwaartse oeverstaat en ondervindt daarom de consequenties van de omgang met de Nijl door stroomopwaartse oeverstaten zoals Ethiopië. Stroomopwaartse staten willen de oude Nijl verdragen vervangen, omdat het hun beperkt in het gebruik van de Nijl en daarom een

⁴ M. El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile: Population Concentration, Water Scarcity and the Changing Domestic and Foreign Politics of the Sudan* (Den Haag 2007) 4.

⁵ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 8.

⁶ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 4.

eerlijke verdeling van het Nijlwater tegengaat. Staten die stroomopwaarts liggen hebben invloed op het volume van de rivier, omdat ze de loop kunnen beïnvloeden door het bouwen van dammen, het maken van omleggingen, het grootschalig aftappen van water voor irrigatie of het vervuilen van water. Soedan wordt in de literatuur vaak gekenmerkt als *master of the middle*, omdat de rivier hier een doorstroom vindt richting Egypte, maar het land wordt soms ook gekenmerkt als een stroomafwaartse oeverstaat.⁷ De politieke druk vanuit stroomopwaartse landen om de verdragen aan te passen neemt sinds de jaren '90 toe door een groeiende waterschaarste. De oorzaak van de schaarste wordt gelegd bij een uitdijende populatie in combinatie met ernstige droogte in het gebied.

Door een toenemende bevolkingsgroei willen staten meer water onttrekken aan de Nijl dan voorheen. Het Nijlbekken telt op dit moment 246 miljoen mensen en dit zal groeien naar 800 miljoen in 2050.⁸ Daarbij stijgt de bevolkingsdichtheid in steden rondom de Nijl, waardoor de druk op de waterbron groter wordt. De helft van de bevolking leeft op een derde van het vruchtbare land, nabij de Nijl, waardoor er minder hectares beschikbaar zijn voor geïrrigeerde landbouw in de directe omgeving van de rivier.⁹ Hierdoor wordt voedselzekerheid een heikel punt en moeten steeds meer levensmiddelen geïmporteerd worden.¹⁰ Landbouw onttrekt 75% van het totale water in het Nijlbekken. In Egypte wordt 96% van het Nijlwater gebruikt voor irrigatie van landbouwgronden, in Ethiopië is dit percentage 86% en in Soedan 94%. Het overige water wordt gebruikt als drinkwater, in de industrie of gaat verloren aan verdamping.

De maatschappelijke noodzaak voor onderzoek naar een oplossing voor dit waterconflict en de daaruit voortvloeiende interstatelijke spanningen tussen Soedan, Egypte en Ethiopië is groot. Waterschaarste leidt tot onvrede en armoede en verhoogt daarmee de kans op regionale instabiliteit. Dit kan ook mondiale gevolgen hebben, omdat maatschappelijke ontevredenheid en armoede beweegredenen zijn voor terrorisme en oorlog. Samenwerking is kortom gewenst om een gewelddadig waterconflict in de toekomst te voorkomen en een duurzame oplossing te zoeken voor het probleem.

⁷ J. Waterbury, *The Nile Basin: National Determinants of Collective Action* (New Haven CT 2002), 128.

⁸ K. Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', *Independent National Resources Journal* 41 (2001) 732-754, 735.

⁹ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 15.

¹⁰ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 1.

Het Nile Basin Initiative

Tot 1999 bestond er geen multilateraal samenwerkingsverband waarbij alle oeverstaten van de Nijl betrokken waren. Tot die tijd vond er regionale samenwerking plaats of werden er bilaterale verdragen gesloten, waarmee vooral Egypte rechten tot de Nijl verkreeg. Het NBI, opgericht in 1999, bracht daar verandering in, omdat alle tien de oeverstaten voor het eerst samenwerkten in dit initiatief.

Het NBI is een intergouvernementele organisatie en is opgericht door Ministers van Water van aangrenzende oeverstaten van de Nijl. Het opzetten en financieren van het initiatief ging gepaard met buitenlandse steun van onder andere de Wereldbank en het United Nations Development Program. Het NBI wordt beschouwd als een platform om te onderhandelen over een multilateraal verdrag tussen alle oeverstaten, genaamd Cooperative Framework Agreement (hierna: CFA). Het CFA heeft als doel om de bestaande, vaak omstreden, historische verdragen te vervangen en een permanent en institutioneel kader te bieden waarlangs duurzame en langdurige samenwerking in het Nijlgebied in de toekomst kan plaatsvinden. Het creëren van watersolidariteit vormt het hart van het samenwerkingsverband en het verdrag om tot een eerlijkere verdeling van het Nijlwater te komen. Het NBI wordt gezien als een tijdelijk mechanisme tot het CFA is gerealiseerd.¹¹ Alle oeverstaten onderschrijven de missie van het NBI: *"to achieve sustainable socio-economic development through the equitable utilization of ,and benefit from, the common Nile Basin water resources"*¹².

Hoewel alle oeverstaten hebben ingestemd met het doel van het NBI is er tot op heden geen overstemming gevonden over het CFA. Inmiddels hebben Ethiopië, Kenia, Oeganda, Rwanda, Tanzania (2010) en Burundi (2011) het verdrag ondertekend. Egypte en Soedan willen voorsnog geen medewerking verlenen. Zij zijn bang om verworven rechten uit de eerder gesloten verdragen te verliezen. In het huidige overleg over het Nijlgebied zijn dus twee tendensen te onderscheiden. Enerzijds wordt er sterk aangestuurd op samenwerking, zowel vanuit de internationale als de regionale hoek, om een langdurige en duurzame oplossing te vinden voor het conflict om de Nijl. Anderzijds is er een tegenwerking te onderscheiden vanuit Egypte en Soedan die de geplande samenwerking bemoeilijkt.

¹¹ Nile Basin Initiative, 'Nile Basin Initiative', <http://nilebasin.org/index.php/about-us/nile-basin-initiative> (25 februari 2014).

¹² Nile Basin Initiative, 'Nile Basin Initiative', <http://nilebasin.org/index.php/about-us/nile-basin-initiative> (25 februari 2014).

Probleemstelling en structuur

De tegenwerking van Egypte en Soedan bij het tekenen van het CFA, staat vooralsnog een succesvolle samenwerking en daarmee watersolidariteit in de weg, ondanks de aanhoudende vraag naar een gezamenlijke oplossing en de totstandkoming van een nieuw, multilateraal verdrag. Een aantal deelaspecten komt aan bod om deze impasse in de samenwerking te verklaren. Allereerst breng ik in hoofdstuk 1 in kaart hoe de oeverstaten Soedan, Egypte en Ethiopië in de huidige conflictsituatie terecht zijn gekomen. De totstandkoming en inhoud van het NBI en de CFA zal in hoofdstuk 2 aan bod komen. Hierbij zal worden gekeken naar de doelstelling van watersolidariteit, of de hegemonie van Egypte over het Nijlwater is veranderd en hoe deze eventuele verandering tot stand is gekomen. Hoofdstuk 3 zet uiteen waarom samenwerking en collectieve actie moeilijk te realiseren is. Verder worden er condities geschetst voor een succesvolle samenwerking en van daaruit wordt verklaard waarom het NBI en de CFA tot nu toe geen antwoord hebben geboden voor het conflict. Tot slot wordt er een toekomstperspectief geschetst en enkele aanbevelingen gedaan voor samenwerking in het Nijlbecken.

Deze scriptie draagt bij aan de literatuur over een mogelijke oplossing voor samenwerking in het Nijlbecken. Centraal in dit onderzoek staan de verhandelingen over samenwerking van de Amerikaanse politicoloog John Waterbury. Hij beargumenteert dat collectieve actie in het Nijlgebied moeilijk te bereiken is, omdat Egypte zijn hegemonie over het gebied nog altijd heeft behouden. De wetenschappers Mark Zeitoun, Naha Murimachi en Jeroen Warner betogen verder dat Egypte dominant is door het gebruik van zachte macht. Met behulp van zachte macht is Egypte in staat om de uitkomst van de discussie over de waterverdeling naar zijn eigen hand te zetten. Volgens de Duitse politicologe Helga Haftendorn zal er pas een oplossing gevonden kunnen worden in een waterconflict indien er sprake is van een *dilemma situatie*. De dominante staat is in dat geval bereid om de voordelen die de staat uit het water haalt te compenseren met andere, bijvoorbeeld politieke of financiële, voordelen. Vanaf dat moment ligt, volgens Haftendorn, de discussie meer open en kan er gewerkt worden aan een oplossing.¹³ In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre er al sprake is van een *dilemma situatie* of aan welke andere condities voldaan moet worden om tot een succesvolle samenwerking te komen.

¹³ H.Haftendorn, 'Water and International Conflict', *Third World Quarterly* 21 (2000) 51-68, 52.

Historiografie

Binnen de literatuur over het Nijlbecken zijn grofweg twee stromingen te onderscheiden die verschillende toekomstbeelden bieden voor het conflict. Enerzijds zijn er wetenschappers die een wateroorlog in het gebied reëel achten door de toenemende waterschaarste. Een mogelijk scenario is dat Egypte met geweld de watertoevoer veilig gaat stellen door bewaking van de rivier en het vernietigen van infrastructurele werken in stroomopwaartse landen. Anderzijds zijn er theoretici die stellen dat samenwerking de kans op oorlog, doordat er een nauwere band ontstaat tussen landen door het voeren van een dialoog. Eén van de belangrijkste deelnemers aan het debat en voorstander van de wateroorlogentheorie is Joyce Starr. Zij is beleidsexpert op het gebied van water en auteur van het artikel *Waterwars*. Ze stelt dat naarmate schaarste toeneemt, staten eerder naar wapens zullen grijpen om hun watertoevoer veilig te stellen.¹⁴ Deze redenering valt onder de zogenoemde malthusiaanse benadering. Volgens Thomas Malthus bestaat er een direct causaal verband tussen bevolkingsdichtheid/groei en conflict.¹⁵ Starr's opvattingen vloeien voort uit het idee van het machtsrealisme. Dit houdt in dat staten voornamelijk handelen uit eigenbelang en dat zij gericht zijn op machtsuitbreiding. Volgens het machtsrealisme is er sprake van een continue anarchie in de wereld, waarbij individualisme hoogtij viert en de machtsverhoudingen eenvoudig en snel kunnen verschuiven. Staten zijn binnen deze visie niet gericht op samenwerking.¹⁶

Thomas Homer-Dixon is een expert op het gebied van sociale en milieuwetenschappen en hij acht de kans op een wateroorlog in het Nijlbecken reëel. Hij beschrijft een vijftal factoren dat deze kans vergroot namelijk: de stroomafwaartse staat moet zeer afhankelijk zijn van het rivierwater (1), de stroomopwaartse staten moeten de mogelijkheid hebben om het rivierwater tegen te houden (2), er moet sprake zijn van historisch antagonisme (3), de stroomafwaartse staat moet militair sterker zijn (4) en binnenlandse polarisatie kan internationale consequenties hebben (5). De situatie in het Nijlbecken voldoet aan deze factoren; desondanks is er nog geen wateroorlog uitgebroken. Dit kan worden verklaard vanuit de tweede stroming; een internationaal liberalistische stroming stelt dat de kans op wateroorlogen bij samenwerking juist zeer klein is. Het internationaal liberalisme gaat namelijk uit van een groeiende integratie tussen staten in de wereld. Deze stroming meent dat

¹⁴ J.R. Starr, 'Water wars', *Foreign Policy* 82 (1991) 17-36

¹⁵ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 43.

¹⁶ S.D. Krasner, *Sovereignty: organised hypocrisy* (Princeton 1999) 42.

staten zich richten op onderlinge samenwerking en dat zij, door de gemaakte regels en afspraken, nauw met elkaar verbonden raken.¹⁷ Dit liberalisme stelt dat staten door schaarste gedwongen worden tot overleg en dat dit tot meer samenwerking en onderling begrip leidt.¹⁸

Een voorstander van het internationaal liberalisme is John Waterbury. Hij stelt dat de dominantie van Egypte over de Nijl ongeveer 150 jaar geleden is ontstaan. De geschiedenis van het Nijlgebied verdeelt hij onder in vier regimes of periodes. Het eerste regime is een periode zonder de aanwezigheid van een dominante staat (tot 1900). Er zijn verschillende machten die elkaar bevechten om controle te krijgen over de Nijl. De politiek wordt beheerst door de grote koloniale machten en door Egypte tot 1882.¹⁹ 1900-1950 wordt gekenmerkt door een semi-dominant regime. De dominante partij in deze periode is Groot-Brittannië die de toevoer van water wilde veilig stellen voor het gebied waar ze macht over hadden, namelijk Egypte en Soedan. Achteraf gezien heeft het regime met name voordelig gewerkt voor de rechten van Egypte over de Nijl. Groot-Brittannië probeerde ook Ethiopië bij het Koninkrijk in te lijven, vanwege Lake Tana dat veel water zou kunnen verschaffen aan Egypte. Alle staten raakten rond deze tijd hun soevereiniteit kwijt aan de grote koloniale machten. Zelfs Ethiopië, een land dat zich kenmerkt zonder lange koloniale geschiedenis, was tijdelijk onderworpen aan Italië.²⁰ Het Koude Oorlog regime bestond tussen 1945 en 1989. Dit regime versterkte de voordelige positie van Egypte over de Nijl en na 1959 ook die van Soedan. Waterbury stelt dat het Nijlgebied momenteel onderhevig is aan een vierde regime, namelijk een regime op basis van vrijwillige samenwerking door alle oeverstaten (1989 tot nu). Dit regime kenmerkt zich door een vrijwillige houding ten opzichte van samenwerking. Er is geen sprake van macht of dwang, maar een oprechte bereidwilligheid tot toenadering met andere oeverstaten.²¹

John Waterbury definieert in zijn betoog voorwaarden die nodig zijn voor het ontstaan van collectieve actie; welke actoren daarbij betrokken zijn en wanneer er samenwerking van de grond komt. Eén van de doelen van het NBI is het bereiken van een gelijkwaardige relatie in het Nijlgebied. Volgens Waterbury is de huidige samenwerking tussen oeverstaten van de Nijl gebaseerd op vrijwillige medewerking aan een oplossing. Doordat meer oeverstaten zich

¹⁷ D. Philpott, *Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations* (Princeton 2001) 12.

¹⁸ N. Dagne, D.B. Mulugeta, K. Kaihara, Kentaro 'Towards a Cooperative Use of the Nile: a legal perspective', *Cambridge Review of International Affairs* 12 (1999) 226-238, 233.

¹⁹ Waterbury, *The Nile Basin*, 58.

²⁰ Waterbury, *The Nile Basin*, 58.

²¹ Waterbury, *The Nile Basin*, 58.

met de verdeling van water bemoeien, brokkelt de dominantie van Egypte over de Nijl langzaam af. Om tot vrijwillige samenwerking te komen, is watersolidariteit van belang om onderling begrip en betrokkenheid te garanderen. Andere onderzoekers beargumenteren vanuit het machtsrealisme dat de status quo van het Nijl gebied niet is veranderd. Volgens auteur Paul Williams zal Egypte alleen gaan meewerken als stroomopwaartse staten een vorm van *realpolitik* gaan uitdragen, waarin macht, praktische overwegingen en materialistische factoren de boventoon voeren in plaats van ideologische, morele of ethische standpunten.²² Dit komt overeen met de theorie van eerder genoemde Helga Haftendorn die van mening is dat het conflict alleen doorbroken kan worden indien Egypte compensatie voor waterrechten wil accepteren en zich op dat moment in een *dilemma situatie* bevindt. Deze scriptie draagt bij aan het bovengenoemde wetenschappelijke debat tussen het machtsrealisme en het internationaal liberalisme en er zal een eigen visie worden gegeven op het de toekomst van het conflict.

²² P. Williams, 'Nile co-operation through hydro-realpolitik? ', *Third World Quarterly* 23 (2002) 1189-1196.

Hoofdstuk 1 – Oorzaken van de conflictsituatie en moeizame samenwerking

‘A drop of water is becoming more precious than a drop of blood’ (Dr. Mahmoud Abu Zeid, voormalig Minister van Water in Egypte).²³

Watersolidariteit en samenwerking zijn noodzakelijk om tot een eerlijke en duurzame oplossing te komen voor de lange termijn. Deze oplossing lijkt echter ver te zoeken door de diepliggende meningsverschillen tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de huidige conflictsituatie tot stand is gekomen en toont aan waarom de samenwerking, historisch gezien, een moeilijke start heeft gekend. Hiervoor wordt de geschiedenis van het Nijlbekken in kaart gebracht, evenals de interne situaties van Egypte, Soedan en Ethiopië.

