

Het Wereldbank/UNDP/UNEP- Aralmeerprogramma; Nederlandse ondersteuning waard?

Een beoordeling van hulpprojecten voor ontwikkeling en milieu
in het Aralmeer-gebied



Samenvatting doctoraal-scriptie, februari 1995

Een onafhankelijk onderzoek, verricht ten behoeve van:

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat Generaal Internationale Samenwerking,
Milieuprogramma

De totstandkoming van deze studie is financieel mogelijk gemaakt door:

Amsterdams Universiteitsfonds
CEBECO International Projects
Euroconsult
Internationaliseringsfonds, Universiteit van Amsterdam
Knottenbeltfonds, Universiteit van Amsterdam
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, afdeling Industrie & Handel
Stichting Becker-La Bastide Fonds

Rob Beentjes
Milieukunde
Rijksuniversiteit Utrecht

Pieter Stemerding
Politologie/ Internationale Betrekkingen
Universiteit van Amsterdam

Mient 105
1901 AD Castricum
Tel. +31-2518-70442

Polanenstraat 265
1013 VV Amsterdam
Tel. +31-20-6880270
Fax +31-33-700366

Inleiding

In deze samenvatting wordt een interdisciplinair onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van Nederlandse ontwikkelingssteun aan een hulpprogramma voor de Aralregio in Centraal-Azië beschreven. Het bestudeerde programma is opgesteld door de Wereldbank, de UNDP en de UNEP en zal hierna het 'Aralmeerprogramma' worden genoemd. Dit programma beoogt de ontwikkelings- en milieuproblematiek in de Aralregio aan te pakken. Het geïntegreerde, interdisciplinaire onderzoek naar het hulpprogramma is het afstudeerproject van een student Internationale Betrekkingen en een student Milieukunde. Het hoofdrapport bestaat uit een meer beschrijvend en een meer analyserend gedeelte. In het beschrijvende deel wordt uitvoerig ingegaan op de geschiedenis, de ontwikkeling, de economische en ecologische problemen in de Aralregio. Ook worden de ontwikkelingsmogelijkheden van Centraal-Azië beschreven. Het analyserende deel is gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvraag en beoordeelt het Aralmeerprogramma op grond van een achttal criteria. Deze criteria zijn ontleend aan het Nederlandse ontwikkelings- en milieubeleid, alsmede aan evaluaties van andere, vergelijkbare multilaterale hulpprojecten en OESO-richtlijnen. Deze samenvatting bestaat uit zeven paragrafen. In de eerste paragraaf wordt de onderzoeksvraag en -aanpak besproken. De tweede paragraaf betreft een beschrijving van het probleemgebied, de Aralregio. In de derde paragraaf worden de toetsingscriteria toegelicht. Hierbij wordt onder meer uitgewerkt wat 'duurzame ontwikkeling' in het Aralmeer-gebied zou moeten inhouden, met name ten aanzien van het waterbeheer. Vervolgens wordt, in de vierde paragraaf, het Aralmeerprogramma beschreven en geanalyseerd. In de vijfde paragraaf wordt het programma getoetst op basis waarvan in de zesde paragraaf de conclusies worden gepresenteerd. Tenslotte worden in de zevende paragraaf aanbevelingen aan de Nederlandse regering gedaan. Van deze samenvatting bestaat een versie in het Nederlands, Engels en Russisch.

De onderzoeksvraag en -aanpak

De onderzoeksvraag, die in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) is opgesteld, luidt als volgt:

"Aan welke of welk type van multilaterale hulpprojecten voor het Aralmeer-gebied dient de Nederlandse regering (financiële) steun te verlenen, gelet op de doelstellingen van het ontwikkelings- en milieubeleid, waarin het streven naar 'duurzame ontwikkeling' centraal staat?"

