

MENS VI VENTER PÅ MIRAKLET **Udviklingsmålene mod 2015**

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

Bringer 2015 Målene nyt liv til "bæredygtig udvikling"?



Marginalisering af bæredygtig udvikling – Mål 7's politiske udfordring

Bæredygtig udvikling var på alles læber i forbindelse med Rio i 1992. Miljø havde tilsyneladende sejret efter nogle årtiers hæslende overforbrug og bevidstløs ressourceudnyttelse. Det var gået op for verden, at den hidtidige udvikling måtte ændre retning, hvis der både skulle være plads til at hjælpe verdens mange fattige mennesker ud af fattigdom og på sigt give dem del i en høj materiel levestandard uden samtidig at tilsidesætte fremtidige generationers muligheder.

Her godt ti år senere må vi konstatere, at Rio alligevel ikke fik sat tilstrækkelig vind i sejlene for bæredygtig udvikling, på trods af – eller måske rettere: på grund af – at det i vid udstrækning var den miljømæssige side af bæredygtig udvikling, der satte sig på dagsordenen i form af en styrkelse af miljø som sektor. Dermed blev den udfordring, det var at sikre den rette balance mellem bæredygtighedsbegrebets tre ben – herunder at udnytte de mange muligheder for synergi, der ligger imellem dem – ikke imødekommet. Miljøet havde sejret ad helvede til.

Tilblivelsen af 2015 Målene

Bæredygtighedsbegrebets marginalisering kan aflæses ved et hurtigt blik hen over 2015 Målene. Mål 7 fremstår som det dårligst formulerede og mindst gennemtænkte af de 8 mål. Mål 7, at *Sikre en miljøvenlig og bæredygtig udvikling*, var da også kun delvist med i sin nuværende form i den første runde af 2015 Målene, da disse blev lanceret i forbindelse med Årtusindtopmødet i september 2000. Først i forbindelse med Johannesburgtopmødet i 2002 fandt dette mål sin endelige – og ikke særligt imponerende – form.

Alligevel kan 2015 Målene godt ende som en bedre støtte for bæredygtighed end den noget stedmoderlige behandling, emnets integration og

beskrivelse i 2015-rammen umiddelbart tilsiger. Kvaliteten er ikke i top, men det vigtigste er, at den sektorbaserede isolering, som begrebet har været underlagt groft sagt siden Riokonferencen er slut.

Alene det, at bæredygtighed befinder sig i samme ramme som målsætninger vedrørende fattigdom, sygdom, bistand, handel med mere, kan vise sig på sigt at blive en stor fordel. Ikke mindst fordi 2015 Målene har et par store kvaliteter, som tidligere rammer og handlingsplaner ikke har haft: De er meget lette at kommunikere, og de har en meget tæt og stærk monitorering knyttet til sig. Desuden er det tydeligt, at 2015-målprocessen har fået et betydeligt momentum i form af landerapporter, regionale rapporter, tematiske rapporter f.eks. analyse af en lang række, store sammenhængende økosystemer m.m.

Miljømålets anvendelse

Det kræver kun et øjeblik at se, at mål 7 er tilfældigt sammensat og uigenomtænkt, også hvad angår målets delmål og indikatorer. Denne artikel har derfor heller ikke sat sig for at løse den umiddelbart mest oplagte opgave, som vel ville gå ud på at lave en gennemgang af status for det nuværende indikatorsæt, foreslå et par justeringer og især se fremad i forhold til at vurdere, hvad der skulle til for at nå mål 7, som det er formuleret nu.

Mål 7 har nemlig brug for en grundigere revision, hvis 2015-rammens positive aspekter også skal kunne omsættes til en drivkraft for bæredygtig udvikling. På den anden side synes det dog ikke politisk realistisk at få hele målet og især delmålene formuleret om. Men meget kan muligvis opnås ved en gentænkning af målets indikatorer. Derfor er det artiklens formål at evaluere indikatorerne under mål 7 med henblik på, at det kan blive en god og relevant drivkraft for bæredygtig udvikling.

Analysen består af to dele: En politisk vurdering af den særlige vægtning og rolle, mål 7 får ved at være en del af en samlet ramme sammen med syv andre udviklingsmål, samt på basis heraf en mere teknisk analyse vedr. anvendeligheden af mål 7's nuværende delmål og især indikatorer baseret på det Europæiske Miljøagenturs videreudvikling af OECD's *Driving forces-Pressures-State-Impact-Responses* (DPSIR) ramme for indikatorbaseret rapportering (EEA 2002). Denne ramme eller varianter af den bruges ifølge det Europæiske Miljøagentur af mange nationale og internationale institutioner.

DPSIR-indikatorsystemet som analyseramme

Indikatorer for den miljømæssige tilstand har i mange tilfælde primært fokuseret på en status for miljøet og eventuelt de faktorer, der umiddelbart

påvirker miljøet, fx næringsstofbelastning fra landbruget. Hvis ambitionsniveauet imidlertid handler om at fremme bæredygtig udvikling, så er det afgørende, at indikatorerne får os til at fokusere på de grundlæggende årsager til miljøproblemerne, deres kobling til forskellige menneskelige aktiviteter og udviklingsforhold, samt udøvelsen af de tiltag, der er iværksat for at tackle problemerne.

I starten af 1990'erne lancerede OECD en såkaldt *Pressure-State-Response-model*, som senere blev til DPSIR, der netop tilbyder en ramme, hvor sammenhængen mellem miljøproblemer, deres grundlæggende årsager og de tiltag, der gøres for at ændre disse dynamikker, kan monitoreres (EEA 2002).

Modellen har rødder i systemtænkning og ser interaktionen mellem mennesker, miljø og natur som et hele, hvor social og økonomisk udvikling skaber pres på miljøet, hvilket igen medfører en effekt på mennesket og på økosystemer. Denne effekt forårsager så en samfundsmæssig reaktion, som igen påvirker de grundlæggende drivkræfter.

