

**riktlinjer med litet “r”**  
En granskning av Världsbankens efterlevnad av sina egna  
riktlinjer

Erica Allison  
Felicia Axelin

# Abstract

Denna uppsats syfte är att studera om Världsbanken, som ledande finansiär av dammbyggen, följer sina egna riktlinjer vid projektet Nam Theun 2 i Laos. NT2 är ett enormt dammprojekt som påverkat 100 000-tals människor och flera hektar viktiga naturliga miljöer, oftast med negativa följder. Vi har valt att utforma undersökningen som en fallstudie. För att svara på frågeställningen har vi operationaliserat Världsbankens riktlinjer och sedan applicerat dessa på kritik mot NT2 från olika NGO:s med fokus på två problemområden, miljö- och sociala problem som kan uppstå vid dammprojekt. Dessa två områden är relevanta i detta fall på grund av de negativa effekter som uppstått i regionen efter att NT2 byggdes. Det material som använts i studien kommer huvudsakligen från rapporter från organisationer som varit på plats i Laos.

I analysen har vi även använt olika teorier för att föra en diskussion kring våra resultat, främst Theory of Change och Theory of Accountability men också idéer från Michael Goldman. De slutsatser vi till sist drar kan summeras som att Världsbanken delvis följer sina riktlinjer, men att projektets omfattande negativa konsekvenser ändå visar på att något i processen inte fungerar.

*Nyckelord: Världsbanken, WCD, riktlinjer, dammar, Nam Theun 2*

*Antal ord: 9796*

## Innehållsförteckning

Abstract	s. 2
1. Inledning	s. 4
1.1 Syfte och frågeställningar	s. 5
1.2 Disposition	s. 5
2. Bakgrund	s. 6
2.1 Miljön	s. 6
2.2 Samhällseffekter	s. 6
2.3 WCD	s. 7
2.4 Reaktionen på WCD:s rapport och riktlinjer	s. 9
3. Metod och Material	s. 11
3.1 Val av metod	s. 11
3.2 Val av fall	s. 11
3.3 Val av teori	s. 12
3.4 Val av material	s. 13
4. Operationalisering	s. 14
5. Resultat	s. 17
5.1 NT2	s. 17
5.2 Påverkan på miljön	s. 18
5.3 Sociala förändringar	s. 19
6. Analys	s. 21
6.1 Har Världsbanken följt riktlinjerna kring miljöfrågor?	s. 21
6.2 Har Världsbanken följt riktlinjerna kring sociala frågor?	s. 22
6.3 Teoretisk analys	s. 23
7. Slutsatser	s. 26
7.1 Förslag till vidare forskning	s. 27
8. Källförteckning	s. 28
9. Bilagor	s. 31
The World Bank Safeguard Policies – Operational Policies and Procedures	s. 31

# 1 Inledning

Under 1900-talet utvecklades Världsbanken till en ledande aktör av dammbyggen runt om i världen. Men deras godkännande av finansiering till ett av de mest kontroversiella dammprojekt i Indien under 90-talet skadade deras ställning som utvecklare av denna typ av projekt. Projektet var enormt med sina 3000 dammar. Det blev snabbt kritiserat av olika organisationer och anti-dammgrupper, som menade att projektet skulle ha förödande konsekvenser för miljön och de 100 000-tals människor som levde i området. Efter stora protester och hungerstrejkar tvingades Världsbanken att backa från sin inblandning vilket resulterade i ett avbrott från finansiering av dammprojekt som varade i ett årtionde. (Khagram, 2014:2) För att kunna återvända utvecklades ett antal riktlinjer, som skulle göra dammar mer hållbara, både för miljön och för samhällen och därmed kunna återge deras legitimitet på området.

Världsbanken är idag tillbaka som finansiär av kontroversiella dammprojekt. Deras första dammprojekt efter denna paus, Nam Theun 2 i Laos (NT2), stod färdigt 2010. Det förekommer många likheter mellan detta projekt och det i Indien när det gäller de potentiella problem som kan förekomma i båda fallen. Världsbanken har själva utnämnt NT2 till en succé tack vare de nya riktlinjerna, (World Bank, 2018:2–3) medan dess kritiker gick ut och uppmanade Världsbanken att officiellt erkänna projektets misslyckanden. Därför kommer denna uppsats att försöka svara på om Världsbankens agerande kring dessa projekt har förändrats eller om kritiken mot finansieringen av dem är berättigad. Det finns omfattande litteratur om Världsbanken och deras agerande kring dammprojekt innan deras egna riktlinjer kom ut. Denna uppsats kommer således att fokusera på hur det har sett ut efter att riktlinjerna kom i bruk.