De in 1991 na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie onafhankelijk geworden Centraalaziatische staten worden geconfronteerd met een veelheid aan intergerelateerde problemen, waaronder de verdroging van het Aralmeer. Deze zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op een onevenwichtige ontwikkeling en inrichting van de regio ten tijde van de Sovjet-overheersing. De Centraalaziatische regeringen dienen gezamenlijk de politieke wil op te brengen om tot een

gestructureerde aanpak van deze problemen te kunnen komen. Daarnaast is externe hulp noodzakelijk. Wat deze hulp zou moeten inhouden is, gezien de grote complexiteit van de materie, echter moeilijk vast te stellen. Vandaar dat in dit onderzoek op systematische en integrale wijze deze complexiteit is geanalyseerd en, uitgaande van Nederlandse en internationale criteria voor milieu- en ontwikkelingsbeleid, gericht op duurzame ontwikkeling, is nagegaan welke maatregelen op korte, en welke op langere termijn noodzakelijk zijn. In het licht hiervan is het Aralmeerprogramma getoetst aan de genoemde criteria.

Bij de beoordeling van het programma aan de hand van de acht toetsingscriteria is gekeken naar de opzet en voorbereiding van het programma, de uitgewerkte (en op schrift gestelde) programma-onderdelen en de uitvoeringsaspecten. Op basis hiervan wordt beoordeeld in hoeverre het Aralmeerprogramma in overeenstemming is met de doelstellingen van het Nederlandse beleid. Vervolgens worden conclusies getrokken ten aanzien van Nederlandse ondersteuning en sturing van het programma.

De economische en ecologische problemen in de Aralregio

Het Aralmeer ligt in Centraal-Azië op de grens tussen Kazachstan en Oezbekistan. Omdat veel van de milieuproblemen en in mindere mate de ontwikkelingsproblemen door de uitdroging van het meer worden veroorzaakt, wordt het probleemgebied afgebakend door waterkundige en klimatologische grenzen. Met name het gebied dat waterhuishoudkundig in relatie staat met het Aralmeer is voor het onderzoek van belang. Dit is de Aralregio, of het Aralmeer-gebied. Deze regio omvat de landen Oezbekistan, Toerkmenistan, Tadzjikistan, Kirgizstan en het zuidelijk gedeelte van Kazachstan.

De Aralmeerproblematiek is in het kort als volgt te kenschetsen: Door een te grote wateronttrekking aan twee smeltwaterrivieren, de Amoe Darja en de Syr Darja, ten behoeve van de irrigatie van vooral woestijngebieden voor de katoenteelt, valt het Aralmeer droog. Deze irrigatie is met name in de jaren vijftig, zestig en zeventig door het centrale communistisch bestuur van de voormalige Sovjet-Unie sterk uitgebreid. Tot het einde van de jaren tachtig had men geen oog voor de grote ecologische effecten die verbonden waren aan deze uitbreiding van de irrigatie en de (indirecte) gevolgen van de katoenteelt voor de leefomstandigheden van de bevolking in het gebied. Eén van deze gevolgen is de verdroging, die zout- en stofstormen vanuit de drooggevallen meerbodem veroorzaakt. Ook verminderde de matigende invloed van het meer op het klimaat. Deze zout- en stofstormen zijn weer mede de oorzaak van ernstige gezondheidsproblemen voor de bevolking die leeft in de aan het meer grenzende regio's. Ook is een reeks van economische problemen ontstaan door onder andere het wegvallen van het meer als visleverancier en is er sprake van degradatie van de omliggende landbouwgebieden en ecosystemen. Deze problemen zijn dermate ernstig dat de Aralmeer-crisis wel de grootste regionale milieuramp van de wereld wordt genoemd, met mogelijke verwoestijnings- en klimaateffecten die in de toekomst tot ver buiten Centraal-Azië kunnen reiken.¹

De onzorgvuldige, waterverkwistende irrigatie leidt naast de uitdroging van het Aralmeer ook tot bodemverzouting. Het overmatig gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen veroorzaakt waterverontreiniging en gezondheidsproblemen bij de bevolking. De Centraalaziatische economieën zijn eenzijdig ontwikkeld, met een sterke nadruk op de landbouw en een geringe industriële ontwikkeling. De landbouw in de regio kan echter niet aan de voedselbehoefte van de bevolking tegemoet komen. De oorzaak van deze onevenwichtige ontwikkeling is de specifieke functie die Centraal-Azië in de voormalige Sovjet-Unie vervulde. De regio was producent van halffabrikaten en grondstoffen (waaronder katoen en rijst), terwijl andere producten uit de overige delen van de Sovjet-Unie werden aangevoerd.

