

# MILJÖ OCH FATTIGDOM



**Handlingslinjer för SIDA:s bistånd**



# **MILJÖ OCH FATTIGDOM**

**Handlingslinjer  
för SIDA:s bistånd**

---

**Omslagsbild:** Kaffeskörd,  
målrad av Francisco D. Van-Dúnem,  
Angola

ISBN: 91-586-0089-2

Layout: Press Art

Tryck: Ljunglöfs Offset

# Innehållsförteckning

---

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Förord</b>                                                             | 5  |
| <b>1. Fattigdom och miljöförstöring – en bakgrund</b>                     | 7  |
| 1.1 Några fakta och utgångspunkter                                        | 7  |
| 1.2 Fattigdomen i tredje världen                                          | 9  |
| 1.3 Miljöförstöringen i tredje världen                                    | 9  |
| <b>2. Miljöbegreppet</b>                                                  | 11 |
| <b>3. Kopplingar mellan miljöförstöring och fattigdom</b>                 | 13 |
| 3.1 Miljöförstöringen drabbar fattiga                                     | 13 |
| 3.2 Fattigdom som orsak till miljöförstöringen                            | 17 |
| 3.3 Kopplingar mellan miljöförstöring och<br>fattigdom – några slutsatser | 18 |
| <b>4. Miljö, fattigdom och bistånd</b>                                    | 23 |
| 4.1 Biståndets roll                                                       | 23 |
| 4.2 Åtgärder i biståndet                                                  | 24 |
| <b>Annex A: Miljö och fattigdom – några infallsvinklar</b>                | 31 |
| A.1 Miljöförstörelsens orsaker                                            | 32 |
| A.2 Ekonomisk tillväxt                                                    | 34 |
| A.3 Ekonomisk politik, marknadsmisslyckanden<br>och gemensamma resurser   | 37 |
| A.4 Befolkningstillväxt                                                   | 40 |
| A.5 Energianvändning                                                      | 44 |
| A.6 Jordbruk och markvård                                                 | 46 |
| A.7 Vegetationsförändringar och biologisk mångfald                        | 49 |
| A.8 Marin och kustnära miljö                                              | 53 |
| A.9 Vattenresurserna – en gräns för utvecklingen?                         | 55 |
| A.10 Vatten för hushållsändamål och därmed<br>förknippade närmiljöproblem | 59 |
| A.11 Urbanisering                                                         | 63 |
| A.12 Industrialisering                                                    | 67 |
| A.13 Katastrofförebyggande åtgärder                                       | 69 |
| A.14 Utbildning                                                           | 71 |
| A.15 Institutionsutbyggnad och lagstiftning                               | 73 |

innehåller ett antal slutsatser för biståndets del. Analysen i kapitel 3 och slutsatserna i kapitel 4 bygger i huvudsak på de avsnitt som återfinns i utredningens annex A. (Hänvisningar i huvudtexten till annexet betecknas med "A", åtföljt av en siffra som anger avsnitt i annexet.) I annex A diskuteras miljö och fattigdom mer detaljerat utifrån ett antal infallsvinklar som ansetts särskilt intressanta att belysa. Annex A utgör således ett viktigt komplement till huvudtexten vad gäller information om de enskilda problemområdena. I annex B redovisas några fallstudier som belyser några av de samband och lösningar som tagits upp i utredningen. Huvudsyftet med denna uppläggning av rapporten är att hålla nere omfånget på huvudtexten och att denna skall kunna läsas oberoende av annexen.

Utredningen bygger i allt väsentligt på befintlig kunskap om kopplingarna mellan fattigdom och miljöproblem. Dessa är delvis mycket ofullkomligt kända – det vetenskapliga underlaget är begränsat och de detaljerade studierna få – och risken för förenklade slutsatser är uppenbar. SIDA kommer att noga följa kunskapsutvecklingen på området och försöka bidra till den. En fortsatt fördjupning av analysen är viktig.

Utredningen har legat till grund för ett dokument, "Poverty, Environment and Development; Proposals for Action", som utgjort ett svenskt bidrag till förberedelseprocessen inför UNCED – 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling.

Carl Tham

Clas Olsson

Mats Segnestam

# 1. Fattigdom och miljöförstöring – en bakgrund

---

## 1.1 Några fakta och utgångspunkter

FATTIGDOMEN ÖKAR på många håll i u-länderna. Samtidigt ökar miljöförstöringen i många fattiga områden och det hävdas ofta att det är fattigdomen som är orsaken till mycket av den miljöförstöring som sker i u-länderna<sup>1</sup>. Följande kan konstateras:

- De 20 procenten fattigaste i u-länderna utgör minst 780 miljoner. Det har uppskattats att cirka 60 procent, eller 470 miljoner, av dessa lever i områden som är starkt hotade av miljöförstöring<sup>2</sup>.
- Världens befolkning ökar för närvarande med cirka 90 miljoner människor om året, det överväldigande flertalet i u-länderna.
- Tillgången på odlingsbar mark minskar. Omkring 60 procent av alla hushåll på landsbygden i u-länderna anses ha tillgång till för lite mark för att kunna försörja sig på rimlig nivå och denna siffra ökar. Cirka 13 procent av hushållen på landsbygden är helt utan mark.
- Cirka 1 400 miljoner hektar av totalt 1 800 miljoner hektar av jordens betesmarker och torra skogar är utsatta för miljöförstöring.
- 45 miljoner hektar bevattnad mark, eller nära hälften av de 92 miljoner hektar som finns i u-länderna, hotas av försaltning.
- I många av de fattigaste områdena kommer man allt närmare gränsen för det möjliga uttaget av vatten för jordbruksproduktion med mera.
- Cirka 17 miljoner hektar, cirka 1 procent, av de tropiska skogarna försvinner varje år med svåra följder för den lokala, fattiga befolkningen.
- Den marina miljön är hotad på många håll i världen och miljoner fattiga livnär sig på marin produktion i de kustnära havsområdena.
- Städernas slumbefolkningar drabbas allt hårdare av miljö- och hälso problem. Spädbarnsdödligheten är ofta 2-5 gånger högre i slumområden än i andra bostadsområden i städerna.
- I områden där fattigdom kvarstår eller ökar, trots en kanske allmänt tillfredsställande ekonomisk utveckling (Indien, Kenya, flera latinamerikanska länder, med flera), ökar stressen inom de ekologiska systemen.

Det är mot bakgrund av dessa förhållanden som denna utredning gjorts – för att öka förståelsen för sambanden mellan fattigdom och miljöförstöring

och för att föreslå åtgärder som gör att biståndet bättre skall bidra till lösningen på problemen.

Det är viktigt att betrakta utredningen i ljuset av de luckor som finns i kunskapen om miljö/fattigdomskopplingarna<sup>3</sup>. Miljöförstörelsens konsekvenser för de fattiga är i många fall odiskutabel, om än inte väldokumenterad. De fåtaliga systematiska studier som gjorts lämnar dock ingen entydig bild av fattigdomen som orsak till miljöförstöring<sup>4,5,6,7</sup>. Sambanden är komplexa och ytterligare forskning kommer att krävas innan någon fullständig bild framträder<sup>8</sup>. Utredningen bygger i allt väsentligt på existerande kunskap på området och kan därför inte presentera några uttömmande och slutgiltiga svar. Många trådar lämnas lösa och läsaren kommer att finna flera exempel på viktiga saker som utelämnats ur analysen. Detta är oundvikligt också med tanke på ämnets omfattning och komplexitet.