De forskellige elementer skal monitoreres ved hjælp af indikatorer, der måler forskellige fænomener. Indikatorer for drivkræfter (*driving forces*) måler sociale, demografiske og økonomiske udviklinger i samfundet (fx produktion og forbrug); miljøeffekter (*pressure indicators*) måler udledninger og brug af ressourcer og land (fx CO₂-udledninger); statusindikatorer (*state indicators*) giver en beskrivelse af kvantitative og kvalitative forhold ved fysiske, biologiske og kemiske fænomener (f.eks. fiskebestande); indikatorer for virkninger (*impact*) beskriver forandring i menneskets brug og påvirkning af miljøet (fx øget luftforurening); reaktionsindikatorer (*response indicators*) angiver handlinger fra samfundets forskellige aktører udmøntet på at ændre situationen (fx grønne afgifter, affaldssortering).

EEA opererer endvidere med forskellige typer indikatorer, der kan anvendes i forhold til modellens områder. Tabel 1 giver en oversigt over modellens typologi af indikatorer

Det er umiddelbart indlysende, at forskellige elementer af DPSIR-cyklussen og forskellige typer indikatorer er særligt relevante for bestemte forhold og på bestemte tidspunkter. Som illustreret i figur 1, er man i begyndelsen af et politisk forløb mest orienteret omkring problemidentifikation og at skabe opmærksomhed om problemet, og dermed er der meget stærkt brug for måling af status og virkninger, typisk beskrivende, og senere for indikatorer for udførelse.

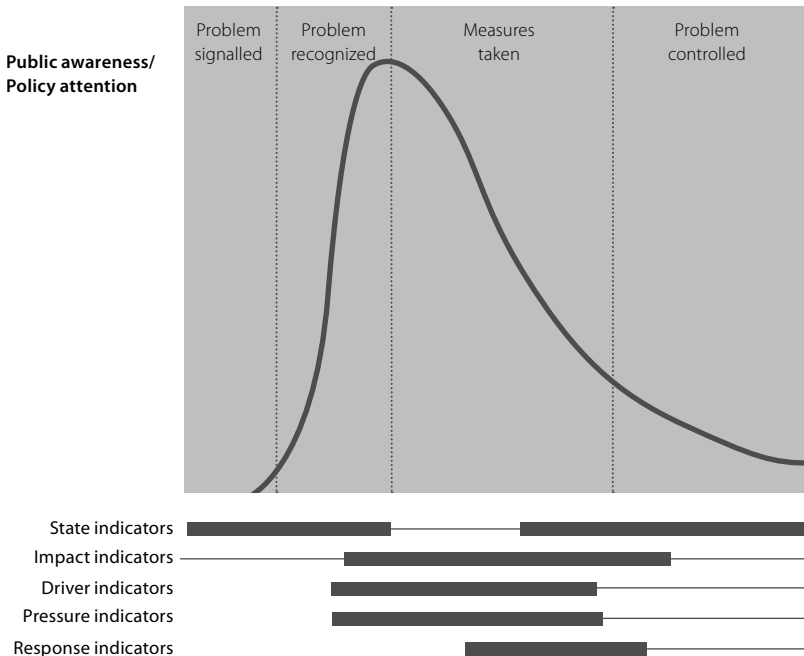
Når der er skabt en rimelig forståelse af problemets karakter og omfang, og der er mobiliseret vilje til handling, skifter fokus til drivkræfter, miljøeffekter og reaktioner, gerne med vægt på indikatorer for effekt og politisk

Tabel 1: Forskellige typer af indikatorer (EEA 2002)

Type indikator	Indhold	Typisk anvendelse
A: Beskrivende indikatorer	Oftest udviklingen af en bestemt variabel over tid, som f.eks. indholdet af dioxin i laks	Som <i>miljøeffekter, status</i> , eller indikatorer for <i>virksomheder</i>
B: Udøvelsesindikatorer	Måler afstanden mellem en given miljømæssig situation og et fastsat mål. Fx aktuelle CO ₂ -udledninger i forhold til Kyoto-protokollens mål	Som <i>miljøeffekter, status</i> , eller indikatorer for <i>virksomheder</i>
C: Effektindikatorer	Måler forholdet mellem miljømæssigt input og produktionsmæssigt, socialt eller økonomisk output. Fx hvor meget energi der går til at producere et givent produkt	Forbinder <i>drivkræfter til miljøeffekter</i>
D: Indikatorer for politikkers effektivitet	Måler forholdet mellem en politisk handling og den miljømæssige virkning	Forbinder <i>reaktionsindikatorer</i> til et eller flere af de øvrige områder

effektivitet. Til sidst i en kontrolfase er det statusindikatorerne, som sammen med udvalgte drivkræfter, miljøeffekter og reaktionsindikatorer bruges til at monitorere og evaluere resultaterne i hele systemet. Dette foregår i mange små cyklusser, men alligevel kan der siges at være en vis overordnet bevægelse i de fleste miljøproblemer (se figur 1).

Figur 1. Indikatorers relevans og anvendelse i en politik livscyklus (EEA 2002)



Endelig understreger rapporten, at selve rammen og indikatortypologien heller ikke er nok til at udvikle en indikatorbaseret rapportering, som fx 2015-rammen er. Rammen og indikatorerne skal udvikles gennem et forløb, som lidt forenklet kan siges at have seks trin:

1. Skab enighed om historien
2. Angiv de væsentligste policy-spørgsmål
3. Vælg indikatorer, der kommer så tæt på disse som muligt (ideelt og faktisk)
4. Dataindsamling
5. Vurdering
6. Konklusion (og modificering, tilpasning, opdatering og udvikling)

Det sker meget ofte, at man springer direkte til skridt 3 og mere eller mindre – ofte mere – tilfældigt udvælger nogle indikatorer uden at have defineret mere præcist, hvad det er for en "historie", den givne rapportering skal se på og fortælle noget om. Noget lignende synes at kunne siges om mål 7. Hvis indikatorerne under mål 7 skal forbedres, er der både brug for en systematisk ramme for indikatorer og en vurdering af, hvilken rolle mål 7 egentlig kan og bør udfylde.