1.1 De relatie tussen water en conflict

Van al het beschikbare water op aarde bestaat slechts 2,5% uit zoet water. Daarvan is 88% onbruikbaar omdat het ligt opgeslagen in ijskappen of zich diep onder de grond bevindt.²⁴ Het overgebleven beschikbare zoete water moet verdeeld worden over een groeiende mondiale bevolking. Daarnaast is er in de wereld sprake van een toenemende droogte, waardoor de woestijnen uitdijen en de gemiddelde temperatuur op aarde stijgt. Zoet water wordt ook wel omschreven als ‘blauwe olie’ of het ‘witte goud’.²⁵ Uit deze benamingen blijkt het waardevolle karakter van water. 40% van de wereldbevolking leeft in gebieden waar een rivier wordt gedeeld met buurlanden. Water zal in toenemende mate een belangrijke bron van onvrede vormen in conflicten, naast olie, etniciteit of grondgebied. Een stijgend bevolkingsaantal leidt in veel staten tot een toenemende druk op de bestaande waterbronnen. De groeiende vraag naar water heeft in de 20^e eeuw al geresulteerd in meerdere discussies en verdragen omtrent transnationale rivieren. Zo is de verdeling van de Indus rivier tussen India en Pakistan vastgelegd in een waterverdrag in 1960.^{26,27} Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de splitsing van het water van de Rio Grande tussen Mexico en de Verenigde Staten, vastgelegd

²³ M. Hefny en S. El-Din Amer, ‘Egypt and the Nile Basin’, *Aquatic Sciences* 67 (2005) 42-50, 44.

²⁴ H. Donkers, *De witte olie: water, vrede en duurzame ontwikkeling in het Midden-Oosten* (Arnhem 1994) 10-11.

²⁵ J.E. de Zwaan, *De Nijl en Regionaal-Economische samenwerking* (Scriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief (Utrecht 2007) 7.

²⁶ S. Ahmad, ‘Water Insecurity: A Threat for Pakistan and India’, *Atlantic Council of the United States Issuebrief* (2012), 1.

²⁷ Wiebe, ‘The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation’, 752.

in een verdrag in 1944. De discussies over een eerlijke verdeling over de Indus en de Rio Grande blijven bestaan, maar de spanningen lopen niet dermate hoog op als in het Nijlbecken. Het waterconflict in het Nijlbecken staat dus duidelijk niet op zichzelf, maar is wel uniek door het grote aantal oeverstaten en de hoge mate van afhankelijkheid van een waterbron in een droog gebied.

1.2 De interne context van Egypte, Soedan en Ethiopië

De Nijl ontleent haar naam aan de Griekse God Neilos, de God van de stroom.²⁸ Het Nijlbecken heeft een lange geschiedenis en wordt ook wel de bakermat van de beschaving genoemd, omdat de voorouders van de moderne mens uit Ethiopië voortkomen. De Nijl kent in Ethiopië, Soedan en Egypte een eigen politieke, economische en sociale context. Deze context wordt uiteengezet om de achterliggende motieven en belangen van samenwerking duidelijk te maken.

1.2.1 Ethiopië

Ethiopië vormt het epicentrum van de Nijl, omdat de rivier in dit land ontspringt. Geografisch gezien wordt Ethiopië omschreven als de watertoren van de Hoorn van Afrika. 86% van het Nijlwater gemeten in de Aswan Dam in Egypte komt uit de noordwestelijke berggebieden van Ethiopië. Het land bezit de bron van de Nijl, maar wordt door het verdrag tussen Egypte en Soedan uit 1959 beperkt om gebruik te maken van haar capaciteit.²⁹ Hier zit in Ethiopië dan ook de meeste pijn; het meent 'natuurlijke rechten' te hebben over de Nijl waar het geen aanspraak op kan doen.³⁰ Slechts 0.6% van het water wordt in Ethiopië zelf gebruikt, terwijl het land lijdt aan droogtes, hongersnoden en voedseltekorten. In Ethiopië wordt jaarlijkse 123 miljard m³ aan Nijlwater opgevangen in 12 reservoirs. De Abbay, Tekeze en Baro-Akobo reservoirs zijn belangrijk voor Egypte en Soedan, omdat dit water in hun richting stroomt.³¹ Om elektriciteit op te wekken, is Ethiopië in 2013 begonnen met de bouw van de Grand Renaissance Dam vlakbij de grens met Soedan. De buurlanden hadden geen goedkeuring gegeven voor het project, maar desondanks is Ethiopië unilateraal gestart met de bouw.

²⁸ Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', 687.

²⁹ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 19.

³⁰ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 23.

³¹ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 16.

Egypte is bang dat het de toevoer van water in de Nijl zal beïnvloeden.³² Soedan is echter voorstander van het project. Aangezien de dam vlakbij de grens met Soedan wordt gebouwd, kan Soedan profiteren van het water uit het gerelateerde stuwmeer.³³

De moderne geschiedenis van Ethiopië kent vele oorlogen, met name onder verschillende nationale bevolkingsgroepen en met Eritrea. Hierdoor is het land economisch niet in staat geweest om projecten op te zetten die de watertoevoer van de Nijl veilig konden stellen. In de jaren '90 kwam er een einde aan een dertigjarige burgeroorlog. Door de politieke stabiliteit en economische groei zijn er in die periode plannen gemaakt voor het bouwen van dammen. Vanaf 1998 vond er opnieuw een oorlog plaats met Eritrea waardoor de plannen op de lange baan werden geschoven. Egypte kon opgelucht ademhalen, omdat Ethiopië geen prioriteiten plaatste bij het controleren van de Nijl. Het blijkt dus dat de strijd om water heftiger wordt gestreden in tijden van politieke rust.³⁴

Ethiopië is groot voorstander van samenwerking met de andere oeverstaten om de huidige verdeling van het Nijlwater te veranderen en daarmee bovendien aan de dominantie van Egypte te tornen. Ethiopië heeft het water van de Nijl nodig voor de ontwikkeling van het land. Indien het voor Ethiopië is toegestaan om meer water aan de Nijl te onttrekken, kan er bijvoorbeeld meer irrigatie plaatsvinden. Dit zorgt voor een betere oogst en kan droogte als gevolg van onregelmatige regenval opvangen. De armoede kan daarmee worden bestreden. Verder kan het opzetten van infrastructurele projecten op de Nijl ook voordelen met zich mee brengen voor stroomopwaartse staten. Dammen kunnen verzilting en stenen tegenhouden, waardoor reservoirs stroomafwaarts minder snel dichtslibben. Bovendien wil Ethiopië zich in de toekomst vooral richten op het opwekken van elektriciteit door de Nijl. Het land heeft de potentie om 144,710 GW per jaar op te wekken uit de reservoirs in Abbay, Tekeze en Baro-Akobo, maar tot op heden wordt slechts een fractie daarvan opgewekt, namelijk 1,094 GW per jaar. Door de realisatie van de Renaissance Dam zal Ethiopië in staat zijn om meer elektriciteit op te wekken dan voorheen. Het land kan de opgewekte elektriciteit verkopen aan buurlanden wat eveneens zal bijdragen aan een betere economische ontwikkeling en het bestrijden van armoede.³⁵ Het Abbay reservoir biedt verder de mogelijkheid om hier jaarlijks

³² A. Abdel-Wahab, 'Behind the Renaissance Dam' (versie 13 juni 2013),

<http://weekly.ahram.org.eg/News/2987/17/Behind-the-Renaissance-Dam.aspx> (7 maart 2014).

³³ P. Kingsley, 'Nile dam study fails to stem the tide of Egyptian indignation towards Ethiopia' (versie 16 april 2014), <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/16/nile-dam-study-egyptian-indignation-ethiopia> (16 april 2014).

³⁴ Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 744-745.

³⁵ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 17.

28,200 ton vis te vangen. In het Tekeze reservoir zouden 14 dammen gebouwd kunnen worden om irrigatie van 189,500 hectares mogelijk te maken. Daarnaast is er hier een mogelijkheid tot toerisme en het openen van grondstofmijnen.

1.2.2. Soedan

Soedan ligt ten westen van Ethiopië. Het noordelijk gedeelte is woestijn, gelegen in de Sahara. Er valt hier jaarlijks hooguit 200 mm water. Het zuiden van Soedan heeft zich in 2011 afgesplitst van het noorden. Soedan heeft een bijzondere positie in de regio vanwege zijn functie als doorstroomroute van de Nijl. Tevens blijft veel puin en andere afzetting van de rivieren achter in Soedan. 85% van de bevolking is afhankelijk van het Nijlwater voor voedselproductie.³⁶ Per jaar is de gemiddelde waterstroom van de Nijl 93 miljard m³, terwijl Soedan volgens het verdrag van 1959 slechts 18,5 miljard m³ daarvan mag gebruiken. Er is een grote variatie in beschikbaarheid van water door het droogteseizoen en grote hoeveelheden gaan verloren aan verdamping, vooral in de Sudd moerassen van Zuid-Soedan.³⁷ Met de verdeling van het water in het verdrag van 1959 kan Soedan ongeveer 1,7 miljoen hectares irrigeren, wat minder is dan 1% van de totale oppervlakte van het land en slechts 5% van de geschikte landbouwgrond. Indien Soedan ongelimiteerd toegang tot water krijgt, is het in staat om maximaal 137 miljoen hectare grond te irrigeren. Zelfs met het grond- en oppervlaktewater meegeteld is het beschikbare water minder dan 1000 m³ per jaar. Met een bevolking groter dan 35 miljoen leidt Soedan nu al aan chronisch watertekort. Indien Soedan zonder overleg meer water gebruikt van de Nijl dan vastgelegd in het verdrag van 1959 zal dit de betrekkingen met Egypte niet ten goede komen. Met de bouw van de Rosaries Dam in de jaren '60 is het toegestane percentage uit het verdrag van 1959 bereikt. Deze quota zal door het beschikbare water uit het stuwmeer van de Renaissance Dam worden overschreden, ten onvrede van Egypte.

Soedan en Egypte onderhielden tot 1985 goede politieke betrekkingen. De solide relatie bleek onder andere uit de gezamenlijke bouw van het Jonglei Canal om verdamping van water in de Sudd moerassen tegen te gaan.³⁸ De bouw van het Jonglei Canal is meerdere keren om interne politieke onrust, zoals oorlog, gestaakt. Sinds de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan is de onduidelijkheid over de realisatie van het project toegenomen, omdat de locatie van het project (Sudd moerassen) zich in Zuid-Soedan bevindt. Nadat President Gaafar

³⁶ O. El-Tom Hamad en A. El-Battahani, 'Sudan and the Nile Basin', *Aquatic Sciences* 67 (2005) 28-41, 28.

³⁷ El-Tom Hamad en El-Battahani, 'Sudan and the Nile Basin', 29.

³⁸ Woodward, 'Relations between Neighbouring States in North-East Africa', 277.

Numayri in 1985 aftrad als President van Soedan bekoelde de relatie tussen de twee landen. De nieuwe regering van Soedan legde druk op Egypte om het verdrag van 1959 aan te passen in het voordeel van Soedan en bovendien wilde het land aanspraak maken op een grotere hoeveelheid Nijlwater. Soedan heeft vooral last van droogtes en overstromingen en ziet samenwerking als een manier om de effecten hiervan op de bevolking en de economie beter onder controle te krijgen.

1.2.3.Egypte

Zoals de Griekse historicus Herodotus in de 4^e eeuw voor Christus al opmerkte is Egypte het ‘geschenk van de Nijl’. Al 7000 jaar zorgt de Nijl voor drinkwater en maakt het de irrigatie van het land mogelijk.³⁹ 96% van het aanwezige water in Egypte komt van buiten de landsgrenzen en de rest wordt aangevuld door een kleine hoeveelheid regenwater. Zonder de Nijl was Egypte een dorre woestijn geweest, vergelijkbaar met Libië en Saoedi-Arabië die zich op dezelfde breedtegraad bevinden. De grote mate van afhankelijkheid van de Nijl verklaart waarom Egypte halsstarrig vasthoudt aan de historische verdragen; deze geven het land recht op een vastgestelde hoeveelheid water. Daarmee onthoudt Egypte de kans aan de buurlanden om zich, met behulp van Nijlwater, te ontwikkelen. Egypte is het meest stroomafwaartse land in het Nijlbecken en daarmee het meest afhankelijk van het handelen van stroomopwaartse staten. Op dit moment is er 1000 m³ per jaar water beschikbaar, wat een chronisch watertekort betekent. Met de huidige bevolkingsgroei wordt een benodigde hoeveelheid water van 500 miljard m³ per jaar verwacht (absolute waterschaarste) in 2025.⁴⁰ Verwacht wordt dat het bevolkingsaantal van Egypte, met een groeipercentage tussen de 2,4-3,6%, zal groeien tot 600 miljoen in 2025. Dit is een verdubbeling ten aanzien van 1992, toen de bevolking een grootte had van 259 miljoen. Zelfs als Egypte al het water uit de Nijl zou gebruiken voor de eigen productie van voedsel, dan zou het alsnog graan moeten importeren. 40% van het graan in Egypte wordt al ingevoerd en de verwachting is dat dit percentage zal stijgen naarmate de bevolking toeneemt en de beschikbare hoeveelheid water kleiner wordt door toename in gebruik door stroomopwaartse landen. De Nijl in Egypte is dus een kwestie van leven of dood. Aangezien Egypte vrijwel synoniem staat aan de rivier de Nijl kan ook gezegd worden: *who controls the Nile, controls Egypt*. Verder is Egypte politiek interessant voor de internationale gemeenschap, omdat het land als strategisch middel kan worden

³⁹ C.M. Carroll, ‘Past and Future Legal Framework of the Nile River Basin’, *Georgetown International Environmental Law Review* 12 (1999) 269-304, 275.

⁴⁰ Hefny en El-Din Amer, ‘Egypt and the Nile Basin’, 43.

ingezet om invloed uit te oefenen op het Midden-Oosten dat belangrijk is door de aanwezigheid van olie.⁴¹

De Britten hebben rondom 1900 een legale infrastructuur gecreëerd, wat de water rechten van andere landen ondergeschikt maakte aan die van Egypte. Er is hierdoor een internationaal legaal waterregime ontstaan in het Nijlbecken waarin Egypte dominant is. President Gamal Abdel Nasser voerde in de jaren '50 een beleid onder het mom van het Panafrikanisme. Vanuit deze filosofie moesten Afrikanen zich gezamenlijk sterk maken voor het behartigen van de Afrikaanse belangen. Nasser streefde naar een eenheid van de Nijl vallei om zo de gehele watertoevoer onder Egyptische controle te krijgen. De buurlanden beschuldigden Egypte van het in stand willen houden van zijn monopolie op de Nijl. Nasser gebruikte het Panafrikanisme om een tegengeluid te bieden aan deze bewering. In de jaren '60 zagen oeverstaten het Panafrikanisme als niets anders dan een manier om hen te controleren. Onder de opvolger van Nasser, President Anwar Sadat, leek een oorlog om de Nijl dichterbij. President Sadat voerde tussen 1970 en 1978 een beleid van destabilisatie met behulp van het Panarabisme. Deze beweging streefde naar het verenigen van de Arabische volkeren en landen van het Midden-Oosten en Noord Afrika. Naast openlijke oorlogsbedreigingen aan buurlanden, probeerde Sadat de interne politieke situatie in buurlanden te destabiliseren zodat deze landen te zwak waren om ontwikkelingsprojecten op te zetten die de stroom van de Nijl zouden beïnvloeden. Egypte steunde bijvoorbeeld de opstand van Eritrea tegen Ethiopië. Op die manier lukte het Sadat om het monopolie over de Nijl te behouden.⁴² Onder President Moebarak nam Egypte een meer ontspannen en open houding aan ten opzichte van samenwerking over de Nijl. Egypte werd in zekere mate gedwongen om zich meer ontvankelijk op te stellen voor samenwerking door de sterker wordende buurlanden en de internationale druk voor een nieuwe verdeling van water via het NBI en het CFA. In februari 2011 trad President Moebarak af na aanhoudende protesten vanuit de bevolking. Na presidentsverkiezingen in 2012 rolde Mohamed Mursi als President uit de bus, maar hij werd in juli 2013 afgezet door het leger en sindsdien is Adly Mansour de interim-president van het land. De afgelopen jaren heeft Egypte zich dus gekenmerkt door politieke onrust en sociale instabiliteit, waardoor het veiligstellen van de Nijl een minder prominente positie heeft ingenomen. Ethiopië was hierdoor minder bang voor represailles vanuit Egypte en durfde daarom unilateraal te starten met de bouw van de Renaissance Dam.

⁴¹ Woodward, 'Relations between Neighbouring States in North-East Africa', 283.

⁴² Kagwanja, 'Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources', 325.

1.3 Verdragen, initiatieven en conventies; een opmaat naar het NBI

Egypte en Soedan vielen tijdens het koloniale tijdperk onder Brits mandaat. De controle van Brits bestuur over Egypte duurde van de late 19^e eeuw tot 1937. Groot-Brittannië heeft, namens Egypte en Soedan, een aantal verdragen gesloten met buurlanden waarin hun recht op een bepaalde hoeveelheid Nijlwater werd vastgelegd. Soedan viel onder het Britse gezag van 1899 tot 1956.⁴³ Andere koloniale machten die een vinger in de pap hadden in de regio waren Italië (Eritrea en Ethiopië) en Frankrijk en België (Equatoriale regio). De verdragen vormden een middel voor Groot-Brittannië om de watertoevoer naar de voor hen belangrijke gebieden veilig te stellen. Door het sluiten van verdragen tussen Egypte en stroomopwaarts gelegen staten voorkwam Groot-Brittannië dat water stroomopwaarts werd tegengehouden en kon het op die manier de watertoevoer beheersen.