En sak är särskilt viktig att påpeka: Utredningen diskuterar kopplingar mellan miljö och fattigdom på ett **allmänt** plan. Utredningen behandlar inte enskilda länder eller områden. Det är dock viktigt att vara medveten om att sambanden mellan miljö och fattigdom är olika för olika miljöproblem, i olika geografiska områden, för olika samhällsgrupper och för kvinnor och män inom dessa grupper. Därför måste den övergripande analysen med nödvändighet **kompletteras med studier på land- och lokalnivå innan specifika insatser för att lösa miljö- och fattigdomsproblemen utformas**. Detta kan bland annat göras inom ramen för de miljöprofiler som SIDA producerar för de svenska programländerna. Behovet av socialgruppsanalys måste understrykas i detta sammanhang. Ofta saknas information om vilka grupper som finns i olika samhällen, vad de gör, vilken tillgång till resurser de har etc.

Utredningen har inte arbetat med en exakt, kvantifierbar definition av begreppet miljöförstöring. När det gäller fattigdomen ligger betoningen tydligt på **de fattigaste människorna** i u-länderna och med fattigdom avses i detta sammanhang absolut fattigdom, inte relativ fattigdom. Avgränsningar av miljöbegreppet diskuteras i kapitel 2. Nedan följer en kortfattad diskussion om omfattningen av miljö- och fattigdomsproblemen i u-länderna.

### *Fattigdomsbegreppet*

FATTIGDOM ÄR ETT värdeladdat begrepp som inte har en självklar definition. Fattigdomen uttrycks i **absoluta** termer om fattigdomsgränsen är densamma på olika platser och vid olika tidpunkter. **Relativ** fattigdom definieras i förhållande till vad som behövs för att föra ett liv som en fullvärdig medlem av ett givet samhälle. Ett vanligt sätt att beräkna en absolut fattigdomsgräns är att fastställa det minsta kaloriintag som är nödvändigt för ett aktivt liv, omvandla detta till en "matvarukorg", och sedan värdera denna korg<sup>9</sup>. Fattiga är de som inte har råd att köpa denna korg.

## 1.2 Fattigdomen i tredje världen

VÄRLDSBANKEN ANVÄNDER två inkomstnivåer som en global gräns för absolut fattigdom: 275 USD per år och person och USD 370, båda uttryckta i 1985 års prisnivå. Användande av den högre gränsen ger en uppskattning på 1,1 miljard människor, eller en tredjedel av u-ländernas befolkning, i absolut fattigdom år 1985. Användande av den lägre gränsen ger en uppskattning på 630 miljoner, eller knappt en femtedel av u-ländernas befolkning, i absolut fattigdom<sup>10</sup>.

Närmare hälften av dessa (520 miljoner) finns i Sydasiien, med 420 miljoner enbart i Indien. Östasien har cirka 280 miljoner fattiga. I Afrika finns cirka 180 miljoner fattiga. Resten finns i Latinamerika (70 miljoner), Mellanöstern och Nordafrika (60 miljoner) och Östeuropa (6 miljoner). Afrikas andel av de fattiga har ökat sedan 60-talet i takt med att den ekonomiska utvecklingen för kontinenten försämrats.

Förändringarna i fattigdomens utbredning skiljer sig mellan olika regioner. Jämförelser mellan 60-talet och 80-talet visar att andelen och antalet människor i absolut fattigdomen minskat i många länder, framför allt i Asien, där den allmänna ekonomiska utvecklingen varit tillfredsställande (i varje fall så länge inte miljöförslitningen räknats in i kalkylen). I andra områden, framför allt i Afrika söder om Sahara, har fattigdomens utbredning ökat och förväntas fortsätta öka.

Fattigdomen är mest utbredd på landsbygden även med hänsyn tagen till skillnaden i levnadsomkostnader mellan stad och landsbygd. Två tredjedelar av u-ländernas befolkning bor på landsbygden, men i många länder mottar de bara en fjärdedel av all social service inom utbildning, hälsovård, vatten och sanitet. I de flesta u-länder är inkomsterna i städerna i genomsnitt 50-100 procent högre än på landsbygden, men fördelningen är betydligt ojämnare (och levnadsomkostnaderna i staden kan vara avsevärt högre än på landsbygden). Dessa skillnader är särskilt stora i Afrika.

Trots bristfälliga data är det uppenbart att fattigdomen har en tydlig "gender bias". Fattigdomen är i regel djupare bland hushåll som leds av ensamstående kvinnor än bland andra hushåll. Tillgängliga data över hälsa och utbildning visar tydligt kvinnornas utsatta position.

Den absoluta fattigdomen i u-länderna är i stor utsträckning en fördelningsfråga och inte bara en fråga om den totala tillgången till resurser. En inkomstomfördelning motsvarande 3 procent av den totala konsumtionen i u-länderna skulle räcka för att lyfta alla människor ur absolut fattigdom<sup>11</sup>.

## 1.3 Miljöförstöringen i tredje världen

EN SVÄRIGHET MED varje diskussion om miljöproblemen är att statistiken över miljöproblemens utveckling i u-länderna är mycket bristfällig. Befintliga tecken pekar dock mycket tydligt på att miljöförstöringen ökar i u-länderna.

Avskogning, jorderosion, försaltning av mark, överfiskning, vattenbrist, artförluster, kemisk förorening, urbana miljöproblem etc ökar i omfattning.

Ett belysande exempel är problemet med vattenbrist, som börjar bli alltmer prekärt. Grundläggande klimatologiska förhållanden skapar svåra vattenförsörjningsproblem i stora delar av tredje världen och bidrar till att störningar lätt uppstår i den känsliga ekologiska balansen. Men också genom människans/samhällets misshushållning och misskötsel med vattenresurserna har resursbrist och miljöstörningar blivit påtagliga<sup>12</sup>. Ett flagrant exempel på en felaktig resursanvändning med dramatiska konsekvenser utgör området kring Cheerapunji i Indien, där säsongsmässig vattenbrist rapporteras trots att nederbörden är över nio meter per år.

Andra exempel på u-världens miljö- och resursproblem och deras omfattning har givits ovan och återfinns i kapitel 3 och i annexet.

En del av de miljöproblem som vi observerar i u-länderna idag är likartade i-världens miljöproblem. Det är dock viktigt att betona att det **allt starkare befolkningstrycket** och de **annorlunda ekologiska förutsättningarna i u-länderna** innebär att motsvarande miljöproblem i många fall blir betydligt allvarligare i u-länderna.

Samtidigt växer i-världens befolkning därför att flera u-länder med snabb ekonomisk tillväxt börjar närma sig i-ländernas inkomstnivå och konsumtionsmönster. Denna tillväxt utgör därmed indirekt ett mycket allvarligt hot mot miljön både lokalt och globalt.