Världsbanken är en av världens största långgivare till utvecklingsprojekt. På sin egen hemsida om *Who we are* skriver de:

”With 189 member countries, staff from more [than] 170 countries, and offices in over 130 locations, the World Bank Group is a unique global partnership: five institutions working for sustainable solutions that reduce poverty and build shared prosperity in developing countries.” (World Bank)

Världsbanken ser fattigdomsreducering som sitt huvuduppdrag och alla projekt de är delaktiga i att finansiera ska verka för detta. Banken grundades 1944 för att vara ett ekonomiskt stöd för återuppbyggandet av Europa efter andra världskriget och gick sedan över till att fokusera mer på utveckling och nybyggande i fattiga länder.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med vår uppsats är således att undersöka om Världsbanken följer sina egna riktlinjer när de är inblandade i dammprojekt. Vi har valt att precisera syftet med följande frågeställningar:

- Har Världsbanken följt sina riktlinjer vid byggandet av Nam Theun 2 i Laos?
  - När det gäller miljö?
  - När det gäller sociala frågor?

Denna frågeställning med tillhörande underfrågor anser vi bör gå att besvara genom vår undersökning.

## 1.3 Disposition

Studien börjar här efter med avsnitt 2 där vi tar upp de många aspekter av problematiken kring dammbyggen som finns internationellt och bakgrunden till Världsbankens riktlinjer. Därefter avsnitt 3 där vi motiverar vårt val av metod, avgränsningar vi gjort, teorin vi knyter an till i analysen och det material vi använt för att svara på frågeställningen. Vidare följer avsnitt 4 med vår operationalisering där Världsbankens riktlinjer framställs, samt hur dessa kommer att användas i vår undersökning. Sedan följer avsnitt 5 där vi kommer att presentera kritik kring vårt valda fall. Avsnitt 6 är vår analys, där först denna kritik analyseras med de operationaliserade riktlinjerna från avsnitt 4 och sedan kommer teorier användas. Slutligen kommer vi att sammanfatta undersökningen och förhoppningsvis kunna dra slutsatser samt ge förslag på möjliga vidare studier i avsnitt 7. I Bilagorna kommer de riktlinjer vi använt från Världsbanken att finnas i originaltext.

## 2 Bakgrund

Antalet stora dammbyggen<sup>1</sup> ökade markant under andra halvan av 1900-talet, främst i industriländer vars industriella utveckling efter andra världskriget var beroende av förbättrad vattenförsörjning, bevattning samt energi. (WCD, 2000:8–9) Dammar har bidragit till att många länder har uppnått så kallad *water security*, de har använts som ett sätt att kontrollera översvämningar samt bidrar än idag till en stor del av världens elförbrukning. Dessa faktorer medverkar till att dammar fortfarande ses som en viktig utvecklingsmetod globalt (Wang et al, 2014:4–5) och efterfrågan på dammar har sedan 80- och 90-talen ökat i utvecklingsländer. Idag byggs majoriteten av nya dammar i Asien. (Wang et al, 2014:2) Men dammprojekt har inte endast positiva effekter, de kan också leda till många negativa följder, både på miljön och på samhällen.

### 2.1 Miljön

Genom att ändra flodernas naturliga vattenflöde påverkas ekosystemet i närområdet. Dessa effekter sträcker sig från försämrad vattenkvalité till utrotningshotade arter och geologiska förändringar som kan utlösa jordbävningar. Dessa förändringar kan även leda till ökade utsläpp av växthusgaser. (Wang et al, 2014:6) Utöver detta har även dammprojekt medfört att tusentals fiskarter har försvunnit eller blivit utrotningshotade. (Wang et al, 2014:11) Flera miljoner människor i närområdena till floderna är beroende av dessa naturresurser och därför uppkommer även starka negativa samhällseffekter på grund av dammprojekt.