In de afgelopen 150 jaar zijn er meerdere verdragen gesloten tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. Een drietal verdragen uit 1902, 1929 en 1959 heeft geleid tot de dominante positie van Egypte. In 1902 werd een verdrag getekend tussen Groot-Brittannië (namens Egypte en Soedan) en Ethiopië. Het doel van dit verdrag was het vaststellen van de grens tussen Ethiopië en Soedan. In het bijzonder artikel 3 van dit verdrag is onderwerp van controverse, omdat er verschillende interpretaties bestaan over de tekst. Het verdrag is opgesteld in zowel het Engels als in het Amhaars, waardoor Ethiopië een andere interpretatie heeft van artikel 3. Volgens de Britse versie belooft de Koning van Ethiopië in artikel 3 het volgende: *"His Majesty the Emperor Menilik II, King of Kings of Ethiopia, engages himself towards the Government of His Britannic Majesty not to construct or allow to be constructed any work across the Blue Nile, Lake Tana, or the Sobat, which would arrest the flow of their waters except in agreement with His Britannic Majesty's Government and the Government of Sudan"*. Aldus Egypte en Soedan heeft Ethiopië zichzelf verplicht om niet zonder instemming van stroomopwaarts gelegen landen het water van de Nijl te gebruiken of de stroom ervan te beïnvloeden. Ethiopië stelt echter dat het hier nooit mee heeft ingestemd en dat dit misverstand is ontstaan door het gebruik van twee talen. Bovendien erkent Ethiopië het verdrag niet, omdat het verdrag is opgesteld door de Britse koloniale macht en niet door het inmiddels zelfstandige Soedan en Egypte. In 1929 verkreeg Egypte het vetorecht om te beslissen over infrastructurele werken op de gehele Nijl, door een verdrag tussen Egypte en het Anglo-Egyptisch Soedan. Egypte beroept zich tot op heden op dit vetorecht om projecten

⁴³ A. Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', *Hydrological Sciences Journal* 56 (2011) 686-702, 690.

tegen te houden die de watertoevoer naar het land in gevaar kunnen brengen.⁴⁴ Het meest bepalende verdrag voor de onderlinge machtsverhoudingen in het Nijlbecken is de Full Utilisation of the Nile Waters Agreement van 1959. Deze overeenkomst verdeelt de hoeveelheid water van de Nijl tussen Egypte en Soedan. De verdeling van het water is 55,5 miljard m³ water per jaar voor Egypte en 18,5 miljard m³ per jaar voor Soedan. Voor verlies door verdamping wordt gemiddeld 10 miljard m³ per jaar gerekend.⁴⁵ Beide partijen verkregen door het verdrag het recht om een belangrijke dam te bouwen, namelijk de Aswan High Dam (Egypte) en de Rosaries Dam (Soedan). De plannen voor de bouw van de Aswan High Dam lagen al een aantal jaren klaar. Egypte wilde echter eerst Soedanese en internationale goedkeuring voor het project, om zo de internationale financiering en benodigde technologie te krijgen voor het project. De International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) stelde een som geld beschikbaar voor het bouwen van de Aswan High Dam na het sluiten van het verdrag tussen Egypte en Soedan. Ethiopië was niet bij het verdrag betrokken, maar ervoer wel consequenties omdat het verdrag beperking van het gebruik van de Nijl vereiste. Vanuit Egypte en Soedan werd immers verwacht dat er voldoende water hun kant op stroomde. Ethiopië heeft het verdrag niet getekend, maar werd door politieke druk vanuit Egypte wel geacht om medewerking te verlenen. De Full Utilisation of the Nile Waters Agreement is het eerste verdrag waar ook over technische samenwerking werd gesproken. In het licht van dat verdrag werd de Permanent Joint Technical Commission (PJTC) opgezet dat mogelijke infrastructurele projecten onderzoekt voor de ontwikkeling van de Nijl.

De huidige hegemonie van Egypte over het water in het Nijlbecken is dus ontstaan ten tijde van de Britse kolonisatie van Soedan en Egypte.⁴⁶ Naarmate de stroomopwaartse staten politiek machtiger en economisch sterker werden vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw, begonnen deze landen een groter gedeelte van het water op te eisen. De Nijl verdragen uit het koloniale tijdperk zijn sindsdien onderwerp van debat. Omdat de vastgelegde verdeling van het Nijl water voordelig voor Egypte is, wil dit land de oude verdragen in stand houden. De stroomopwaartse staten vinden de verdragen gedateerd; de verdeling van het water is destijds door de Britse grootmacht oneerlijk geregeld en ze willen deze om die reden graag vervangen.

⁴⁴ G. Guariso en D. Whittington, 'Implications of Ethiopian water development for Egypt and Sudan', *International Journal of Water Resources Development* 3 (1987)105-114.

⁴⁵ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 14.

⁴⁶ Williams, 'Nile co-operation through hydro-realpolitik?', 1195.

In de discussie over verdragen worden verschillende principes en doctrines gehanteerd. Stroomafwaartse staten zoals Egypte hanteren het *appreciable or significant harm principle* (hierna het aanzienlijke schade principe genoemd). Deze term is bedacht door de Britse filosoof John Stuart Mill in de 19^e eeuw, waarbij centraal staat dat individuele acties geen negatieve gevolgen mogen hebben voor anderen. In het Nijlbekken mogen volgens dit principe verworven rechten uit koloniale verdragen niet worden geschaad.⁴⁷ De hoeveelheid water waar Egypte bijvoorbeeld recht op heeft volgens het verdrag van 1959 (55,5 miljard m³) mag niet worden aangetast door projecten in stroomopwaartse landen. Oeverstaten die stroomopwaarts liggen gebruiken in het debat over de houdbaarheid van de verdragen het *equitable use principle* (hierna het rechtvaardig gebruik principe genoemd). Het principe pleit voor een eerlijke waterverdeling naar gelang de behoeftes en beschikbaarheid van water in een staat. In het principe van rechtvaardig gebruik worden alle belangen van de betrokken staten meegenomen om een win-win situatie te creëren.⁴⁸ De Nyerere Doctrine (vernoemd naar de oud-president van Tanzania) is handzaam voor stroomopwaartse staten. Het houdt in dat verdragen getekend onder koloniaal gezag niet bindend zijn als het land onafhankelijk is geworden, omdat de nieuwe staat nooit heeft deelgenomen aan de onderhandelingen over het verdrag. Ook de Harmon Doctrine is populair in stroomopwaartse gebieden. Volgens deze zienswijze mag iedere staat het water gebruiken binnen de eigen soevereine landgrenzen en hoeft daarbij geen rekening te worden gehouden met andere landen.⁴⁹ De doctrine ontleent zijn naam aan Judson Harmon, een Amerikaanse democraat die politiek actief was rond 1900. Hij staat bekend om zijn visie dat internationale afspraken niet gelden op het grondgebied van de Verenigde Staten, omdat het land daar zelf soeverein is. Binnen het internationale recht bestaat er het *clean slate doctrine of state succession*, wat betekent dat bij nieuwe staatsvorming oude rechten en verplichtingen van verdragen niet worden overgeërfd door de nieuwe staat. In de praktijk komt het *clean slate doctrine of state succession* echter weinig tot uiting en worden verdragen doorgaans doorgegeven aan de nieuwe staatsopvolging.⁵⁰

Op internationaal gebied groeit de behoefte om afspraken te maken over gedeelde wateren. Dit blijkt onder andere uit de terugkeer van het onderwerp water binnen de internationale thematiek en de gesloten conventies betreffende het onderwerp. In 1966 zijn de

⁴⁷ Waterbury, *The Nile Basin*, 29.

⁴⁸ Waterbury, *The Nile Basin*, 30.

⁴⁹ Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 747.

⁵⁰ Carroll, 'Past and Future Legal Framework of the Nile River Basin', 278.

Helsinki Rules opgesteld die een handleiding vormen voor staten die een grensoverschrijdende rivier binnen hun landsgrenzen hebben liggen. Deze regels zijn vooral gericht op het behartigen van de belangen van alle oeverstaten en daarmee het rechtvaardig gebruik principe.⁵¹ De regels zijn niet bindend en worden daarom vaak als ineffectief bestempeld.⁵² Begin jaren '90 is er gewerkt aan het *Non-Navigational Watercourse Uses Convention* om de internationale afspraken over water uit te breiden.⁵³ Deze conventie is succesvol gebleken door het aanzienlijke schade principe en het rechtvaardig gebruik principe met elkaar te combineren, in plaats van het tegenover elkaar te plaatsen. Op die manier werden zowel de belangen van stroomafwaartse als stroomopwaartse staten erkend. De Verenigde Naties heeft de conventie geaccepteerd in 1997. Geen enkele oeverstaat van de Nijl heeft de conventie uiteindelijk ondertekend, hoewel ze wel hebben bijgedragen aan de ontwikkeling ervan.⁵⁴ Hieruit bleek het gebrek aan eensgezindheid en samenwerking tussen de oeverstaten onderling.⁵⁵ De *Non-Navigational Watercourse Uses Convention* vormde wel een stimulans voor het opzetten van het NBI, omdat bepaalde richtlijnen uit de conventie als leidraad hebben gefungeerd in het opstellen van het NBI. Het belang van grensoverschrijdende afspraken over water bleek ook uit de continentale afspraken die in Afrika werden gemaakt over de verdeling van water. Het Organization African Union (OAU) stelde in 1968 de African Convention on the Conservation on Nature and Natural Resources (ACCNNR) op met reglementen voor het gebruik van water. Daarnaast was water ook een belangrijk onderdeel in ontwikkelingsplannen opgesteld in het Lagos Plan of Action (LPA) en het plan for Economic Development of Africa (EDA) in 1980. Tot slot werd er een Inter-Governmental Committee on water (IGCW) opgericht voor de Afrikaanse regio.⁵⁶

Naarmate de buurlanden van Egypte economisch sterker en politiek mondiger werden, kwam er meer samenwerking op gang om de verdeling van het Nijlwater aan de orde te stellen. Het eerste initiatief tot multilaterale samenwerking kwam in de jaren '60 vanuit Soedan. Het land had zojuist het bilaterale Full Utilisation of the Nile Waters Agreement gesloten met Egypte, maar hun einddoel was om een plan te maken voor het opwekken van

⁵¹ Waterbury, *The Nile Basin*, 30.

⁵² Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 749.

⁵³ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 422.

⁵⁴ Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 749.

⁵⁵ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 422.

⁵⁶ P. Kagwanja, 'Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources', *Journal of Eastern African Studies* 1 (2007) 321-337, 332.

elektriciteit samen met Oeganda, Ethiopië en Egypte. Het initiatief kwam echter niet van de grond. In 1967 werd, gefinancierd door het United Nations Development Programme en de World Meteorological Organization (WMO), het Hydro-meteorological (Hydromet) project opgezet. Het doel van Hydromet was om data te verzamelen over de waterbalans in het Victoriameer in Tanzania om zo regulatie van het meer mogelijk te maken en ook de controle te houden over de afvloeit van de hoeveelheid water stroomafwaarts. Alle oeverstaten, behalve Ethiopië en Kongo participeerden in het initiatief, dat heeft bestaan tot het begin van de jaren '90. Het ontbrak Hydromet aan plannen voor het duurzaam ontwikkelen van de Nijl, omdat het alleen was gericht op het verzamelen van data. In de jaren '80 sloegen Soedan en Egypte daarom de handen ineen om een Nile Basin Commission op te starten dat zou werken aan een verdrag over verdeling van het Nijlwater waar alle oeverstaten zich in konden vinden. Dit initiatief liep op de klippen door een wantrouwende houding van andere oeverstaten, die vreesden dat Egypte en Soedan het initiatief gebruikten om controle te houden over de toevoer van de hoeveelheid Nijlwater. In 1983 werd een organisatie opgezet, genaamd Undugu (broederschap in het Swahili).⁵⁷ Egypte, Soedan, Oeganda, Kongo, Rwanda, Burundi en de Centraal Afrikaanse Republiek waren lidstaten met Ethiopië, Tanzania en Kenia als waarnemer. Tot 1992 vonden er 66 vergaderingen plaats, maar er werd slechts sporadisch gesproken over de Nijl, omdat watertekort toentertijd geen belangrijke kwestie was. Tijdens de Koude Oorlog probeerden zowel de Sovjet-Unie als de Verenigde Staten grip te krijgen op Ethiopië en Egypte. Beide landen zijn zowel bondgenoot geweest van de Sovjet-Unie als van de Verenigde Staten. Er heerste een continu onderling wantrouwen en rivaliteit tussen Egypte en Ethiopië, omdat beide landen zich vrijwel altijd in een tegengesteld kamp bevonden (de Verenigde Staten of de Sovjet-Unie). In de jaren van de Koude Oorlog werd het politieke vlak in het Nijlgebied gedomineerd door een machtrealistisch discours, waardoor staten minder gericht waren op samenwerking en kozen voor hun eigen belang.⁵⁸

Na de Koude oorlog is de Nijl een groter onderwerp van conflict geworden doordat de politieke situatie in de regio kalmeerde en doordat de groeiende economie leidde tot een grotere waterbehoefte. In 1992 werd de Technical Cooperation Committee for Promotion and Development of the Nile (TECCONILE) opgericht in het verlengde van Hydromet. Bij TECCONILE lag de nadruk niet alleen op het verzamelen van gegevens, maar ook op de ontwikkeling van het Nijlgebied. In 1995 presenteerde TECCONILE het Nile River Basin

⁵⁷ Y. Arsano en I. Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', *Aquatic Sciences* 67 (2005) 15-27, 19

⁵⁸ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 403.

Action Plan (NRBAP) waarin 22 concrete projecten werden gepresenteerd die leiden tot een eerlijkere verdeling van het Nijlwater onder staten. Tot slot werden de Nile-2002 conferenties op gezet die startten in 1992. Deze jaarlijkse vergaderingen hadden als doel om meer samenwerking te bevorderen tussen oeverstaten.⁵⁹ De samenwerkingsverbanden hadden gezorgd voor het opstarten van een dialoog, wat de deuren opende voor multilaterale samenwerking in het gehele Nijlbecken, het NBI.

1.4 Conclusie

Politieke en economische samenwerking in het Nijlbecken is nodig om de kans op een wateroorlog te verkleinen. Het duurzaam organiseren van de waterbron is noodzakelijk voor voedselzekerheid, volksgezondheid, economische groei en natuurbehoud.⁶⁰ Indien Soedan, Egypte en Ethiopië de handen in een slaan kan dit grensoverschrijdende voordelen met zich mee brengen. Zo kan het volume worden vergroot door regenwater op te vangen of verdamping tegen te gaan. Daarnaast kan de beschikbaarheid per seizoen worden beïnvloed door de bouw van dammen of andere projecten.

Samenwerking is onvermijdelijk voor Egypte door een aantal ontwikkelingen. Om te beginnen neemt de onvrede in het Nijlbecken over de historische verdragen toe. Buurlanden Soedan en Ethiopië zijn economisch en politiek sterker geworden, waardoor Egypte zich een dominante houding niet langer kan permitteren. Desondanks heeft Egypte nog altijd de sterkste economie van de drie landen. Het Bruto Binnenlands Product in 2012 van Egypte bedroeg 262,8 miljard dollar, ten overstaande van 58,77 miljard dollar in Soedan en 1,61 miljard dollar in Ethiopië.^{61/62/63} Ten tweede lijkt samenwerking en daarmee gepaard gaande voordelen de enige oplossing om de dialoog met Ethiopië te behouden. Doordat Ethiopië geen bilaterale verdragen heeft gesloten met Egypte over water, heeft het land geen verplichtingen ten aanzien van Egypte. Hierdoor kan Ethiopië besluiten de stroom van de Nijl door structurele werken te beïnvloeden of simpelweg meer water te onttrekken aan de rivier. Door samenwerking kan Egypte afspraken maken met Ethiopië waardoor een dreiging of de

⁵⁹ Hefny en El-Din Amer, 'Egypt and the Nile Basin', 46.

⁶⁰ Carroll, 'Past and Future Legal Framework of the Nile River Basin', 275.

⁶¹ De Wereldbank, 'Data Soedan', <http://data.worldbank.org/country/sudan> (18 maart 2014).

⁶² De Wereldbank, 'Data Egypt', <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic> (18 maart 2014).

⁶³ De Wereldbank, 'Data Ethiopia', <http://data.worldbank.org/country/ethiopia> (18 maart 2014).

effecten van een vijandelijke houding beperkt worden. Tot slot bestaat er internationale druk tot samenwerking. Indien Egypte niet mee werkt aan het vinden van een gezamenlijke oplossing, kan zij niet langer rekenen op internationale en daarmee financiële steun.

