

Milieu is politiek

 oneworld.nl/milieu-politiek

AIDEnvironment ontwikkelde midden jaren negentig een participatieve planningsmethode voor duurzame ontwikkeling, aanhakend bij Millenniumdoelstelling 7 (zie het kader bij dit artikel). De opdracht kwam van SNV, waar men vond dat er inmiddels te veel voorbeelden waren van mislukte implementaties van milieuplannen op nationaal niveau. Consultants schrijven rapporten, ambtenaren bestrijden symptomen, en alles blijft bij het oude. Zowel oorzaken van milieudegradatie als kansen voor verbetering zijn vaak het meest zichtbaar op lokaal niveau. Op dat niveau moet je het dus ook oplossen, was de gedachte.

Die methode werd de Strategic Environmental Analysis - oftewel SEAN. Hij bestaat uit vijf vrij voor de hand liggende fasen: voorbereiding, contextanalyse, veldwerk, planning en follow-up. De crux zit 'm in de invulling van die fasen. SEAN biedt praktische handvatten om gezamenlijk zowel de problemen en achterliggende oorzaken te identificeren en te analyseren, als om mogelijke oplossingen te formuleren en te monitoren. In gemiddeld vijf maanden tijd leidt deze aanpak tot een lijst van milieuonderwerpen en strategische keuzes met betrekking tot ontwikkelingsactiviteiten - in samenhang.

Glad ijs

Amparo van der Zee-Arias en Luis Picado zijn er van overtuigd dat op lokaal niveau de politieke betrokkenheid en de sociale controle hoger is. Mits je romantische ideeën over het beschermen van bomen loslaat.

Beeld: Wilma Berendsen

MDG 7 gaat over het 'integreren in beleid' van duurzame ontwikkeling. Als je als ontwikkelingsorganisatie met deze doelstelling aan de slag gaat, begeef je je per definitie op glad politiek ijs. Dat bleek ook in Nicaragua.

Milieubeleid is niet 'hot' in het Midden-Amerikaanse land, hoewel het hard nodig is: al jarenlang schaden houtkap, watervervuiling en rooibouw het leef- en (dus) productieklimaat in grote delen van Nicaragua. In het noordwesten is zelfs sprake van verwoestijning. Maar in het huidige Nationaal Ontwikkelingsplan van de overheid is milieu een ondergeschoven kindje. En in de praktijk nog meer.

Amparo van der Zee-Arias is als SNV-adviseur in Nicaragua sinds het begin nauw betrokken bij de implementatie van SEAN. Over de vorige Nationale Ontwikkelingsplannen zegt ze: 'Die plannen waren inhoudelijk helemaal zo slecht nog niet, maar niemand gebruikte ze. Ze waren niet eens opgesteld door het ministerie, maar door externe consultants. Op nationaal niveau was er daarom weinig draagvlak; op lokaal niveau ontbrak dit zelfs helemaal.'

Anders en beter

Dat moest dus anders. Participatiever. Actiever. Praktischer. Roberto Araquistain is hier een groot voorstander van. Hij is ambtenaar bij het Ministerie voor Milieu en Natuurlijke Hulpbronnen (MARENA) en vindt dat 'de mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun omgeving'. In 2002 vroeg hij daarom aan SNV om de met SEAN opgedane ervaringen te presenteren. Sinds 1997 had SNV in tien gemeenten gewerkt met SEAN, waarvan inmiddels - in 2003 en 2004 - twee gemeenten al een vervolgcyclus doorlopen hebben. Daarnaast is op departementaal niveau in Nueva Segovia met SEAN gewerkt, alsmede in het beschermde natuurgebied Cerro Musun. Met goede resultaten: er is aanzienlijk meer draagvlak voor genomen maatregelen en in de gemeente Jalapa zijn de bossen alweer herstellende. Resultaten waarvan MARENA tot op dat moment alleen maar kon dromen.

Internationale druk

Die belangstelling voor SEAN komt niet helemaal uit de lucht vallen. Bilaterale en multilaterale donoren als de Wereldbank oefenen de laatste jaren druk uit om bevoegdheden te decentraliseren, vanuit de verwachting dat op lokaal niveau de politieke betrokkenheid en de sociale controle hoger is. En dus de effectiviteit van het geld groter. Die druk zet zoden aan de dijk, want 'ongeveer zestig procent van het budget dat in Nicaragua beschikbaar is voor milieu, komt uit het buitenland', stelt Van der Zee-Arias. 'Een aantal grote donoren maakt de budgetten zelfs direct over aan de gemeenten, zonder tussenkomst van nationale overheden.' Deze budgetten gaan dan wel naar lokale overheden, maar worden slechts zelden geoormerkt als investeringen in het milieu. Dat is een van de redenen waarom MARENA harder is gaan lopen om het thema milieu geïntegreerd op te pakken in de gemeentelijke plannen - anders zouden ze onder meer het complete budget van DANIDA mislopen.

