

China's hegemonistische waterpolitiek

Door de stormachtige economische ontwikkeling, de welvaartsgroei en de bevolkingstoename neemt de vraag naar water ofwel de druk op de waterbronnen van Azië massale vormen aan. China en dan in het bijzonder Tibet ('China's/Azië's watertoren') vervullen hierin een sleutelpositie. Daar vinden maar liefst elf internationale rivieren (waarvan de Indus, de Brahmaputra en de Mekong de belangrijkste zijn) hun oorsprong. Ze strekken zich uit over tien landen en bedienen een verzorgingsgebied van zo'n twee miljard mensen. Voor hun watervoorziening zijn deze rivieren van onschatbare waarde. Het feit dat zoveel landen en mensen aangewezen zijn op waterbronnen die ze met anderen moeten delen, kan in tijden van toenemende waterschaarste een bron van internationale spanningen en conflicten zijn. Water wordt dan ook wel gezien als *Asia's new battleground*.¹

Hydraulic mindset

De geschiedenis van China is al duizenden jaren nauw verbonden met waterbeheer.² De Chinese beschaving kwam ver vóór onze jaartelling al tot bloei langs de Gele Rivier en de Jangtse door grootschalige waterprojecten. De beide rivieren vormden ook vaak de bron van overstromingen, met soms miljoenen slachtoffers – niet zozeer door verdrinking, als wel door de vele hongersnoden die volgden op verwoeste oogsten.

Vooraf de Gele Rivier in Noord-China was berucht. Zij voerde enorme hoeveelheden slib mee uit het Noord-Chinese lössplateau en deponeerde dat in haar bedding en laagvlakte. Daardoor kwam de rivier tot wel acht meter boven het omliggende laagland te liggen, met enorme gevolgen als zij overstroomde. Dat is nu verleden tijd, want de Gele Rivier bereikt de meeste dagen van het jaar de kustvlakte en de zee niet meer – zoveel water onttrekken de stroomopwaarts gelegen steden, industrieën en landbouwgebieden aan de rivier. Rivieren die de zee niet of nauwelijks meer bereiken, zijn nu een duidelijk symptoom van de toenemende waterschaarste.

Grootschalige waterprojecten zijn al bijna zo oud als de Chinese geschiedenis. Duizenden jaren geleden begonnen de Chinezen al met de bedijking van

rivieren, het ontwateren en in cultuur brengen van overstromingsvlakten (*floodplains*), het aanleggen van spaarbekkens en het graven van kanalen om rivieren met elkaar te verbinden, niet alleen voor het transport *over* water maar ook voor het transport *van* water. Het nog steeds functionerende, 1.776 kilometer lange Grote Kanaal dateert van de vijfde eeuw vóór Christus.

Moderne, grootschalige en kapitaalintensieve projecten als de Drie Klovenham en, wat in het Engels wordt aangeduid als het South-to-North Water Project (SNWP) om water uit het stroomgebied van de Jangtse over te hevelen naar dat van de Gele Rivier, staan dus in een lange traditie. In het Chinese denken over ontwikkeling zit een duidelijke *hydraulic mindset*. Chinese leiders zijn zich zeer bewust van het strategisch belang van water en de controle daarover. De beslissing van Mao in 1950 om Tibet ('Azië's watertoren') te annexeren, is mede te verklaren vanuit het grote belang ervan voor de Chinese watervoorziening, want hier ontspringen de Gele Rivier en de Jangtse. Mao zag begin jaren '50 de oplossing van de watertekorten in het noorden en westen als een van de grote uitdagingen van China. Ook de huidige Chinese leiders hebben een waterverleden. Zo is president Hu Jintao waterbouwkundig ingenieur van beroep en werkte premier Wen Jiabao in waterprojecten.