De houding van Egypte in de samenwerking is echter tegenstrijdig. Egypte is zich bewust van zijn afhankelijkheid van de Nijl en diens kwetsbare positie. Het land is lid van het NBI, maar stemt niet in met het CFA dat kan bijdragen aan een stabilisatie van de regio.⁶⁴ Het lijkt erop alsof Egypte tijd probeert te rekken, zodat het zo lang mogelijk de hegemonie over het water kan behouden. Het houdt de schijn op te willen samenwerken met buurlanden, maar als verandering noodzakelijk is om een eerlijkere verdeling te bewerkstelligen, dan houdt het zijn poot stijf ten aanzien van de huidige waterverdeling. Egypte staat echter meer open ten opzichte van samenwerking dan in het verleden. De vraag is alleen of de verschuiving in de houding van Egypte een oprechte verandering is qua mentaliteit om het Nijlwater eerlijker te verdelen. Het kan ook een strategie zijn om op een alternatieve manier zijn grip op de Nijl te kunnen behouden. Duidelijk is in ieder geval dat Egypte een strategie voert die is gericht op het in stand houden van de status quo of de *rambo situatie*, aldus Helga Haftendorn. Dit is duidelijk terug te zien in de volgende twee voorbeelden. Om te beginnen heeft Egypte een vinger in de pap op internationaal politiek niveau. In 1988 blokkeerde het een aangevraagde lening van de *African Development Bank* door Ethiopië voor een hydrologisch werk, het *Tana Beles Project*. Een ander voorbeeld is het stimuleren en financieren van kleine waterprojecten door Egypte om daarmee grote waterprojecten tegen te houden. Egypte heeft bijvoorbeeld in 1996 4.2 miljoen dollar gedoneerd aan Kenia om honderd water putten te graven in droge en semidroge gebieden. Dit project bracht ook economische ontwikkeling voor Egypte zelf met zich mee omdat het Egyptische bedrijf Rigwa de operatie uitvoerde tot 2001.⁶⁵ Egypte lijkt dus een betere relatie met de buurlanden te creëren door niet alle projecten te dwarsbomen. Het kiest projecten uit die de toestroom van de Nijl niet teveel beïnvloeden. In het buitenlandse beleid stuurt Egypte aan op het belang van samenwerken in het delen van data en informatie over de effecten van projecten op de stroom van de Nijl. Daarnaast vindt Egypte het belangrijk om watervervuiling te controleren en te voorkomen. Egypte mag dan economisch en militair sterk zijn; het land is echter kwetsbaar voor omleidingen of interrupties van het

⁶⁴ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 22.

⁶⁵ A. F. Metawie, 'History of Cooperation in the Nile Basin', *International Journal of Water Resources Development* 20 (2004) 53.

water en vervuiling door buurlanden.⁶⁶ De aanpak van Egypte in relatie tot watervoorzieningen verandert wel degelijk, maar het strategisch belang in het veilig stellen van het Nijlwater blijft hetzelfde.

Het is duidelijk dat Egypte, Soedan en Ethiopië al jaren op gespannen voet met elkaar staan, omdat alle drie de landen een verschillend belang bij de Nijl hebben. Ethiopië is van mening dat het natuurlijke rechten heeft op het water, Soedan vindt dat het land er bekaaid vanaf is gekomen in verdragen met Egypte en Egypte wil geen druppel water minder ontvangen. Ieder land is voornamelijk gericht op het veilig stellen van de eigen watertoevoer en durft daarbij weinig grensoverschrijdend te denken. Dit wordt met name in stand gehouden door Egypte, die de meest dominante factor is en rechten uit gesloten verdragen niet durft te laten gaan. Dit heeft een wisselwerking met Soedan en Ethiopië die ook op hun strepen gaan staan waardoor samenwerking altijd met een slag om de arm plaatsvindt. Desondanks zijn de drie landen onderdeel van het NBI, het eerste multilaterale samenwerkingsverband in het Nijlgebied. Onderlinge watersolidariteit is binnen het NBI een belangrijk doel om het conflict open te breken en de weg vrij te banen voor een permanente oplossing. Het oprichtingsproces en de motivaties van deelname door Soedan, Egypte en Ethiopië worden verder toegelicht in hoofdstuk 2.

⁶⁶ Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 753.

Hoofdstuk 2 – Het NBI en het CFA als redders in nood?

'The current regime cannot be sustained. It's being sustained because of the diplomatic clout of Egypt. There will come a time when the people of East Africa and Ethiopia will become too desperate to care about these diplomatic niceties. Then, they are going to act' ⁶⁷ (voormalig president van Ethiopië, Meles Zenawi).

In de jaren '90 begonnen Ethiopië en Soedan de oude, veelal koloniale Nijlverdragen ter discussie te stellen. Twee factoren lagen ten grondslag aan dit scharnierpunt. Een eerste factor voor de aanwakkerende discussie over de Nijl was het groeiende bevolkingsaantal van Soedan en Ethiopië en het feit dat beide landen economisch sterker werden en politiek meer stabiel. Hierdoor nam de vraag naar water toe en werd de grondstof steeds waardevoller. Een veranderende houding van Soedan was een tweede factor. Waterschaarste werd een steeds groter probleem in het land, waardoor Soedan meer ging samenwerken met Ethiopië en een minder sterke bondgenoot werd van Egypte.⁶⁸ Een externe factor was de internationale betrokkenheid bij het gebied, ook door de jarenlange instabiliteit in Soedan waardoor de Verenigde Staten was gaan samenwerken met omringende landen. Speerpunt was het reduceren van armoede in Soedan.⁶⁹ Om meer beschikking over water te krijgen, nam Soedan het initiatief tot meer overleg in het stroomgebied van de Nijl. De groeiende dialoog leidde in 1999 tot het eerste multilaterale samenwerkingsverband tussen alle tien de oeverstaten, het Nile Basin Initiative. In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van het NBI en CFA besproken. Daarnaast wordt het belangrijkste doel van het NBI, het realiseren van watersolidariteit geëvalueerd en kritisch gekeken naar de huidige status quo in het gebied.

2.1 Het eerste multilaterale samenwerkingsverband

De behoefte aan meer samenwerking kwam niet alleen vanuit de regionale politiek van het Nijlgebied. Ook vanuit de internationale gemeenschap kwam er een oproep tot samenwerking om meer stabiliteit in het Nijlgebied te bewerkstelligen. De betrokkenheid en begeleiding van onder andere de Wereldbank was een belangrijke impuls om de plannen om te zetten in actie. Ministers van Waterzaken (Nile-COM genaamd) uit negen oeverstaten, Eritrea ontbrak,

⁶⁷ Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', 700.

⁶⁸ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 477.

⁶⁹ El Zain, *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile*, 478.

schoven in 1996 ieder een driekoppig team naar voren om plaats te nemen in het Panel of Experts (POE). Dit panel was verantwoordelijk om het hart van de dialoog te vormen over een legaal en institutioneel raamwerk tussen alle oeverstaten van de Nijl. In 1997 werd er door het POE een Strategic Work Plan gepresenteerd aan de Nile-COM.⁷⁰ Onderdeel van het Strategic Work Plan was de oprichting van een multilateraal samenwerkingsverband ter ondersteuning van het opstellen van het multilaterale verdrag. In februari 1999 werd dit multilaterale samenwerkingsverband, het NBI, officieel gelanceerd in Dar Es Salaam, Tanzania. Acht van de tien oeverstaten waren aanwezig: Kongo en Eritrea ontbraken, maar sloten zich later wel aan bij het NBI. Het secretariaat van het NBI is gehuisvest in Entebbe, Oeganda. Het NBI heeft als belangrijkste uitgangspunt het opstellen van een institutioneel en wetgevend raamwerk, het Nile Basin Cooperative Framework Agreement (CFA). Dit verdrag heeft als doel het verdrag uit 1959 tussen Egypte en Soedan te vervangen om een eerlijkere verdeling van het Nijlwater te maken tussen de tien oeverstaten.

De lidstaten van het NBI hebben een aantal doelen opgesteld. Het belangrijkste doel is het ontwikkelen van de capaciteiten van de Nijl op een duurzame en eerlijke manier, om zo te zorgen voor welvaart, veiligheid en vrede voor de bevolking van het Nijlbecken. Daarbij is het belangrijk dat efficiënt gebruik van water en maximaal gebruik van de bronnen wordt geoptimaliseerd. Het verzekeren van samenwerking en gezamenlijke actie tussen de oeverstaten onderling staat centraal om een situatie te creëren waar alle partijen baat bij hebben. Armoedebestrijding is een speerpunt binnen het NBI door het bevorderen van economische integratie tussen de staten. Tot slot moet het programma in de praktijk resultaten opleveren en niet alleen op papier. Voor het eerst in de geschiedenis van het Nijlbecken vindt er een samenwerking plaats waarbij alle oeverstaten betrokken zijn.

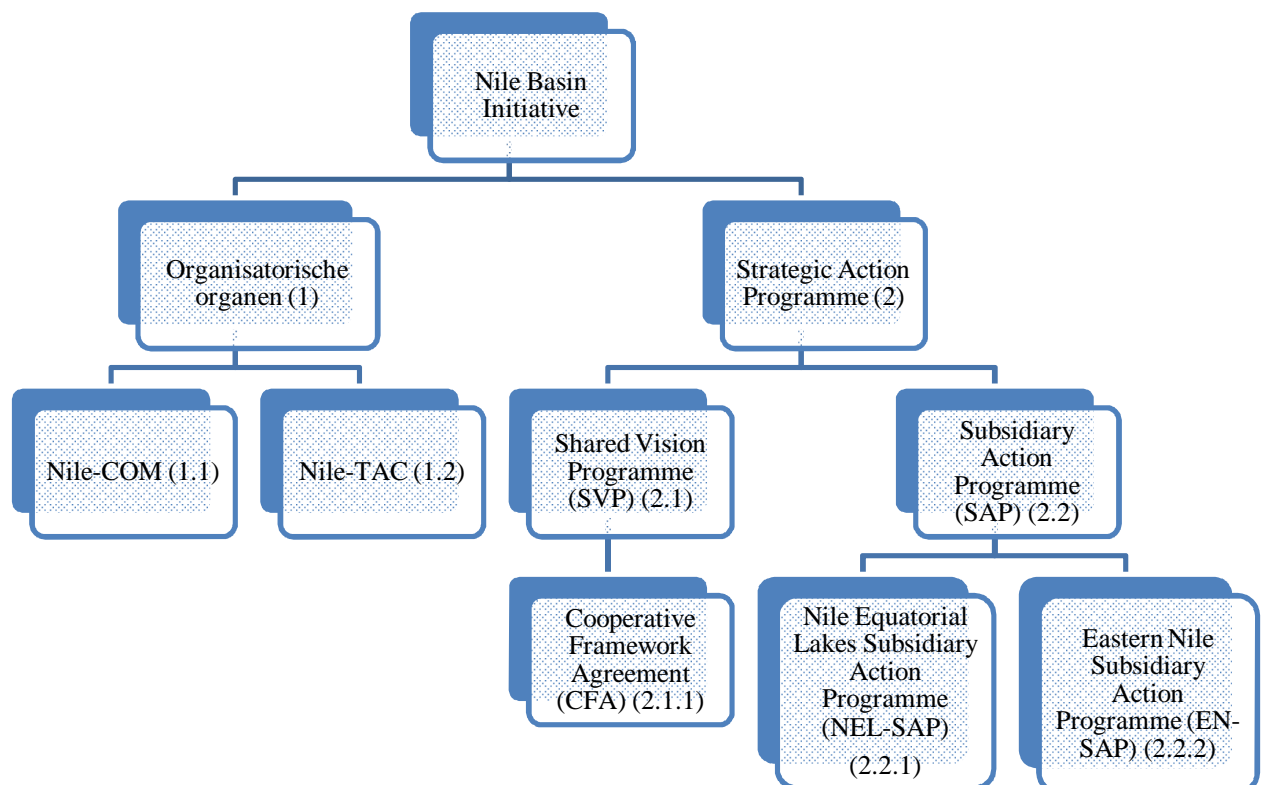
De indeling van het NBI is uitgetekend in figuur 2 (zie volgende pagina).⁷¹ De organisatorische structuur van het NBI (1) bestaat uit twee delen. Het eerste onderdeel is de Nile-COM, het beraad van Ministers van Waterzaken van de tien lidstaten (1.1). De Nile-TAC (Technical Advisory Commission) (1.2) vormt het tweede deel en bestaat uit twee leden van iedere lidstaat.

Het Strategic Action Programme (2) geeft inhoud aan het NBI en bestaat uit twee onderdelen. Binnen het *Shared Vision Programme* (2.1) worden de optimale omstandigheden

⁷⁰ Metawie, 'History of Cooperation in the Nile Basin', 63.

⁷¹ Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', 692.

gecreëerd voor het implementeren van projecten en het samenwerken op grote schaal. De omstandigheden worden beïnvloed door de mate van vertrouwen, de kwaliteit van onderlinge relaties, de capaciteit, de aanwezigheid van technische mogelijkheden, de analyse van resultaten en het bieden van gerichte training. Het belangrijkste doel van het SVP is het realiseren van een legaal en institutioneel raamwerk, het CFA. Dit raamwerk zal bestaande koloniale verdragen vervangen, zodat er een eerlijkere waterverdeling wordt gerealiseerd. Tevens zal het de basis vormen voor een langdurige en duurzame samenwerking. *The Subsidiary Action Programme (2.2)* bevat een beperkt aantal concrete projecten om sociale en economische ontwikkeling te genereren. Zichtbare ontwikkeling is een prikkel om grensoverschrijdende samenwerking en politieke betrokkenheid te behouden. Het doel is om de projecten zo dicht mogelijk bij de bevolking te implementeren, zodat zij er het meeste baat bij hebben. Een paar voorbeelden zijn: efficiëntere irrigatie, opwekken van elektriciteit, publieke beschikking tot informatie, vermindering van verdamping in moerassen, het tegengaan van bodemerrosie, het bevorderen van ecotoerisme en het beperken van watervervuiling.⁷²



Figuur 2 - Structuur NBI

⁷² Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 751

De projecten uit het SAP zijn onderverdeeld in twee investeringsprogramma's die zich op een ander onderdeel van ontwikkeling richten. Het eerste programma *Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Programme* (NEL-SAP) (2.2.1) richt zich op de duurzame ontwikkeling van waterreservoirs. Projecten in dit programma hebben te maken met landbouwontwikkeling, visserij, behoud van waterbronnen, opbouw van waterelectriciteit en het aanleggen van hoogspanningskabels.^{73/74} Het Eastern Nile Subsidiary Action Programme (EN-SAP) (2.2.2) is een samenwerking van Soedan, Egypte en Ethiopië onder de naam van het NBI. Er wordt aangestuurd op bilaterale of multilaterale samenwerking om water op een duurzame wijze te gebruiken. De beleidsdoelenden zijn armoedebestrijding, economische groei en het verbeteren van het milieu.

2.2 The Nile Basin Cooperative Framework Agreement

Het CFA vormt de concrete, legale en institutionele uitwerking van de onderhandelingen binnen het NBI. Een evenredige verdeling van het Nijlwater en het vastleggen van een gedeelde verantwoordelijkheid om samen te werken aan een duurzame ontwikkeling en bescherming van de waterbronnen is het doel van het initiatief.⁷⁵ De oude koloniale Nijl verdragen worden vervangen door het CFA wat de discussie over waterverdeling moet beëindigen. Het raamwerk, bestaande uit 44 artikelen, is opgesteld binnen het NBI met inspraak van alle oeverstaten. Het CFA had al in 2010 officieel in werking moeten treden, maar slechts zes staten hebben dit verdrag nu getekend en erkend, te weten Ethiopië, Rwanda, Tanzania, Kenia, Burundi en Oeganda.⁷⁶ Hoewel Egypte en Soedan onderdeel zijn van het NBI lijken ze het tekenen van het CFA voor zich uit te schuiven. Onderwerp van discussie is artikel 14, dat Egypte en Soedan willen aanpassen alvorens met het verdrag in te stemmen. Het CFA zou in september 2007 getekend moeten zijn door alle partijen, maar Egypte en Soedan liggen dwars vanwege artikel 14 van het verdrag: *'The States also recognize that cooperative management and development of waters of the Nile River system will facilitate*

⁷³ Metawie, 'History of Cooperation in the Nile Basin', 61.

⁷⁴ Nile Basin Initiative, 'Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program', <http://nileis.nilebasin.org/content/nile-equatorial-lakes-subsidiary-action-program> (11 januari 2014).

⁷⁵ Hefny en El-Din Amer, 'Egypt and the Nile Basin', 45.

⁷⁶ Nile Basin Initiative, 'Uganda's Vice President commends NBI efforts in addressing energy challenges', http://www.nilebasin.org/newsite/index.php?option=com_content&view=article&id=70%3AAburundi-signs-the-nile-cooperative-framework-agreement-pdf&catid=40%3Alatest-news&Itemid=84&lang=en (16 oktober 2013).

achievement of water security and benefits. Nile Basin States therefore agree, in a spirit of cooperation a) to work together to ensure that all states achieve and sustain water security, and b) not to significantly affect the water security of any other Nile Basin State.' Egypte en Soedan willen gedeelte b van artikel 14 gewijzigd zien, omdat het artikel hun historische rechten over de Nijl niet voldoende beschermt.⁷⁷ Egypte en Soedan willen gedeelte b veranderen in: *'not to adversely affect the water security and current uses and rights of any other Nile Basin State'*. Stroomopwaartse landen zijn het hier niet mee eens. Het is nog maar de vraag of Egypte en Soedan het merkbare schade principe zullen loslaten zodat het CFA in werking kan worden gesteld en daarmee de hegemonie van Egypte wordt doorbroken. Doordat het belangrijkste doel, het implementeren van het CFA, nog steeds niet is bereikt, is het NBI nu op een breekpunt aangekomen. Het is onduidelijk hoe lang het NBI nog stand houdt indien er weinig resultaat wordt geboekt: *'The project is still ticking like a pendulum over the NBI, but it cannot tick forever.'*⁷⁸

Er zijn meerdere pogingen geweest om een consensus te vinden voor het dilemma over artikel 14. Zo wilden Egypte en Soedan in april 2010 alvast de permanente commissie oprichten die vanuit het NBI is voorgesteld om de implementatie van het CFA te begeleiden. Ondertussen zouden de onderhandelingen over het CFA worden voortgezet. Ethiopië, Oeganda, Tanzania, Rwanda en Kenia zagen dit initiatief als een teken van uitstel en hebben in mei 2010 het CFA getekend en de geluiden van Egypte en Soedan genegeerd. In juni 2010 eiste Soedan het stopzetten van alle projecten binnen het NBI, omdat de staat boos was over de actie van de stroomopwaartse landen. In het CFA is een provisie opgenomen, genaamd *Entry into Force*. Bij het tekenen van het CFA door een meerderheid van de oeverstaten, zouden andere oeverstaten gedwongen het verdrag moeten accepteren en implementeren. Burundi heeft het verdrag als laatste ondertekend in februari 2011. Sinds die tijd heeft de meerderheid het verdrag getekend en zou de provisie dus in werking moeten treden. Desondanks is hiervan nog geen sprake, omdat de oprichters van het CFA de provisie hadden bedoeld als dreiging maar niet als een reële optie en mede omdat het opleggen van het verdrag geen constructieve reactie zou opleveren van oeverstaten die nog niet hebben getekend.