De ontwikkelingsperspectieven voor Centraal-Azië zijn in beginsel positief. Het gebied is rijk aan mineralen, olie en gas. Ook de landbouw biedt de nodige mogelijkheden. Met name Kazachstan en Toerkmenistan, en in mindere mate Kirgizstan en Oezbekistan, hebben hierdoor op lange termijn redelijke economische perspectieven. Beperkende factoren zijn echter de economische afhankelijkheid van Rusland en het ontbreken van zeehavens in Centraal-Azië. Hierdoor worden de mogelijkheden om op korte termijn te komen tot een evenwichtige economische ontwikkeling verkleind. Ook wordt hierdoor de transformatie naar een meer markt-georiënteerde economie bemoeilijkt.

Een belangrijke verbindende factor tussen de Centraalaziatische volkeren is de islam, die sinds de onafhankelijkheid van de staten weer tot bloei is gekomen. De Sovjet-communisten hebben altijd getracht de Centraalaziatische eenheid, en factoren die deze eenheid bevorderden, tegen te gaan. Zo werden in het begin van de jaren twintig op arbitraire wijze grenzen getrokken zodat vele etnische minderheidsgroeperingen ontstonden. Er was sprake van een bewuste 'verdeel-en-heers-politiek' van het Sovjet-bestuur. In de nu onafhankelijke Centraalaziatische republieken, met uitzondering van Tadzjikistan, zijn de eerste tekenen van het ontstaan van een zekere 'nationale identiteit' zichtbaar. Het naast elkaar bestaan van vele etnische minderheden is echter een bron van spanningen. Hierdoor ontstaan, in combinatie met de algehele economische malaise en geschillen over water- en landgebruik, ernstige problemen. Voorbeelden hiervan zijn de onlusten in het Fergana-bekken in 1989 en 1990 en de nog steeds voortdurende burgeroorlog in Tadzjikistan. Als gevolg van de etnische spanningen en de economische en ecologische malaise is een uittocht van voornamelijk etnische Russen uit de regio op gang gekomen. Dit betekent een ernstige aantasting van het geschoolde arbeidspotentieel. Door de sterke bevolkingsgroei, die in 1994 ongeveer 3% bedroeg, worden voornoemde problemen steeds nijpender. De Centraalaziatische landen hebben, met uitzondering van Kirgizstan, een ex-communist als president. De landen zijn onbekend met democratische tradities en met name in Oezbekistan en Toerkmenistan worden de mensenrechten veelvuldig geschonden.

Centraal-Azië kan, hoewel de band met Rusland zeker nog niet verbroken is, niet op (grootschalige) steun van dit land rekenen. Ook de naburige landen Pakistan, Afghanistan, Iran en Turkije zijn niet in staat Centraal-Azië te helpen bij de aanpak van de heersende problemen. Op lange termijn zijn, uit zowel economisch alsook uit sociaal-maatschappelijk en milieukundig oogpunt fundamentele economische hervormingen noodzakelijk, met inbegrip van ingrijpende

waterbesparingsmaatregelen. Voor dit alles is veel geld en expertise nodig. Hiervoor is internationale steun vereist. Een randvoorwaarde voor deze steun is echter dat bij zowel donoren als bij de ontvangende landen consensus over de aanpak van de problemen wordt bereikt.

De toetsingscriteria

Om het Aralmeerprogramma te kunnen toetsen aan de beleidsdoelstellingen van de Nederlandse regering zijn een aantal toetsings- of kerncriteria geformuleerd. Deze criteria zijn voornamelijk ontleend aan de beleidsnota's 'Een Wereld van Verschil'², 'Een Wereld in Geschil'³ en het Nationaal Milieubeleidsplan⁴. Deze nota's bepalen de koers van het Nederlandse ontwikkelings- en milieubeleid. Daarnaast is gebruik gemaakt van OESO-richtlijnen en evaluaties van Wereldbank-projecten. De criteria zijn in drie hoofdgroepen onderverdeeld.

I: Voorbereidingscriterium:

Criterion I

Zijn bij de voorbereiding en opzet van het Aralmeerprogramma alle actoren en belanghebbenden, in de Aralregio zelf, maar ook op internationaal niveau, voldoende betrokken?

II: De doelstellings- en inhoudelijke criteria:

Criterion II

Streeft het programma naar een optimaal gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waarbij (lokale) kringlopen zo veel mogelijk gesloten worden?