I-länderna bidrar också i vissa avseenden till att skapa delar av den miljöförstöring vi observerar i u-länderna. Utsläpp av växthusgaser i atmosfären, dumpning av kemiskt avfall i u-länderna och export av otillåtna bekämpningsmedel till u-länder utgör exempel på hur i-länderna direkt påverkar u-ländernas miljö. Miljöförstöringen i u-länderna har också kopplingar till den internationella ekonomiska världsordningen: skuldkrisen, råvaruprisernas utveckling, protektionismen i i-länderna etc. En strategi för stöd till miljövard och fattigdomsbekämpning i u-länderna måste innefatta åtgärder även på dessa områden, som ligger utanför det konventionella biståndet. Denna utredning tar dock inte upp dessa problem till diskussion och föreslår heller inga åtgärder som ligger på det politiska planet i i-länderna. Det betyder inte att dessa problem inte är viktiga. Det är möjligt att de är helt avgörande. Utredningens fokus ligger emellertid på det som är möjligt att påverka inom biståndets ram.

## 2. Miljöbegreppet

ORDET MILJÖ ANVÄNDS i sin vidaste bemärkelse för att beteckna den omgivning i vilken människor lever. Begreppet kan innefatta nästan vilken aspekt som helst av människors liv och är därför inte speciellt avgränsande.

Vår diskussion måste utgå från en mer preciserad definition och bör ansluta till det femte biståndsmålet: **"Framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön"**. Avgränsningen kan göras i form av följande tre målformuleringar<sup>13</sup> för naturresursutnyttjande och utveckling:

- att vidmakthålla oundgängliga ekologiska processer och livsviktiga system;
- att bevara genetisk variation;
- att säkerställa ett uthålligt, långsiktigt utnyttjande av arter och ekosystem.

Miljöfrågorna diskuteras således här med huvudsaklig utgångspunkt från dels **naturresurserna** och människans beroende och utnyttjande av dessa, dels **föroreningen av miljön**. Definitionen av miljöbegreppet ses ur **människans perspektiv**. Människan befinner sig i centrum både som helt **beroende** av att omvärlden fungerar, framför allt att mat, vatten och ren luft finns fortsatt tillgängliga, och som **ansvarstagare** för att resurserna inte förslösas eller förorenas för kommande generationer. Definitionen innebär således att till exempel även miljöproblem förorsakade av industrin inryms.

Miljöförstöring blir här på motsvarande sätt liktydigt med ett utnyttjande av naturresurser och av miljön på ett sätt som bryter mot ett eller flera av ovanstående mål.

Ovanstående avgränsning och inriktning ansluter till idén om **uthållig eller bärkraftig utveckling**. Begreppet uthållig utveckling har ingen entydig och lättolkad definition<sup>14</sup>. Implicit i alla tolkningar ligger dock kravet på att **dagens generation inte skall lämna efter sig en sämre resursbas till kommande generationer än den man fick arva från tidigare generationer**. Detta innebär självfallet inte att naturresurserna skall lämnas orörda av människan. Däremot innebär det att uttaget av naturresurser i ett land eller område inte får överstiga reproduktionsmöjligheterna. Det handlar också om att naturens långsiktiga förmåga att absorbera avfall och utsläpp från mänskliga aktiviteter inte får överskridas, framför allt inte om detta kan leda

till irreversibla förändringar med okända konsekvenser.

Utredningens definition av miljöbegreppet fokuserar således på naturresurserna och på kommande generationers utnyttjande av dessa, men inbegriper också vissa närmiljöproblem, som inte alltid har direkt med det långsiktiga nyttjandet av naturresurserna att göra, såsom brist på rent vatten, bristande sanitära förhållanden, lokala luftföroreningsproblem etc. Dessa miljöproblem är ofta de som upplevs som mest akuta i fattiga länder därför att de är orsaken till miljoner människors ohälsa och miljontals dödsfall. Genom ett uthålligt utnyttjande av naturresurserna säkerställs till stor del att de akuta överlevnadsproblemen inte blir ännu värre i framtiden. Detta kräver ibland att resurser avsätts för investeringar – resurser som därmed inte kan utnyttjas för att häva fattigdom idag. Att göra en avvägning mellan det som idag är omedelbara behov för många fattiga människor och det som kommer att motverka ännu värre problem för många gånger flera människor i framtiden, är en av de svåraste utvecklingsfrågorna.

### *Uthållig utveckling*

EN FRÅGA SOM väckts i samband med definitionen av uthållig utveckling är i vilken utsträckning naturresurskapitalet kan ersättas med human-kapital (kunskap) och fysiskt kapital (maskiner) utan att produktionsförmågan minskar. En viss utbytbart räder därför att man till exempel genom teknisk utveckling kan öka effektiviteten i användandet av naturresurserna. En mindre total stock av naturresurser behövs då för att upprätthålla samma produktion. Begränsningen i dessa möjligheter är dock ytterst påtaglig. Många naturresurser är inte ersättningsbara. Detta gäller till exempel direkt livsuppehållande resurser som atmosfären. Vi lever dessutom i en värld vars befolkning och därmed också behoven av naturresurser växer mycket snabbt. Produktiviteten hos naturresurserna måste därför öka över tiden, inte bara hållas konstant, vilket i praktiken ytterligare försvårar utbytbart.

Miljöbegreppet kan, som ovan nämnts, definieras på snart sagt hur många sätt som helst. Av praktiska skäl kan utredningen inte ta upp alla aspekter på människans tillvaro. Vissa problem har hamnat i gränslandet till det vi velat koncentrera oss på här. Det gäller exempelvis arbetsmiljöproblemen, som inte tas upp i utredningen.

## 3. Kopplingar mellan miljöförstöring och fattigdom

---

DETTA KAPITEL PRESENTERAR slutsatser av analysen av kopplingar mellan fattigdom och miljöförstöring som gjorts inom utredningens ram. Analysen baseras till en del på annexets fördjupningsavsnitt, men också på en genomgång av litteraturen på området.

### 3.1 Miljöförstöringen drabbar de fattiga

MILJÖFÖRSTÖRINGEN drabbar u-länderna på många sätt och oftast är det de fattiga som drabbas hårdast. Dels därför att de fattiga ofta är direkt beroende av naturresurserna för sin överlevnad, dels därför att de har små resurser att motverka de negativa effekterna av miljöförstöringen. Dessutom tenderar de fattiga att leva i områden som är särskilt känsliga och exponerade för miljöförstöring: Av de 780 miljoner som utgör de 20 procenten fattigaste i u-länderna bor 470 miljoner (60 procent) i områden som är starkt hotade av miljöförstöring<sup>15</sup>. Vidare har de fattiga, även i de fall där de är akut medvetna om miljöförstöringens konsekvenser, sällan möjlighet att påverka de politiska beslutsfattare, som i många fall bidrar till eller accepterar miljöförstöringen. De fattiga grupper som är mest beroende av naturresurser är dessutom ofta etniska minoriteter eller andra marginella grupper med litet eller inget inflytande på beslut som har med den egna tillvaron att göra. Det kan gälla medverkan i den politiska beslutsprocessen, men också andra beslut som har konsekvenser för familjens och lokalsamhällets närmiljö. Demokratifrågorna är viktiga med tanke på konstellationen miljö och fattigdom.