### 2.2 Samhällseffekter

Dammar byggs ofta i glesbefolkade uppströmsområden som är hem för fattiga grupper eller urbefolkningar. I utvecklingsländer som inte har lika hög urbaniseringsgrad som industriländer påverkas därför allt fler människor jämfört med i industriländerna. Dessa redan utsatta grupper kan därför uppleva starka negativa effekter av dammbyggen som kan karaktäriseras som kränkningar av mänskliga rättigheter. (WCD, 2000:18–9) Att behöva lämna sina hem innebär också i många fall förlust av sysselsättning, vilket har lett till att miljontals människor hamnat i fattigdom. Enligt The World Commissions on Dams rapport har uppemot 40–80 miljoner människor tvingats lämna sina hem och har förlorat tillgången till naturresurser. (WCD, 2000:16–7) Samtidigt kan befolkningen i städerna avnjuta de positiva fördelarna som dammar kan ge upphov till, utan att tvingas göra samma uppoffringar.

---

<sup>1</sup> Definition på stora dammar – över 15 meters höjd eller volym på över 3 miljoner m<sup>3</sup>. (WCD, 2000:11)

Denna ojämna fördelning mellan befolkningsgrupper kan i sin tur skapa konflikter i länderna. (WCD, 2000:21)

Dammprojekt växte allt mer kontroversiellt under 90-talet och en stor internationell debatt om dammarnas utveckling uppstod. (WCD, 2000:18–9) De negativa konsekvenserna hade vuxit sig allt mer betydande i och med dammars ökade framväxt i utvecklingsländerna. Detta ledde till att finansinstitutioner, som fick motstå mycket av den negativa kritiken emot dammar, blev allt mer motvilliga att finansiera nya dammprojekt. Världsbanken var en av dessa institutioner som fick ta emot kritik från anti-damm grupper på grund av sin inblandning i flera stora kontroversiella dammprojekt (WCD, 2000:18–9) Enligt WCD har Världsbanken varit med och finansierat endast 3,5 procent av världens dammar men dessa dammar utgjorde 63 procent av fall där människor tvingats lämna sina hem. (WCD, 2000:16–7) Som respons mot kritiken och protester som uppkommit vid pågående dammbyggen finansierade av Världsbanken, kallade Världsbanken och Internationella Naturvårdsunionen till en workshop 1997 för att diskutera framtiden för dessa projekt. Till att börja med låg fokus på att studera de dammar som Världsbanken varit inblandade i. Det framkom att endast 13 av 50 dammar finansierade av Världsbanken ansågs vara acceptabla och det bidrog till att projektet växte till ett oberoende internationellt organ fristående från Världsbanken. (Dubash et al, 2001:30–1) Projektets syfte utvecklades till att bygga upp en omfattande kunskapsbas om dammars utveckling och effektivitet samt att ge riktlinjer och rekommendationer kring hur nya dammbyggen ska skötas, och hur äldre dammar ska underhållas. (Dubash et al, 2001:1) Det blev starten på WCD.

## 2.3 WCD

WCD bestod av 12 kommissionärer, 68 rådgivare och flera tusen medarbetare med olika bakgrund och synsätt i frågan, alla fristående från Världsbanken för att rapporten skulle förbli opartisk. (Dubash et al, 2001:43) Detta gav upphov till att de avvek från tidigare försök till kommissioner i frågan, genom att de hade full transparens samt stor representation av olika aktörer. (Dubash et al, 2001:21–2) De beskrev sig själva som ”a unique experiment in global public policymaking.” (Dubash et al, 2001:1–2) Projektet finansierades till stor del av Världsbanken men även av FN, flera länder i EU samt av dammindustrin, för att även här uppnå stor representation. (Dubash et al, 2001:48) I slutet av 2000 publicerade de sin rapport *Dams and Development. A new framework for decision-making*.

### WCD:s rekommendationer

1. Allmänhetens acceptans (WCD, 2000:215)
  - Att allmänheten som berörs av dammen accepterar projektet är en viktig faktor för att säkerställa jämställd och hållbar utveckling. Därför ska man:
    - Erkänna och bevaka rättigheter samt ta itu med riskerna för alla inblandade grupper, särskilt ur- och stamfolk samt kvinnor. Dessa grupper ska vara informerade och delaktiga under projektets gång och