⁷⁷ Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', 696.

⁷⁸ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 23.

2.3 Internationale invloed op samenwerking in het Nijlbekken

De samenwerking in het Nijlbekken wordt beïnvloed door vier belangrijke ontwikkelingen in het gebied: de invloed van External Support Agencies (ESA's) op het bestaan van samenwerking (1), Chinese investeringen in de regio (2), de afscheiding van Zuid-Soedan (3) en klimaatverandering (4).

External Support Agencies (ESA's) (1) zijn Westerse organisaties of overheden die een grote rol spelen in het faciliteren en steunen van samenwerking tussen de oeverstaten van de Nijl. Met name de Wereldbank, maar ook het United Nations Development Program (UNDP) en de Canadian International Development Agency (CIDA) zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij het opzetten en financieren van het NBI. Verder hebben internationale partners een vinger in de pap binnen het NBI door geld te doneren aan het Nile Basin Trust Fund (NRTF), opgezet in 2003. Onder andere Canada, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Groot-Brittannië hebben gedoneerd aan dit fonds. Naast het geven van geld kunnen de ESA's ook invloed uitoefenen binnen de politieke arena van het Nijlbekken. Samenwerking is volgens onderzoekster Margaret Nakayama noodzakelijk om internationale steun en financiering te verkrijgen voor waterprojecten in een land.⁷⁹ Indien een oeverstaat bij de Wereldbank aanklopt voor financiering van een waterproject, dient het land eerst bewijs te leveren van instemming van nabijgelegen oeverstaten.⁸⁰ Critici van dit beleid zeggen dat de ESA's zich partijdig opstellen, ten gunste van stroomafwaartse landen. Als deze landen namelijk dwars liggen en geen toestemming verlenen aan projecten van de stroomopwaartse landen, worden de projecten niet gefinancierd. Het kan voor ESA's en staten gunstig zijn om goede relaties te onderhouden met Egypte vanwege de geografische ligging ten opzichte van het Midden-Oosten en de belangen van de ESA's in de olie-industrie. Stroomopwaartse staten beschuldigen internationale donateurs ervan hierdoor bevooroordeeld te handelen ten gunste van stroomafwaartse landen. Naast een positieve stimulans van ESA's op samenwerking, kent deze steun dus ook een keerzijde. Oeverstaten worden gedwongen om samen te werken indien ze de beschikking willen krijgen over een bepaalde som geld. Hierdoor is het onduidelijk of de samenwerking een intrinsieke, vrijwillige ontwikkeling is vanuit de oeverstaten zelf, of dat deze alleen bestaat door externe, internationale druk.

⁷⁹ M. Nakayama, 'The Role of international organization in the integrated management of international water bodies: the activities of the UNU, UNEP, and the World bank in the Middle East', in: I.Kobori en M.H. Glantz (ed.), *Central Eurasian Water crisis* (Tokyo 1998) 184.

⁸⁰ Arsano en Tamrat, 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', 20.

In de jaren '90 is China gaan investeren in Afrika (2). Afrika heeft een groot aantal grondstoffen en China heeft de capaciteit om deze te winnen. In tegenstelling tot Europa en de Verenigde Staten bemoeit China zich niet met de interne politieke situatie of mensenrechten, waardoor het voor Afrikaanse landen zeer aantrekkelijk is samen te werken met de Chinezen. Stroomopwaartse landen zijn niet langer afhankelijk van Westerse financiering om projecten te realiseren. Egypte kon in het verleden Westerse geldstromen tegen houden door projecten af te keuren waardoor er geen geld beschikbaar kwam. De Chinezen houden geen rekening met de sentimenten van betrokken buurlanden, waardoor het voor Egypte lastiger is om infrastructurele projecten te blokkeren. Westerse donoren eisten goedkeuring van buurlanden voordat ze waterprojecten financieel ondersteunden. Egypte kon dwarsliggen waardoor er geen financiële steun werd verleend en waterprojecten niet werden gerealiseerd.⁸¹ In 1991 investeerde China 5 miljoen dollar in Afrika, maar in 2006 was dit bedrag al gegroeid naar 1,25 miljard dollar. China is vooral geïnteresseerd in Zuid-Soedan om op de lange termijn beschikking te hebben tot olie.⁸² Daarnaast bouwen de Chinezen dammen en snelwegen. In Soedan zijn nu met behulp van China twee grote waterprojecten gerealiseerd, namelijk de Merowe Dam en het verhogen van de Rosaries Dam. Met de extra waterwinning blijft Soedan nog onder de vastgestelde grens van het verdrag van 1959 met Egypte, maar de toekomstige plannen van Soedan baart Egypte zorgen. Vooral omdat Soedan ook de irrigatiegebieden rondom de Witte en Blauwe Nijl vergroot.⁸³ China biedt ook in Ethiopië hulp met het opwekken van water elektriciteit. Op 14 mei 2010, de dag dat het CFA werd getekend in Entebbe, opende Ethiopië met hulp van China de Tana Beles Dam. Door de investeringen van China in Ethiopië en Soedan zijn deze landen economisch sterker geworden waardoor de machtsrelaties in het gebied zijn veranderd. Een bijkomend effect van de Chinese investeringen is een mindere behoefte van oeverstaten aan onderlinge samenwerking. Voor het realiseren van projecten is het niet noodzakelijk om multilateraal samen te werken wat unilateraal handelen in de hand werkt. Verder verliezen het Westen en diens donateurs macht aan de groeiende Chinese aanwezigheid in de regio.

De onafhankelijkheid van Zuid-Soedan in 2011 (3) was onwenselijk voor Egypte in verband met de nationale waterzekerheid. Tijdens de vredesbesprekingen in Soedan in 2005,

⁸¹ Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 261.

⁸² Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', 701.

⁸³ Swain, 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', 698.

die leidden tot de *Comprehensive Peace Agreement* was het bijeenhouden van Soedan dan ook een prioriteit voor Egypte.⁸⁴ Een onafhankelijk Zuid-Soedan heeft ernstige implicaties voor het behoud van verdragen over de Nijl. De nieuwe Zuid-Soedanese staat is geen ondertekenaar van bestaande verdragen en de Egyptische overheid zal daarom moeten onderhandelen over nieuwe afspraken over het water. Na de afscheiding van Zuid-Soedan vechten Egypte en Ethiopië om de loyaliteit van het land. Ethiopië kan inmiddels op de steun rekenen voor de bouw van de Renaissance Dam en de gedeelde voordelen van het opwekken van elektriciteit. Egypte heeft daarentegen in 2011 direct 26,6 miljard dollar beschikbaar gesteld om het land op te bouwen. Met het geld zijn een twintigtal waterputten gerealiseerd en worden er waterwegen tussen steden gebouwd om scheepvaart mogelijk te maken. Tevens is Egypte van plan om een dam te bouwen bij de stad Wau.⁸⁵

Het is nog onduidelijk wat de precieze effecten zullen zijn van de klimaatverandering, maar verwacht wordt dat de hoeveelheid water afneemt en er meer extreme droogte en overstromingen zullen plaatsvinden. Dit zal vooral veel effecten hebben op de landbouwsector.⁸⁶ Unilateraal handelen wordt door klimaatverandering versterkt doordat oeverstaten niet te lang willen wachten met de realisatie van waterprojecten (4).

2.4 Zorgt watersolidariteit binnen het CFA voor cohesie?

Watersolidariteit is een kernbegrip binnen het CFA. Een belangrijk doel van watersolidariteit is de gezamenlijke betrokkenheid en het eensgezinde beleid voor het organiseren van waterbronnen, zowel op het nationale als internationale niveau. Volgens Kelli Larson van de website “Water Encyclopedia: science and issues” overspant het paradigma van watersolidariteit het gehele spectrum van actoren en gebruikers en vraagt om een nieuwe vorm van collectieve actie waarin de voordelen van globale samenwerking en waterbestuur worden gevonden.⁸⁷ Watersolidariteit kan zo leiden tot waterveiligheid, waarin een harmonie is gevonden tussen verschillende belangen en verantwoordelijkheden. Dit zal onvermijdelijk

⁸⁴ Kagwanja, ‘Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources’, 328.

⁸⁵ Ahram Online, ‘Egypt set to conclude studies on South Sudan dam’, (versie 18 april 2014), <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/99263/Egypt/Politics-/Egypt-set-to-conclude-studies-on-South-Sudan-dam.aspx> (18 april 2014).

⁸⁶ Swain, ‘Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate’, 697.

⁸⁷ K.L. Larson, ‘Water Encyclopedia: Hydrosolidarity’, <http://www.waterencyclopedia.com/Hy-La/Hydrosolidarity.html> (22 oktober 2013).

leiden tot unanieme steun en collectieve actie.⁸⁸ Watersolidariteit is een innovatieve benadering waarin collectieve actie, onafhankelijke en gedeelde verantwoordelijkheid een rol spelen. Eén van de belangrijkste doelen is de goede organisatie van gedeelde water bronnen, maar het belangrijkste gereedschap is geïntegreerd waterbronnenbeheer. Dit beheer vergt een eerlijk en gegrond beleid met sterke instituties, een hoge mate van samenwerking en flexibiliteit onder de belangstellenden. Watersolidariteit kan legitimiteit ontleen aan de gemeenschap die belang heeft aan gemaakte afspraken over internationale rivieren. Internationale waterzekerheid kan worden bereikt als de aandacht verschuift van competitieve nationale belangen naar het zoeken van gemeenschappelijke voordelen.⁸⁹

Binnen het NBI is het bereiken van watersolidariteit een speerpunt, zodat de bestaande status quo wordt doorbroken en een eerlijke verdeling van het Nijlwater gerealiseerd. Zoals eerder aangegeven is Egypte de dominante stroomafwaartse staat en controleert het de Nijl door middel van historische verdragen. Egypte heeft geografisch gezien de minste macht over de Nijl, maar juridisch, economisch en militair gezien is het de sterkste. Deze macht kan Egypte op twee manieren inzetten. Om te beginnen steunt het waterprojecten in stroomopwaartse oeverstaten om zo te laten zien dat het bereid is om samen te werken. Opvallend is echter dat Egypte geen projecten steunt die de loop van de Nijl op zodanige wijze beïnvloeden dat het merkbaar is. Verder is Egypte in staat om samenwerking tegen te gaan of te dwarsbomen. Het wordt voor Egypte steeds lastiger om het verdrag van 1959 te verdedigen in multilaterale onderhandelingen, omdat stroomopwaartse staten een blok beginnen te vormen.⁹⁰ Egypte gebruikt allerlei manieren om tijd te rekken zodat een eerlijker verdeling van water niet tot stand komt. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het dwarsbomen van het CFA door het verdrag niet te tekenen. Door open te staan voor samenwerking wordt er door Egypte als het ware tijd gekocht om de echte beslissingen uit te stellen. Egypte wil rechten uit gesloten verdragen niet opgeven, maar ziet geen andere mogelijkheid dan mee te werken om via die weg nog zoveel mogelijk tijd te rekken. Deze motieven zijn echter niet te vergelijken met de doelstelling van watersolidariteit, waarin landen een grensoverschrijdend perspectief dienen te hebben ten aanzien van samenwerking en de behoeftes van buurlanden.

⁸⁸ MSN Encarta, 'Definition of Solidarity', http://uk.encarta.msn.com/dictionary_1861781303/solidarity.html?partner=orp (18 oktober 2013).

⁸⁹ P. Wouters, S. Vinogradov, B. Magsig, 'Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It ...', *Yearbook of International Environmental Law* (2009) 98-134.

⁹⁰ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 166.

De politicologen Mark Zeitoun, Naho Murimachi en Jeroen Warner maken een onderscheid tussen zachte en harde macht in de politieke arena van waterconflicten. Gebruik van harde macht resulteert in het gebruik van geweld, terwijl zachte macht de macht van het discours en ideeën is om een bepaald beleid te beïnvloeden.⁹¹ Zachte macht resulteert in de (natuurlijke) acceptatie van beslissingen of plannen die in eerste instantie oneerlijk lijken. Samenwerking die in essentie ongelijk is, wordt geaccepteerd door de betrokken partijen en vindt hierdoor plaats zonder dat iemand er nog kritische vragen over stelt.⁹² In situaties van grensoverschrijdende waterconflicten blijkt de dominante partij, de hegemoon, zachte macht vaak te gebruiken om de uitkomst van een conflict te beïnvloeden.⁹³ Hierdoor worden oneerlijke hegemonie verhoudingen in een bepaalde regio eerder in stand gehouden dan veranderd, wat gunstig is voor de meest dominante partij, in dit geval Egypte.⁹⁴ De stroomopwaartse oeverstaten kunnen minder gebruik maken van zachte macht, doordat Egypte vrijwillig heeft ingestemd met deelname aan het NBI. Samenwerking kan dus worden gezien als een slimme zet van Egypte om de gemoederen rustig te houden. Het snoert de mond van kritische woordvoerders uit het stroomopwaartse blok.⁹⁵ Op het moment dat Egypte instemde met het NBI, kon Ethiopië onmogelijk achter blijven. Het zou politiek en economisch ongunstige effecten hebben gehad als Ethiopië besloot het spel niet mee te spelen. Egypte dwong Ethiopië op die manier tot een keuze: niet meedoen of genoeg nemen met een, niet optimale, maar wel betere situatie.⁹⁶

De meest effectieve vorm van zachte macht is als bepaalde onderwerpen überhaupt niet op de agenda terecht komen. De uitkomst van een probleem staat al vast en daar wordt niet meer aan getwijfeld, een vorm van tunnelvisie.⁹⁷ Egypte herhaalt bijvoorbeeld continu dat het geen conflict heeft met Ethiopië. Dit is een strategie om het probleem te bagatelliseren en minder groot te laten lijken. Volgens Ana Cascao, onderzoekster bij het waterinstituut van Stockholm, is dit één van de redenen waarom het de Wereldbank is gelukt om het NBI op te zetten. Door de woorden conflict en herverdeling te omzeilen in het taalgebruik is het gelukt om voormalig vijandelijke staten met elkaar in gesprek te krijgen.⁹⁸ Men kan zich natuurlijk

⁹¹ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 161.

⁹² Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 160.

⁹³ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 161.

⁹⁴ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 165.

⁹⁵ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 167.

⁹⁶ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 168.

⁹⁷ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 163.

⁹⁸ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 167.

wel afvragen of dit niet een vorm van ontkennen van het probleem is, waardoor de echte wortels van het conflict blijven bestaan.

In de praktijk blijkt dus dat een oneerlijke regeling of afspraak geaccepteerd wordt door de internationale gemeenschap door het gebruik van zachte macht. De externe partijen bij het NBI zorgen er bijvoorbeeld voor dat het conflict niet verder uit de hand loopt, maar bieden ook geen definitief antwoord. Het CFA is nog steeds niet gerealiseerd waardoor een oplossing nog op zich laat wachten. Het tijdelijke karakter van het NBI zorgt ervoor dat de wortels van het conflict voorlopig nog niet zijn opgelost. Er is sprake van een ogenschijnlijke vorm van samenwerking, omdat het dominante Egypte veel bepaalt. De stroomopwaartse partijen hebben officieel ingestemd met de samenwerking, maar hadden in de praktijk geen beter alternatief. *'The seeds of grievance that may grow with time. The consent of the weaker side may have been given for strategic reasons or under coercive circumstances, but should not be interpreted uncritically to mean the quality of the transboundary water interaction is always as it is sometimes portrayed'*.⁹⁹

2.5 Conclusie

Het NBI heeft als doel om de oeverstaten samen te brengen en consensus te bereiken. Inderdaad is er resultaat geboekt door kleine infrastructurele projecten te realiseren en meer dialoog op te zetten tussen landen, maar het cruciale vraagstuk van de toekomstige waterverdeling wordt vooruit geschoven. Met name de verdeling van water tussen Egypte, Soedan en Ethiopië blijft een gevoelig onderwerp. Een zwak punt binnen het NBI is dus het gebrek aan concrete oplossingen voor onderlinge grote geschillen. In het NBI wordt de Nijl beschouwd als een gemeenschappelijk goed waar de staten een gedeelde verantwoordelijkheid voor hebben.¹⁰⁰ Er wordt daarom aangestuurd op meer samenwerking in plaats van unilateraal handelen door staten. Om verdere samenwerking tussen staten te bewerkstelligen is daarnaast gekozen voor het subsidiariteitsbeginsel. Vanuit dit beginsel wordt er zoveel mogelijk op het laagste politieke niveau samengewerkt aan het oplossen van problemen. Door meer onderling begrip leken de oeverstaten minder recht tegenover elkaar te staan.¹⁰¹ Desalniettemin kunnen er kritische kanttekeningen geplaatst worden bij het NBI en

⁹⁹ Warner, Zeitoun en Mirumachi, 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', 173.