Att de fattiga drabbas av miljöförstöringen innebär i och för sig inte att miljöförstöringen bidrar till fattigdomen. En genomgång ger emellertid vid handen att så är fallet – miljöförstöringen bidrar i betydande omfattning till att öka fattigdomen i u-länderna. **Miljöförstöringen tar sig uttryck i minskad produktivitet** hos mark- och vattenresurser. Jorderosion, avskogning, överbetning, marin miljöförstöring, artutrotning, förorening av mark, vatten och luft, etc., är alla exempel på miljöproblem som begränsar produktionspotentialen hos de naturresurser som de fattiga oftast är direkt beroende av. Fattiga kvinnor och barn drabbas ofta särskilt hårt. Kvinnor

producerar 75 procent av alla livsmedel i Afrika och bidrar med 90 procent av den tid som åtgår för att bereda dessa livsmedel för konsumtion. När jordens produktivitet avtar på grund av jorderosion och bristen på brännved och andra skogsprodukter tilltar som en följd av avskogning drabbas därför framför allt kvinnorna – och därigenom barnen.

Många av världens fattigaste människor lever i områden där **vattenbrist** är ett allvarligt problem. Situationen – i synnerhet för de fattiga, som redan idag är de som ofta har svårast att få tag på vatten – hotar att förvärras där tillgången till rent vatten minskar till följd av föroreningar och överkonsumtion. Avskogning och annan vegetationsutarmning bidrar sannolikt till problemen<sup>16</sup>. Etiopien, Somalia och delar av Botswana är exempel på områden där det redan idag råder allvarlig vattenbrist. För den cirka en miljard människor som bor i arida och semiarida områden är det ofta inte tillgång till mark, utan tillgång till vatten, som är det mest pressande problemet. Den otillbörliga bristen i hänsyn till samspelet mellan mark och vatten är en av de grundläggande orsakerna till att potentiellt odlingsbar mark inte utnyttjas eller utnyttjas på ett osäkert och lågproduktivt sätt. (Se avsnittet A.9)

**Avskogning, jorderosion och vegetationsutarmning** har redan nått katastrofala nivåer på flera håll i u-världen och läget försämras i ökande takt. Vissa tätbefolkade länder i Västafrika och Centralamerika kommer att vara helt utan skog år 2000 om nuvarande trend håller i sig. I Indien är närmare 40 procent av jordbruksmarken påverkad av erosion. FAO har beräknat att jordbruksproduktionen skulle falla med 25 procent i många u-länder mellan 1975 och år 2000 om inga markvårdsåtgärder vidtas. Dessa tendenser måste hejdas om inte fattigdomen skall öka ytterligare. De fattiga är ofta de som odlar de mest erosionskänsliga jordarna – i torra områden och på branta sluttningar. Många fattiga människor är också direkt beroende av en rad skogsprodukter, såsom brännved, foder, födoämnen och medicinalväxter för sin överlevnad. När skogen avverkas försvinner dessa produkter ofta och de fattiga drabbas. Detta gäller inte minst kvinnor som får tillbringa mer tid att leta efter dessa eller alternativa produkter och därmed har mindre tid för matproduktion, matlagning och andra viktiga sysslor i hushållet. Omkring två miljarder människor har **brännved** som sin huvudsakliga energikälla<sup>17</sup>. En betydande andel av dessa är mycket fattiga och lever i områden där avverkning av skog sker snabbare än återväxten<sup>18</sup>. (Se avsnitten A.6 och A.7)

Behovet av mark att odla begränsar tillgången till betesmark. Följden blir ofta **överbetning** med erosion och vattenbalansstörningar som följd. Slutprodukten av denna gradvisa miljöförstöring blir inte sällan en förändring av marken till ökenliknande förhållanden. Enbart i Afrika söder om Sahara har 65 miljoner hektar produktiv betesmark förvandlats till improduktiv öken under de senaste 50 åren med allvarliga följder för de närmare 100 miljoner, huvudsakligen fattiga, människor som bor i dessa områden. Totalt lever mer än 850 miljoner människor, många av dessa fattiga, i torra områden där förslitning av marken orsakar minskad produktivitet och 230 miljoner av

dessa bor i områden där marken blivit ofruktbar. Produktionspotentialen hos närmare 900 miljoner hektar mark i torra områden (närmare 20 procent av totalen) är allvarligt påverkad genom den vegetationsutarmning som pågår<sup>19</sup>.

Den **marina miljön är hotad** på många håll i världen. De flesta av världens kustområden är förorenade<sup>20</sup>. De allvarligaste problemen är utsläpp av avloppsvatten och sedimentering till följd av erosion. Samtidigt är kustområdena den del av haven som innehåller huvuddelen av de marina resurserna och stora delar av världens havsfiske är beroende av att mangroveområdena skyddas som reproduktionsområden. Takten i den marina miljöförstörelsen har underskattats, liksom konsekvenserna för stora befolkningsgrupper. Överexploatering och förorening av de marina resurserna drabbar många fattiga. Mer än en miljard människor enbart i Asien är helt beroende av fisk för sitt intag av högkvalitativt protein. De fattigaste är ofta de som är mest beroende eftersom fisk ofta är den enda proteinkälla som de har råd med<sup>21</sup>. (Se avsnittet A.8)

**Förlust av biologisk mångfald** är ett globalt problem som också har en bäring på fattiga människor. För många fattiga människor i u-länderna spelar vilda växt- och djurarter en stor och ibland avgörande roll – de drabbas direkt av artutrotningen därför att de är beroende av många av naturens produkter för sitt uppehälle och välbefinnande. Enligt en gissning kommer 10-20 procent av världens 10-30 miljoner arter att försvinna inom de närmaste 20 åren. Konsekvenserna av denna förlust är svåra att uppskatta. Det handlar till stor del om förluster av arter vars nytta för mänskligheten ännu är okända. Det står dock klart att om trenderna fortsätter kan mycket stora värden – i form av genetiskt material, nya mediciner och så vidare – komma att gå förlorade för mänskligheten och fattiga länder mister en potentiellt viktig inkomstkälla. (Se avsnittet A.7)

#### *EXEMPEL: Biologisk mångfald och de fattiga*

FÖR DET STORA FLERTALET fattiga i många u-länder spelar vilda växt- och djurarter en stor roll. I Ghana är 3/4 av befolkningen beroende av vilt, fisk, insekter, snäckor, med mera som sin huvudsakliga proteinkälla. I Nigeria utgör vilt 20 procent av proteinintaget hos landsbygdsbefolkningen. Människor i Indien använder nära 1 000 vilda arter som mediciner.

