

Het wereldmilieufonds

De rijke landen willen de Global Environment Facility dat gedomineerd wordt door de Wereldbank uitbouwen tot het belangrijkste instrument voor de financiering van mondiale milieuproblemen. De ontwikkelingslanden zijn daar allerminst gelukkig mee.

Het welslagen van de VN-conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro en het daaraan verbonden actieprogramma voor de komende tientallen jaren, Agenda 21, zal in hoge mate afhangen van de vrijgevigheid van de donorlanden. De rijke landen zijn weliswaar bereid extra middelen ter beschikking te stellen, maar willen de zeggenschap over de besteding van die middelen zoveel mogelijk in eigen hand houden. Zij beschouwen de Global Environment Facility (GEF) van de Wereldbank in dit verband als een belangrijk instrument. De ontwikkelingslanden zijn echter allerminst gelukkig met de toenemende rol van de Wereldbank. De problemen rond de multilaterale milieufinanciering kunnen worden herleid tot twee, met elkaar samenhangende kwesties.

In de eerste plaats is er de kwestie van het additionele karakter van de internationale middelen voor de betaling van het actieprogramma Agenda 21. Het betreft dan vooral de vraag of er voor het realiseren van Agenda 21 al dan niet een herschikking van financiële middelen mag plaatsvinden ten koste van de bestaande ontwikkelingshulp.

In de tweede plaats is er grote onduidelijkheid over het financieringsmechanisme. Hoe dienen de fondsen geworven te worden? Welke institutie zal de fondsen gaan beheren? En hoe is de zeggenschap over de fondsen verdeeld.

De GEF biedt de donorlanden de mogelijkheid om aan de ontwikkelingslanden nieuwe, additionele fondsen ter beschikking te stellen. Echter de mogelijkheden van de ontvangende landen om de besteding van die extra middelen te controleren is beperkt.

Global Environment Facility

De GEF, die sinds september 1991 voor een proeftijd van drie jaar in ge-

bruik is genomen, is een samenwerkingsverband van de Wereldbank, de United Nations Environment Programme (UNEP) en de United Nations Development Programme (UNDP). In de tripartite samenwerking heeft de Wereldbank de coördinatie en het algemeen beheer over de investeringsprojecten van de faciliteit in handen. Aan de UNEP en de UNDP is een technisch-adviserende rol toebedeeld. Binnen de UNEP is hiervoor een apart lichaam opgericht, de 'Scientific and Technical Advisory Panel' (STAP).

De drie organisaties zijn ieder met twee vertegenwoordigers in het Implementatie Comité (IC) vertegenwoordigd. Het IC is het orgaan dat op basis van consensus beslist over de uiteindelijke goedkeuring van de GEF-projecten. Maar omdat de bestedingen van de GEF afhankelijk zijn van de vrijwillige bijdragen, hebben de donorlanden in feite het laatste woord.

In haar huidige vorm beoogt de GEF ontwikkelingslanden door middel van giften te steunen bij de aanpak van vier (door de donorlanden geselecteerde) mondiale milieuproblemen:

- het broeikaseffect;
- de vervuiling van internationale wateren;
- de aantasting van biologische diversiteit;
- de aantasting van de ozonlaag.

Op het ogenblik telt de GEF 32 deelnemers, de helft daarvan zijn ontwikkelingslanden. De bijdragen aan de GEF zijn voornamelijk afkomstig van de geïndustrialiseerde landen, maar ook van China en India. Van de \$ 1,4 miljard is een beperkt gedeelte (\$ 845 miljoen) direct inzetbaar. Nederland heeft tot nog toe ongeveer \$ 75 miljoen dollar in het kernfonds gestort. Dit kernfonds wordt verder aangevuld met de al beschikbaar gestelde \$ 200 miljoen uit het fonds ver-

bonden aan het Protocol van Montréal, en \$ 324 miljoen voor medefinanciering of 'cofinanciering' (zie figuur 1). De bijdragen aan dit laatste fonds worden over het algemeen uit de al bestaande fondsen voor ontwikkelingshulp gefinancierd, en zijn dus niet additioneel. Over de allocatie van de middelen hoeft niet door middel van consensus beslist te worden zoals bij het kernfonds. Over de financiële middelen bestaat dus een maximale controle van de donorlanden. Australië, Japan, en de VS zijn de belangrijkste donorlanden van dit aparte fonds met een inleg van respectievelijk 7%, 40% en 44%. De bijdragen aan het kernfonds komen voornamelijk van Europese landen.

Kritiek

Voorstanders van de GEF wijzen er op dat met de oprichting van de GEF tegemoet gekomen wordt aan de wens van de ontwikkelingslanden om extra middelen voor de aanpak van mondiale milieuproblemen ter beschikking te stellen. Daartegenover staat een luid protest van met name vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden en niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Voornaamste punten van kritiek betreffen het feit dat de GEF door geïndustrialiseerde landen (met name de Wereldbank) wordt gedomineerd, dat de GEF ondemocratisch is, en vooral, dat in de GEF-projecten de koppeling tussen milieubescherming en ontwikkelingshulp, zoals in het UNCED-Handvest voor de Aarde is vastgelegd, nog onduidelijk is.

