



Januar 1999

# NGO-synspunkter på Danmarks miljøbistand til udviklingslande

- Kommentarer fra 92-gruppen i forbindelse med MIKA-redegørelsen og den forestående debat i Folketinget om den danske miljøbistand til u-lande.

## Indhold

### Indledning

**Anbefaling nr. 1:** Bistanden til de nuværende modtagerlande bør fortsættes, og den bør fortsat koncentreres i Sydøstasien og det sydlige Afrika.

**Anbefaling nr. 2:** Der bør afsættes flere midler til multilateral miljøbistand under MIKA-rammen, helst i form af en fast procentdel af den samlede ramme.

**Anbefaling nr. 3:** Der bør gøres en forstærket indsats for at informere den danske befolkning om baggrunden for og resultatet af miljøbistanden til u-lande.

**Anbefaling nr. 4:** Der bør i højere grad lægges vægt på at forstå modtagerlandenes samfund, så der kan udvikles lokalt ejerskab af bistandens resultater.

**Anbefaling nr. 5:** Der bør sættes mere på at involvere danske NGO'er.

**Anbefaling nr. 6:** Det regionale perspektiv bør videreudvikles, blandt andet ved, at der i højere grad ydes støtte til regionale initiativer, der omfatter andre lande end de nuværende modtagerlande.

**Anbefaling nr. 7:** Indsatsen bør i højere grad rettes mod civilsamfundet, således at øget folkelig deltagelse og miljøbevidsthed sikres.

**Anbefaling nr. 8:** Kønsaspektet bør i højere grad inddrages i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af miljøbistanden til u-lande.

**Anbefaling nr. 9:** Miljøbistanden bør fortsat administreres af to ministerier, men samarbejdet bør styrkes.

**Anbefaling nr. 10:** Støtte til bevarelse af biodiversitet bør opprioriteres, især i det sydlige Afrika.

**Anbefaling nr. 11:** Støtte til bæredygtig energi bør opprioriteres, således at bæredygtig energi reelt bliver et indsatsområde for miljøbistanden til u-lande senest i år 2000.

## Indledning

Den danske miljøbistand til u-lande er et værdifuldt bidrag til løsning af de globale problemer og et af de mest positive initiativer i den globale opfølgning på Rio-konferencen om miljø og udvikling i 1992. Miljøbistanden til u-lande er et godt eksempel på, at der er industrilande, som er villige til at forøge bistanden og sikre kapacitetsopbygning i den 3. verden.

Og behovet for mere miljøbistand er stort i den del af verden. UNEP-rapporten "Global Environmental Outlook" fra 1997 indeholder vurderinger af miljøsituationen i verdens regioner. For Asiens og Latinamerikas vedkommende er det UNEP's vurdering, at der er tendenser til forværring af miljøsituationen på næsten alle områder. I Afrika er der tendenser til forøgelse af de landbrugsrelaterede miljøproblemer, mens situationen er nogenlunde stabil for så vidt angår de industrirelaterede miljøproblemer. Fælles for de tre regioner er, at UNEP ikke vurderer, at der er tendenser til forbedring af miljøsituationen på noget væsentligt område.

92-gruppen støtter derfor den danske miljøbistand og mener, at den bør udbygges i den takt, der er aftalt i forbindelse med Finansloven for 1999. 92-gruppen har nedenstående anbefalinger vedrørende den fremtidige miljøbistand.

## Anbefaling nr. 1

**Bistanden til de nuværende modtagerlande bør fortsættes, og den bør fortsat koncentreres i Sydøstasien og det sydlige Afrika.**

For at få igangsat en selvforstærkende proces, hvor landene selv arbejder kontinuerligt og strategisk for bæredygtig udvikling, er der behov for holdningsændringer, kapacitetsopbygning og politiske reformer. Den slags tager tid, hvorfor bistanden til de nuværende modtagerlande bør fortsættes.

Eventuelle nye modtagerlande bør ligge i Sydøstasien eller det sydlige Afrika. Den danske miljøbistand er trods alt af begrænset størrelse, og hvis der blev valgt modtagerlande i en tredje region, ville det blive vanskeligere at overvinde problemerne med manglende synnergieffekt mellem de forskellige projekter, ligesom det ville være ressourcerelevende at opbygge en kompetent administration i en tredje region.

## **Anbefaling nr. 2**

**Det regionale perspektiv bør videreudvikles, blandt andet ved, at der i højere grad ydes støtte til regionale initiativer, der omfatter andre lande end de nuværende modtagerlande.**

Mange miljøproblemer er grænseoverskridende eller på anden måde fælles for flere af modtagerlandene og deres nabolande, ligesom de økonomiske strukturer ofte er tæt sammenvævede. Derfor bør regionalt samarbejde fortsat prioriteres højt i den danske miljøbistand til u-lande; også selv om der forekommer situationer, hvor det umiddelbart er vanskeligt for modtagerlandene at arbejde sammen.