**Industriföroreningar** är ett växande problem i u-länderna. Många industrier använder föråldrad teknik som utgör ett allvarligt hot mot miljön. Redan idag är utsläppen betydande på vissa håll. De fattiga drabbas direkt och indirekt. De utsätts för hälsorisker därför att de ofta bor nära utsläppskällorna. De drabbas också indirekt genom att förorenande ämnen minskar produktiviteten i fiske och jordbruk. Om inte en övergång till mindre

förorenande tekniker kommer till stånd kommer en fortsatt industrialisering i u-länderna – något som i sig är nödvändigt – att leda till katastrofala följder för miljön och för de fattiga i u-länderna. (Se avsnittet A.12)

En ofta okontrollerad användning av **kemiska bekämpningsmedel** i jordbruket leder till förgiftningsrisker för människor och miljö. Inte minst i Latinamerika har de fattiga jordbruksarbetarna utsatts för kemiska medel utan att kunna skydda sig och utan att ha kunskap om effekter och farlighet. De kustnära marina resurserna förgiftas eller slås ut helt på vissa håll där jordbrukskemikalier förs med vattendragen ut i havet. (Se avsnittet A.6)

De fattiga hotas också av de **globala miljöproblemen**. Klimatförändringar och vattennivåhöjningar – tänkbara konsekvenser av växthuseffekten – hotar att drabba de fattiga u-länderna hårdare än i-länderna<sup>22</sup>. Ofta är det också de fattigaste i dessa länder som är mest utsatta därför att de lever i särskilt utsatta områden och sällan har resurser att skydda sig mot en negativ yttre påverkan. (Se avsnittet A.3)

#### *EXEMPEL: Klimatförändringar och de fattiga*

DET HAR UPSKATTATS att de globala klimatförändringar som pågår bland annat kommer att leda till att 15 procent av Bangladeshs yta översvämmas, med produktionsförluster omfattande bland annat två miljoner ton ris per år som följd. Miljontals människor kommer att tvingas lämna sina hem<sup>23</sup>.

De fattiga drabbas också av en rad **närmiljöproblem** såsom förorenat dricksvatten, bristande sanitära förhållanden, bristfälliga bostäder, närhet till avfallstippar, starkt förorenad inandningsluft. Många av dessa problem är särskilt akuta i städernas slumområden med deras starka koncentrationen av människor och avsaknad av infrastruktur för att hantera avfalls- och vattenförsörjningsproblemen. Dessa problem är orsaken till miljoner människors ohälsa och miljontals dödsfall och de drabbar nästan uteslutande fattiga människor. De bidrar också till människors fattigdom, inte minst därför att ohälsa ofta är förknippad med minskad förmåga till kroppsarbete. Det är viktigt att försöka bidra till att lösa hushållens påtagliga och omedelbara hälso- och närmiljöproblem för att underlätta miljö- och naturresurshänsyn av mer långsiktig karaktär. (Se avsnitten A.5, A.10 och A.11)

**Miljöförstöringen exponerar också de fattigaste för ökade risker för naturkatastrofer och svält.** Så hade till exempel svältkatastroferna i Etiopien på 80-talet sina rötter i en omfattande miljöförstöring. Översvämmingar har delvis orsakats av avskogning "uppströms". Under senare år har begreppet miljöflyktingar myntats. Miljontals människor, framför allt i Afrika men också på andra håll, har flytt från sina hem därför att naturen inte längre kan försörja dem. (Se avsnittet A.13)

Miljöförstöringen och tillgången på naturresurser kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden för uppkomsten av nationella och internationella

**konflikter.** Behovet av externa naturresurser tvingar världens nationer att samverka med varandra, välvilligt eller destruktivt. Bristen på naturresurser och förlitningen av miljön har i flera av världens länder redan lett till allvarlig politisk och social oro, till nationella och mellanstatliga konflikter och krigshandlingar. De fattigaste drabbas ofta hårdast av stridigheterna och miljöeffekter kan dessutom uppstå sekundärt när människor måste fly undan oroligheter. Miljövårdsåtgärder blir en viktig motvikt för att stärka nationell och internationell säkerhet och kan bidra till att avväja förödande konflikter<sup>24</sup>.

## 3.2 Fattigdom som orsak till miljöförstöringen

FÖR ATT EFFEKTIVT angripa miljöproblemen måste man undanröja deras orsaker. Detta är en viktig utgångspunkt för utredningen och ett viktigt motiv till att studera kopplingar mellan miljöförstöring och fattigdom. **Miljöförstöring är emellertid ofta ett mycket komplext fenomen.** Sökandet efter enkla en-faktorförklaringar är i regel fruktlöst. För att understryka denna komplexitet presenteras i avsnittet A.1 en lista över exempel på orsaker till miljöförstöring. Orsakerna samverkar på skilda sätt i skapandet av den miljöförstöring vi observerar i u-länderna – och i de flesta avseenden hos oss. En av de orsaker som lyfts fram är fattigdomen. Utredningen pekar på ett antal sätt på vilka fattigdomen kan bidra till att orsaka miljöförstöring.

**Fattigdom innebär begränsade resurser att investera i miljön.** Åtgärder för att skydda miljön kräver ofta resurser i form av kapital och arbete. För en familj som lever i extrem fattigdom finns ofta inte utrymme för att avvara dessa resurser, därför att detta innebär stora uppoffringar i fråga om produktion och konsumtion idag<sup>25</sup>. Därför finns en tendens att ge låg prioritet till åtgärder för att skydda miljön – särskilt om de positiva effekterna av dessa åtgärder blir tydliga först på mycket lång sikt eller om de till största delen kommer andra till godo. **Fattigdomen kan på detta sätt bidra till kort-siktigt tänkande** och till en tendens att nedprioritera miljöåtgärder som inte direkt gynnar människor själva. Ibland kan kombinationen av brist på egna resurser och begränsad tillgång till krediter innebär att de fattiga är förhindrade att skydda miljön även i de fall då detta skulle vara lönsamt för dem själva också på kort sikt. (Se avsnitten A.2 och A.3)

### *EXEMPEL: Fattigdom och närmiljöproblem*

ETT ILLUSTRATIVT EXEMPEL på hur fattigdomen orsakar resursslöseri och miljöproblem, vilket i sin tur bidrar till fattigdomen, är att de flesta fattiga inte har råd att investera i en fotogen- eller elspis utan är hänvisade till en ineffektiv och hälsovådlig träkols- eller vedspis. I städerna där ved- och träkolspriserna ofta är höga innebär detta ofta att fattiga hushåll har högre energikostnader för sin matlagning och sämre närmiljö än välbärgade hushåll.

**Fattigdom innebär ofta brist på mark.** Bristen på odlingsbar mark, orsakad av befolkningstillväxten och den ojämna jordfördelningen, leder bland annat till en expansion av odling i ekologiskt känsliga områden i u-länderna. De fattiga människorna utan mark tvingas odla upp dessa områden i brist på alternativ (se avsnitten A.3, A.4 och A.6). Omkring 60 procent av alla hushåll på landsbygden i u-länderna anses ha tillgång till för lite mark för att kunna försörja sig på rimlig nivå och denna siffra ökar<sup>26</sup>.

**Fattigdom kan innebära begränsad kunskap.** Fattigdom karaktäriseras ofta av ett starkt beroende av traditionella metoder, som ofta är djupt rotade i fattiga människors kultur, och av bristande kunskap om alternativa metoder. I en snabbt föränderlig värld med ökat omvärldsberoende räcker inte den gamla kunskapen. När befolkningstillväxten och andra förändringsprocesser driver fram ett behov av anpassning av de traditionella metoderna blir den bristande kunskapen om alternativa metoder plötsligt ett allvarligt hinder mot ett ekologiskt bärkraftigt beteende. Fattigdomen innebär också ofta en bristande kunskap om effekterna på miljön av olika moderna produkter såsom kemiska bekämpningsmedel och dylikt. (se avsnitten A.9, A.8, A.12 och A.14).