Watertekorten

Om de Chinese *hydropolitics* te begrijpen, is inzicht nodig in de waterproblemen van China en de manier waarop men die probeert aan te pakken. China beschikt over slechts 7% van het zoete water op aarde, terwijl het 22% van de wereldbevolking herbergt. Per hoofd van de bevolking hebben de 1,36 miljard Chinezen relatief weinig water tot hun beschikking: 2.080 m³ per persoon per jaar (in vergelijking met 5.496 m³ voor Nederland, 1.582 m³ voor India, 6.384 m³ voor Thailand en 10.174 m³ voor Vietnam). Binnen China is het water ook nog eens erg ongelijk verdeeld: Noord-China (Gele Rivier) beslaat 64% van het oppervlak en herbergt 47% van de bevolking, maar beschikt slechts over 19% van het water. Zuid-China (Jangtse, Tibet) heeft 81% van het water en 36% van



het oppervlak. De behoefte aan water in Noord-China is groot omdat daar veel landbouw, industrie en mijnbouw is en er veel grote steden liggen. Er wordt daar op uitgebreide schaal roofofbouw gepleegd op de watervoorraden. Rivieren en meren worden leeggepompt en er wordt veel meer grondwater opgepompt dan de jaarlijkse aanvulling (*overpumping*). Daardoor dalen de grondwaterspiegels met soms wel een meter per jaar. De tekorten worden nog verergerd door de massale watervervuiling die de steden, industrieën, de mijnbouw en de landbouw veroorzaken. Dat vermindert de bruikbaarheid van het weinige beschikbare water. Tweederde van de grote steden heeft daardoor ernstige problemen met de (drink)watervoorziening. Over de hele linie is er sprake van zeer onduurzaam watergebruik.

Tegenover een afnemende beschikbaarheid van water staat een sterk groeiende vraag. Ondanks de éénkindpolitiek komen er in China nog steeds meer mensen bij, die per persoon ook nog eens meer water gebruiken. Meer welvaart betekent immers meer aansluitingen op de waterleiding, en meer douches, wasmachines en doorspoeltoiletten. Meer welvaart betekent ook dat het consumptiepatroon van de Chinezen

verandert; ze gaan bijvoorbeeld meer eieren en vlees eten. Daarvoor is weer veel graan, en dus water, nodig. Ter illustratie: de productie van één kilo tarwe kost in China gemiddeld 1.601 liter water en die van één kilo kippenvlees 3.971 liter.³ Eén van de redenen waarom de Chinezen in Afrika en Latijns-Amerika miljoenen hectare landbouwgrond kopen of leasen (*land grab*),⁴ is dat zij zo hun watergebruik kunnen externaliseren. Zo kunnen ze 'virtueel' miljarden kubieke meters water importeren; een miljoen ton tarwe staat immers gelijk aan 1,6 miljard m³ water. Desalniettemin heeft voedselzelfvoorziening een hoge prioriteit in China; hongersnoden zitten er immers nog in het collectieve geheugen. Maar door watertekorten en veranderende consumptiepatronen staat dat doel duidelijk onder druk.

Om in de waterbehoefte van Noord-China te voorzien, zijn de Chinezen bezig met een gigantisch project om water uit het stroomgebied van de Jangtse naar dat van de Gele Rivier te leiden. In 2050 moet dit *South-to-North Water Project* (SNWP) 44,8 miljard m³ water transporteren, bijna de helft van de jaarlijkse afvoer van de Rijn. Het project bestaat uit drie routes: één in het oosten, één in het westen en één in het

midden. Met de aanleg van de oostelijke en middelste route is men in 2002 begonnen en inmiddels ver gevorderd.

De westelijke route verkeert nog in de planning-fase, is technisch ingewikkeld, heel duur en ook controversieel, omdat de aanleg ervan de belangen van andere landen schaadt, zeker als er behalve uit de Jangtse ook water uit de Brahmaputra (die in China Yarlung Tsangpo heet) en de Mekong zou worden weggeleid. De Jangtse is een nationale rivier, de twee andere zijn internationale rivieren en dus gemeenschappelijke waterbronnen.