Verkeerde besteding

Meer dan de helft van het te besteden geld van de GEF zou ten goede komen aan projecten die niet of nauwelijks bijdragen aan de bestrijding van armoede. De geselecteerde aandachtsgebieden kunnen volgens de donorlanden door hun mondiale karakter niet worden opgeteld bij de bestaande ontwikkelingshulp. Zo zal een groot deel van de fondsen (\$ 240 miljoen) worden besteed aan projecten ter bescherming van biodiversiteit. De fondsen zullen daarbij vooral ten goede komen aan bestaande overheidsinstellingen in ontwikkelingslanden voor het inventariseren en opsporen van inheemse planten en dieren. De lokale bevolking lijkt in deze context alleen belangrijk als 'boswachter' en niet als gebruiker van het genetisch materiaal. Opmerkelijk is dat STAP-voorzitter Robert Watson, in zijn commen-

taar op de projectvoorstellen van de GEF, toefaf dat bij de selectie van speerpunten politieke motieven een belangrijke rol hebben gespeeld, en dat indien de mogelijkheid er was geweest "we anders gekozen zouden hebben"¹. Tijdens de laatste GEF-vergadering werd voorzichtig gehoor gegeven aan de wens van de ontwikkelingslanden ook aandacht te besteden aan het probleem van verwoestijning en ontbossing. De vergadering besloot niettemin dat het GEF-mandaat ongewijzigd zou blijven.

Overhaaste korte-termijnprojecten

Een tweede punt van kritiek is dat de financiële bijdragen van de GEF vooral overhaaste geldinjecties in prestigieuze, korte-termijnprojecten betreffen.

In reactie op de plannen van de GEF sprak de World Conservation Union (IUCN) vooral haar bezorgdheid uit over de mogelijk zeer negatieve uitwerking van de GEF-projecten ter bescherming van biodiversiteit. Gesteld wordt dat bij dergelijke projecten relatief lage investeringen over een lange termijn uitgesmeerd veel effectiever zijn dan relatief hoge, korte-termijninvesteringen. Bij veel NGOs bestaat de vrees dat om de overheadkosten te drukken, bij donorlanden de neiging bestaat de GEF vooral korte-termijnprojecten te laten financieren. De prominente rol van de commercieel ingestelde Wereldbank in de GEF zou hiertoe bijdragen.

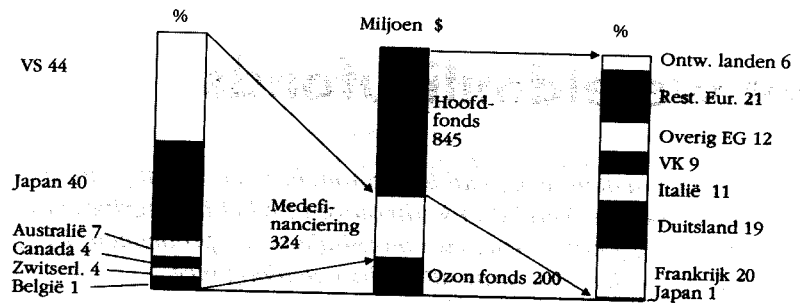
J.A. McNeely (chief conservation officer van de IUCN) vroeg zich onlangs in een reactie op de GEF-projecten af wat een conserveringsinstituut in een ontwikkelingsland (vaak niet meer dan een paar kamers groot) met een plotseling verdrievoudigd budget moet aanvangen. "Like a huge cowbird, the GEF is laying a huge egg in an already skimpy nest, which harried third world government officials must adopt, ready or not", aldus McNeely.

Groen wassen

De GEF-projecten zouden vooral bedoeld zijn om bestaande Wereldbankprojecten 'groen te wassen'. Een grove schatting laat zien dat inderdaad ongeveer de helft van de GEF-middelen wordt gebruikt om bestaande Wereldbankprojecten aan te vullen².

Een voorbeeld is het Arun Dal-project van de Wereldbank in Nepal. Dit biodiversiteitsproject uit de GEF-por-

Figuur 1. Structuur van de GEF



Bron: *Seedling*, maart 1992, blz 9.

tefeuille is niet een project ter bescherming van de biodiversiteit in het stroomgebied van de Arun. Het geld blijkt bedoeld ter ondersteuning van de bouw van een hydro-elektrische centrale en ter verbetering van de infrastructuur rondom het stuwmeer. In de praktijk draagt deze lening dus juist bij aan de vernietiging van biodiversiteit.