Toch zijn niet alle collega's van Araquistain even blij met die hang naar decentralisatie en inspraak van burgers. Van der Zee-Arias: 'De minister zelf is hier niet zo'n voorstander van. Hij is van mening dat de boeren de capaciteiten niet hebben om mee te praten.' Luis Picado, voorheen werkzaam bij SNV Nicaragua: 'Dat is natuurlijk grote onzin. Alleen: het romantische idee van het beschermen van bomen moet eraf. Je moet de milieukosten voor de boeren en producenten kapitaliseren. Hoeveel kost organische mest versus kunstmest? Dat soort zaken. En praat over natuurlijke hulpbronnen, niet over milieu. Dat is een taal die men hier niet verstaat.'

Praktisch

Luis Picado

Beeld: Wilma Berendsen

Araquistain beaamt dit. 'Als ik met boeren praat, verbied ik ze niet hun akkers leeg te branden of pesticiden te gebruiken, maar laat ik ze zien hoe ze een dubbele oogst kunnen binnenhalen.' En die decentralisatie van de macht? Araquistain: 'Het is vaak veel praktischer om de zaken lokaal te regelen. Wat heb je eraan als je voor het aangeven van een bepaald milieudelict naar de hoofdstad van het departement moet... Dat doet toch niemand? Zoiets kun je prima met een lokale verordening afhandelen. Dan regel je het op het gemeentehuis en benut je de sociale controle optimaal. Maar inderdaad: daar is lang niet iedereen op het ministerie het mee eens.'

In Matiguas, een dorp in het departement Matagalpa (ten noordoosten van de hoofdstad Managua) liet men zich niet afleiden of ophouden door het ministerie. Angelica Maria Martinez Aguinaga, van de gemeente Matiguas, en Eva Virginia Rayo, van het lokale milieucomité, zitten op hun vrije dag op het puntje van hun stoel om de buitenlandse bezoeker eens precies te vertellen wat er mis is in Matiguas, en vooral ook hoe ze dat gaan oplossen.

Met behulp van de SEAN-methode hebben ze in 2004 een overzicht van problemen in Matiguas opgesteld, plus oplossingen, tijdslijn en benodigd budget. Boven aan die lijst met problemen prijkt: vervuilde en in de zomer opdrogende waterbronnen. Daaronder staat: bodemvervuiling door overmatig gebruik van kunstmest, pesticiden en mijnbouw. En vervolgens: roofbouw, verwoestijning, vermindering van biodiversiteit en gebrekkige afvalverwerking.

Naast de lijst met problemen staat een net overzicht van praktische oplossingen: voorlichting, oprichting van een milieupolitie, inrichting van een gemeentelijke vuilstort, en de introductie van alternatieve gewassen en productiemethoden. Martinez Aguinaga: 'En we nemen een vuilnisophaaldienst!' Die heeft prioriteit drie gekregen. Minder prangend dan de milieupolitie, die vooral op watervervuiling moet gaan letten.

Het maken van de analyse, het bepalen van de prioriteiten en het opstellen van de planning is gebeurd in samenspraak met zo ongeveer iedereen die ademhaalt in Matiguas: vertegenwoordigers van de

lokale overheid, inspraakorganen en boerenorganisaties. Rayo: 'Maar het werd niet te ingewikkeld. Sommige methodes maken alles zo moeilijk, maar met SEAN blijft het voor iedereen te volgen. En met de indicatoren voor succes maak je alles lekker concreet, zodat je in de implementatiefase niet ineens op problemen stuit.' Van der Zee-Arias: 'SEAN is niet alleen een analyse- of participatieve planningsmethode, maar beide ineen. Dat maakt het zo handig.'

Investeerders gezocht

De gemeenteraad en burgemeester hebben de plannen goedgekeurd - ze konden ook weinig anders meer. Nu alleen het geld nog. MARENA heeft inmiddels toegezegd een groot deel van het budget voor de komende jaren voor haar rekening te zullen nemen. Daarnaast hopen Eva en Angelica Maria op ngo's, ambassades, bedrijven en andere mogelijke investeerders. Martinez Aguinaga en Rayo zijn erg positief: in Matiguas gaat het ze lukken de negatieve trend te keren.

Millenniumdoelstelling 7: *Waarborgen van een duurzaam milieu voor 2015 door het integreren van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en programma's, het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen en halvering van het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater. Voor 2020 moeten de levensomstandigheden van ten minste 140 miljoen bewoners van krottenwijken aanzienlijk zijn verbeterd.*

Bron: NCDO

MARENA en SNV hebben onlangs een overeenkomst getekend: SNV gaat het ministerie ondersteunen bij de ontwikkeling van een methode om participatieve milieuplannen te integreren in algemene gemeentelijke plannen. Integrale duurzame ontwikkeling dus, in plaats van milieu als apart onderwerp. Daarnaast zal SNV een rol spelen in de capaciteitsopbouw op het gebied van milieubeheer binnen gemeenten. Een volgende stap op weg naar het behalen van die ene doelstelling van MDG 7: het integreren van duurzame ontwikkeling in beleid.

De ervaringen in Nicaragua zijn niet uniek. Sinds 1997 is SEAN toegepast in onder meer: Benin, Botswana, Ghana, Honduras, Kaapverdië, Kameroen, Kenia, Kroatië en Zimbabwe. Meer informatie over de ervaringen in deze landen en de belangrijkste voorwaarden voor succes van SEAN vindt u op www.seanplatform.org.