I dag ydes kun i begrænset omfang støtte til regionale initiativer, der omfatter andre lande end de nuværende modtagerlande. Denne linie bør ændres, blandt andet fordi modtagerlandene ikke i alle tilfælde udgør naturlige regioner med hensyn til relevante miljøproblemer.

Det regionale perspektiv kan endvidere udvikles ved i højere grad at yde støtte via regionale institutioner, multilaterale organisationer, internationale miljøorganisationer samt andre ikke-statslige initiativer, der sigter på miljøsamarbejde i de to regioner.

Der er også brug for større fleksibilitet med hensyn til at adressere miljøproblemer i grænseområder mellem de nuværende modtagerlande og andre lande. I de tilfælde, hvor problemerne bedst løses ved samarbejde mellem begge typer af lande, bør der åbnes mulighed for at støtte projekter i nabolande, der grænser op til de nuværende modtagerlande.

I sådanne tilfælde vil det ikke nødvendigvis være et problem, at Danida/Danced ikke har etableret samarbejde med myndighederne i ikke-modtagerlande. Ofte vil støtten kunne formidles via regionale institutioner, multilaterale organisationer eller ikke-statslige organisationer.

Der bør endvidere ske en mere systematiseret erfaringsopsamling og -udveksling i de tilfælde, hvor der er ensartede projekter eller mulighed herfor i flere lande.

## **Anbefaling nr. 3**

**Indsatsen bør i højere grad rettes mod civilsamfundet, således at øget folkelig deltagelse og miljøbevidsthed sikres.**

Det kan blandt andet ske ved:

At en større del af miljøbistanden, især i de rigere modtagerlande, går til styrkelse af civilsamfundets deltagelse i løsninger af miljøproblemerne, herunder informationsaktiviteter og kapacitetsopbygning. En vejledende ramme for denne del af bistanden bør opstilles.

At der sikres folkelig involvering, herunder inddragelse af NGO'erne i forbindelse med udarbejdelsen af de forskellige landeprogrammer. Blandt andet bør forslag til landeprogrammer sendes i offentlig høring både i Danmark og i modtagerlandene.

At der ydes støtte til udarbejdelse af uafhængige analyser af de miljømæssige konsekvenser af lokalt førte politikker, samt efterfølgende informations- og lobbyarbejde for at ændre ikke-bæredygtige politikker.

At det sikres, at NGO-projekter kan gennemføres uden at skulle godkendes af regeringen i modtagerlandet.

En stor del af miljøbistanden, især indenfor Danced, går til styrkelse af statsadministrationernes tekniske og faglige kapacitet på miljøområdet. Kapacitetsopbygning hos myndigheder kan naturligvis bidrage til at afhjælpe nogle miljøproblemer, men denne type projekter vil næppe ændre afgørende ved de ikke-bæredygtige udviklingspolitikker, som de politiske eliter i nogle af modtagerlandene har stærke præferencer for. For at ændre sådanne politikker er det nødvendigt, at befolkningerne er oplyst om miljøproblemerne og har mulighed for at deltage i løsningen af disse, herunder har mulighed for at øve det nødvendige pres på politikerne.

Dette gælder specielt i de rigere af modtagerlandene som Malaysia og Thailand, som økonomisk set har bedre mulighed for at vælge en mere bæredygtig udviklingskurs, og hvor der er en spirende folkelig miljøbevidsthed og organisering. I denne forbindelse vil det være vigtigt at styrke folkeligt oplysningsarbejde og kapacitetsopbygning i lokale NGO'er.

Også i Sydafrika er der en spirende folkelig miljøbevidsthed og organisering, som det er vigtigt at understøtte.

## **Anbefaling nr. 4**

**Der bør i højere grad lægges vægt på at forstå modtagerlandenes samfund, så der kan udvikles lokalt ejerskab af bistandens resultater.**

Miljøbistandens overførsel af viden og teknologi kan kun føre til bæredygtige resultater i modtagerlandene, hvis den er baseret på en forståelse af den samfundsmæssige kontekst i landene. De tekniske input, som typisk hentes i danske konsulentvirksomheder, må i højere grad suppleres med samfundsmæssig viden og forståelse for udviklingsprocesser.