Democratisch gehalte

Niet alleen de oprichting van de GEF maar ook het beheer ervan zou in handen van de geïndustrialiseerde landen zijn. De aandelen van Frankrijk (20%), Duitsland (19%), Italië (11%), Engeland (9%) en andere Europese landen (12%) in het fonds maken de GEF tot een uitgesproken Europese aangelegenheid. De \$ 324 miljoen die is bijgedragen in het kader van de cofinanciering lijkt voornamelijk van strategisch belang voor de VS en Japan. Hoewel de bijdragen van Japan en de VS aan de cofinanciering afkomstig zijn uit reeds gereserveerde ontwikkelingsbudgetten, zitten zij bij de onderhandelingen over het gehele GEF-budget toch aan de onderhandelingstafel. Een opmerkelijk feit, omdat de huidige bijdragen van deze landen aan het kernfonds te verwaarlozen zijn (Japan: 1%, VS: geen). Onder druk van de overige donorlanden zal de VS, naar verwachting, binnenkort echter zo'n \$ 50 miljard aan het kernfonds bijdragen.

Deze kwestie heeft veel vragen opgevoerd over het democratische gehalte van de GEF. Vooralnog zijn de meeste besluiten over de zeggenschapsstructuur en de bestedingen van de GEF-middelen op basis van consensus genomen. De bijeenkomsten van de GEF worden door een ongeveer gelijk aantal ontwikkelings- en donorlanden bijgewoond. De ontwikkelingslanden zien de stemprocedure het liefst vervangen door een

procedure op basis van meerderheid van stemmen.

De donorlanden, de VS voorop, verzetten zich echter fel tegen dit voorstel. Zij zien liever een procedure waarin de zwaarte van de afzonderlijke stemmen door de hoogte van bijdrage aan de GEF wordt bepaald. Thans is de bijdrage van geïndustrialiseerde landen aan de GEF 94%. Een gewogen stemprocedure zou de ontwikkelingslanden van iedere vorm van inspraak beroven. Tijdens de laatste GEF-bijeenkomst is op dit punt niet veel voortgang geboekt. Nog steeds wordt vastgehouden aan het beginsel van consensusvorming, wat in wezen nadelig is voor ontwikkelingslanden. Geen besluit betekent immers geen geld.

Overheersing Wereldbank

De krachtsverhouding en taakverdeling tussen de Wereldbank, UNEP en UNDP is ongelijk. In de GEF heeft de Wereldbank het dagelijks bestuur van de faciliteit en het algemeen beheer van de investeringsprojecten in handen, en is aan de UNEP en UNDP een technisch-adviserende rol toebedeeld. De UNEP heeft weliswaar de verantwoordelijkheid over de STAP gekregen, maar het heeft geen zeggenschap over de financiën van de GEF. De UNDP heeft alleen zeggenschap over de voorfinanciering van projecten. Het financiële beheer binnen de GEF is dus voornamelijk in handen van de Wereldbank. Via de IC kunnen UNEP en UNDP slechts indirect invloed uitoefenen op het type project dat met GEF-middelen wordt ondersteund.

1. Chee Yoke Ling, The global environment facility, *Briefing papers for UNCED*, Third World Network, Maleisië, paper 13, maart 1992.

2. GRAIN, Funding the earth summit, *Seedling*, Barcelona, maart 1992, blz. 7-11.

Slot

De dringende wens van de ontwikkelingslanden om de multilaterale milieufinanciering van Agenda 21 een additioneel karakter te geven is weliswaar gehoord maar verkeerd beantwoord. Het antwoord van de donorlanden gaat steeds meer in de richting van de GEF, dat qua organisatie en doelstelling matig aansluit bij de behoeften van de ontwikkelingslanden.

De meest recente vergadering van de deelnemers aan de GEF leidde er weliswaar toe dat een aantal aanzetten tot verbetering van de besteding van de beschikbare middelen en het besluitvormingsproces werd gegeven, maar van structurele veranderingen is geen sprake. Gezien de sterke positie van de donorlanden kon ook nauwelijks anders worden verwacht. Voor de ontwikkelingslanden geldt 'take it or leave it'. Ondanks felle protesten van de zijde van ontwikkelingslanden is de ongelijke machtsverhouding tussen Wereldbank UNEP en UNDP niet verminderd. Nog steeds zijn veel van de voorgenomen projecten verbonden aan die van de Wereldbank. Ook zal, ondanks de goede voornemens, niet worden afgeweken van een besluitvorming op basis van consensus, wat in geval van een patstelling nadelig is voor de ontwikkelingslanden. Ten slotte is het probleem van ontbossing en verwoestijning onderkend maar blijft het GEF-mandaat ongewijzigd.

De GEF mag niet de kurk worden waarop de financiering van Agenda 21 drijft. De GEF is een belangrijke stap vooruit naar de additionele financiering van vier belangrijke mondiale milieuproblemen. Maar door de dominante positie van de donorlanden binnen de GEF wordt de koppeling tussen ontwikkelings- en milieuproblematiek losgelaten. Deze koppeling is echter een van de belangrijkste beginselen van het Handvest van de Aarde. Voordat de GEF wordt erkend als een kanaal waarlangs de financiering van Agenda 21 plaatsvindt, zal dit beginsel in de GEF tot uitdrukking moeten komen.

Robin Pistorius

De auteur is toegevoegd onderzoeker aan de Vakgroep Internationale Betrekkingen van de Universiteit van Amsterdam. Hij dankt T. Schuld en J.A. Rooimans voor hun commentaar.