

"Alle bor nedstrøms"

Av Olav Kjørven

Olav Kjørven er politisk rådgiver i Utenriksdepartementet

Innlegg på seminar 22. mars 1999

Jeg vil i mitt innlegg til vannkonflikter avgrense innlegget til en rekke temaer som UD har ansvaret for på utviklings-siden. Statsråden vil senere i juni åpne et seminar om samme tema og der vektlegge skjæringspunktet utvikling- og utenrikspolitikk i forhold til regionale og nasjonale vannkonflikter.

Norsk bistand i vannsektoren /endret profil

Norsk bistand i denne sektoren har til nå fokusert på infrastruktur: utbygging, vannboring, utvikling av rørnett, bygging av dammer etc. Det er nå en økende fokusering på knapphet av vann, vann som et gode og vann som grunnlag for virksomhet i alle land. Vann er og vil bli en ressurs ulike land og befolkningsgrupper strides om, men også blir tvunget til å samarbeide om.

Integrert forvaltning av en ressurs med så mange sektorinteresser er ikke lett. Det innebærer en omlegging av eksisterende grenser og ansvar mellom fagdepartement og en tilpasning av forvaltningsstrukturer til nedbørsfelt og grunnvannsmagasiner, og lovreformer som begrenser eiendomsretten til van-

net. Mange land mangler den politiske stabiliteten som skal til for å rydde opp i kontroversielle ressurskonflikter.

Internasjonal oppfølging

Gjennom mange internasjonale konferanser har relevante FN-organisasjonene, utviklingsbankene, giverland og utviklingsland diskutert prinsippene for bærekraftig vannforvaltning, og i store trekk utviklet en internasjonal konsensus om prinsipper og mål.

Utfordringen nå er å få omsatt disse prinsippene i handling.

Det er motstridende syn på visse punkter når det gjelder oppfølgingen. De viktigste spørsmålene er:

- finansiering: krav om lønnsomhet i vannforsyningen vs sosialpolitiske hensyn, privat sektors rolle,
- jordbrukets vannbehov: hensynet til matsikkerhet vs. lønnsomhet,
- metoder for fredelig løsning av mellomstatlige vannkonflikter, oppfølging: tildeling av ansvar, nasjonal og mellom internasjonale organisasjoner.
- betydningen av kvinners deltagelse i beslutningsprosesser og forvaltning har fortsatt en tendens til å bli oversett.

Konfliktløsning sentralt i alle "undersektorer" vann

Konfliktløsning står sentralt i det meste av bistand til vannsektoren siden all fordeling av vann innebærer interessekonflikter mellom brukerne. På en rekke områder må et land eller en region forvalte og løse konflikter og interessenmotsetninger mellom brukerne, dette gjelder: vannkraftutbygging, fordeling av knappe vannressurser mellom jordbruk, industri og byer, lokalitet for brønner på landsbygda for å nevne noen. Bistanden kan tilføre både penger og kompetanse til å løse deler av dette.

Regionalt samarbeid er avhengig av nasjonal kompetanse

Med hensyn til regionalt konfliktpotensiale i vannspørsmål, viser det seg gang på gang at dersom de nasjonale forvaltningsinstitusjonene ikke har nok erfaring og kompetanse for å gjennomføre overordnet analyse, planlegging og rammestyring, så takler de heller ikke det regionale samarbeidet om felles vannkilder, det være seg elver, innsjøer eller grunnvannsmagasiner. Det er derfor viktig å bygge opp kompetanse på dette, men det er også viktig å bidra til å skape et klima der ulike faggrupper kan arbeide sammen, og hvor det er tillit mellom dem. Det er langt igjen i mange land før landbruket stoler på at vanningeniørene vil ta hensyn til deres interesser.

Endring i bistanden, 60/70/80 tallet

Norsk bistand til vann har endret seg i takt med den skiftende rollen vannforvaltningen i utviklingslandene har hatt. Mens man i 60 og 70 årene var mest opptatt av utbygging av vannforsyning til byer og nye industri-satsninger, begynte man på 80-tallet i større grad å legge vekt på oppbyggingen av forvaltningen både på sentralt og lokalt nivå til å kunne løse både fordelings- og tilførselsproblemene, på landsbygda så vel som i byene.

1980-tallet ble en læringsprosess for alle som jobbet med vannforsyning. Under FNs vanntiår kom det fram flere erkjennelser som var tunge for mange regjermger:

- Brukerne måtte være med å bestemme, og kvinnene var sentrale.
- brukerne måtte eie, og selv kunne stå for driften av pumper og brønner
- private entreprenører kunne gjøre både utbygging og drift bedre og billigere i mange områder enn administrasjonens egne ansatte
- vann var et økonomisk gode, og måtte få en pris som reflekterte verdien for samfunnet.

Fattigdomsretting

Tilgang til vann er svært viktig for å bekjempe fattigdom. Vann til jordbruksproduksjon, og renere vann for en bedre folkehelse er to sentrale elementer i de fleste lands forsøk på å skape utvikling. Når knappe ressurser skal fordeles, er det viktig å finne systemer

som tilgodeser de primære behov hos de fattigere delene av befolkningen.

Utnyttelsen og utviklingen av vann kildene innebærer i svært mange samfunn politisk konflikt. I mange lokale ressurskonflikter er de tradisjonelle brukerne den tapende part. Norsk bistand, som all annen, kan vanskelig gå rundt slike konflikter og nå de fattigste, selv om vi ville ønsket det. Alt vi kan gjøre er å støtte forvaltningen i å forsøke å løse konflikten på en måte som tar hensyn også til de fattigste.