Criterion III

Streeft het programma naar het zoveel mogelijk beperken van verontreiniging van het natuurlijk milieu, zodat multifunctionaliteit en behoud van biodiversiteit uitgangspunten zijn?

Criterion IV

Streeft het programma naar een duurzame armoedebestrijding, waarbij de toegang tot natuurlijke hulpbronnen en voorzieningen gelijkmatig over de bevolking wordt verdeeld?

Criterion V

Is er bij het programma sprake van stimulering van 'ontwikkeling van onderop', waarbij onder meer minderheidsgroepen en Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's) tot hun recht zullen komen?

Criterion VI

Is het programma toegesneden op de aard, het ontwikkelingsniveau en de behoeften van de ontvangende landen en zijn tussentijdse evaluatiemomenten -met medewerking van alle betrokken actoren- in het programma opgenomen?

Criterion VII

Is er sprake van een samenwerkingsrelatie en een dialoog tussen enerzijds de ontvangende landen en anderzijds de donoren en de internationale organisaties? Bevordert het programma in algemene

zin de politieke stabiliteit in de samenwerkingslanden? Biedt het programma de mogelijkheid om te letten op onder meer de mate waarin er bij de ontvangende regeringen sprake is van 'good governance'; ruwweg het al dan niet respecteren van de mensenrechten en het bevorderen van democratisering?

III: Uitvoeringscriterium:

Criterion VIII

Zal het programma te maken krijgen met management- en implementatieproblemen? Is het programma uitvoerbaar?

Het begrip 'duurzame ontwikkeling', dat na de UNCED-conferentie van 1992 als een internationaal aanvaard principe voor ontwikkelingssamenwerking en milieubeleid geldt, staat bij deze criteria centraal.⁵ Duurzame ontwikkeling gaat uit van een zodanige wijze van produceren en consumeren door de huidige wereldbevolking, dat ook toekomstige generaties in voldoende mate toegang behouden tot natuurlijke hulpbronnen. De mogelijkheden hiertoe dienen op gelijke wijze te worden verdeeld over de verschillende volkeren van de aarde.⁶ De precieze inhoud van het begrip duurzame ontwikkeling is aldus afhankelijk van de ecologische en economische kenmerken en de behoeften van de bevolking van een gebied. Om duurzame ontwikkeling een hanteerbaar begrip te maken dient het te worden vertaald in concrete doelstellingen.

Uit de analyse van de problematiek in de Aralregio komt naar voren dat het gebruik van water in de ontwikkeling van het gebied in economische en ecologische zin een vitaal element is. Het waterpeil in het Aralmeer is afhankelijk van de hoeveelheid water die de rivieren Amoe Darja en Syr Darja vervoeren. Dit wordt in belangrijke mate bepaald door de mate van irrigatie in de regio. Daarmee is het peil onder meer gekoppeld aan de instandhouding van ecosystemen en de beschikbaarheid van drinkwater. Dientengevolge kan de waterstand in het Aralmeer als ijkpunt voor het waterbeheer in de gehele regio gelden. De volgende factoren zouden als uitgangspunt genomen kunnen worden bij het bepalen van een na te streven waterstand in het Aralmeer:

1. Het tegengaan van een verdere verdroging van het Aralmeer en de ecosystemen;
2. Het voorkomen van de ernstigste klimaateffecten;
3. De beschikbaarheid van voldoende irrigatiewater om te kunnen voorzien in de voedselbehoefte van de Centraalaziatische bevolking;
4. De algemene economische ontwikkeling van de regio; de beschikbaarheid van voldoende consumptie- en industriewater voor de bevolking en het bedrijfsleven, zodat aan de voedselbehoefte kan worden voldaan;
5. Het tegengaan van de ernstigste zoutstormen;
6. Het voldoende draineren van het landbouwgebied om verzouting tegen te gaan;
7. Een eerlijke verdeling van de schaarse goederen. Bovenstrooms-levenden zullen daarbij rekening moeten houden met benedenstrooms-levenden. De bevolking dient hiertoe inspraak in verdelingskwesties te verkrijgen en ook zullen op interstatelijk niveau goede afspraken omtrent met name de waterverdeling moeten worden gemaakt.