- Om projektet påverkar ur- och stamfolk kan projektet bara påbörjas med deras frivilliga och informerade samtycke.
2. Uttömmande granskning av alternativ (WCD, 2000:221)
- Det finns ofta en mängd alternativ till att bygga just dammar. Vatten-, födo- och energibehov ska tas hänsyn till i olika projektförslag och
  - Val av projekt kan endast göras efter full granskning av alla alternativ som grundas i vad som är möjligt rent policy-, institutionellt- och tekniskt.
  - I granskningsprocessen ska sociala och miljömässiga faktorer ha samma vikt som ekonomiska.
  - Den här granskningsprocessen ska fortsätta genom alla steg av planering och utförande.
3. Ta itu med redan existerande dammar (WCD, 2000:225)
- Dammar ska inte ses som statiska utan ska kunna utvecklas över tid. Därför ska man se över redan existerande dammar, ta itu med sociala konflikter kring dessa och begränsa deras miljömässiga påverkan.
  - Denna process kan påbörjas direkt efter att en damm färdigställts genom kontinuerlig utvärdering av dammens effektivitet.
4. Bevara floder för socialt uppehälle (WCD, 2000:234)
- Floder och deras områden är viktiga delar av människors liv, de möjliggör och uppehåller liv och samhällen. Dammar förändrar oåterkalleligen förutsättningarna för de här processerna.
  - Att förstå, skydda och återställa ekosystem i flodområden är absolut nödvändigt för att säkerställa mänsklig utveckling och biologisk välfärd. Granskning av alternativ och fattande av beslut ska därför alltid prioritera att undvika att påverka dessa ekosystem och om så ändå sker alltid minimera och återställa skadegörelsen.
  - Genom att välja plats för dammar och utformning av projektet med omsorg och upprätthålla naturligt vattenflöde kan sådan påverkan begränsas. I floder med omfattande ekosystem ska man till exempel prioritera att placera dammarna på bifloder.
5. Att erkänna rättigheter och fördela fördelar (WCD, 2000:240)
- Genom förhandling med alla berörda grupper kan man nå rättssäkra avtal som fördelar projektets fördelar rättvist och försäkrar förbättrad livskvalité.
  - Framgångsrika förhandlingar, omflyttning av människor och utveckling är grundläggande åtaganden och skyldigheter för stater och entreprenörer. Alla som påverkas genom att de till exempel behöver förflyttas ska kompenseras för detta.
  - Ansvaret för förhandlingarna, omflyttningarna och utvecklingen ska försäkras genom kontrakt och andra rättsligt säkra metoder på nationell och internationell nivå.
6. Försäkra efterlevnad (WCD, 2000:244)



- För att försäkra allmänhetens tilltro krävs att regeringar, entreprenörer, inspektörer och operatörer möter alla åtaganden för planeringen, implementeringen och driften av dammar. Efterlevnaden av relevanta regelverk, krav och riktlinjer, samt projektspecifika avtal, ska försäkras i alla kritiska steg av planering och implementering. Kostnad för åtgärder som behövs för att efterlevnad ska kunna säkerställas ska finnas med i projektets budget.

#### 7. Att dela på floder för fred, utveckling och säkerhet (WCD, 2000:251)

- Att lagra och omdirigera vatten från gränsöverskridande floder har varit en källa till omfattande spänning både inom och mellan stater. Därför blir hur resurser används och hanteras en allt viktigare fråga för mellanstatliga samarbeten och bör främja gemensamma intressen för regionalt, fredligt samarbete. Förhandlingar mellan berörda stater ska behandla särskilda frågor såsom rimlig resursanvändning och god dialog.
  - I de fall där berörda stater direkt motsätter sig byggandet av en damm med stöd av en internationell panel får dammen inte byggas.
  - Externa finansinstitutioner bör stödja fredliga förhandlingar mellan stater med tillgång till floder och om så inte sker ska ekonomiskt stöd dras tillbaka.

Till varje underpunkt i ramverket har WCD angett hur de anser att dessa ska utvärderas. Före och efter varje projekt ska man granska hur väl varje moment har genomförts och bedöma huruvida förändringar behöver göras. WCD rekommenderar att stater och organisationer bör göra detta genom en egen oberoende kommitté som ska granska om riktlinjerna följs. (WCD, 2000)