Dette er en betingelse for at sikre det lokale ejerskab, som er nødvendigt, hvis bistandens resultater skal vare ud over de enkelte aktiviteters levetid. I denne forbindelse er det vigtigt at pointere, at det lokale ejerskab ikke kun er et spørgsmål om myndighedernes involvering. Der kan lige så vel være tale om en forankring i det civile samfund, hvilket p.t. er underprioriteret i miljøbistanden.

De danske bistandsadministrationer skal have en øget kapacitet på disse områder, hvis de skal være i stand til at koordinere og skabe sammenhæng i arbejdet.

## **Anbefaling nr. 5**

**Støtte til bæredygtig energi bør opprioriteres, således at bæredygtig energi reelt bliver et indsatsområde for miljøbistanden til u-lande senest i år 2000.**

I strategien for den danske miljøbistand til u-lande er udpeget 7 indsatsområder. **92-gruppen** har fra starten bakket op om valget af disse indsatsområder, men må samtidig konstatere, at det endnu ikke er lykkedes at lægge tilstrækkelig vægt på alle områder.

Det gælder ikke mindst bæredygtig energi, der i perioden 1994-97 kun tegnede sig for 3% af bevillingerne til miljøbistandsprojekter i Sydøstasien og 5% af bevillingerne til projekter i det sydlige Afrika.

Bæredygtig energi udgør en endnu mindre del af den almindelige u-landsbistand.

I den motiverede dagsorden fra **Folketingets** debat om miljø og bistand til u-lande i marts 1996 opfordredes regeringen til at gøre bæredygtig energianvendelse til et "hovedindsatsområde" for bistanden til udviklingslande. Denne vedtagelse bør snarest mulig implementeres.

Det Rådgivende Udvalg for Miljøbistand til Udviklingslande har allerede udarbejdet en række anbefalinger til, hvordan bæredygtig energi kan styrkes i miljøbistanden.

## **Anbefaling nr. 6**

**Støtte til bevarelse af biodiversitet bør opprioriteres, især i det sydlige Afrika.**

Biodiversitet er et af de 7 indsatsområder for miljøbistanden, og i perioden 1994-97 gik 12% af bevillingerne til miljøbistandsprojekter i Sydøstasien til dette område. I samme periode var det kun 4% af miljøbistandsmidlerne til det sydlige Afrika, der blev anvendt til bevarelse af den biologiske mangfoldighed, på trods af at det sydlige Afrika indeholder en række værdifulde og truede naturområder med biodiversitet af global betydning.

Det er derudover vigtigt i forbindelse med indsatsen for bevarelse af biodiversitet, at der gives støtte til implementering af relevante internationale konventioner og aftaler i modtagerlandene, for eksempel Biodiversitetskonventionen, CITES samt Bonn- og Ramsar-konventionerne.

Der bør desuden arbejdes mere på at opstille biologiske indikatorer og etablere overvågningsprogrammer. Det vil gøre det nemmere at sikre, at midlerne faktisk anvendes til at sikre biodiversiteten.

## **Anbefaling nr. 7**

### **Kønsaspektet bør i højere grad inddrages i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af miljøbistanden til u-lande.**

Mænd og kvinders meget forskellige adgang til og kontrol over ressourcerne i samfundet underbygger behovet for at fremme lighed mellem kønnene. For at understøtte miljøbistandens mål om bæredygtig udvikling, folkelig deltagelse og lokal institutionsudvikling, er det vigtigt at støtte programmer og projekter, der tilgodeser begge køns interesser og behov, herunder sikrer lige adgang til og deltagelse i beslutningsprocesserne.

Erfaringerne fra Danidas mangeårige fattigdomsorienterede udviklingsindsats har vist, at de projekter, der henvender sig til fattige befolkningsgrupper ikke automatisk gavner begge køn. Det har ofte vist sig, at mændenes situation er blevet forbedret, mens kvinderne er blevet endnu mere marginaliserede. Derfor har Danida også i de senere år styrket kønsaspektet i bistanden.

Danceds eksisterende manualer og projektstyringsværktøjer indeholder ikke kønselementet.

Der er med andre ord brug for en større grad af "køns-sensitivitet" i udarbejdelsen af de overordnede strategier og landeprogrammer for miljøbistanden. Der er ligeledes et behov for at udarbejde retningslinier og redskaber, der sikrer en systematisk inddragelse af kønsaspektet i de forskellige faser af projektcyklen, herunder indsamling af kønsspecifikke data i forbindelse med baseline studier, monitorering og evaluering.