¹⁰⁰ Williams, 'Nile co-operation through hydro-realpolitik?', 1189.

¹⁰¹ El Zain, Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile, 424.

het doel om watersolidariteit te bewerkstelligen. De Wereldbank heeft zichzelf op de borst geklopt voor het creëren van een platform voor een samenwerkingsverband en legaal raamwerk voor het Nijlwater, maar dit doel lijkt ver weg door de discussies over artikel 14b in het CFA. Daarnaast stellen de oeverstaten weinig geld beschikbaar aan het NBI voor de ontwikkeling van de programma's. De uitvoering hiervan is in grote mate afhankelijk van buitenlandse investeringen.¹⁰² Er is een duidelijk gebrek aan betrokkenheid van de oeverstaten zelf, wat vraagtekens oproept bij de duurzaamheid van samenwerking op de lange termijn. Het NBI gaat vijandelijkheid inderdaad tegen, maar Egypte deelt nog steeds de lakens uit in het Nijlbekken met alle negatieve gevolgen van dien voor de overige oeverstaten. Er werd ingezet op sociaaleconomische ontwikkeling in het Nijlbekken door watersolidariteit, maar in de realiteit hebben oeverstaten nog steeds de meeste prioriteit liggen bij nationale belangen in plaats van grensoverschrijdend beleid ten aanzien van water. Als waterstress omslaat naar waterschaarste, worden waterprojecten sneller gerealiseerd wat leidt tot toenemende onenigheden tussen oeverstaten.¹⁰³ Unilateraal handelen buiten het geplande CFA om zal echter op de lange termijn leiden tot een verliessituatie.¹⁰⁴

De voordelen voor Egypte, Soedan en Ethiopië van een gezamenlijk optreden zijn duidelijk, maar toch blijkt samenwerking lastig. Egypte gebruikt zijn dominante positie door in te stemmen met samenwerking, maar daarin weinig stappen te zetten richting een nieuwe waterverdeling. Het lukt Egypte daarmee om tijd te rekken en nog niet tot een nieuw verdrag te komen. De stroomopwaartse staten geven Egypte deze ruimte, omdat er voor hen geen beter alternatief is. Inmiddels is het zover dat de stroomopwaartse landen niet vanzelfsprekend meer rekening houden met de formele rechten van Egypte en Soedan. De nationale belangen dreigen dan de samenwerkende belangen te overstijgen, waardoor de kans op multilaterale samenwerking weer afneemt en unilateraal handelen hoogtij viert. Hoofdstuk 3 zet uiteen waarom samenwerking en collectieve actie moeilijk te realiseren is. Verder worden er condities geschetst voor een succesvolle samenwerking en van daaruit verklaart waarom het NBI en de CFA tot nu toe geen antwoord hebben geboden voor het conflict. Tevens wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de mogelijke toekomstperspectieven van het Nijlbekken.

¹⁰² Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 752.

¹⁰³ Wiebe, 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', 754.

¹⁰⁴ Metawie, 'History of Cooperation in the Nile Basin', 48.

Hoofdstuk 3 - Unilaterisme viert hoogtij in het Nijlbekken

‘Cooperation is hard to achieve and even more difficult to sustain, and when efforts collapse, conflict and resource destruction often are the consequences.’¹⁰⁵

Waterbury brengt in zijn boek *The Nile Basin: Determinants of Collective Action* duidelijk een aantal punten over de totstandkoming van collectieve actie naar voren: het is moeilijk te bestendigen, het leggen van een stevige basis voor samenwerking is cruciaal, het is lastig om te behouden en het creëren van een samenwerkingsregime kan vele decennia kosten. Sinds de jaren '60 hebben er verschillende vormen van samenwerking plaats gevonden in het Nijlbekken. Het gros hiervan is echter opgeheven of langzaam verwaterd. Volgens Waterbury is dit te verklaren doordat oeverstaten in het Nijlbekken geen onderlinge solidariteit hebben door het ontbreken van gemeenschappelijke normen en waarden en een gevoel van gemeenschap: *‘The Nile riparians share neither common norms nor any sense of community. Any compact among them will have to be purely utilitarian which means, in turn, that rational, interest-based explanations of cooperation and non-cooperation should work well.’¹⁰⁶* Collectieve actie is dus een langdurig proces, waardoor het wellicht te vroeg is om te concluderen of het NBI succesvol is geweest of niet. Het werkelijke effect zal pas in retrospectief adequaat gemeten kunnen worden. Wel kunnen de veranderingen ten aanzien van watersolidariteit in kaart worden gebracht, vijftien jaar na de oprichting van het NBI. Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele algemene kenmerken van samenwerking tussen staten. Verder verklaart dit hoofdstuk waarom samenwerking in het Nijlbekken een unilateristische wending neemt en welke effecten dit heeft op het doel van watersolidariteit. Tot slot wordt er aandacht besteed aan welke condities nodig zijn voor een succesvolle samenwerking en komen enkele toekomstperspectieven aan bod.

3.1 De kern van samenwerking

‘More common are processes spanning decades’.¹⁰⁷

Volgens Waterbury is er in het Nijlbekken sprake van vrijwillige samenwerking door alle oeverstaten. Hij spreekt over een regime dat gebaseerd is op bereidwillige toenadering en het

¹⁰⁵ Waterbury, *The Nile Basin*, viii.

¹⁰⁶ Waterbury, *The Nile Basin*, 33/34.

¹⁰⁷ Waterbury, *The Nile Basin*, 50.

vinden van een gezamenlijke oplossing. Er kan van een regime worden gesproken als deze in staat is om een langdurige oplossing te bieden voor een collectief actie probleem.¹⁰⁸ Een aantal actoren vormen samen een regime; de uitvoerende instanties en beleidsmakers van de staten zelf, de internationale donorinstanties en regionale ontwikkelingsbanken en de multinationals/bedrijven die geïnteresseerd zijn in een (ontwikkelings) land.¹⁰⁹ Een regime ontstaat vaak onder leiding van een dominante partij die regels en/of instituties oplegt. Omdat de dominante partij zijn regels dient te implementeren en te controleren, is een opgelegde of hiërarchische oplossing echter kostbaar. Door deze kosten is collectieve actie niet altijd aantrekkelijk voor de dominante partij en zal deze vaak kiezen voor het eigenbelang. Samenwerking wordt bemoeilijkt door een aantal obstakels. Onverschilligheid kan een probleem zijn, omdat oeverstaten de voordelen zien, maar ze er niets aan doen om de voordelen te verwezenlijken. Daarnaast zien staten soms de voordelen niet of begrijpen ze deze niet door onwetendheid. Verder is samenwerking vaak een kwestie van politieke wil en het stellen van prioriteiten. Regelmatig worden expertise en geld ingezet voor andere dingen dan samenwerking.¹¹⁰ Degenen die zeer enthousiast zijn moeten de minder enthousiaste partijen tegemoet komen om te zorgen dat ze wel participeren in het initiatief. In het geval van het Nijlbecken zijn de stroomopwaartse staten de staten met de grootste behoefte aan samenwerking, maar echter ook degenen die (economisch) minder machtig zijn en daardoor bepaalde kosten niet kunnen voorschieten of niet in staat zijn de kar te trekken.¹¹¹

De Amerikaanse politicoloog Abram Chayes en zijn vrouw Antonia Chayes hebben vastgesteld dat de meeste landen zich grotendeels aan gesloten verdragen houden. Dit is te verklaren doordat de landen een grote hoeveelheid tijd en geld investeren in de onderhandelingen, waardoor onderlinge banden ontstaan.¹¹² Deze denkwijze valt onder de stroming van het internationaal liberalisme, waar men uitgaat van een steeds nauwer verbonden wereldgemeenschap. Bij het naleven van verdragen, vormt de *appearance of compliance* een strategie voor staten die eigenlijk niet willen samenwerken, maar wel de schijn op willen houden uit angst voor bijvoorbeeld sancties.¹¹³ Indien een staat kan profiteren van een opgestelde samenwerking, zonder daar iets voor te moeten opgeven zal het individu eerder een vrijbuitershouding aannemen. Zelfs de meest vrijwillige samenwerking heeft

¹⁰⁸ Waterbury, *The Nile Basin*, 18. (Krasner 1983b:2)

¹⁰⁹ Waterbury, *The Nile Basin*, 26.

¹¹⁰ Waterbury, *The Nile Basin*, 33.

¹¹¹ Waterbury, *The Nile Basin*, 54.

¹¹² (1990-1995)

¹¹³ Waterbury, *The Nile Basin*, 21.

controle en toepassing van sancties nodig tegen afvallers van het regime.¹¹⁴ Indien afvalligheid niet wordt gestraft, zullen meer staten zich als een vrijbouter gaan gedragen tot dat er niks meer over is van het gemeenschappelijke goed. Sancties tegen afvallige staten kunnen niet te streng zijn, omdat dit voor partijen een prikkel is om zich aan de samenwerking te onttrekken die vervolgens niet meer effectief is. Omdat de sancties niet zo verstrekkend kunnen zijn, is de verleiding voor staten dus groot om zich niet volledig in te zetten, maar wel van de voordelen van samenwerking te profiteren.¹¹⁵ Dit scenario komt overeen met de houding van Egypte, die medewerking verleent aan samenwerking om zo lang mogelijk de verworven rechten te behouden. De coördinatie van samenwerking kost opofferingen en geld, voor sommige partijen meer dan anderen. Daarom is het handig om gezamenlijke instituties op te zetten voor de handhaving van regels om zo kostenpost te verkleinen.

3.2 Groeiende unilaterale actie

‘The temptation for unilateral project development is increasingly high, in particular when considering how the NBI and the ongoing multilateral cooperation have so far failed to deliver results as facts on the ground.’¹¹⁶

Onrusten in Soedan en Ethiopië maakte het voor Egypte in de 20^e eeuw eenvoudig om de toevoer van water veilig te stellen. De buurlanden hadden urgentere problemen die hun aandacht vroegen dan het toe-eigenen van water. Egypte heeft in de jaren '70 het startsein gegeven voor unilateristisch handelen in het Nijlgebied met de bouw van het Al-Salaam of Peace Canal. In dit project werd er een kanaal gelegd richting de Sinai woestijn, om de woestijn een leefbare plek te maken voor het groeiend inwonersaantal. Er volgde protest vanuit Ethiopië op dit plan, mede omdat het kanaal uiteindelijk zou bijdragen aan de watervoorziening van Israël. Er deden echter ook geruchten de ronde dat Ethiopië plannen maakte voor de bouw van dammen met behulp van Israël. In 1979 dreigde President Sadat met oorlog om het water veilig te stellen: *‘any action that would endanger the water of the Blue Nile will be faced with a firm reaction on the part of Egypt even if that action should lead to war’.*¹¹⁷ Egypte lapte verdere kritiek aan zijn laars en voelde zichzelf gesteund door de historisch verworven rechten. Hiermee zette Egypte een individualistische toon voor de

¹¹⁴ Waterbury, *The Nile Basin*, 17.

¹¹⁵ Waterbury, *The Nile Basin*, 22.

¹¹⁶ Cascão, ‘Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?’, 262.

¹¹⁷ D. Kenie, ‘Egypt and the Hydro-Politics of the Blue Nile River’, *Northeast African Studies* 6 (1999) 141-169, 157.

manier van politiek bedrijven in het Nijlbekken.¹¹⁸ Tussen 1995 en 2000 werden stroomopwaartse oeverstaten gesteund door de Verenigde Staten bij het bestrijden van honger en armoede.¹¹⁹ Mede hierdoor zijn de stroomopwaartse oeverstaten economisch sterker en politiek meer stabiel geworden. De oeverstaten bleken in toenemende mate in staat om potentiële capaciteiten van het Nijlwater te realiseren en daarmee ontwikkeling in het land te bevorderen.¹²⁰ De beschikbare financiële middelen van China hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de mogelijkheid om waterprojecten te starten in stroomopwaartse landen. Bij het gebrek aan financiering door het Westen is er een gat ontstaan aan financiële middelen voor waterprojecten in stroomopwaartse gebieden dat China nu grotendeels opvult.¹²¹ Bestaande multilaterale samenwerkingsprocessen hielden stroomopwaartse landen blijkbaar niet tegen om te starten met de bouw van waterprojecten. Een belangrijk gevolg van het unilateraal handelen van stroomopwaartse landen is de afbrokkelende dominantie van Egypte over de Nijl.¹²² Egypte bevindt zich in een toenemende onzekere en afhankelijke houding, doordat buurlanden projecten starten die het niet kan tegenhouden, maar die wel de watertoevoer beïnvloeden. Sinds de oprichting van het NBI is het doel van de stroomopwaartse staten, met name Ethiopië, een verdrag waarin ze meer water toebedeeld krijgen. Tot op heden lijkt het CFA geen kans van slagen te hebben, waardoor unilaterale projecten met of zonder de toestemming van stroomafwaartse landen een aantrekkelijk alternatief vormen.¹²³ Egypte doet ook een duit in het zakje om de verhoudingen op scherp te stellen. Uit angst om rechten te verliezen, probeert het nieuwe rechten te verwerven door projecten op te zetten waarmee de Egyptische afhankelijkheid van water toeneemt. Vanuit het Toshka New Valley project worden nieuwe woongebieden ontworpen in de woestijn om een woonplaats te bieden aan de groeiende bevolking in Egypte. Voor het opzetten en onderhouden van deze leefgemeenschappen in een nieuwe Nijl vallei is veel water nodig.

Unilaterale ontwikkelingen kunnen het samenwerkingsproces verstoren en/of in gevaar brengen.¹²⁴ Ondanks de samenwerking vanuit het NBI lijkt het verkrijgen van water soevereiniteit nog altijd de meest gangbare strategie te zijn voor oeverstaten. Het gaat om het verkrijgen en vasthouden van macht. Oeverstaten proberen een steeds grotere hoeveelheid

¹¹⁸ Waterbury, *The Nile Basin*, 49.

¹¹⁹ Waterbury, *The Nile Basin*, 16.

¹²⁰ Cascão, A. E. 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', *Water Alternatives* 2 (2009) 245-268, 250.

¹²¹ Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 260.

¹²² Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 251.

¹²³ Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 256.

¹²⁴ Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 262.

water naar zich toe te trekken en daarover rechten te verkrijgen. Daarmee is het duidelijk dat het NBI tot nog toe heeft gefaald in het realiseren van de gemeenschappelijke visie, het realiseren van een effectief raamwerk en het solidere van meer watersolidariteit. Er valt een machtsrealistische trend te ontdekken in de politieke arena van het Nijlbecken. Ondanks samenwerking en intensief overleg lijkt het internationaal liberalisme en daarmee een groeiende watersolidariteit moeilijk te realiseren. Het NBI is vooral gericht geweest op de potentiële voordelen van samenwerking, maar daardoor is het belangrijkste obstakel voor onderlinge solidariteit niet overwonnen, namelijk het oplossen van de discussie over de verdeling van het water door de verdragen.¹²⁵

Het NBI is niet in staat om landen aan te spreken op hun unilaterale beleid, omdat het NBI geen legale status heeft en er bovendien nog steeds geen overeenstemming is gesloten over het CFA. Het trage overleg en het gebrek aan duidelijke voordelen moedigen oeverstaten aan om unilateraal handelen te verkiezen boven samenwerking. Of zoals Waterbury stelt: “...in the end, national factors are still the main determinants for collective action”.¹²⁶ Hoewel de nadruk steeds meer op unilaterale projecten begint te liggen, is het volgens Ana Cascão belangrijk te beseffen dat unilaterialisme en samenwerking in de toekomst niet kan worden gecombineerd. Volgens haar vormt deze wederzijdse uitsluiting de hoeksteen van het huidige dilemma in het Nijlbecken. Indien er geen noodzaak of vraag meer bestaat tot samenwerking zal het NBI zijn *raison d’être* verliezen en uiteindelijk verdwijnen.¹²⁷

3.3 Conditie voor een succesvolle samenwerking

‘The necessary, but far from sufficient, initial condition is that there be some consensus among the potential parties to a regime that it is to be preferred to the status quo.’¹²⁸

Collectieve actie is telkens een uniek proces, waar geen logische verklaring of een handleiding voor bestaat.¹²⁹ Het is daarbij gemakkelijker te verklaren waarom samenwerking niet tot stand komt dan wel. Ondanks dat er geen vast protocol bestaat om tot collectieve actie te komen, is er een aantal condities vast te stellen die collectieve actie kunnen bevorderen. Volgens Waterbury is de belangrijkste conditie dat samenwerking een beter

¹²⁵ Cascão, ‘Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?’, 263.

¹²⁶ Cascão, ‘Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?’, 263.

¹²⁷ Cascão, ‘Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?’, 264.

¹²⁸ Waterbury, *The Nile Basin*, 53.