Mål 7, miljømålets rolle i kombination med de andre 2015-mål

Mål 7 er ét af i alt otte mål i en integreret ramme af globale udviklingsmål, og det stiller nogle krav til, hvilke indikatorer der bør monitoreres, hvis det skal tages alvorligt som drivkraft i en tilstræbt dynamisk udvikling. Mål 7-rammen vil aldrig kunne erstatte den monitorering og deltagelse af målsætninger, der ligger i diverse miljøkonventioner og handlingsplaner. Indikatorerne under mål 7 skal derfor ikke være beskrivende indikatorer for miljøets tilstand, men skal snarere kunne tilføje noget nyt om miljøets betydning for udvikling og omvendt. Det er oplagt at tage afsæt i 2015 Målenes udviklingsmæssige kontekst og fokusere på krydsfeltet mellem miljø og udvikling. Dermed ville målet virkelig tilføje noget nyt og komplementere det, der i forvejen monitoreres. Dette skyldes ikke mindst, at den for stærke sektoropdeling, som indsatsen for bæredygtig udvikling har været udsat for, betyder, at sammenhængen mellem miljø og udvikling sjældent er blevet systematisk behandlet i diverse handlingsplaner og rammer, fx NEPAD og regeringens Afrikapolitik¹ (NEPAD 2001; Udenrigsministeriet 2004).

Dermed bør indikatorerne især relatere sig til den fase i den politiske cyklus for bæredygtig udvikling, vi befinder os i frem mod 2015. Vi er hverken i den tidlige problemløsningsfase og ej heller ved overvågningen af det endelige resultat. Vi er snarere i overgangsperioden mellem problemerkendelsen og den lange fase, hvor handlinger kan virke tilbage på og ændre drivkræfterne og deres påvirkning. Der er med andre ord

særligt brug for indikatorer, der viser ressourceudnyttelsesmæssig effekt, menneskers afhængighed af naturressourcerne og politikkers effektivitet i krydsfeltet mellem miljø og udvikling. En analyse af mål 7's indikatorer kan blotlægge i hvilket omfang, de kan leve op til disse behov.

2015 Målenes biodiversitet-indikatorer

Det anslås, at 60% af verdens befolkning er direkte afhængige af lokale naturressourcer i form af adgang til uforurenede ferskvandsområder, brænde, fødevarer til indsamling, byggematerialer, planter til medicinbrug samt landbrugsjord (Millenium Project 2004a). Ødelæggelse af økosystemer og degradering af de tilhørende funktioner er særligt problematisk for de fattigste i landdistrikterne (Millenium Ecosystem Assessment 2003). Som det fremgår af tabel 2, så formår de udvalgte indikatorer slet ikke at anskueliggøre denne vitale sammenhæng mellem funktionsdygtige økosystemer og basale levevilkår for de fattigste.

Tabel 2: Status for delmål 9, indikator 25 og 26 (UNDP 2005)

Delmål	Indikator	Status
9: Integrere principper for bæredygtig udvikling i landestrategier og -programmer og vende tabet af miljømæssige ressourcer	25: Andel af landarealet, som er dækket af skov	<ul style="list-style-type: none"> • Skovdækket er vigende, generelt mindre og færre skove • I 1990 var det globale skovdække på 30,3%, i 2000 på 29,6% • 95 millioner hektar skov forsvandt i tiåret 1990-2000.
	26: Landarealer, som er beskyttede for at sikre biologisk mangfoldighed	<ul style="list-style-type: none"> • Fra 1990 til 2000 er arealet steget fra 7,5% til 9,5% • Arealet af beskyttede områder er steget stabilt gennem de sidste 3 årtier

Samtidig formår biodiversitets-indikatorerne heller ikke at beskrive de grundlæggende problemstillinger mht. naturressourcer, artsmæssig mangfoldighed eller økosystemer (Birdlife International 2004a og 2004b; The Royal Society 2004). Til sammenligning er fx miljøkonventions-indikatorerne betydeligt mere detaljerede og veludviklede (UN 2004).

2015 Målenes indikatorer for ressourceforbruget

En af de væsentligste kræfter bag den ubæredygtige udvikling er de seneste årtiers markante stigning i ressourceforbruget. Indikatorerne 27-29 skal dække dette, men har primært sit fokus rettet mod energiforbruget.

Tallene for energieffektivitet og CO₂-udslip er isoleret set gode nok, men det samlede energiforbrug fremgår ikke. Fordelingen mellem ikke-

Tabel 3: Status for delmål 9, indikator 27, 28 og 26 (UNDP 2005)

Delmål	Indikator	Status
9: Integre principper for bæredygtig udvikling i landestrategier og -programmer og vende tabet af miljømæssige ressourcer	27: BNI pr. anvendt energienhed (som et mål for energi-effektivitet i forhold til økonomisk udvikling)	<ul style="list-style-type: none"> • 1990: 279 kg olieækvivalent pr. USD BNI • 2000: 228 kg olieækvivalent pr. USD BNI • de sidste 20 år er forbruget af kul og gas steget dramatisk i forhold til andre energiformer
	28: CO ₂ -udledning per capita	<ul style="list-style-type: none"> • Fra 1,15 tons per capita i 1990 til 1,13 i 2000 • Højindkomstlandene, som rummer 15% af verdens befolkning, står for halvdelen af verdens energiforbrug og mere end halvdelen af CO₂-udslippet
	29: Andel af befolkningen, der bruger fast brændsel	

fornybare/fossil og vedvarende energi savnes. Andre former for ressourceforbrug indgår ikke, og herudover savnes der en kobling til den bagvedliggende udvikling i form af øget privatforbrug og øget produktion, herunder ikke mindst i hvilke dele af verden, dette finder sted.