China ligt in feite al overhoop met de stroomafwaarts gelegen landen vanwege de aanleg van dammen in die rivieren voor de opwekking van hydro-elektriciteit. Want ook voor China's energievoorziening is water van levensbelang. De vraag naar elektriciteit (en andere energie) groeit ongeëvenaard, terwijl daarin niet afdoende voorzien kan worden door milieuvervuilende olie en kolen, en evenmin door zonne- en windenergie, ook al investeert China daar veel in.

Water-hegemoon

Door de annexatie van Tibet is China wat zijn wintervoorziening betreft nagenoeg onafhankelijk geworden van het buitenland. Daarbij moet worden opgemerkt dat het in 1950 geannexeerde Tibet het gehele Tibetaans Plateau besloeg en dubbel zo groot was als de huidige Autonome Regio Tibet, die in 1965 werd ingesteld.

Vanuit het buitenland (Kirgizië, Mongolië, Vietnam) stroomt er slechts 15,7 miljard m³ water naar China toe, maar jaarlijks vloeit er 570 miljard m³ uit China naar de buurlanden, voornamelijk vanuit Tibet. Terwijl China slechts voor 0,9% afhankelijk is van water uit het buitenland, is Bangladesh dat voor 91,3%, India voor 33,4%, Pakistan voor 75,6%, Thailand voor 47,4% en Vietnam voor 58,9%. Veel van dit water is afkomstig uit China/Tibet, dat de brongebieden beheerst van belangrijke internationale rivieren als de Indus, Brahmaputra, Salween en Mekong. Door zijn ligging, maar vooral door zijn economische en militaire (over)macht, kan China beschouwd worden als de water-hegemoon van Azië.

Het begrip water-hegemonie is in 2006 geïntroduceerd door Mark Zeitoun en Jeroen Warner.⁵ Volgens hen bepalen de machtsverhoudingen tussen oeverstaten *who gets how much water, how and why*. Als er binnen een stroomgebied sprake is van asymmetrische machtsrelaties en er één oeverstaat veel machtiger en invloedrijker is dan de andere, is die oeverstaat de water-hegemoon. Voorbeelden van water-hegemonen zijn Turkije (Eufraat/Tigris), Egypte (Nijl), Israël (Jordaan), India (Ganges) en de Verenigde Staten

(Colorado en Rio Grande). Ook China is een water-hegemoon.

Water-hegemonen liggen vaak in de bovenloop van internationale rivieren (wat hun ontegenzeggelijk extra mogelijkheden geeft om invloed uit te oefenen), maar noodzakelijk is het niet (zie de Nijl, waar Egypte en niet Ethiopië de hegemoon is). De machtsrelaties zijn bepalend, waarbij het niet alleen om zichtbare 'harde' vormen van macht gaat, zoals economische en militaire macht en het vermogen politieke steun te mobiliseren, maar ook om onzichtbare 'zachte' macht, zoals het bepalen van de agenda, de regels van het spel en het discours – zoals de toegang tot water 'neerzetten' als zaak van nationale veiligheid (*securitization*). Overigens zijn er ook internationale rivieren zonder duidelijke water-hegemoon, zoals de Rijn, Maas en Donau.

Er bestaan volgens Zeitoun en Warner twee soorten water-hegemonie, een positieve en een negatieve hegemonie. Bij de *positieve vorm* vertoont de water-hegemoon (verlicht) leiderschap. Hij kijkt niet alleen naar zijn eigen belang, maar gunt andere oeverstaten hun deel. Dat leidt tot orde, stabiliteit en rust in het stroomgebied en tot zekerheden over de waterverdeling. Iedereen weet waar hij aan toe is; er zijn geen spanningen of conflicten. De waterverdeling is daarbij gebaseerd op de principes van het internationaal waterrecht, zoals die omschreven zijn in de *Convention on the Non-Navigational Uses of International Watercourses* van de Verenigde Naties. De belangrijkste principes daarvan zijn: billijke verdeling, voorkómen van significante schade voor andere oeverstaten, verplichting tot samenwerking en regelmatige uitwisseling van data en informatie. Hoewel de conventie in 1997 door 103 landen is ondertekend, hadden in 2011 pas 24 van de benodigde 35 landen het verdrag geratificeerd. Het is dus een zwak, tandoel instrument om waterconflicten te beslechten.