## **Anbefaling nr. 8**

### **Der bør sættes mere på at involvere danske NGO'er.**

De danske miljø- og udviklingsorganisationer besidder vigtige erfaringer indenfor såvel nationalt som internationalt miljø- og udviklingsarbejde, og organisationerne ønsker i højere grad at bidrage til udførelsen af den danske miljøbistand. Det Rådgivende Udvalg for Miljøbistand til Udviklingslande har udarbejdet en række anbefalinger til at fremme NGO'ernes involvering, men anbefalingerne er ikke gennemført i praksis.

Anbefalingerne fra Det Rådgivende Udvalg bør gennemføres. Anbefalingerne vedrører blandt andet:

- udvikling af enklere retningslinier for mellemstore projekter (500.000 kr - 5 mio. kr);
- udvikling af klare, beskrevne procedurer for NGO-involveringen i både Danced og Danida;
- målrettet information fra Danced og Danida om muligheder og regler for NGO'ernes involvering;
- mulighed for støtte til indledende projektforbereelse;
- støtte til kapacitetsudvikling i NGO'erne;
- styrkelse af administrationens kapacitet til NGO-samarbejdet.

## **Anbefaling nr. 9**

**Der bør gøres en forstærket indsats for at informere den danske befolkning om baggrunden for og resultatet af miljøbistanden til u-lande.**

Næsten ingen af de oplysnings- og informationsaktiviteter, Danida eller Danced iværksatte i 1997, sigtede på en bredere målgruppe end de i forvejen stærkt miljøinteresserede. I det hele taget er der ikke hidtil blevet lagt vægt på at formidle informationer om miljøbistanden til den brede befolkning.

I løbet af 1999 bør der i samarbejde med den danske ressourcebase udarbejdes en informationsstrategi. Som led heri bør der tilføres de nødvendige ressourcer til oplysningsarbejdet, ligesom det bør fastlægges, hvor i administrationen ansvaret for dette arbejde ligger.

Organisationerne i **92-gruppen** har en bred erfaring med folkeligt oplysningsarbejde og vil gerne deltage i informationsindsatsen i forbindelse med den danske miljøbistand.

## **Anbefaling nr. 10**

**Miljøbistanden bør fortsat administreres af to ministerier, men samarbejdet bør styrkes.**

Både Miljø- og Udenrigsministeriet bør fortsat være involverede i implementeringen af den danske miljøbistand. Med deres forskellige erfaringer og kompetenceområder har de hver deres bidrag til sikringen af en miljøbistand af høj kvalitet. Der bør dog sikres en højere grad af erfaringsudveksling og samarbejde administrationerne imellem, ligesom der bør skabes flere fælles, tværgående aktiviteter.

I den forbindelse bør det sikres, at vigtige regionale og grænseoverskridende aktiviteter, der omfatter modtagerlande under begge administrationer kan finansieres og gennemføres uden unødige administrative vanskeligheder.

## **Anbefaling nr. 11**

**Der bør afsættes flere midler til multilateral miljøbistand under MIKA-rammen, helst i form af en fast procentdel af den samlede ramme.**

Der har hidtil været afsat mindre beløb under Miljø- og Katastroferammen til styrkelse af Danidas multilaterale miljøindsats. Disse midler supplerer Danidas øvrige midler, som dækker Danmarks bidrag til initiativer som den Globale Miljøfacilitet (GEF), FN's Miljøprogram (UNEP),

Kommissionen for Bæredygtig Udvikling (CSD) og en række andre globale initiativer på miljøområdet.

Støtten til disse globale miljøinitiativer har stor betydning for den politiske udvikling i retning af bæredygtighed, og der skal adskilligt mere til, hvis Danmark skal yde et tilstrækkeligt bidrag til arbejdet med at skabe det internationale retssamfund på miljøområdet, sådan som **Folketinget** ønsker.

Der bør blandt andet ydes større støtte til gennemførelsen af globale konventioner som Klimakonventionen, Ørkenspredningskonventionen, Biodiversitetskonventionen, Ramsarkonventionen og CITES.

Ligeledes bør der anvendes flere midler til at støtte den globale debat om centrale temaer indenfor miljø- og udviklingspolitik.

**Følgende organisationer står bag ovennævnte anbefalinger:**

Arbejderbevægelsens Internationale Forum

Care Danmark

Danmarks Naturfredningsforening

Dansk Ornitologisk Forening/Birdlife Danmark

Dansk Ungdoms Fællesråd

Det Økologiske Råd og Selskab

Energibevægelsen OOA

FN-Forbundet

Folkekirkens Nødhjælp

Forum for Energi og Udvikling

Friluftsrådet

Greenpeace

U-landsorganisationen Ibis

Kvindernes U-landsudvalg

Mellemfolkeligt Samvirke

Organisationen for Vedvarende Energi OVE

Regnskovsgruppen Nepenthes

WWF Verdensnaturfonden