2015 Målenes indikatorer for vand og sanitet

Manglende adgang til rent vand og ordentlige sanitære forhold er en medvirkende årsag til, at mange mennesker bliver holdt i fattigdom. Der går meget tid med at skaffe vand, ofte flere timer om dagen, hvilket afholder folk (især kvinder) fra mere produktive aktiviteter. Tilsvarende "tab" kan henføres til vand-relaterede sygdomme, som der anslås at være 250 millioner tilfælde af hvert år med 5-10 millioner dødsfald til følge (Verdensbanken 2005).

En realisering af mål 7 vil fordre, at 750 mio. mennesker skal skaffes adgang til rent drikkevand og 1,25 mia. mennesker skal forsynes med forbedrede sanitære forhold. Dette er en opgave, som stiller enorme krav til finansiering, effektive forsyningsanlæg og infrastruktur, og ikke mindst: store mængder vand. Status for delmål 10 og 11 tyder især på, at det vil blive vanskeligt at nå målene i Afrika syd for Sahara (Millennium Project 2004b).

Delmålene 10 og 11 er i sig selv uhyre vigtige, men samtidig er det en afgørende forudsætning, at de ses i sammenhæng med et helhedssyn på vandsituationen: Uden tilstrækkelige mængder af rent vand til såvel disse påtrængende behov som de øvrige funktioner, som ferskvandsøkosystemerne skal udføre, kan intet af det lade sig gøre.

Tabel 4: Status for delmål 10, 11, indikator 30, 31 og 32 (UNDP 2005)

Delmål	Indikator	Status
10: Halvere andelen af mennesker uden adgang til rent drikkevand (2015)	30: Andel af befolkningen med adgang til rent drikkevand	<ul style="list-style-type: none"> • Generel fremgang, men det går langsomt, og det samlede antal mennesker uden adgang til rent vand er meget stort: 1,2 milliarder. 40% af disse lever i Sydøstasien og Stillehavsregionen, og 25% i Afrika syd for Sahara. • Det rurale Afrika er relativt set dårligst stillet: globalt i 2000 havde 82% adgang til rent drikkevand, men kun 71% i landdistrikter, og blot 58% i Afrika.
11: Forbedre levevilkårene væsentligt for 100 millioner mennesker, der bor i slumområder (2020)	31: Andel af befolkningen med adgang til forbedrede sanitære forhold 32: Andel af befolkningen, som har en sikret adgang til sin bopæl	<ul style="list-style-type: none"> • Udviklingen går for langsomt i mange dele af verden. • Kloakering og spildevandsforhold er ikke tilfredsstillende i mange regioner. • I perioden 1990-2000 er de sanitære forhold blevet forbedret på globalt plan fra 45% til 55%, men på trods af dette, så var der stadig i 2000 3,4 mia. mennesker uden tilfredsstillende forhold. • De tilgængelige (men meget begrænsede) data antyder, at problemet er stigende i slumområder, samtidig med at der pågår en omfattende tilflytning til disse.

Verden står imidlertid over for en ferskvandskrise. Ved en fremskrivning af de nuværende tendenser vil i 2025 tre fjerdedele af verdens ferskvandsressourcer være brugt, og halvdelen af befolkningen leve i områder med udbredt vandmangel. Problemerne med overforbrug af vand, ineffektive systemer og uigennemtænkte løsninger findes ikke kun i udviklingslandene, men er snarere et udtryk for den generelle tilgang, der har hersket de fleste steder (WWF 2002; Brown 2003). Mål 7 er desværre ikke til hjælp på dette punkt, idet det slet ikke fanger de sammenhænge, der er mellem miljøtilstand, forvaltning af vandressourcer og udvikling.

Konklusion vedrørende indikatorerne

Samlet set fortæller de valgte indikatorer en blandet historie. I forhold til de kvantificerbare mål er det tydeligt, at det vil blive særlig svært at opnå disse mål i Afrika syd for Sahara. FN-topmødet i New York i september 2005 om 2015 Målene vil i høj grad vil komme til at handle om bistand til Afrika, men ikke nødvendigvis om, hvad det vil være relevant at gøre, snarere om at nå målene kvantitativt set.

Dette er problematisk, idet det generelt må konstateres, at de valgte indikatorer ikke formår at give et bare nogenlunde retvisende generelt

billede af klodens økologiske tilstand, endsige at gengive mere specifikke problemstillinger, for eksempel sammenhængen mellem vandforsyning og sanitet på den ene side, og vandressourcer i hele vandoplandet på den anden side. For så vidt angår delmålet om ressourceforbrug fokuseres der kun på energiforbrug, dvs. en problemstilling, der allerede er fokus på i en anden politisk kontekst, nemlig klima og Kyotoprotokol-sammenhænge.

Samtidig indfanger de valgte indikatorer stort set heller ikke noget af dynamikken i krydsfeltet mellem miljø og udvikling. Mål 7 er tilsyneladende opstillet ud fra den præmis, at miljø er en sektor for sig. Dette giver mening på en række områder, men, som det fremgår af de følgende afsnit, så medvirker det ikke til at skabe den brobygning mellem miljø og udvikling, der er altafgørende for at fremme bæredygtig udvikling. I forhold til EEA's 6-trins model afspejler indikatorerne ikke en historie om forholdet mellem miljø og udvikling. Endvidere svarer indikatorernes karakter heller ikke til et tidspunkt i den politiske proces, hvor problemidentifikationen i store træk er overstået og det nu drejer sig om at iværksætte tiltag, der kan virke tilbage på drivkræfterne.

Der er således en overvægt af statusindikatorer (fire ud af ni), mens de tre kategorier, der som tidligere nævnt er behov for – drivkræfter, miljøeffekter og indikatorer for virkninger – kun udgør tre af ni.

Det er særdeles problematisk, at mål 7's indikatorer er fordelt således.