Bij de positieve vorm van water-hegemonie hebben de oeverstaten na onderhandelingen een waterverdrag afgesloten. Bij de *negatieve vorm* probeert de water-hegemoon zijn controle over het stroomgebied te maximaliseren ten koste van andere oeverstaten. Zijn gedrag is niet gebaseerd op overleg en samenwerking (multilateralisme), maar op dwang en dominantie (unilateralisme). Dit gedrag leidt tot toenemende ongelijkheid en vergroot de kans op spanningen en conflicten. Tussen de uitersten van verlicht leiderschap en onderdrukkende dominantie zijn allerlei andere configuraties van water-hegemonie mogelijk.

Een water-hegemoon kan volgens Zeitoun en Warner drie strategieën volgen. Bij de *resource capture strategy* (inbeslagname) onderneemt de hegemoon zonder overleg en instemming van andere oeverstaten eenzijdig acties door bijvoorbeeld dammen te bouwen,

water aan een rivier te onttrekken of grondwater op te pompen (bij grensoverschrijdende *aquifers*). Daarmee stelt hij andere oeverstaten voor voldongen feiten. Bij een *containment strategy* (beheersing) is sprake van enige samenwerking en krijgen de zwakkere oeverstaten ook wat voordeeltjes, maar blijven de asymmetrische relaties gehandhaafd. Bij de *integration strategy* is er meer sprake van gelijkwaardigheid en zitten er voor alle partijen voordelen aan een overeenkomst. Voor de uitvoering van deze strategieën kunnen de partijen allerlei *compliance producing mechanisms* (gehoorzaamheid afdwingende mechanismen) gebruiken, variërend van 'de stok' (bijv. dwang door [dreigen met] militaire acties of het steunen van verzetsbewegingen) tot 'de wortel' (handelsvoordelen, diplomatieke erkenning, waterprojecten).

Dominantie

Hoe kan de Chinese waterpolitiek tegen deze achtergrond geïnterpreteerd worden? Welke strategie volgt China en wat voor soort water-hegemoon is het?

De annexatie van Tibet in 1950 is een duidelijk voorbeeld van *resource capture*. China verwierf daardoor de volledige controle over de brongebieden van zijn twee belangrijkste rivieren, plus de controle over de brongebieden van grote internationale rivieren als de Mekong en de Brahmaputra. De halvering in 1965 van het oorspronkelijke Tibet tot de Autonome Regio Tibet past hier ook in, want daardoor kwamen de brongebieden van de Gele Rivier en Jangtse buiten Tibet te liggen. Het huidige beleid, inclusief het *Go West*-beleid dat Han-Chinezen stimuleert naar Tibet en Xinjiang te migreren ('sinificering'), alsmede de aanleg van wegen, spoorlijnen en transportlijnen voor elektriciteit, is gericht op de verkrijging van de volledige controle over Tibet, inclusief zijn waterbronnen. Geweld is/wordt daarbij niet geschuwd. Er zijn talloze projecten in uitvoering of gepland om Tibets waterbronnen te exploiteren: dammen voor de opwekking van hydro-elektriciteit, irrigatieprojecten en projecten om water weg te leiden naar het waterarme noorden (de westelijke route van het SNWP). De geplande dam in de Grote Bocht van de Brahmaputra zou de grootste ter wereld worden en twee keer zoveel elektriciteit genereren als de Drie Klovdam.