¹²⁹ Waterbury, *The Nile Basin*, 18.

alternatief verschaft dan de huidige status quo. Het creëren van een regime neemt gedragsverandering met zich mee, de opoffering van sommige belangen, het opzetten van administratieve organisatie en het trainen van experts. De verdeling van deze kosten is echter lastig: wie moet er meer of minder inleveren en op basis waarvan.¹³⁰ De betrokken partijen moeten inzien dat er geen optimale oplossing bestaat, maar dat het alternatief wel meer voordelen biedt. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft de hegemone partij, Egypte, weinig belangstelling om samen te werken. Het heeft belang bij het behouden van de huidige status quo, omdat een alternatieve oplossing waarschijnlijk minder water rechten met zich mee brengt. Egypte, Soedan en Ethiopië bevinden zich volgens de theorie van Helga Haftendorn in een *rambo situatie*: ‘*all running water conflict are asymmetrical conflicts – so called rambo situations whereby there is a state or states that control a river’s source or upper flow, placing the lower lying riparian states at a disadvantage*’.¹³¹ De puzzel is hoe deze status quo kan worden doorbroken zodat de machtige staat zijn positie los laat en tot een overeenstemming komt met de andere oeverstaten. Een oplossing zal pas gevonden worden indien de machtige staat, Egypte, bereid is om zijn rechten op te geven en te onderhandelen over eventuele politieke, financiële compensatie. De *rambo situatie* verandert dan in een *dilemma situatie*, waarin Egypte begint los te komen van zijn vastgeroeste beweegredenen. Een externe partij kan een bijdrage leveren aan het openbreken van het conflict door onderhandelingen te starten of sancties/beloningen te bepalen.¹³² In het Nijlconflict heeft vooral de Wereldbank deze rol op zich genomen. De inmenging van externe Westerse partijen heeft inderdaad een tijdelijke bijdrage geleverd, maar nog niet geresulteerd in een langdurige oplossing. Het bouwen van nieuwe internationale instituties blijkt echter inefficiënt en een voedingsbodem voor nieuw conflict.¹³³ Een dominante staat kan ook tot onderhandelen overgaan indien er zich een verzuimconditie voordoet. In deze situatie zullen alle betrokkenen, inclusief de dominante staat, in een slechtere situatie terecht komen indien er geen samenwerking plaats vindt. Doordat samenwerking noodzakelijk is, zal de bereidwilligheid voor het zoeken van een oplossing toenemen.¹³⁴ In het Nijlbecken is een toenemende waterschaarste, maar deze is nog niet zo nijpend dat samenwerking uit pure noodzaak moet ontstaan om te overleven. Hierdoor is er een gebrek aan motivatie van oeverstaten om snel en doortastend te opereren.

¹³⁰ Waterbury, *The Nile Basin*, 41.

¹³¹ Haftendorn, ‘Water and International Conflict’, 52.

¹³² Haftendorn, ‘Water and International Conflict’, 63.

¹³³ Haftendorn, ‘Water and International Conflict’, 68.

¹³⁴ Haftendorn, ‘Water and International Conflict’, 64.

Robert Rangeley, de vicepresident van de afdeling Behoud en Atlantische regio van het Wereld Natuur Fonds in Canada, heeft in 1994 onderzoek gedaan naar verschillende organisaties met betrekking tot water. Zijn conclusie is dat de minst succesvolle organisaties degenen zijn met veel oeverstaten en een complexe set van doelen. De meest succesvolle organisaties zijn die met simpele initiatieven met concrete agendapunten.¹³⁵ Ook Waterbury ziet het werken op kleinere schaal als een essentieel onderdeel voor het opbouwen van een regime: *'I have cited the risk of sub-basin collusion at the expense of the basin as a whole, but building a regime at the sub-basin level could also be a stepping-stone to basin wide institutions.'*¹³⁶ Het creëren van een regime is een lang proces dat decennia kan duren. Waterbury stelt daarom voor om beleidsstappen op nationaal en lokaal niveau te zetten op het gebied van effectief gebruik van water en bescherming van de natuur. Op die manier begint ieder land onafhankelijk van elkaar met het implementeren van de beste strategieën en wordt er een basis gelegd voor regionale samenwerking in de toekomst. Deze lokale en nationale inspanningen zouden op de langere termijn kunnen samenvloeien in een Nijlbecken breed akkoord. *'The optimal CA (collective action) organization is large in size but decentralized in structure.'* Op een kleiner niveau werken sociale verplichtingen/controle veel beter door dan in grote groepen. Dit is de reden dat een kleinere groep effectiever is en betere resultaten behaalt.¹³⁷ Als deze conclusie wordt vertaald naar het NBI, blijkt het initiatief te ambitieus in het betrekken van alle oeverstaten bij de eerlijke verdeling van water en het creëren van watersolidariteit onder tien oeverstaten. Desalniettemin had het NBI wel als doel om projecten te realiseren op lagere niveaus in de samenleving, zodat de bevolking het meeste voordeel behaalde. Toch blijkt de theorie op te gaan dat het NBI te groot is en het doel te complex en dat dit niet gecompenseerd kan worden met het werken op subniveau. Dit wordt ook bevestigd door John Walter Garumba, die vanuit het maatschappelijk middenveld betrokken is bij het NBI: *'communities are not involved at the grassroots and the initiative is mainly active on political and governmental level'*.

Om tot een eerlijke en daarmee ook langdurige overeenkomst te komen voor alle betrokken landen zijn accurate metingen een belangrijke conditie om een goede vergelijking tussen landen te maken.¹³⁸ De internationale donorgemeenschap is over het algemeen zeer gretig om onderzoeken te bekostigen die meer data genereren. Al in 1977 bepleitte

¹³⁵ Waterbury, *The Nile Basin*, 39.

¹³⁶ Waterbury, *The Nile Basin*, 40.

¹³⁷ Waterbury, *The Nile Basin*, 54.

¹³⁸ Waterbury, *The Nile Basin*, 44.

waterexpert Marlin Falkenmark toenemende kennis: *'the basis for all our efforts towards a more intelligent use and maintenance of the global water resources is knowledge in the approach to practical problems.'*¹³⁹ Ook tijdens de uitvoering van beleidsplannen zijn gedetailleerde gegevens zoals kosten, metingen, watervervuiling en medewerking controleren van groot belang. Sinds het verdrag van 1959 is er binnen de samenwerkingsinitiatieven ontelbaar veel informatie en data verzameld. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 loopt het implementeren van het CFA nu vast op artikel 14b en het aanzienlijke schade principe. Onderhandelingen hebben niet kunnen voorkomen dat landen in een ellenlange discussie terecht zijn gekomen over de definitie van gelijkheid. Een aanbeveling is om beide principes los te laten en te kijken naar alternatieve manieren van gelijke verdeling. Steven Brichieri-Colombi (1996) heeft bijvoorbeeld een procedure bedacht voor het toewijzen van rechten aan oeverstaten op basis van een aantal criteria. De hoeveelheid water dient niet te worden aangegeven in absolute getallen maar in percentages van het geheel. Huidige verdragen maken veelal gebruik van vaste hoeveelheden waardoor er onenigheid ontstaat als er onverwachte schommelingen in het volume voorkomen. Er dient daarbij rekening te worden gehouden met de hoeveelheid water dat via de grens een land binnenkomt en bijdraagt aan het totale volume water in een land. Om tot een eerlijkere verdeling te komen kan verder het percentage van de bevolking worden berekend dat afhankelijk is van het Nijlwater, in plaats van uit te gaan van de gehele bevolking. Daarnaast kan in kaart worden gebracht hoeveel land geschikt is voor irrigatie met water uit de rivier en tot slot kan als alternatief de hoeveelheid bruikbaar water beschikbaar in reservoirs, regenwater en opgeslagen water worden berekend. Om een conflictsituatie te voorkomen is het verder wenselijk om gemaakte afspraken periodiek te beoordelen en eventueel aan te passen indien één van de parameters is veranderd.¹⁴⁰ Volgens Waterbury is het uiterst belangrijk dat verdragen en onderhandelingen flexibel blijven.¹⁴¹ Verdragen moeten kunnen worden aangepast als de situatie daarom vraagt.

Het verminderen van waterschaarste is een belangrijke conditie voor meer samenwerking. Daarbij is het importeren van water een te duur alternatief. Wel zou de import van goederen kunnen toenemen die veel water nodig hebben om te verbouwen, dit wordt virtuele water handel genoemd.¹⁴² Er gaan ook stemmen op vanuit Israël om water te kopen

¹³⁹ M. Falkenmark, 'Water and Mankind – A Complex System of Mutual Interaction', *Ambio; A journal of the human environment* 6 (1977) 3- 9.

¹⁴⁰ Waterbury, *The Nile Basin*, 44.

¹⁴¹ Waterbury, *The Nile Basin*, 55.

¹⁴² Waterbury, *The Nile Basin*, 46.

van Egypte in ruil voor techniek om water duurzamer te gebruiken.¹⁴³ Verder kunnen technologische innovaties leiden tot een efficiënter gebruik van water. Er kan meer gedaan worden met minder water of meer met dezelfde hoeveelheid water. Daarnaast kunnen het verzamelen van regenwater en een betere controle van opgeslagen water een bijdrage leveren aan minder schaarste. De afwatering of het droogleggen van de Sudd moerassen in Zuid-Soedan zou kunnen leiden tot minder verdamping en een hoger volume aan water dat door de Nijl stroomt.¹⁴⁴ Tot slot zou er overleg moeten plaats vinden over ongebruikt water binnen de quota van het verdrag van 1959. Soedan consumeert ongeveer 5 miljard m³ minder dan de toegestane hoeveelheid water uit het verdrag van 1959. Dit water wordt vervolgens door het stroomafwaartse Egypte geclaimd, terwijl het de waterschaarste in stroomopwaartse gebieden kan tegengaan.¹⁴⁵

3.4 Toekomst perspectieven

It is also the case that two riparians are considerably more powerful than the other eight: Egypt and Ethiopia. Egypt, however, is by far the most powerful riparian. While its ability to project it's strength may be waning, it still has a formidable veto-power. It has been successful in imposing the status quo for four decades, and it will surely shape any change in the status quo'.¹⁴⁶

Ondanks dat Egypte nog steeds zeer machtig is, kan gezegd worden dat de status quo aan het veranderen is. Egypte heeft niet langer een vanzelfsprekende dominantie over het water van de Nijl. Een teken van de afbrokkelende hegemonie is de onzekerheid die Egypte uit over unilaterale projecten van nabijgelegen oeverstaten. Begin maart 2014 heeft Egypte zelfs steun gezocht bij Saudi-Arabië om de bouw van de Renaissance Dam te stoppen.¹⁴⁷ In het verleden wist Egypte via de internationale donorgemeenschap de financiering van projecten tegen te houden. Tegenwoordig worden de projecten gerealiseerd met behulp van Chinese investeringen die geen toestemming van buurlanden vragen alvorens met de bouw te beginnen. Het is echter op te merken dat de veranderende machtsrelaties niet teweeg zijn

¹⁴³ Waterbury, *The Nile Basin*, 47.

¹⁴⁴ Waterbury, *The Nile Basin*, 87.

¹⁴⁵ Waterbury, *The Nile Basin*, 87.

¹⁴⁶ Waterbury, *The Nile Basin*, 167.

¹⁴⁷ A. Ayah, 'Egypt seeks Saudi help on Ethiopia water dispute' (versie 6 maart 2014), <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/egypt-ethiopia-renaissance-dam-nile-saudi-pressure.html#ixzz2wzHYuwGN> (20 maart 2014).

gebracht door het NBI of het CFA. De verandering die ontstaat, is een gevolg van verzet van stroomopwaartse oeverstaten tegen de Egyptische dominantie. Egypte heeft jarenlang een koers gevolgd waarbij samenwerking geen prioriteit kreeg, maar grotendeels door internationale druk werd afgedwongen. Het unilaterale handelen van stroomopwaarts gelegen gebieden komt voort uit een gevoel van rechtvaardiging voor de jarenlange oneerlijke behandeling. Het veranderen van de status quo, of *rambo situatie* volgens Haftendorn, is dus geen resultaat van een groeiende watersolidariteit. In tegenstelling: waterpolitiek in het Nijlgebied blijft een machtsspel, waarbij landen kiezen voor het nationale in plaats van het regionale belang. De kiem voor deze houding is decennia geleden geplant door Egypte en diens non-coöperatieve houding. Te verwachten valt dat Egypte daar zelf de zure vruchten van zal plukken, als stroomopwaartse oeverstaten in de toekomst hun eigen plan durven en kunnen trekken tegen de dominantie van Egypte in. Of zoals Ana Cascão het verwoordt: *'increasingly unilateralist trends demonstrate that Ethiopia may not wait for multilateral negotiations and agreements before it begins to develop its own hydraulic infrastructure.'*¹⁴⁸

De grootste nachtmerrie van Egypte is samenwerking tussen Ethiopië en Soedan over projecten rondom de Blauwe Nijl en irrigatie. Soedan is in het verleden een 'huwelijk' aangegaan met Egypte, maar een scheiding lijkt onvermijdelijk. De toekomst van Egypte is gebonden aan het ontwikkelen van landbouwgrond op een schaal dat onmogelijk goed gekeurd kan worden door Ethiopië en Soedan.¹⁴⁹ De internationale betrekkingen tussen Egypte en Ethiopië zijn momenteel verstoord doordat Ethiopië zonder toestemming van Egypte is gestart met de bouw van de Renaissance Dam in 2011. Egyptenaren zijn bang dat de dam de watertoevoer van het land zal verminderen en de bouw veroorzaakt daarom veel interne onrust. In een vergadering van het parlement op 4 juni 2013 onder leiding van toenmalige President Mursi, zei een partijleider van de Islamitische partij Islamist Nur Party het volgende: *'the dam constituted a strategic danger for Egypt, requiring Cairo to support Ethiopian rebels which would put pressure on the Ethiopian government'*. Hieruit blijkt de angst binnen de Egyptische politiek over unilateraal handelen van buurlanden zoals Ethiopië.¹⁵⁰ De planning van de Renaissance dam staat al op de agenda sinds de jaren '60, maar de bouw van het project is pas in 2013 begonnen. Het project kost 4,8 biljoen dollar,

¹⁴⁸ Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 256.

¹⁴⁹ Waterbury, *The Nile Basin*, 148.

¹⁵⁰ Al-Akhbar, 'Egypt politicians discuss sabotaging Ethiopian dam on live TV' (versie 4 juni 2013), <http://english.al-akhbar.com/node/15999> (17 maart 2014).

waarvan China een groot gedeelte financiert.¹⁵¹ Ethiopië kan momenteel veel internationale steun verwachten vanuit het Westen, omdat het land een belangrijke stabiliserende functie heeft. Vergeleken met Soedan en Egypte is het land namelijk het enige politiek stabiele land in de regio. De internationale gemeenschap vreest dat Soedan, Egypte en ook Somalië broeiplaatsen zijn voor terrorisme door het ontbreken van een stabiele regering. Hierdoor heeft het Westen er belang bij dat Ethiopië politiek en economisch vooruitgang boekt en durft daarom geen harde taal te uiten tegen Ethiopië over bijvoorbeeld het unilateraal handelen. Daarnaast is de bevolking van Ethiopië grotendeels aanhanger van de Orthodox Ethiopische kerk en kan daarom ook op steun van Israël rekenen. Ethiopië bevindt zich nu eindelijk in een positie waarin het ook unilateraal durft te handelen. Er vindt een omgekeerd scenario plaats dan een aantal decennia geleden. Egypte kon toentertijd gebruik maken van de instabiele situaties in omringende oeverstaten om een groot gedeelte van het volume van de Nijl zeker te stellen. Ethiopië heeft dat kunstje afgekeken en maakt nu gebruik van de politieke crisis in Soedan en Egypte om zich meer water toe te eigenen. Desalniettemin roept de bouw van de dam ook nationaal veel discussie op. Door het ontstaan van een stuwmeer achter de Renaissance Dam, moet een groot aantal mensen hun dorpen verlaten. Er is nog geen adequate vervangende woonplaats gevonden voor dit deel van de bevolking. Ook de ecologische gevolgen zijn niet goed in kaart gebracht.¹⁵²

Er zijn drie mogelijke toekomstperspectieven te onderscheiden voor samenwerking tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. De politieke wil voor samenwerking kan worden hersteld en de doelen van het NBI worden gerealiseerd met het CFA als voornaamste resultaat. Een andere optie is een aangepaste versie van het NBI. Daarin zal regionale ontwikkeling voorop staan, maar gerealiseerd worden door unilaterale projecten. Alleen de projecten die bijdragen aan de gehele ontwikkeling van het gebied kunnen internationale steun verwachten. Tot slot bestaat er de mogelijkheid dat het NBI, net zoals eerdere initiatieven genoemd in hoofdstuk 2, uiteindelijk zal verdwijnen omdat oeverstaten geen voordelen meer denken te halen uit de samenwerking. Dit laatste scenario zou een ontmoedigend effect hebben op toekomstige samenwerking. Het NBI werd gezien als hét redmiddel om langdurige samenwerking te

¹⁵¹ A. Swain, 'Ethiopia's Dam Project Reflects Shifting Balance of Power in Nile Basin' (13 juni 2013), <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13018/ethiopia-s-dam-project-reflects-shifting-balance-of-power-in-nile-basin> (14 oktober 2013).