Tabel 5: Fordeling af mål 7's indikatorer på typer og kategorier

Type\Kategori	Drivkræfter	Miljøeffekter	Status	Virkninger	Reaktioner
Beskrivende	29		25		26
Udøvelse			30, 31 og 32		
Effekter	27	28			
Effektivitet					

Delmål 10 og 11 minder på sin vis om mål 1-6, idet der her er tale om meget konkrete indikatorer for en forbedring af de fattigstes levevilkår. Hermed udgør de en tillempet målestok for det man kunne kalde "udvikling" – og netop derfor er det essentielt, at mål 7 er i stand til at indkredse, hvorvidt denne udvikling er bæredygtig. Sammen med mål 8 afspejler mål 7 dermed, om verdens politikker fører i den rigtige retning eller blot marginaliserer de fattige yderligere

Oprindelig indgik udarbejdelse af nationale bæredygtighedsplaner som en indikator for delmål 9, men udgik igen (McNeill, pers. medd. 2004). Måske godt det samme, for bæredygtighedsplaner har tenderet til at blive marginaliserede, typisk fordi de institutionelt er blevet placeret i

EU's Generaldirektorat for Miljø, i de nationale miljøministerier, eller i kommuners miljø- og teknikforvaltninger – på alle niveauer med stor, indflydelsesmæssig afstand til de bestemmende institutioner.

Hvordan "de rigtige" indikatorer kan bidrage til koblinger mellem miljø og udvikling

Gentænkningen af indikatorerne under mål 7 har to faser: Først skal den "historie", som mål 7's indikatorbaserede monitorering skal fortælle, gendigtes, og dernæst skal der defineres dynamiske indikatorer for de sammenhænge mellem drivkræfter og deres effekter, der kan fortælle den historie. Mål 7 bør fokusere på historien om forholdet mellem miljø og udvikling for på den måde at udnytte sin placering i en ramme af syv andre udviklingsmål og dermed også undgå at gentage den monitorering, der allerede foregår i regi af en række internationale miljøkonventioner, men gøre det ringere. Det fører alt for vidt for denne artikel at komme med færdige bud på de helt konkrete emner, der burde tages op under en monitorering af koblingerne mellem miljø og udvikling, endsi giv konkrete bud på hvilke indikatorer, der konkret skulle tages i anvendelse. Artiklen vil derfor fokusere på, hvilke centrale problemstillinger nye indikatorer skal udgangspunkt i.

Fra befolkningsekspllosion til forbrugsbombe

Med FN's rapport fra 2004 er truslen om en befolkningsekspllosion blevet nedtonet.² På kun 30 år er den globale fertilitetsrate halveret, og langt størstedelen af klodens kvinder vil få færre end de to børn, der skal til at holde befolkningstallet konstant. Den grundlæggende årsag er moderniseringsprocessen forbundet med stigende indkomster, og rapporten dokumenterer en tæt sammenhæng mellem stigende indkomst og fald i fertilitetsrate (UNFPA 2004).

Desværre betyder det ikke en eliminering af de truende udsigter for klodens økosystemer – tværtimod. Den nye "bombe" hedder "forbrugsbomben". Den moderne vestlige forbrugslivsstil med et enormt økologisk fodaftryk er i gang med at blive globaliseret. I dag består denne klasse af forbrugere ifølge Worldwatch Institute af ca. 1,7 milliarder mennesker, og den er i hastigt vækst. De helt overskyggende udfordringer for bæredygtig udvikling er denne klasses forbrug af især energi og fødevarer, sammen med det pres og risiko for ustabilitet de ca. 2,7 milliarder udgør, der knapt nok får de basale behov dækket (Worldwatch Institute 2004). Forbrugsbomben indebærer en forventet firedobling af den globale økonomi i 2050. Der skal altså på globalt niveau skabes en økonomisk vækst, jobs og udvikling, hvor der i en hidtil uhørt grad skal sikres en afkobling fra presset på klodens økosystemer.

Disse få illustrative tal viser, at miljø og udviklingsdagsordnerne hænger meget – vel nærmest faretruende – tæt sammen. Hvis mål 7 skal udfylde sin rolle i denne integrerede ramme af otte udviklingsmål, skal der andre indikatorer på banen, som netop kan indfange de centrale dynamikker i krydsfeltet mellem miljø og udvikling. To områder fremstår umiddelbart som centrale:

- effekten af den økonomiske globalisering
- forholdet mellem fattigdom og naturressourcer.

Økonomisk globalisering

Den økonomiske globalisering vil i høj grad sætte dagsordenen for de udfordringer, den globale indsats for bæredygtig udvikling står overfor. På mange måder vil den alt andet lige bidrage til økonomisk udvikling. Øget økonomisk vækst vil hjælpe en stor del af de fattige ud af fattigdom, som det fx er sket i Kina og Vietnam over de seneste årtier. Men bliver det bæredygtigt?

Den økonomiske udvikling sker og er sket via et ubæredygtigt overforbrug af klodens ressourcer. Global Footprint Network har udarbejdet et indeks, der er et udtryk for sammenhængen mellem ressourceforbruget og den globale kapacitet. I følge dette indeks er der nu (2001) et overforbrug på 20%, hvilket kan sammenlignes med, at forbruget i 1961 kun var på halvdelen af de tilgængelige ressourcer. Selv om den bagvedliggende metode skal tages med store forbehold, så er tendensen næppe angribelig. Ligeledes er det næppe heller angribeligt, at tallene er et udtryk for, at de rige lande står for et ressourceforbrug, der overstiger et bæredygtigt niveau. Global Footprint Network angiver således, at Europas globale fodaftryk er 2½ gange større end regionens egen kapacitet (Global Footprint Network 2005).

Fødevarerområdet er et eksempel på, at udviklingen er sket med et overforbrug af naturressourcer. Adskillige af verdens store kornproducerende lande kunne fra 1950 og i 3-4 årtier fremvise stadigt voksende kornproduktion. Siden 1984, hvor kornproduktionen toppede med 344 kg korn pr. person, har der imidlertid været tale om et vedvarende fald, og i 2002 var niveauet med 284 kg pr. person 18% lavere. Stigningen i kornproduktionen var bl.a. baseret på stigende brug af kunstgødning og ikke mindst en overudnyttelse af vandressourcerne (såvel overfladevand som grundvand), som nu begynder at blive ganske problematisk. Store floder, fx Den Gule Flod i Kina, når sjældnere og sjældnere havet, og vitale grundvandsmagasiner nærmer sig en udtømmning (Brown 2003).