Hoe er in China wordt aangekeken tegen het belang van Tibet, wordt goed weerspiegeld door een publicatie uit 2005: *Tibet's Water Will Save China*. Het is geen overheidspublicatie, maar het boek, geschreven door ex-militair Li Ling, is wel met stilzwijgende in-

stemming van de regering verspreid. Ling werkt hierin het plan uit om water uit de Brahmaputra via een verlengde westelijke route van het SNWP naar de Gele Rivier te leiden. Het plan jaagt rivaal India in de gordijnen.⁶ Ook al is de kans dat het plan ooit wordt uitgevoerd niet groot, dergelijke publicaties bepalen wel mede de agenda en het discours, en ze kunnen gezien worden als een indirecte, maar effectieve vorm van machtsuitoefening.

Behalve in het stroomgebied van de Yarlung Tsangpo-Brahmaputra is China ook in dat van de Mekong (die in China Lancang Jiang heet) bezig met de aanleg van dammen, vijftien stuks, waaronder twee megadammen. Ook de benedenstrooms gelegen landen Thailand en Laos zijn bezig met de aanleg van dammen. De dammen in Laos worden aangelegd met Chinese hulp. Ze leveren Laos deviezen op, want een groot deel van de elektriciteit wordt naar China geëxporteerd.

Vooral Cambodja en Vietnam ondervinden nadelen van de dammen. Ze houden het slib tegen dat vooral voor de Vietnamese Mekong-delta van groot belang is (aanvoer van water en nutriënten voor de rijstbouw en visteelt, ophoging van de delta, van belang vanwege de zeespiegelstijging) en voorkómen het vollopen van de Tonle Sap in Cambodja tijdens de jaarlijkse hoogwatergolf. De Tonle Sap is een waterbekken in Cambodja. In de droge tijd beslaat het maar 2.500 km², maar in de natte tijd wordt het tien keer zo groot door het instromende water uit de aangezwollen Mekong. Na de regentijd stroomt het water weer de Mekong in. Het meer is een belangrijke paaiplaats voor zoetwatervis en als het meer slinkt na de regentijd, krioelt het er van de vis.⁷

China brengt tegen de bezwaren in dat slechts 20% van het water in de Mekong uit China komt en dat de dammen de waterafvoer beter kunnen reguleren, wat voordelen biedt, zowel in tijden van wateroverlast (voorkómen van overstromingen) als droogte (extra water uit stuwmeren).

Vietnam, Cambodja, Thailand en Laos formeerden in 1995 de internationale Mekong Rivier Commissie (MRC) en sloten een overeenkomst af over samenwerking en duurzame ontwikkeling. Ze erkennen hun uiteenlopende belangen en hebben deze uitonderhandeld in een overeenkomst. China (en ook Myanmar) deed daar niet aan mee en is geen lid van de MRC. Wél is China gesprekspartner en heeft het in 2002 toegezegd hydrologische informatie te verstrekken. Dat beperkt zich echter tot het doorgeven van de waterstanden in

de bovenloop, zodat benedenstroomse landen worden gewaarschuwd bij eventuele vloedgolven. Dat tast de Chinese belangen niet aan en kost niets. Aan *impact studies* van Chinese projecten zoals dammen doet het land echter niet mee.

China ondertekende (naast Turkije en Burundi) evenmin de VN-Conventie, met als argument dat de 'territoriale soevereiniteit' te weinig gewaarborgd werd. Onder de conventie ligt immers het principe van de *beperkte* territoriale soevereiniteit. China voelt zich dus ook niet gebonden aan principes als 'equitable and reasonable utilization' en de 'obligation not to cause significant harm'.

Slotsom

In het algemeen streeft China *zonder overleg* en met *weinig consideratie* voor benedenstroomse staten zijn eigen belangen na. Alleen initiatieven waar het zelf direct voordeel bij heeft (verbetering bevaarbaarheid, bevordering handel, dammen die het land elektriciteit leveren), steunt het. Met andere landen sluit China het liefst bilaterale overeenkomsten in plaats van allesomvattende multilaterale verdragen.