Het meest milieuvriendelijke beleidsdoel zou het herstel van het oorspronkelijke waterniveau in het Aralmeer zijn. Dit zou echter, qua waterbesparing en optimalisering van de irrigatie en drainage, een enorme inspanning met zich meebrengen en grote economische offers vragen. Stabilisatie van het huidige waterpeil in het Aralmeer kan worden gezien als een voor dit moment reeds ambitieuze tussenoplossing. Hierbij is reeds sprake van vergaande consequenties voor de (economische) inrichting van Centraal-Azië. Bij stabilisatie is echter nog geen sprake van het bereiken van een 'duurzame' situatie, waarbij de milieugebruiksruimte in stand blijft en de ontwikkeling van toekomstige generaties is gewaarborgd. Bij een volledige verdroging van het Aralmeer zal de huidige milieusituatie dramatisch verslechteren. Dit zal vergaande consequenties hebben voor de mens en zijn ontwikkeling, met name in de aan het meer grenzende regio's en in het stroomgebied van de rivieren.

De essentie van herstel en opbouw van de regio zou moeten zijn dat een balans tot stand komt tussen de economische ontwikkeling en de ecologische situatie. Hierbij dient onder meer te worden voldaan aan de behoeften van de snel groeiende bevolking. De huidige produktiewijze in de landbouw kan worden geoptimaliseerd. Deze optimalisering kan plaatsvinden via onder meer het bevorderen van vruchtwisseling, het telen van andere gewassen dan katoen en het verminderen van het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Op deze wijze kan de landbouw water besparen, schoner worden en bovendien een hogere opbrengst realiseren. Bovendien lijkt het wenselijk arme en of verzoute (woestijn-) gronden, die een te laag rendement hebben en veel irrigatiewater verbruiken, uit productie te nemen.

Het Aralmeerprogramma

Sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is door de vijf Centraalaziatische staten gewerkt aan plannen voor een gezamenlijke en structurele aanpak van de economische en ecologische problemen in de Aralregio. De Wereldbank heeft in samenwerking met de Centraalaziatische staten, UNDP en UNEP het Aralmeerprogramma opgezet. De hoofddoelstelling van dit programma luidt:

*"The main focus of the Program is the sustainable economic development of the region as well as of the basin states. The basin states are endowed with huge water and land resources, extensive irrigation systems, rich reserves of oil, coal and gas, large hydropower bases, important minerals, and a considerable labor force. The exploitation and realization of the full potential of these resources depends largely on regional cooperation. The Aral Sea Program is designed precisely to promote this cooperation."*⁷

Hoewel deze doelstelling direct verwijst naar het duurzaamheidsconcept worden geen concrete uitspraken ten aanzien van onder meer het waterpeil in het Aralmeer gedaan. De invulling van het programma in sub-doelstellingen luidt:

1. "To stabilise the environment of the Aral Sea Basin";
2. "To rehabilitate the disaster zone around the Sea";
3. "To improve the management of the international waters of the Aral Sea Basin";

4. *"To build the capacity of the regional institutions to plan and implement the above programs";⁸*

Opgemerkt dient te worden dat in een eerder Wereldbankrapport van 1993, de eerstgenoemde sub-doelstelling luidde: "Stabilization of the Aral Sea levels in a sustainable range."⁹ Dit zou kunnen betekenen dat het waterpeil als indicator voor duurzaamheid uit de doelstellingen van het Aralmeerprogramma is verdwenen. Hiermee wordt de doelgerichtheid van het Aralmeerprogramma ondergraven.

Het Aralmeerprogramma is als volgt opgebouwd: de drie eerstgenoemde sub-doelstellingen zijn elk vertaald in uitwerkingsprogramma's. Deze zijn weer in diverse sub-programma's onderverdeeld. De programma's I, II en III zijn gepland in drie fasen die elkaar deels overlappen en zullen in totaal een periode van 15 tot 20 jaar beslaan. Met name de eerste fase, 'The Aral Sea Environment Assistance Plan', het 'ASEAP', is verder uitgewerkt. Deze fase bestaat onder meer uit studies naar waterbeheer en -behoeften. Het waterbeheer in de regio vormt de leidraad voor het gehele ASEAP dat in totaal bestaat uit 19 projecten, verdeeld over zeven programma's. Deze zeven programma's betreffen primair de te ontwikkelen regionale waterbeheersstrategie en voorts het optimaliseren van een aantal waterkundige werken, het opzetten van onderzoek en data-verzamelingstechnieken voor waterhuishoudkundige doeleinden, het herstellen van (delen van) ecosystemen en het noordelijk bekken van het Aralmeer, het verbeteren van drinkwatervoorzieningen, het opzetten van een systeem voor de inventarisatie van watervervuilingsbronnen, de verbetering van de waterkwaliteit en de opbouw van regionale instituties die deze studies en de uitvoering van het beleid kunnen realiseren. Een van deze instituties, de ICAS, zou daarbij zelfs als supra-nationaal orgaan moeten functioneren.