På det meget generelle plan er der dog en tendens til, at rige samfund begynder at tage hånd om forureningsproblemerne, fx gennem spilde-

vandsrensning. En af de største udfordringer ligger på energisiden. De store hurtigt voksende økonomier, som fx Kinas, har en eksplosiv efterspørgsel efter energi. På kort sigt vil dette medføre et øget forbrug af kul og olie, og det vil være afgørende at skabe strukturer, der belønner anvendelse af vedvarende energikilder.

Spørgsmålet om ressourceforbrug berører selvsagt mange andre områder, og for Danmarks vedkommende kan således nævnes (Miljøstyrelsen 2002):

- at privatforbruget er steget konstant siden 1990 (index 100 mod index 120 i 2000)
- at det danske niveau for den *samlede fysiske efterspørgsel* på 70 tons pr. person er højere end det gennemsnitlige for EU (50 tons)
- at antallet af kemiske stoffer er stigende
- at affaldsmængderne er uændrede 1990-2000
- at der er tale om en afkobling mellem industriproduktion og forbruget af energi og vand til denne
- at antallet af EMAS- og ISO 14001-registrerede virksomheder er markant stigende
- at den diffuse udledning af næringsstoffer fra landbruget er faldende
- at transportarbejdet er stigende.

Det er bl.a. ud fra sådanne tendenser og deres kobling til globale, miljømæssige problemstillinger, at inspiration til forbedrede indikatorer vil skulle hentes, bl.a. for at kunne følge den vigtige afkobling mellem udvikling og ressourceforbrug.

Fattigdom og naturressourcer

Sammenhængen mellem fattigdom og naturressourcer er meget tæt og går begge veje. Miljøproblemer medvirker til fattigdom, ligesom fattigdom medvirker til miljøproblemer, som så kan medvirke til yderligere fattigdom.

Omend overforbruget er en stor udfordring, er det trods alt også her, de store penge tjenes, og dermed er der – om ikke andet – et teoretisk potentiale for at gøre noget. Globaliseringens store taber derimod står til at blive marginale landdistrikter, hvor hundrede af millioner af fattige vil forblive afhængige af naturens serviceydelser (Reed 2004). Her synes udfordringen endnu større, fordi det ikke er til at få øje på de pengestrømme, der både kunne sikre disse fattige folks levestandard og på samme tid bevare naturen og økosystemernes integritet, endsiges på politisk-administrative løsninger, der kunne skabe de fornødne rammer og betingelser for nytænkning.

De nuværende politisk-administrative løsninger er oftest baseret på konventionel tænkning, der hverken gavner de fattige eller miljøet. Skove fældes til fordel for landbrug, mangrove ryddes til fordel for rejefarme, og floder opstemmes bag dæmninger. Manglen på kvalificeret, helhedsdækkende planlægning og konsekvensanalyser er ofte udtalt. Et studie fra Cameroun pegede fx på, at det samlede økonomiske udbytte ved bæredygtig forvaltning af Mount Camerouns skov kunne løbe op i 2139 euro pr. hektar i modsætning til kun 903 euro/hektar/år ved palmeolie-drift og 1760 euro/hektar/år ved smålandbrug (Barraclough 2000). Selv i de tilfælde, hvor provenuet samlet set stiger ved konvertering, er der stadig mange fattigdoms/miljø-dynamikker at tage højde for. Udvidelse af rejeproduktionen i Mekongdeltaet i Vietnam har givet et meget stort provenu, skabt importindtægter og løftet folk ud af fattigdom, dog med et hårdt og ubæredygtigt pres på mangroveskovene og det øvrige økosystem. Altså miljø og fattigdom som modsatrettede hensyn? Måske til dels, men langt fra helt.

Den største ernæringskilde for de fattigste i Mekongdeltaet er protein fra fisk og skaldyr, og den forringede tilstand i økosystemet betyder øget risiko for fødevarerikkerhed for de mange jordløse fattige (DFID 2001). Denne gruppe risikerer i øvrigt at vokse, eftersom eksportsuccesen betyder øgede jordpriser og koncentration af ejerforholdet. Endnu en vinkel på de mange dynamikker er den øgede sårbarhed, som rejeproducenterne selv udsættes for. Mange af dem er (var) temmelig fattige hushold, ofte med produktion af flere afgrøder. At blive eksporterende rejedyrker betyder ofte konvertering til produktion af denne ene afgrøde. Der er stor indtjening, men kun så længe bunden ikke slås ud af verdensmarkedspriserne, som det fx skete da Vietnam opbyggede sin storstilede eksport af kaffe i 1990'erne.

Dette er ikke ment som et argument mod en eksportsatsning, men kun som illustration af, hvor tæt forbundne spørgsmålene om fattigdom, miljø og naturressourcer i virkeligheden er. Man kan sagtens risikere at sætte det, man vinder på gyngerne, til på karrusellen, men med omtanke vil man mange gange kunne vinde på dem begge. Det er derfor vigtigt at have indikatorer, der kan fange denne komplekse sammenhæng, så man undgår, at fattigdoms- og miljøspørgsmålene kun monitoreres hver for sig. Man kunne fx foreslå at monitorere afstand til brændsel, andel af indkomst der kommer fra skoven (minus tømmer), antal individer der er påvirket af oversvømmelse eller tørke, eller antal mennesker der skal finde til dagen og vejen på stejle skrån timer m.m. (WWF 2004b).