*EXEMPEL: Miljöförstöring och bristande kunskap*

OFRIVILLIGT SLÖSERI med resurser uppstår ibland därför att kunskap om effektiva metoder saknas. Ett exempel är bonden som orsakar jorderosion genom att plöja en sluttande åker i lutningens riktning istället för horisontellt.

Inte ens en dramatisk begränsning i resurstillgången leder omedelbart till anpassning – så har det till exempel visat sig i Afrika att boskapsskötare inte omgående reducerar antalet djur, trots att jordbrukare lagt beslag på den bästa betesmarken.

**Fattigdom innebär ofta höga födelsetal.** Fattiga människor tenderar att ha fler barn än de mer välbeställda i u-länderna<sup>27</sup>. Fattigdomen bidrar på detta sätt till den höga befolkningstillväxten vilken i sin tur bidrar till att öka trycket på naturresurserna – ofta med ökad miljöförstöring och ökad fattigdom som följd.

### 3.3 Kopplingar mellan miljöförstöring och fattigdom – några slutsatser

ETT GRUNDLÄGGANDE BUDSKAP från utredningen är att det **inte finns några enkla, allmängiltiga samband** mellan miljöförstöring och fattigdom. Sambanden är mycket komplexa och påverkas obönhörligen av vilken typ av miljöför-

störing vi talar om, vilka fattiga grupper som berörs, hur vi definierar fattigdom, etc.

Utredningen pekar dock på att det finns viktiga kopplingar mellan **miljöförstöring och fattigdom**. Ökad fattigdom är ofta ett **resultat** av den miljöförstöring som sker i u-länderna och fattigdom är ibland en **orsak** till miljöförstöringen.

Miljöförstöringen drabbar fattiga individer och samhällen på en rad olika sätt, framför allt i form av **försämrade produktionsmöjligheter** med olika grad av ökande fattigdom som följd. På individnivå kan resultatet bli mer eller mindre dramatiskt – så klassas till exempel i dag miljoner människor som **miljöflyktingar**. På samhällsnivå kan fattigdomen ta sig uttryck i ett **minskande naturresurskapital** och miljöförstöringen resultera i **kostnader** för att åtgärda negativa miljöeffekter.

Framför allt är det vissa typer av miljöproblem som ibland orsakas av fattigdomen: jorderosion, överbetning, vegetationsutarmning, avskogning (och därmed förlust av biologisk mångfald), delar av den kustnära och marina miljöförstöringen samt vissa närmiljöproblem. Ett karakteristiskt drag i sambandet mellan fattigdom och dessa typer av miljöförstöring är ofta att det leder in i en **ond cirkel**. Överexploatering leder till ökad fattigdom och därmed en förstärkt tendens till överexploatering. Ett undanröjande av en djup fattigdom är därför i många fall en förutsättning för att få slut på dessa typer av miljöförstöring.

Sambandet från fattigdom till miljöförstöring är både **direkt och indirekt**. Fattigdomen bidrar direkt till miljöförstöringen genom att mycket fattiga människor helt enkelt inte har, eller kan avstå, de resurser som ofta krävs för att skydda miljön. Fattigdomen bidrar indirekt till miljöförstöringen genom att fattigdomen tenderar att föra med sig en rad andra problem, såsom begränsad kunskap, brist på mark, höga födelsetal samt en förstärkt tendens till kortsiktigt tänkande. De nämnda *exemplen* på indirekta samband illustreras i nedanstående bild:



**Sambanden mellan miljöförstöring och fattigdom får dock inte förenklas på ett missvisande sätt** – fattigdom är inte alltid förknippad med miljöförstöring. Det finns många exempel på mycket fattiga människor, mätt med traditionella mått, som inte förstör sin miljö.

Många fattiga folk uppvisar i själva verket en enastående medvetenhet om och hänsyn till den miljö de lever i. Det vimlar vidare av exempel på hur människor och samhällen som är mycket rika förstör miljön på ett förödande sätt. De rika ländernas befolkning ger, både i absoluta och relativa tal, upphov till merparten av miljöförstöringen i dag, framför allt när det gäller kemiska utsläpp.

Det bör således betonas att utredningen **inte** dragit den slutsatsen att ett undanröjande av fattigdomen är ett tillräckligt villkor för att lösa miljöproblemet. Fattigdomen samverkar med en rad andra faktorer i skapandet av den miljöförstöring vi observerar i u-länderna.

Det är **fattigdomen i kombination med** dessa andra orsaker som skapar miljöförstöringen. Så länge dessa orsaker kvarstår kommer människor, rika såväl som fattiga, i u-länderna att fortsätta att förstöra sin miljö. Dessa orsaker innefattar framför allt:

- Den höga befolkningstillväxten;
- Brister i ägande- och nyttjanderätter till naturresurser;
- Felaktig ekonomisk politik;
- Marknadsmisslyckanden;
- Bristande kunskap;
- Skev jordfördelning;
- Frånvaro av demokratiska kontrollinstrument.

Som vi sett ovan kan flera av dessa i större eller mindre utsträckning kopplas till fattigdom. De är emellertid inte enbart fattigdomsproblem, utan har också andra orsaker och bidrar till att orsaka också den miljöförstöring som inte i huvudsak drabbar de fattiga.

Det är särskilt viktigt att betona den snabba **befolkningstillväxten** som en viktig faktor bakom miljöförstöringen i u-länderna.

Närmare en miljard människor kommer att läggas till världens befolkning enbart under 1990-talet och nästan hela denna ökning kommer att äga rum i u-länderna. I många områden där befolkningstrycket redan är högt i förhållande till bärkraften sker tillväxten så snabbt att brukningsmetoderna inte hinner anpassas.

Följden blir att trycket på naturresursbasen, liksom fattigdomen, ökar. Den långa bromssträcken för fortsatt befolkningstillväxt, även i ett hypotetiskt läge med snabbt minskande barnkullar, innebär att intensivare åtgärder för att minska befolkningstillväxten måste sättas in nu för det ska vara möjligt att rädda miljön och minska fattigdomen i u-länderna.

### *EXEMPEL: Miljöförstöring och marknadsmisslyckanden*

AVVERKNING AV TROPISK regnskog med åtföljande miljöproblem är ett välbekant problem. En del av denna avskogning sker i kommersiellt syfte bland annat för att tillfredsställa efterfrågan på export av tropiskt timmer. Priset på virke återspeglar inte dess verkliga värde när man beaktar de miljökostnader som är förenade med nedhuggningen av skogen. Den fria marknaden misslyckas i detta fall med att skapa de rätta incitamenten för att hushålla med skogsresursen.

En viktig implikation av kopplingarna mellan miljö och fattigdom är att **satsningar på miljön i många fall är synonymt med satsning på utveckling för de fattigaste** i u-länderna. Miljöförstöringen utgör på många håll ett växande hot mot fattiga människors försörjningsmöjligheter. Om inte denna miljöförstöring hejdas kommer framtiden att bära med sig ännu mer fattigdom än nuet. Skyddet av miljön är därför inget lyxmål, något som de fattiga kan börja bekymra sig om när de lever ett liv i bekvämlighet och trygghet, utan i många fall en fundamental förutsättning för framtida överlevnad.