In de termen van Zeitoun en Warner vertoont China als water-hegemoon weinig kenmerken van verlicht leiderschap en volgt het vooral een *resource capture* en *containment strategy*. Tot gewelddadige conflicten en wateroorlogen zal dit niet snel leiden. Daarvoor is China economisch, militair en politiek te machtig, heeft het op hydrologisch gebied te veel troefkaarten in handen (bovenstroomse ligging, waterbouwkundige expertise) en zijn andere oeverstaten niet bij machte de hegemoon uit te dagen (zoals dat bijvoorbeeld in de stroomgebieden als de Nijl, Eufraat/Tigris en Jordaan wél het geval is). India vormt daarop mogelijk een uitzondering.

Deze conclusie is niet in overeenstemming met de officieel verkondigde 'peaceful rise'-theorie, die zegt dat China géén agressieve hegemoon zal worden die zijn macht alleen gebruikt om zijn eigen belangen te maximaliseren en zijn omgeving wil domineren.⁸ Van het nadrukkelijk nastreven van eigen belangen is zeker sprake; van agressie en onderdrukkende dominantie minder, tenminste als men Tibet buiten beschouwing laat.

Drs H.W.H.A. Donkers is docent aan de Faculteit der Managementwetenschappen (Sectie Geografie, planologie en milieu) van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuurselectie

- Brahma Chellaney, *Water: Asia's new battleground*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2011.
- Alex Liebman, 'Trickle-down Hegemony? China's "Peaceful Rise" and dam building on the Mekong', in: *Contemporary Southeast Asia*, jrg. 27, nr. 2, 2005, blz. 281-304.
- Leadership Group on Water Security in Asia, *Asia's Next Challenge: Securing the region's Water Future*, 2009.
- Uttam Kumar Sinha, 'Examining China's Hydro-Behavior: peaceful or assertive?', in: *Strategic Analysis*, jrg. 36, nr. 1, 2012, blz. 41-56.
- Mark Zeitoun & Jeroen Warner, 'Hydro-hegemony – a framework for analysis of trans-boundary water conflicts', in: *Water Policy*, 2006, nr. 8, blz. 435-460.

Noten

- 1 *Water: Asia's new battleground* is de titel van het in 2011 verschenen boek van de Indiase hoogleraar Strategische Studies Brahma Chellaney.
- 2 Het oude China is ook wel een *hydraulic state* genoemd. Het zijn staten die het land beheersten door de gecentraliseerde controle over de watervoorziening. De these werd bekend door het boek van de Duits-Amerikaanse historicus Karl Wittfogel: *Oriental despotism* (1957).
- 3 M.M. Mekkonen & A.Y. Hoekstra, *National water footprint accounts: the green, blue and grey water footprint of production and consumption. Volume 1: Main report. Volume 2: Appendices*, Delft: Unesco-IHE, 2011.
- 4 Zie wat betreft *land grabbing* het artikel van Annelies Zoomers in dit nummer van de *Internationale Spectator*, blz 371-375 (toev. eindred.).
- 5 Mark Zeitoun & Jeroen Warner, 'Hydro-hegemony – a framework for analysis of trans-boundary water conflicts', in: *Water Policy*, 2006, nr. 8, blz. 435-460.
- 6 Grappig in dit verband is dat het woord rivaal afgeleid is van de Latijnse woorden *rivus* (waar het woord rivier ook van afgeleid is) en *rivalis* (mederechthebbende op het water uit een stroom).
- 7 Over de Mekong-delta zie verder het artikel van Xiaoxing Feng en Maaïke Okano-Heijmans in dit nummer van de *Internationale Spectator*, blz. 358-362 (toev. eindred.).
- 8 Alex Liebman, 'Trickle-down Hegemony? China's "Peaceful Rise" and dam building on the Mekong', in: *Contemporary Southeast Asia*, jrg 27, nr. 2, blz. 281-304.