Det vil også være påkrævet med indikatorer, der viser udviklingen i forhold til nogle af de væsentligste drivkræfter i marginaliserede landdistrikter. Dette spørgsmål hænger i høj grad sammen med spørgsmålet om tilstrækkelig finansiel og social kapital. Landdistrikter fastholder mange steder i en negativ udvikling. De økonomiske systemer giver

ikke et tilstrækkeligt økonomisk udbytte, der skabes ikke tilstrækkelige vilkår for en decentral regeringsførelse, der er uklarer om ejerskab til naturressourcer, mangel på integreret økosystemplanlægning, mm. Ud fra en "territorial" økonomisk analyse er der dermed ofte tale om, at sådanne fattige landdistrikter er tvunget til konstant at trække på områdets "egenkapital", dvs. naturressourcerne, herunder at medvirke til en kortsigtet overudnyttelse af denne ressource (Dissing 2002).

Det helt afgørende spørgsmål er således, hvordan det globale økonomiske system kan og skal skrues sammen for at sikre en tilstrækkelig finansiering af alt det, som disse landdistrikter producerer. Miljøet og naturen producerer miljømæssige tjenesteydelser og herlighedsværdier, og i samspillet mellem indbyggere og miljøet produceres fødevarer o.m.a. Men der er ikke en tilstrækkelig finansiering af disse gevinster. Priserne på landbrugsvarer er for nedadgående, og det samme er producenterens andel af en vares samlede værdi generelt også. Et særligt slemt eksempel er kaffemarkedet, hvor verdensmarkedsprisen længe har været i bund. Og samtidig med, at producenterens andel er faldet fra ca. 20% i starten af 1990'erne til 10% ved indgangen til det nye årtusinde, er den andel, der tilfalder aktører i afsætningslandene, steget fra 55% til 78% (ICARD 2002).

Det er nødvendigt, at den globale økonomi fungerer på en måde, der sikrer de primære producenter i landdistrikterne en tilstrækkelig stor del af kagen til at kunne opbygge en fornuftig tilværelse og producere på bæredygtig vis uden at kompromittere deres økofunktioner. Det er en stor udfordring at sikre finansiering af opretholdelse af økofunktionerne. Vådømråder, der oversvømmes, tilbageholder næringsstoffer og tilbageholder samtidig vandet, bevoksning modvirker erosion osv. Når landbrugsproduktionen indrettes på en måde, hvor disse funktioner ikke undermineres, så er resultatet mere end blot fødevarer – der skabes og sikres tillige velfungerende økosystemer. Men priserne inkluderer sjældent nogen betaling for bevarelse af økosystemerne.

En værdisættelse af og betaling for økosystemfunktioner, herunder også biodiversitetsbevarelse, kunne være en måde at skabe en økonomisk struktur på, der gjorde det til en god forretning for de fattigste lande – og især landdistrikterne – at sikre disse funktioner. En bæredygtig udnyttelse af naturressourcer fordrer en markant social kapital, herunder såvel evnen til at samarbejde om planlægning og forvaltning af ressourcen som evnen til at skabe indtægtsmuligheder via netværk og informationsudveksling.

En målrettet satsning på at opbygge social kapital med sigte på bedre beslutningstagen, involvering af lokalbefolkning i monitorering af ressourcen, informationsudveksling om alternative indtægtsmuligheder m.m. er vejen frem for sådanne områder (Topp-Jørgensen *et al.* 2004). De demokratiske resultater, der kan opnås herigennem, er betydelige,

men situationen med samtidig gevinst på to fronter (win/win) fordrer samtidig støtte fra det nationale og internationale niveau, bl.a.:

- Sikring af fattiges rettigheder til udnyttelse af lokale naturressourcer
- Etablering af økonomiske strukturer, der tilgodeser miljøhensyn
- Økosystembaseret planlægning og naturressourceforvaltning
- Styrkelse af lokal kapacitet til planlægning og forvaltning.

Indikatorer, der kan monitorere, at landdistrikternes miljømæssige tjenesteydelser gives en finansiel værdi (produktion af føde og fibre samt en række miljøfunktioner), samt tilstedeværelsen af social kapital, vil bidrage til at fortælle historien om miljø og udvikling. Herigennem kan de rige lande lægges under pres for at være med til at betale.

Konklusion

Det har været en præmis for denne analyse, at 2015-rammen overordnet set har et stort potentiale på grund af den tætte monitorering, den indebærer, samt det faktum at målene er meget lette at kommunikere. Derfor synes det også umagen værd at se på mål 7's muligheder for at bidrage til bæredygtig udvikling, men overordnet set peger denne artikels analyse også på et meget stort behov for gentænkning og forbedring af indikatorerne under mål 7, hvis 2015 Målene skal have en mulighed for at fremme en dynamisk bæredygtig udvikling.

Først og fremmest skal mål 7's rolle imidlertid tænkes igennem. Rollen bør basere sig på den plads, målet optager i en integreret ramme af otte udviklingsmål, og dermed bliver dets fornemste opgave at få krydsfeltet mellem miljø og udvikling til at hænge sammen og sikre, at disse to så tætte dagsordener ikke behandles uafhængigt af hinanden.

Det kan imidlertid konstateres, at der i øjeblikket er flest rent beskrivende indikatorer, og at de i det hele taget virker både traditionelle og uigennemtænkte. Det vil således ikke være relevant, at mål 7 tilføres flere beskrivende indikatorer, der fokuserer på miljøets tilstand, idet der herved blot sker en dårlig gentagelse af den indikatorbaserede rapportering, der allerede finder sted under en række konventioner.

Det kan måske i den gode sags tjeneste tilgives, at spørgsmålet om bæredygtig udvikling blev så ringe gennearbejdet ved skabelsen af 2015 Målene. FN-topmødet i 2005 må, som den første af de store milesten for hvor langt man er nået, være det rette tidspunkt at rette op på det ved at gentænke mål 7 og tilføje nogle nye indikatorer for målets opfyldelse, der sigter mod at indfange og monitorere centrale tendenser i krydsfeltet mellem miljø og udvikling. Mål 7's rolle må ikke undervurderes, eller

undermineres, som følge af utilstrækkelige indikatorer. Det er via dette mål, at bæredygtigheden af mål 1-6 skal eftervises. Fx bør mål 7 tilføjes indikatorer, der for en række vitale økosystemer (marine, ferskvand, skove og græsland/agerbrug) kan fortælle historien om den fremadskridende marginalisering af de fattigste landdistrikter.³

Indikatorerne bør også relatere sig til den fase i den politiske cyklus for bæredygtig udvikling, vi befinder os i frem mod 2015. Der er særligt brug for indikatorer, der viser ressourceudnyttelsesmæssige effekter, menneskers afhængighed af naturressourcerne og politikkers effektivitet i feltet mellem miljø og udvikling.