De toetsing van het Aralmeerprogramma

Op basis van de toetsing van het Aralmeerprogramma aan de hand van de acht genoemde criteria, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

I: Opmerkingen ten aanzien van de voorbereiding van het programma:

Ten eerste zijn bij de voorbereiding van het Aralmeerprogramma niet alle actoren en belanghebbenden in voldoende mate betrokken. Dit geldt ook voor de direct door de ramp getroffen minderheden, zoals de Karakalpakken die ten zuiden van het Aralmeer leven. Ten tweede zijn een aantal vitale elementen uit de probleemanalyse van de UNEP¹⁰ aangaande de algehele economische, landbouwkundige en ecologische situatie (waaronder klimaat-effecten), niet consequent in het programma opgenomen. Daarnaast lijkt het erop dat de VN-organisaties UNDP en UNEP slechts in geringe mate bij de voorbereiding en opzet van het programma waren betrokken. Aanvankelijk verliep de samenwerking met de Wereldbank uitermate stroef. Hierin lijkt echter eind 1994 verbetering te zijn gekomen. Deze samenwerking is van belang omdat de UNDP en UNEP zich inzetten voor de behartiging van een aantal 'zwakke belangen', waarvoor de Centraalaziatische regeringen weinig oog lijken te hebben. Het gaat hierbij vooral om de inbreng

en participatie van de lokale bevolking en milieu-aspecten. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat de houding van de Wereldbank ten aanzien van de Centraalaziatische staten, vooral in het begin van het overleg enigszins 'toegeeflijk' was. Deze toegeeflijke houding werd veroorzaakt doordat de internationale gemeenschap zich ervan bewust was dat de politieke situatie, kort na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, zich niet leende voor een te sterke inmenging in regionale aangelegenheden. Daarom is gekozen voor een strategie van 'geleidelijk bijsturen'.

II: Opmerkingen ten aanzien van de inhoud van het programma:

Een gedeelte van het ASEAP bestaat uit het doen van strategische verkenningen inzake het waterbeheer. Over de uitkomst van deze verkenningen kan op dit moment uiteraard geen uitspraak worden gedaan. Concrete doelstellingen waarbij duidelijke keuzen worden gemaakt met betrekking tot de economische, de ecologische en het waterhuishoudkundige beheer en inrichting van het gebied ontbreken echter. Het programma ontbeert een duidelijke, op duurzaamheid gestoelde economische filosofie, waarbij een inventarisatie wordt gemaakt van de industriële en landbouwkundige behoeften en mogelijkheden van de regio, en waarbij in ieder geval de voedselbehoefte van de bevolking en de toekomstige rol van de katoenteelt wordt beschouwd. Hierdoor bestaan twijfels over de vraag of internationale organisaties, NGO's en donoren tijdens de projectuitvoering nog een 'duurzame' richting aan het programma kunnen geven. Ook lijkt het vooralsnog onwaarschijnlijk dat op afzienbare termijn de vervuilingsbronnen kunnen worden aangepakt. Dit komt doordat in het Aralmeerprogramma ook in dit opzicht in ieder geval tot op heden geen fundamentele keuzen worden gemaakt. Desondanks lijkt het er op dat de inventarisatie van vervuilende bronnen gestructureerd is opgezet en bedoeld om een lange termijn ontwikkeling in gang te zetten. Hoewel het herstel van (gedeelten van) ecosystemen niet eenvoudig lijkt te zijn, zou het programma hiertoe in de toekomst mogelijkheden kunnen bieden. Maatregelen ter herstel van de ecosystemen zijn echter effectgericht en niet brongericht.