**Däremot kan det finnas ett motsatsförhållande mellan kortsiktiga och långsiktiga åtgärder** i en situation med begränsade resurser. Skall vi avhjälpa svält idag eller förebygga svält i morgon? Denna motsättning mellan kort och lång sikt är en del av utvecklingsproblematiken som sådan – men den är särskilt uppenbar i samband med miljöproblem. På kort sikt kommer skyddet av miljön i vissa fall att förorsaka kostnader. Många av de positiva konsekvenserna av att skydda miljön är emellertid ofta uppenbara först i ett långsiktigt perspektiv – när de ackumulerade effekterna av förorenande utsläpp etc utan åtgärder skulle ha passerat tröskeln för vad naturen tål. Vid det laget kommer många av dagens beslutsfattare att vara döda. Incitamenten för dessa beslutsfattare att idag fatta de svåra, men på lång sikt nödvändiga, besluten är därför små.

Det är också viktigt att uppmärksamma att det kan finnas ett motsatsförhållande mellan olika individers nytta respektive kostnader av att skydda miljön. Fattiga människor eller grupper är ibland de som direkt drabbas av de kortsiktiga kostnaderna för att skydda miljön. Exempelen är många: Fattiga människor som berövas sina utkomstmöjligheter därför att skogen de lever i förvandlas till naturreservat, svedjebrukare som tvingas flytta till andra områden för att minska trycket på marken etc. Det är av stor vikt att beakta den eventuella förekomsten av en motsättning mellan de fattigas omedelbara behov och det långsiktiga behovet av att skydda miljön – för att också kunna stödja de fattiga – när miljöinsatser utformas. I detta sammanhang är målgruppskonsultationer viktiga för att få en uppfattning om behov, möjlig-

heter och begränsningar, så som lokalbefolkningen upplever dessa.

En slutsats är också att **ekonomisk utveckling för de fattigaste i vissa fall är en förutsättning för att hejda miljöförstöringen**. Existensen av ett orsakssamband från fattigdom till miljöförstöring innebär dock inte, såsom framhållits ovan, att u-ländernas miljöproblem skulle upphöra automatiskt om de blev lika rika som i-länderna. Detta är en fåfäng tanke. Budskapet i denna utredning är att ett **undanröjande av extrem fattigdom** genom tillväxt eller omfördelning av resurser ibland är en förutsättning för att stoppa miljöförstöringen. De fattiga måste ges resurser och kunskap att skydda sin miljö – för deras egen skull. Ekonomisk tillväxt för det stora flertalet, av den typ vi sett i västvärlden, är däremot i minst lika hög grad ett hot mot miljön i u-länderna som en lösning på miljöproblemen<sup>28</sup>. Ekonomisk tillväxt är nödvändig i tredje världen, men den måste ske inom ramen för en hållbar utveckling – en utveckling utan omfattande miljöförstöring.

*EXEMPEL: Obållbar utveckling av mangroveområden*

ETT EXEMPEL på hur utvecklingsansträngningar kan leda till miljöförstöring och därmed till förvärrad fattigdom är nedhuggning av mangroveskogar för att ge plats åt räkodlingar vilket förekommit i flera länder i tropikerna. Mangroveskogarna är livsviktiga för den marina miljön. När mangroven försvinner minskar den naturliga produktionen av räkor, fisk och annat marint liv. Samhällsekonomiskt är projekten en katastrof på lite längre sikt när effekten på den naturliga marina produktionen blir uppenbar.

## 4. Miljö, fattigdom och bistånd

### 4.1 Biståndets roll

DET ÄR VIKTIGT ATT BETONA att biståndet endast kan spela en marginell roll för att lösa miljö- och fattigdomsproblemen i u-länderna. Biståndets roll är katalytisk – att bidra till att problemen identifieras och att skapa vissa förutsättningar för lösningarna på dem. **Ytterst vilar dock ansvaret för problemens lösning på u-länderna själva – deras medborgare och regeringar.** Det är endast genom en avgörande omorientering av politiken i dessa länder som miljöförstörelsen kan hejdas. En grundläggande orsak till avskogningen i Amazonas har till exempel varit den brasilianska regeringens aktiva stöd till exploatering av regnskogen, vilket i sin tur bottnar i en ovilja att ta itu med den ojämna jordfördelningen i landet. På motsvarande sätt har den etiopiska regeringens bybildnings- och kollektiviseringspolitik aktivt bidragit till markförstörelsen i de etiopiska högländerna.

Samtidigt är det uppenbart att i-länderna måste vara beredda att öka biståndet på miljöområdet, inte minst för att bidra till att lösa de internationella miljöproblemen – växthuseffekten, ozonskiktets uttunnning och regnskogsförstörelsen. Dessa problem är mer komplexa än de strikt nationella problemen, därför de kräver internationellt samarbete. Ett stort problem i detta sammanhang är frågan om den internationella ansvarsfördelning. Även om alla är överens om att det är viktigt att lösa de internationella miljöproblemen finns ett starkt incitament att låta andra länder göra de största uppoffringarna när det gäller konkreta åtgärder för att bidra till problemens lösning.

Detta gäller i synnerhet sådana problem som regnskogsförstörelsen där u-länderna avkrävs de största uppoffringarna medan fördelarna i lika hög grad går till i-länderna. Biståndet – i bred bemärkelse – kan spela en väsentlig roll för att stoppa denna miljöförstörelse. Utan bidrag utifrån är det svårt att se hur u-länderna skulle vara villiga att göra de investeringar som behövs för att bevara regnskogen i önskad omfattning.

Samtidigt som i-länderna ger bistånd till miljövärd i u-länderna bidrar de också på olika sätt till att skapa den miljöförstörelse vi observerar i u-länderna. En strategi för stöd till miljövärd och fattigdomsbekämpning i u-länderna måste, som påpekats ovan, innefatta åtgärder även på områden som ligger

utanför det konventionella biståndet. Sådana åtgärder har emellertid inte behandlats inom ramen för utredningen. Utredningens fokus ligger på det som är möjligt att påverka inom biståndets ram. Detta innefattar i första hand åtgärder inriktade på mikronivån i u-länderna, men också i viss mån åtgärder som möjliggör en annan politik när det gäller miljöpåverkande aktiviteter i u-länderna.

Sammanfattningsvis är en viktig slutsats av utredningen att **ett strategiskt väl inriktat och väl tilltaget bistånd kan ha en begränsad men samtidigt mycket positiv betydelse för miljö- och fattigdomsutvecklingen i u-länderna.**

## 4.2 Åtgärder i biståndet

NEDAN PRESENTERAS en sammanfattning av de rekommendationer för en biståndsstrategi för minskad fattigdom och minskad miljöförstöring som återfinns i utredningen.

Åtgärdsförslagen har viss slagsida åt miljöhållet. De utgör inte i första hand komponenter i en strategi för fattigdomsbekämpning i dess bredaste bemärkelse. De åtgärder som föreslås är snarare sådana som ansetts väsentliga för att bidra till att hejda miljöförstöringen och framförallt till att hindra den från att drabba de fattiga. Vissa av de föreslagna åtgärderna är sådana som inte direkt riktar sig till de fattiga. Detta gäller till exempel uppbyggnad av institutioner på miljöområdet i u-länderna liksom framtagandet av strategidokument som inkorporerar miljöanalys. Dessa åtgärder har dock ansetts helt centrala för att hejda miljöförstöringen och därmed också undvika att de fattiga drabbas av dess konsekvenser.