Brukermedvirkning.

Samtidig erfarte så vel NORAD som andre givere at med mindre forvaltningen av vann kom ned på lavere nivåer enn bare det nasjonale, og trakk brukerne med i planlegging og styring, ville man aldri oppnå bærekraft, verken i bruken av tilførselsområdene (water shed management) eller i vedlikeholdet av vannforsyningen. Kravet om økt lokal styring av vannbruk og utbygging vokste fram samtidig med en økende vektlegging av lokalt demokrati og lokale valg. De siste har gjensidig styrket hverandre.

Demand Management

Mens 70-tallet var "optimismens" tiår, med hensyn til omlegginger av elver, oppdemming og utstrakt overføring av vann, ofte over lange strekninger, er man i dag langt mer opptatt av gjenbruk, resirkulering og sparing av vann. Byer i tørre områder kan ikke basere seg på stadig økt tilgang på vann, de

må redusere vannforbruket, uten at dette går ut over befolkningens helse. Landbruket, som i dag står for ca. 80 - 90 % av vannforbruket i de fleste utviklingsland, må i framtida bruke vann på en langt mer effektiv måte.

Bistanden på 89/90 tallet

Etter hvert som Norges samarbeidsland i økende grad orienterer seg mot styring, mer overordnet planlegging og samarbeid med naboer om fordeling av felles ressurser, forandrer den norske bistandsinnsatsen seg. Med vekt på at mottaker selv skal ta ansvar både for planlegging og gjennomføring, blir den norske bistanden mindre detaljorientert, og det blir økende støtte til forvaltningen i mottakerland.

Arbeidet med desentralisering er særlig viktig både for bærekraftig utvikling og for demokratisering. Mange kommuner i våre samarbeidsland har brukt vann som et pilotområde i forhold til desentralisert administrasjon og flerdepartementell planlegging.

Kanaler for bistand

Norsk bistandsforvaltning er engasjert i vannsektoren på mange nivåer:

- gjennom de multilaterale kanalene, til programmer i regi av Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene, FAO, WMO, til UNESCO, UNDP, WHO og UNICEF.
- i behandlingen av strategier som angår vann i de styrende organene i disse organisasjonene f.eks. utviklingen av Verdensbankens strategi

for integrert vannressursforvaltning, og UNICEFs strategi for sanitærutvikling. Begge disse har ledet til en omlegging av de to institusjonenes arbeid på vannsektoren, som får store følger for prosjekter og programmer i utviklingslandene.

- i miljøprosesser i FN som f.eks. i kommisjonen for bærekraftig utvikling CSD, hvor vannsektoren i fjor var et av hovedtema.
- i bilateral bistand er vannsektoren en av hovedinnsatsen i tre land, Zambia, Zimbabwe og Det palestinske området. Vannressursforvaltning inngår i energisektoren i flere land, og vannforsyning inngår i helse/sosial-sektor programmer i flere land.

Norsk innsats i vannspørsmål

Som det framgikk av det jeg tidligere sa, så er den norske innsatsen i alt vesentlig fordelt på:

1. Deltakelse i internasjonale fora hvor vann diskuteres.
2. integrert vannressursforvaltning
3. sektorprogrammer som er definert av mottaker.

Av praktiske eksempler kan nevnes;

- Forvaltningen av Zambezi elva, som er det tørre sørlige Afrikas største vassdrag, krever samarbeid og samordning mellom 9 ulike land, med ulikt lovverk og ulike institusjoner. Norge har gjennom mange år støttet dette arbeidet. Det har bl.a. resultert i at alle

SADClanene har undertegnet en protokoll for delte vannressurser. Norsk støtte går videre til bl.a. opprettelse av en egen kommisjon for Zambezi.

- Utarbeiding av samlet plan for vannkraftutbygging i Vietnam, et samarbeid mellom NVE og deres søsterinstitusjon i Vietnam.
- Kompetanseoppbygging av miljødepartementet i Nepal, for å kunne håndtere miljøkonsekvensanalyser ved kraftutbygging, et samarbeid mellom miljøverndepartementet i Nepal og Direktoratet for naturforvaltning.
- Vannressursplanlegging i Zimbabwe, utvikling av rammer for konsesjonsbehandling, autonome administrasjoner og planlegging basert på nedbørsfelt.
- Vannressursplanlegging i Zambia, utarbeiding av prinsipper for planlegging og kompetansebygging i vannressursavdelingen i vanndepartementet, samarbeid med Verdensbanken.
- Norge vurderer også støtte til SADCs regionale plan for bedret vannressursforvaltning, samt økt samhandling i de ulike medlemslandene.
- Støtte til utvikling av nytt lovverk og regler i vannforsyningssektoren i Zambia.

- Støtte til rehabilitering av vannforsyning i 9 byer i Zambia, gjennomføring av de nye lovene og omorganiseringen, i samarbeid med Verdensbanken.
- Lavkostnads vannforsyning på landsbygda i flere land i Afrika, i noen land i samarbeid med UNICEF.

Dette er noen av de viktigste programmene Norge støtter i dag. I tillegg støtter vi kompetansebygging og strategikutvikling både i Verdensbanken og i UNICEF, og har et nært faglig samarbeid med disse og flere andre internasjonale organisasjoner. Norge er en aktiv deltaker i internasjonale nettverk som Global Water Partnership og Collaborative Council for Water Supply and Sanitation.