Het Aralmeerprogramma is niet primair op duurzame armoedebestrijding gericht is omdat de doelstellingen vooral ecologisch en algemeen-economisch van aard zijn. Deelprojecten zullen de gezondheidstoestand van de bevolking ten goede komen, voorbeelden hiervan zijn drinkwaterprojecten. De gedachte van de 'ontwikkeling van onderop' lijkt echter nauwelijks in het Aralmeerprogramma te zijn verweven. Ook lijkt de inbreng van lokale groepen, minderheden en NGO's in het programma, gering. Opgemerkt dient te worden dat de vorming van NGO's in de regio nog in een rudimentair stadium verkeert. Bovendien is de handelswijze van de Centraalaziatische staten nog steeds gebaseerd op het communistische verleden. De bemoeienis van de internationale gemeenschap kan echter een proces in gang zetten dat op lange termijn democratisering, het respect voor mensenrechten en de politieke stabiliteit van de regio versterkt. Hierdoor zou de inbreng van onder meer NGO's kunnen worden vergroot.

Het programma is met name afgestemd op het technische ontwikkelingsniveau van de regio en behoeften die daaruit voortvloeien. Er bestaat weinig aandacht voor de behoeften in de Aralregio in sociaal-maatschappelijke zin. Deze behoeften zijn echter van vitaal belang voor de behoeften in technische zin. Afspraken betreffende een goede, structurele samenwerkingsrelatie tussen donoren en ontvangende staten lijken tot voor kort nauwelijks te zijn gemaakt. Hierin zou

echter de laatste maanden verandering zijn gekomen.

III: Opmerkingen ten aanzien van de uitvoering van het programma:

De samenwerkende organisaties Wereldbank/UNDP/UNEP stellen vast dat de regionale instituties van vitaal belang zijn voor de uitvoering van het Aralmeerprogramma. In officiële rapporten over het programma, die door de organisaties zelf zijn opgesteld, worden ernstige twijfels geuit ten aanzien van de capaciteiten en het functioneren van deze instituties. Indien de signalering hiervan niet resulteert in het duidelijk verbeteren van deze situatie is dit bedenkelijk te noemen. Daarbij komt dat het welslagen van het programma deels afhankelijk wordt gemaakt van het slagen van het programma-onderdeel 'capacity-building'. Dit onderdeel is echter nog niet geheel uitgewerkt door de UNDP, die hiervoor als eerste verantwoordelijk is. Hiermee loopt het programma als zodanig een risico.

Conclusies

Ondanks de kritiek die op de opzet, de inhoud en de uitvoering van het Aralmeerprogramma kan worden geuit, heeft het programma een aantal belangrijke positieve punten. Met name het feit dat de politieke stabiliteit in de regio door de uitvoering van het programma zou worden vergroot, waarbij bovendien de inspraak van diverse (minderheids-) groeperingen zou kunnen toenemen, is van groot belang. Ook de verbetering van de gezondheidssituatie in de regio is essentieel en ligt duidelijk in het programma besloten. Het punt van kritiek dat de met het programma in gang te zetten ontwikkeling een duidelijke richting of doelstelling mist, is echter een ernstig gebrek. Een actieve betrokkenheid bij het programma biedt de Nederlandse regering wellicht de mogelijkheid hierin sturend op treden. Afzien van steun blokkeert mogelijkheden hiertoe. Op grond van bovengenoemde punten kan, op voorlopige basis, gedeeltelijke medefinanciering worden bepleit.

Bovendien moet worden vastgesteld dat het Aralmeerprogramma het enige multilaterale programma voor de regio is, dat bovendien in beginsel uitgaat van een integrale benadering van de Aralmeerproblematiek. Gesteld zou kunnen worden dat het Aralmeerprogramma op dit moment, gezien de politieke, de sociaal-economische en milieukundige omstandigheden, eenvoudigweg het 'best haalbare' is. Daarnaast is er voor het programma geen alternatief voorhanden. De ernst en de omvang van de problematiek vereisen dat op korte termijn maatregelen worden getroffen. Het feit dat dit programma de mogelijkheid biedt om een aanvang te maken met de aanpak van de problemen is op zich als positief aan te merken. Een andere overweging is dat met behulp van tussentijdse evaluaties, waarbij alle actoren betrokken zouden moeten zijn, gekeken wordt of de situatie in Centraal-Azië ten goede verandert. Steun zou, indien deze evaluaties positief uitvallen, gecontinueerd kunnen worden. De consequentie van het uitblijven van internationale steun aan de regio kan zijn dat de politieke stabiliteit in gevaar komt. Zoals gesteld bestaat de dreiging van (een escalatie van) twisten over water- en landgebruik welke zouden kunnen resulteren in etnische conflicten, regionale oorlogen en nieuwe vluchtelingenstromen. Het programma kan het overleg tussen de Centraalaziatische staten en de rol van de bevolking en NGO's daarin, bevorderen.