Många av de nedan föreslagna åtgärderna ingår redan i större eller mindre utsträckning i biståndet. Andra miljöinriktade insatser än de nämnda görs också. Dessutom ingår i biståndet insatser som inte är direkt miljöinriktade, men som har en viktig, indirekt positiv effekt på miljön, till exempel hjälp till grundläggande kunskap i att läsa och skriva.

Avsikten är inte att i detalj redovisa hur biståndet på miljöområdet bör se ut i framtiden utan snarare att ge en meny över **områden** som bör ges hög prioritet vid beslut om framtida insatser. Prioriteringarna måste dock göras med utgångspunkt i en analys av förutsättningarna i respektive land. De miljöprofiler som produceras regelmässigt för programländerna bör spela en aktiv roll i detta sammanhang.

Det bör noteras att flera av de åtgärder som föreslås inriktar sig på att stärka statens kapacitet att analysera, planera och styra utvecklingen på en rad samhällsområden i en mer miljövänlig riktning. Staten måste ha ett övergripande ansvar för att, oberoende av individuella intressen, slå vakt om det långsiktiga utnyttjandet av naturresurserna genom miljökontroll, lagstiftning, lagarnas efterlevnad, etc. **Målet måste vara att uppnå en integrering av miljötänkande i alla sektorer av samhället.** Det finns flera skäl till att

denna förstärkning av statens roll är nödvändig på miljöområdet. För det första är vissa grundläggande statliga institutioner oundgängliga på miljöområdet. Dessa saknas ofta i u-länderna idag. För det andra är miljöproblemen många gånger inte synliga för privata aktörer, varför spontana åtgärder ofta inte kan förväntas komma till stånd. För det tredje är de som drabbas av miljöproblemen ofta andra än de som orsakar problemen. Det finns därför inga incitament till självkorrektion. Det krävs istället att en tredje part med maktbefogenheter att stoppa miljöförstörelsen ingriper.

Det är särskilt viktigt att betona nödvändigheten av denna kapacitetsförstärkning i ljuset av statens minskade resurser i många u-länder, i synnerhet i Afrikas krisländer<sup>29</sup>. Kravet på expansion av miljöförvaltning innebär naturligtvis särskilda problem i en i övrigt krympande statsapparat. På kort sikt för expansionen med sig kostnader. Delar av dessa kostnader kommer att kunna täckas av bistånd, men inte allt. Det är därför av stor vikt att u-länderna själva uppmärksammar behovet av att prioritera miljöfrågor i statsförvaltningen. Det är också viktigt att behovet av att stärka statens roll på miljöområdet i u-länderna uppmärksammas vid utformandet av struktur- och anpassningsprogram, eftersom dessa ofta innefattar omfattande nedskärningar i den offentliga förvaltningen.

När ett stöd till institutionsförstärkning planeras, bör det i analysen ingå vilka funktioner som måste skötas av staten och vilka som bättre kan skötas av icke-statliga organ. Ett problem med en förstärkning av statsapparaten är till exempel att en sådan inte nödvändigtvis kommer fattiga grupper tillgodo, därför att staten inte är intresserad av dessa gruppers miljöproblem. **När stöd till institutionell utveckling övervägs bör därför den lokala nivåns behov och möjligheter också beaktas.** Några av förslagen har denna utgångspunkt.

Motiven till de åtgärder som föreslås nedan presenteras i korthet under respektive åtgärd. Mer utförliga motiveringar till åtgärderna återfinns i de flesta fall i annex A.

## Följande föreslås:

### *Åtgärder riktade mot policynivån i u-länderna*

- En ökad satsning på uppbyggnad av kapacitet att utföra **ekonomiska analyser av miljöproblem**. Detta gäller framför allt inom två områden. Å ena sidan värdering och prissättning av naturresurser i samband med utvecklingsprojekt. Det är av vital betydelse att de nu ofta dolda miljökostnaderna tydliggörs för beslutsfattarna. Det andra området är miljöeffekter av ekonomisk-politiska åtgärder. SIDA bör verka för att u-länderna i ökande utsträckning uppmärksammar att många miljöproblem direkt eller indirekt orsakas av missriktade subventioner, priskontroller och dylikt. En större satsning på att utveckla en kompetens på det miljöekonomiska området i programländerna bör

göras. SIDA bör i detta sammanhang också verka för att miljöaspekter inkorporeras i de så kallade strukturanpassningsprogram som många u-länder genomför med stöd från IMF och Världsbanken. Det handlar i första hand om att verka för att programmens effekter på miljön analyseras och att åtgärder vidtas för att se till att de inte har direkt negativa miljöeffekter. I andra hand handlar det om huruvida SIDA bör verka för att villkor avseende miljöpolitiken inkorporeras i dessa program. Ekonomisk analys kan också göras på lokalnivå för att visa vad miljöförstörelsen innebär i ekonomiska termer för hushållet eller det lokala samhället och för att ge viktiga argument för miljövard. (Se avsnitten A.2 och A.3)

- Ett ökat stöd till **framtagande av planerings- och strategidokument som inkorporerar miljöaspekter i u-länderna**. Detta bör bland annat innefatta ett övervägande av samarbete med Världsbanken om så kallade Environmental Action Plans och en översyn och eventuell ökning av stödet till IUCNs arbete med National Conservation Strategies. Dessa utgör lämpliga fora för diskussion av en rad miljörelaterade frågor såsom utbildningssatsningar på miljöområdet, institutionsutveckling, kopplingar mellan befolkningssituationen och miljöproblemen etc, med beaktande av olika sociala gruppers roller och behov. (Se avsnitten A.4, A.9, A.14 och A.15)
- En ökad satsning på miljöinriktat **förvaltningsbistånd**. Inom många områden finns ett behov av att förbättra kapaciteten att planera och styra samhällsutvecklingen i en mer miljöanpassad riktning. Detta innefattar uppbyggnad av: miljövårdsinstitutioner, miljölagstiftning, lagstiftning med avseende på nyttjanderätt till mark och andra resurser samt kapacitet att övervaka, planera och styra utvecklingen i energisektorn, industrisektorn, jordbrukssektorn och skogssektorn, utnyttjandet av vattenresurser, städernas utveckling och utnyttjandet av den marina miljön. En expansion av delar av förvaltningen är alltså nödvändig i u-länderna. Det bör dock påpekas att nya myndigheter och institutioner inte behöver skapas i alla fall. Det kan ofta vara en fördel att arbeta med existerande institutioner. (Se avsnitten A.2, A.3, A.5, A.7, A.8, A.9, A.11, A.12 och A.15)

### *Projektbiståndet – prioriterade områden*

- **Ett förstärkt stöd till befolkningspolitiska åtgärder i bred mening**. Detta omfattar: a) åtgärder för att dämpa arbetskraftsmigrationen och hjälpa det lokala samhället att behålla arbetskraft för utveckling av ett arbetsintensivt hållbart jordbruk. b) åtgärder för att förstärka kvinnans position i produktionen; utbildning, reformer av ägande- och förvaltningsrätt, förbättrad tillgång till krediter etc; c) insatser direkt ägnade att stödja och stimulera barnbegränsning. Detta innefattar ett