De følgende tre emneområder foreslås som udgangspunkt for indkredsning af nye dynamiske indikatorer:

- Den økonomiske globalisering, herunder behovet for at afkoble udvikling og vækst fra et øget ressourceforbrug
- Kobling mellem fattigdom og naturressourcer/funktionsdygtige økosystemer, herunder spørgsmålet om værdisættelse og finansiering af økosystemfunktioner
- Spørgsmålet om styring og institutioner, herunder styrkelse af kompetente, decentrale myndigheder.

En sådan revision af indikatorerne har helt klare politiske perspektiver. Konklusionen i New York kan meget vel tænkes at blive, at der er behov for et særligt fokus på realiseringen af målene i Afrika, med donortilsagn om øget bistand til denne region som respons. De mest konkrete og "salgbare" indikatorer kan blive ganske styrende for pengestrømmen. Indikatorer, der skal medvirke til at understrege den tætte kobling mellem miljø og udvikling, kan være med til at sætte bæredygtig udvikling tilbage på den politiske dagsorden. Desuden ville det med sådanne informationer om, hvad der sker i feltet mellem miljø og udvikling, blive tydeligt, at udfordringen, der forhindrer at vi når målene, ikke kun er Afrika, men også i høj grad OECD-landenes forbrug og økologiske fodaftryk – snart og til dels allerede i selskab med en lang række asiatiske økonomier med Kina i spidsen.

John Kornerup Bang, cand.mag., Århus Universitet, Senior Program Officer, WWF Danmark, og Henrik Dissing, civilingeniør, Hovedbestyrelsen og Internationalt Udvalg, DOF/Birdlife Danmark

Noter

1. Nogle nye eksempler på dette er Udenrigsministeriets analysepapir for Afrika samt NEPAD's egen udviklingsstrategi for Afrika. UM's papir

- på 76 sider nævner miljø en håndfuld gange, biodiversitet 2 steder og økosystemer et enkelt sted. NEPAD's papir klarer sig kun lidt bedre henholdsvis 20, 2 og 1 på 64 sider på trods af at det anslås at op til 70 % af befolkningen i Afrikas landdistrikter er direkte afhængige af naturressourcer for at skaffe til dagen og vejen.
2. Der forventes dog stadig en stigning på 3 mia. mennesker i 2050, først og fremmest i udviklingslandene.
 3. I parentes bemærket en problematik, som flere og flere peger på som den sikkerhedsdagsorden, verden reelt har brug for.

Referencer

- Barraclough, Ghimer. 2000. *Agricultural expansion and tropical deforestation. Poverty, international trade and land use*. London: Earthscan.
- Birdlife International. 2004a. *Over half of Asia's IBAs inadequately protected*. <http://www.birdlife.org/news>
- Birdlife International. 2004b State of the world's birds 2004, indicators for our changing world.
- Brown, Lester. 2003. *Plan B: rescuing a planet under stress and a civilization in trouble* (på dansk udgivet af forlaget Hovedland i 2005).
- DFID. 2001. *Poverty and aquatic resources in Vietnam: an assessment of the role and potential of aquatic resource management in poor people's livelihoods*.
- Dissing, Henrik. 2002. *Elaboration of a business model for sustainable rural development*. <http://europa.eu.int/comm/environment/governance/pdf/conferences/02091920dissing.pdf>
- EEA. 2002. *Environmental Indicators: typology and overview*. EEA – Det Europæiske Miljøagentur
- Global Footprint Network. (2005). *Humanity's footprint 1961-2001*. <http://www.footprintnetwork.org>
- ICARD. 2002. *The impact of the global coffee trade on Dak Lak province, Vietnam*. Information Centre for Agricultural and Rural Development (ICARD) og Oxfam UK/Hong Kong.
- Miljøstyrelsen. 2002. *Nature & environment 2002 – selected indicators: sustainable production and consumption patterns*. www.mim.dk
- Millenium Ecosystem Assessment. 2003. *Ecosystems and human well-being: summary*. <http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>
- Millenium Project. 2004a. *Interim report & background report*. Task Force 6 on environmental sustainability + background report
- Millenium Project. 2004b. *Interim report & background report*. Task Force 7 on water and sanitation
- NEPAD, *The new partnership for Africa's development*. www.nepad.org

The Royal Society. 2004. *Beyond extinction rates: monitoring wild nature for the 2010 target*. Proceedings for the Scientific Discussion Meeting.

Reed, David. (2004) Speech given at Round table on EU's External Sustainable Development Strategy. 5th October 2004. WWF MPO.

Topp-Jørgensen, Elmer et al. 2004. *Community-based monitoring og Natural resource use and forest quality in montane forests and miombo woodlands of Tanzania*

Udenrigsministeriet 2004. Africa in the 21st Century – an analytical overview. www.um.dk

UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development. 2004. Table 4 – CSD Theme Indicator Framework. <http://www.un.org>
<http://millenniumindicators.un.org>

UNFPA. 2004. *The state of world population 2004*

<http://www.developmentgoals.org/Environment.htm>

Worldwatch Institute. 2004. *State of the world 2004*

WWF. 2002. A WWF report shows poor water management as cause of poverty in Africa. http://www.panda.org/news_facts/newsroom/news.cfm?uNewsId=2643&uLangId=1

WWF. 2004. Developing and applying poverty environment indicators. <http://www.panda.org/downloads/policy/pei1.pdf>