Ten slotte zijn er naast de gehanteerde criteria, andere overwegingen denkbaar op basis waarvan medefinanciering voor de Nederlandse regering in de rede kan liggen. Deze redenen zijn onder meer militair-strategisch, diplomatiek en economisch van aard.

Aanbevelingen

Aanbeveling I:

Het is in algemene zin van belang dat Nederland, op grond van de criteria voor ontwikkelings- en milieubeleid, een positief signaal afgeeft ten aanzien van die onderdelen van het hulpprogramma die dat verdienen. Met name strategische verkenningen voor de lange termijn, waarbij de duurzaamheidsdiscussie aan de orde is, dienen aldus te worden gesteund. Het is tevens van groot belang dat op korte termijn een regionale waterstrategie wordt ontwikkeld. Bovendien dient uit humanitaire overwegingen steun te worden verleend aan die onderdelen van het ASEAP die op korte en middellange termijn voorzien in een aantal dringende behoeften. Het gaat hierbij met name om drinkwatervoorzieningen en medische hulpverlening, met name toegespitst op de direct aan het Aralmeer grenzende regio's. Door duidelijk aan te geven waarom Nederland een aantal deelprogramma's wel, en andere niet steunt, kan een kritische bijdrage worden geleverd aan de opzet en voorbereiding van projecten en programma's die voortvloeien uit het ASEAP.

Aanbeveling II:

De Nederlandse regering dient op grond van de omvang en de ernst van de problematiek in de Aralregio, en vanwege het feit dat de 'jonge' Centraalaziatische republieken met een erfenis uit het Sovjet-verleden zijn opgezaaid, actief bij de ontwikkelingen in Centraal-Azië betrokken te zijn. Hierdoor kunnen een aantal vitale politiek-strategische zaken onder de aandacht van de internationale gemeenschap en de Centraalaziatische regeringen worden gebracht. De Nederlandse betrokkenheid zou zich met name moeten richten op het bevorderen van de duurzame ontwikkeling van de regio. Hierbij kan worden gedacht aan de introductie van indicatoren voor duurzame economische en ecologische ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld een na te streven waterpeil in het Aralmeer. Daarnaast zou de Nederlandse regering het respect voor mensenrechten en het belang van democratisering onder de aandacht van de Centraalaziatische regeringen moeten brengen.

Aanbeveling III:

Op basis van de in deze studie uitgevoerde analyse blijkt opnieuw dat bij de aanpak van milieu- en ontwikkelingsproblemen de concretisering van het begrip duurzame ontwikkeling een gecompliceerde zaak is. In eerdere hulpprojecten gemaakte fouten lijken in het Aralmeerprogramma wederom te worden gemaakt. De Nederlandse regering zou binnen de internationale gemeenschap het belang van internalisatie van het begrip duurzame ontwikkeling en het vertalen van dit begrip in concrete doelstellingen, onder de aandacht moeten brengen.

Literatuur

1. Glantz, Rubinstein and Zonn, Tragedy in the Aral Sea Basin, p. 194. In: Global Environmental Change, June 1993, p. 174-198.
2. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota 'Een wereld van verschil', Den Haag, 1990.
3. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota 'Een wereld in geschil', Den Haag, 1993.
4. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nationaal Milieubeleidsplan I en II, Den Haag, 1989 en Den Haag, 1993.
5. World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford-New York, 1987.
6. World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford-New York, 1987.
7. World Bank/UNDP/UNEP, Aral Sea Program-Phase I, Washington, 1994, p. v.
8. World Bank/UNDP/UNEP, Aral Sea Program-Phase I, Washington, 1994, p. ii.
9. World Bank, The Aral Sea Crisis. Proposed Framework of Activities, Washington, 1993, p. ii.
10. UNEP, Diagnostic Study for the Development of an Action Plan for the Conservation of the Aral Sea, Nairobi, 1993.