¹⁵² P. Kingsley, 'Nile dam study fails to stem the tide of Egyptian indignation towards Ethiopia' (versie 16 april 2014), <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/16/nile-dam-study-egyptian-indignation-ethiopia> (16 april 2014).

bewerkstelligen en kon daarom ook op veel internationale en financiële steun rekenen. Indien het NBI niet werkt, blijven er weinig alternatieven over.¹⁵³

3.5 Conclusie

Volgens Waterbury zijn veel noodzakelijke facetten voor collectieve actie aanwezig, zoals de collectieve erkenning van de noodzaak tot samenwerking. In zijn boek uit 2002 zegt hij echter over de status quo: *'Despite that, the status quo prevailing since 1959 is not yet under threat. The continued combination of a quasi-hegemon devoted to the status quo, the use of riparian resources for other priorities (war prominent among them), and the residual indifference of a number of riparians to the benefits of cooperation have rendered a new regime at best a dim and hazy prospect'*.¹⁵⁴ Tegenwoordig is er een duidelijke verschuiving van de status quo te onderscheiden tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. De (zachte) macht van Egypte in de regio werkt nog steeds door en Egypte heeft een grote vinger in de pap bij het bepalen van samenwerking. Echter is de toenemende macht van Ethiopië en Soedan evident en is het wachten op het moment dat deze landen zich openlijk en definitief gaan verzetten tegen de verdragstechnieken van Egypte op doortastende samenwerking. Een regime op basis van vrijwillige instemming, zoals Waterbury omschrijft, is dan wellicht ook een te optimistisch beeld van de situatie. Samenwerking vindt plaats, maar onder internationale druk en niet van harte. Het streven naar watersolidariteit lijkt tot op heden een onrealistisch doel. Indien unilateraal handelen oeverstaten meer voordelen blijft bieden, zal de samenwerking vanuit het NBI geen lange toekomst beschoren zijn.

¹⁵³ Cascão, 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', 264.

¹⁵⁴ Waterbury, *The Nile Basin*, 56.

Conclusie

*Ethiopia could rattle the status quo. The Sudan could smash it to smithereens.*¹⁵⁵

De machtsverhoudingen tussen Egypte, Soedan en Ethiopië zijn in grote lijnen niet veranderd na het opzetten van het NBI. Egypte behoudt nog steeds de dominante positie, door zijn rechten op te eisen uit koloniale verdragen. Het NBI heeft ervoor gezorgd dat oeverstaten aan tafel zijn gaan zitten met elkaar, maar van een nieuwe waterverdeling is nog geen sprake. Hoogstens kan gesteld worden dat de toegenomen samenwerking heeft geleid tot blokvorming. De stroomopwaartse staten verenigen zich meer en durven krachtiger uit te spreken richting Egypte. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het tekenen van de conceptversie van het CFA door zes stroomopwaartse oeverstaten in 2010, waarin het eerlijke verdeel principe wordt benadrukt en de oude verdragen teniet worden verklaard. Hiermee plaatsen de stroomopwaartse staten Soedan en Egypte in een hoek en tonen ze aan een blok te vormen ten opzichte van Egypte. Dit is echter het tegenovergestelde van het doel van watersolidariteit; namelijk wederzijds respect tussen de betrokken staten en een gemeenschappelijke visie ten aanzien van gedeelde wateren. Onderlinge watersolidariteit, zoals beoogt door het NBI, blijkt tot op heden een utopie.

In tegenstelling tot watersolidariteit overheerst momenteel het machtsrealisme in het Nijlbekken. Oeverstaten zijn bezig met het behartigen van hun eigenbelang en hoe zij zoveel mogelijk Nijlwater kunnen toe-eigenen. Deze houding manifesteert zich in unilaterale projecten die worden gestart door stroomopwaartse staten. Doordat de samenwerking via het NBI tot op heden weinig grote voordelen heeft opgeleverd en het CFA nog niet is gerealiseerd, neigen staten het nationale belang boven het regionale belang te stellen. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de bouw van de Renaissance Dam in Ethiopië. Ondanks het gebrek aan goedkeuring van Egypte is het land gestart met de bouw wat tot veel ophef heeft geleid in Egypte. Een belangrijke rol is hierbij weg gelegd voor Chinese investeerders. In tegenstelling tot Westerse ESA's bemoeien deze zich niet met politieke onderwerpen. Chinese investeerders behoeven geen goedkeuring van buurlanden alvorens financiële steun te verlenen aan projecten op de Nijl. In het verleden was Egypte in staat om dergelijke projecten tegen te houden door projecten af te keuren, waardoor ESA's geen geld beschikbaar stelden. Doordat stroomopwaartse landen nu gebruik kunnen maken van andere investeerders dan het Westen kunnen ze het zich permitteren om een toenemende unilaterale houding aan te nemen.

¹⁵⁵ Waterbury, *The Nile Basin*, 172.

Voor het NBI is het onmogelijk om in te grijpen in deze unilateristische trend, omdat het geen officieel instituut is.

Unilateralisme is verantwoordelijk voor zichtbare schuivende machtsrelaties tussen Egypte, Soedan en Ethiopië. Egypte deelt politiek en economisch gezien nog steeds de lakens uit en ontvangt significant de grootste hoeveelheid water, maar deze waterverdeling is niet zo vanzelfsprekend als het ooit is geweest. Naast de Chinese investeringen zijn Soedan en Ethiopië door economische groei en politieke stabiliteit vanaf de jaren '90 beter in staat gebleken om tegen de dominantie van Egypte op te boksen. De hegemonie van Egypte over het Nijlwater brokkelt dus langzaam af, waardoor er een einde lijkt te zijn gekomen aan voorgaande machtsverhoudingen. De verandering in de status quo is echter niet veroorzaakt door het NBI en neigt ook niet naar watersolidariteit. Het is het gevolg van onderling wantrouwen, gevoed door een lange geschiedenis van de strijd om water en een inmenging van nieuwe internationale partijen, zoals China.

De huidige samenwerking van het Nijlbecken is gekleurd door het verleden. Sinds de koloniale periode is het Nijlwater nooit eerlijk verdeeld geweest onder de oeverstaten. Er heerst een gevoel van ongelijkheid bij de stroomopwaartse staten, omdat deze meer water willen gebruiken voor de ontwikkeling van het land en het tegengaan van armoede dan door Egypte wordt toegestaan. Om het waterconflict niet te laten escaleren is geprobeerd een oplossing te zoeken via het multilaterale samenwerkingsverband, het NBI. Egypte bleek bereidwillig te zijn om via het NBI te onderhandelen over een nieuwe waterverdeling. Doordat Egypte bereid lijkt om concessies te doen ten aanzien van de beschikbaarheid over het Nijlwater, kan worden geconcludeerd dat de *dilemma situatie* van Haftendorn deels is bereikt. Het toestemmen tot samenwerking en het onderhandelen over een nieuw Nijlverdrag, het CFA, kan echter ook een strategie van Egypte zijn om tijd te rekken. Na de oprichting van het NBI zijn er vijftien jaren verstreken, waarin Egypte nog steeds zijn rechten ten aanzien van de Nijl heeft behouden. Egypte lijkt er belang bij te hebben om de *rambo situatie*, zoals beschreven door Haftendorn, zo lang mogelijk te behouden. In die situatie blijft Egypte de dominante partij en kunnen ze de samenwerking op zodanige wijze beïnvloeden dat een nieuwe waterverdeling voorlopig uitblijft. Inmiddels hebben zes landen het CFA ondertekend, maar dit is niet voldoende om het verdrag bindend te verklaren voor oeverstaten die nog niet hun handtekening hebben gezet. Het blijft de vraag of Egypte ooit het CFA zal tekenen of dat het verdrag volgens het land nooit voldoende rekening zal houden met het aanzienlijke schade

principe. Uit de bestendiging van de dominantie van Egypte blijkt het onvermogen van het NBI om echte veranderingen aan te kunnen brengen in de aanwezige machtsverhoudingen.

De actuele samenwerking wordt bemoeilijkt door politieke onrust in Egypte en Soedan. De afscheiding van Zuid-Soedan en de onrust in Darfur maken Soedan tot een onzekere factor in de regio. Tevens heeft de politieke onrust in Egypte de aandacht kort afgeleid van de Nijl, waardoor Ethiopië het lef had om te starten met de bouw van de Renaissance Dam. Door de regionale instabiliteit in het gebied hebben Egypte, Soedan en Ethiopië minder prioriteit voor het vinden van een langdurige oplossing en wordt er met name gekeken naar de korte termijn. Deze situatie komt Egypte goed uit, omdat de politieke druk op het tekenen van het CFA afneemt. Indien Soedan in een politiek stabielere situatie komt, kan het samen een front vormen met Ethiopië wat mogelijk de doodsteek voor Egypte zal betekenen. Het daadwerkelijk bereiken van de *dilemma situatie* zal niet meer lang op zich laten wachten. Vroeg of laat is het namelijk buigen of barsten voor Egypte. Hoe dan ook zal samenwerking in de toekomst verder opgewassen moeten zijn tegen de uitdagingen van klimaatverandering. Tevens zal door een afnemende hoeveelheid beschikbaar water en een groeiende bevolking de virtuele water handel toenemen.

Academici die de kans op een gewelddadig conflict in het Nijlbecken hoog achten, zijn aanhangers van het machtsrealisme. In deze scriptie is gebleken dat deze politieke stroming momenteel hoogtij viert in het Nijlbecken. Meer dan ooit geldt: wie het water controleert, controleert het leven. En aangezien te weinig water een bedreiging vormt voor het bestaan, zal de kans op een wateroorlog nog altijd een plausibeler uitkomst zijn van het conflict dan het bereiken van watersolidariteit.

BIBLIOGRAFIE

Ahmad, S., 'Water Insecurity: A Threat for Pakistan and India', *Atlantic Council of the United States Issuebrief* (2012).

Arsano, Y., Tamrat, I., 'Ethiopia and the Eastern Nile Basin', *Aquatic Sciences* 67 (2005) 15-27.

Carroll, C.M., 'Past and Future Legal Framework of the Nile River Basin', *Georgetown International Environmental Law Review* 12 (1999-2000) 269-304.

Cascão, A. E. 'Changing power relations in the Nile River basin: unilateralism vs. cooperation?', *Water Alternatives* 2 (2009) 245-268.

Dagne, N., D.B. Mulugeta, K. Kaihara, Kentaro, 'Towards a Cooperative Use of the Nile: a legal perspective', *Cambridge Review of International Affairs* 12 (1999) 226-238.

Donkers, H., *De witte olie: water, vrede en duurzame ontwikkeling in het Midden-Oosten* (Arnhem 1994).

El-Tom Hamad, O., El-Battahani, A., 'Sudan and the Nile Basin', *Aquatic Sciences* 67 (2005) 28-41.

El Zain, M., *Environmental scarcity, Hydropolitics & the Nile: Population Concentration, Water Scarcity and the Changing Domestic and Foreign Politics of the Sudan* (Den Haag 2007).

Falkenmark, M., 'Water and Mankind – A Complex System of Mutual Interaction', *Ambio; A journal of the human environment* 6 (1977) 3- 9.

Gerlak A.K., R.G. Varady en A.C. Haverland, 'Hydrosolidarity and International Water Governance', *International Negotiation* 14 (2009) 311–328, 312.

Guariso, G. en D. Whittington, 'Implications of ethiopian water development for Egypt and Sudan', *International Journal of Water Resources Development* 3 (1987)105-114.

Haftendorn, H., 'Water and International Conflict', *Third World Quarterly* 21(2000) 51-68.

Hefny, M., El-Din Amer, S., 'Egypt and the Nile Basin', *Aquatic Sciences* 67 (2005) 42-50.

J.E. de Zwaan, *De Nijl en Regionaal-Economische samenwerking. Op weg naar een Nijl Unie?* (Masterscriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief, Utrecht 2007).

Kenie, D., 'Egypt and the Hydro-Politics of the Blue Nile River', *Northeast African Studies* 6 (1999) 141-169.

Kagwanja, P., 'Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources', *Journal of Eastern African Studies* 1 (2007) 321-337.

Krasner, S.D., *Sovereignty: organised hypocrisy* (Princeton 1999).

Metawie, A.F., 'History of Cooperation in the Nile Basin', *International Journal of Water Resources Development* 20 (2004) 46-63.

Nakayama, M., 'The Role of international organization in the integrated management of international water bodies: the activities of the UNU, UNEP, and the World bank in the Middle East', in: I.Kobori en M.H. Glantz (ed.), *Central Eurasian Water crisis* (Tokyo 1998).

Philpott, D., *Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations* (Princeton 2001).

Starr, J.R., 'Water wars', *Foreign Policy* 82 (1991) 17-36.

Swain, A. 'Challenges for water sharing in the Nile basin: changing geo-politics and changing climate', *Hydrological Sciences Journal* 56 (2011) 686-702.

Williams, P., 'Nile co-operation through hydro-realpolitik?', *Third World Quarterly* 23 (2002) 1189-1196.

Waterbury, J., *The Nile Basin: National Determinants of Collective Action* (New Haven CT 2002).

Warner J., Zeitoun M. en Mirumachi N., 'How 'soft' power shapes transboundary water interaction', *Global Water Forum Discussion Paper* 1323 (2013) 173.

Wiebe, K., 'The Nile River: Potential for Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation', *Independent National Resources Journal* 41 (2001) 732-754.

Woodward, P., 'Relations between Neighbouring States in North-East Africa', *The Journal of Modern African Studies* 22 (1984) 273-285.

Wouters, P., S. Vinogradov, B. Magsig, 'Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It ...', *Yearbook of International Environmental Law* (2009) 98-134.

Websites

A. Abdel-Wahab, 'Behind the Renaissance Dam' (versie 13 juni 2013), <http://weekly.ahram.org.eg/News/2987/17/Behind-the-Renaissance-Dam.aspx> (7 maart 2014).

A. Ayah, 'Egypt seeks Saudi help on Ethiopia water dispute' (versie 6 maart 2014), <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/egypt-ethiopia-renaissance-dam-nile-saudi-pressure.html#ixzz2wzHYuwGN> (20 maart 2014).

A. Swain, 'Ethiopia's Dam Project Reflects Shifting Balance of Power in Nile Basin' (versie 13 juni 2013), <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13018/ethiopia-s-dam-project-reflects-shifting-balance-of-power-in-nile-basin> (14 oktober 2013).

Al-Akhbar, 'Egypt politicians discuss sabotaging Ethiopian dam on live TV' (versie 4 juni 2013), <http://english.al-akhbar.com/node/15999> (17 maart 2014).

Ahram Online, 'Egypt set to conclude studies on South Sudan dam' (versie 18 april 2014), <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/99263/Egypt/Politics-/Egypt-set-to-conclude-studies-on-South-Sudan-dam.aspx> (18 april 2014).

De Wereldbank, 'Data Egypt', <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-republic> (18 maart 2014).

De Wereldbank, 'Data Ethiopia', <http://data.worldbank.org/country/ethiopia> (18 maart 2014).

De Wereldbank, 'Data Soedan', <http://data.worldbank.org/country/sudan> (18 maart 2014).

Docstoc, 'Nile River Basin Case Study' (versie 8 mei 2010), <http://www.docstoc.com/docs/49061912/Nile-River-Basin-%E9%88%A5Case-Study> (12 oktober 2013).

K.L. Larson, 'Water Encyclopedia: Hydrosolidarity', <http://www.waterencyclopedia.com/Hy-La/Hydrosolidarity.html> (versie 22 oktober 2013).

Koninklijke Bibliotheek, 'Dossier afschaffing slavernij (1863)' (versie 13 juni 2007), <http://www.kb.nl/dossiers/slavernij/slavernij.html> (11 november 2009).

G.D. Moffett, 'Downstream Fears Feed Tensions Dam building and lack of water-sharing agreements are leading to dangerous competition' (versie 13 maart 1990), <http://www.csmonitor.com/1990/0313/owat2.html> (28 januari 2014).

Global Water Forum, 'Understanding water scarcity: Definitions and measurements' (versie 7 mei 2012), <http://www.globalwaterforum.org/2012/05/07/understanding-water-scarcity-definitions-and-measurements/> (19 oktober 2013).

M.A. Rahman, 'The Geopolitics of Water in the Nile River Basin' (versie 24 juli 2011), <http://globalresearch.ca/the-geopolitics-of-water-in-the-nile-river-basin/25746> (12 maart 2014).

MSN Encarta, 'Definition of Solidarity', http://uk.encarta.msn.com/dictionary_1861781303/solidarity.html?partner=orp (18 oktober 2013).

Nile Basin Initiative, 'Uganda's Vice President commends NBI efforts in addressing energy challenges', http://www.nilebasin.org/newsite/index.php?option=com_content&view=article&id=70%3Aburundi-signs-the-nile-cooperative-framework-agreement-pdf&catid=40%3Alatest-news&Itemid=84&lang=en (16 oktober 2013).

Nile Basin Initiative, 'Nile Basin Initiative', <http://nilebasin.org/index.php/about-us/nile-basin-initiative> (25 februari 2014).

Nile Basin Initiative, 'Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program', <http://nileis.nilebasin.org/content/nile-equatorial-lakes-subsidiary-action-program> (11 januari 2014).

P. Kingsley, 'Nile dam study fails to stem the tide of Egyptian indignation towards Ethiopia' (versie 16 april 2014), <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/16/nile-dam-study-egyptian-indignation-ethiopia> (16 april 2014).