## 2.4 Reaktionen på WCD:s rapport och riktlinjer

WCD:s rapport möttes av blandade reaktioner av det internationella samfundet. Icke-statliga organisationer som FN:s miljöprogram och Världshälsoorganisationen, samt 107 andra organisationer, välkomnade rapporten och var positivt inställda till dess inflytande på området. (Bosshard, 2010:59–61) Även EU och OECD-länderna valde att stödja WCD och deras riktlinjer. Ett antal länder som bland annat Sverige, Tyskland och Vietnam har även arbetat med att införa rekommendationerna till nationella policier. (International Rivers a) Kritiker av dammprojekt menade dock att riktlinjerna inte var tillräckligt omfattande kring påföljder för de skador dammar kan orsaka, både på miljön och på samhällen. Det framkom även mycket negativa åsikter från dammentreprenörer, som snarare ansåg att riktlinjerna var för strikta. (Bosshard, 2010:59–61) Som svar på kritiken uttalade sig WCD:s ordförande med att riktlinjerna är "not laws to be obeyed rigidly" utan "guidelines, with a small 'g'" (World Bank, 2001a:1) En av institutionerna som hade skilda åsikter om rapporten var just Världsbanken.

Världsbanken skrev en egen rapport om sin syn på WCD:s riktlinjer där de beskrev sin ståndpunkt efter att "Dams and Development" blev publicerad. De skrev 2001 att de var positivt inställda till riktlinjerna och att de delade WCD:s värderingar men att de efter konsultation med flera "klientländer" kommit fram till att vissa av punkterna i rapporten inte kommer att följas. (World Bank, 2001b) De menade att istället för att se riktlinjerna som ett fast regelverk, skulle de ses mer som en bra utgångspunkt för vidare diskussion. Detta på grund av att flera stater sa att de var helt emot WCD:s rekommendationer som lag. Världsbanken valde därför att stödja riktlinjerna men att även skriva sina egna utifrån WCD:s punkter där de skrev om vissa moment. (World Bank, 2001a) Av WCD:s rekommendationer har Världsbanken valt att följa flera punkter ordagrant men de har gjort förändringar i riktlinjerna om urbefolkningar och omflyttning av folk. (World Bank, 2001a) Deras egna riktlinjer kommer att tas upp i den kommande operationaliseringen av Världsbankens *Safeguard Policies* i avsnitt 4 av uppsatsen.

## 3 Metod och Material

### 3.1 Val av metod

Vår undersökning kommer att utföras inom ramarna för en teorikonsumerande fallstudie, det vill säga att vi undersöker endast ett fall som sedan analyseras med hjälp av teori. (Esaiasson et al, 2017:42) Vi baserar den teorikonsumerande faktorn i vår metod på att vår undersökning varken är teoriutvecklande eller teoriprovande, trots att vi inte lägger så stor vikt vid att använda teori som förklaringsmodell som är vanligt för teorikonsumerande studier. I vår studie kommer fokus att ligga på vårt fall, vi kommer att beskriva och tolka utifrån den kritik NT2 fått och Världsbankens riktlinjer och därefter använda teorier för att fördjupa vår analys. Att vi valt att utföra en fallstudie begränsar enligt vissa till exempel våra möjligheter att helt generalisera resultaten av studien, mer om detta nedan i Val av fall. (Esaiasson et al, 2017:154) Dock finns det något av en debatt kring fallstudiers användbarhet och enligt George & Bennett kan fallstudier leda till resultat som går att generalisera för den valda ”typen” av fall. (2005:17–8) Beroende på vad man definierar vårt valda fall som ”ett fall av” (till exempel som dammprojekt, dammprojekt i utvecklingsländer, projekt finansierade av Världsbanken, efterlevnad eller implementering av Världsbankens riktlinjer och så vidare) skulle det resultat vi når och de slutsatser vi eventuellt drar kunna gå att applicera på andra fall av samma ”typ”. Utöver detta finns flera fördelar med fallstudier, så som vi ser det, framförallt självklart att man genom grundligare genomgång av endast ett fall kan nå en djupare förståelse av just det fallet och dess konsekvenser samt att en jämförande studie inte är genomförbar när vi använt ett så säreget fall som NT2 (se mer om detta i Val av fall).

### 3.2 Val av fall

För att avgränsa analysen kommer uppsatsen endast att fokusera på ett fall. Valet att studera om Världsbanken följer sina riktlinjer kring dammprojektet i Mekongfloden gjordes på grund av två strategiska faktorer. Först och främst på grund av att dammen Nam Theun 2 (fortsättningsvis NT2) i Mekongfloden i Laos är det första stora dammprojektet som Världsbanken har finansierat sedan WCD:s och deras egna riktlinjer kom ut. Efter kritiken på 90-talet gjorde Världsbanken uppehåll från att finansiera dammar. Att de valde att återvända till dammprojekt förvånade många eftersom omvärldens syn på dammar inte hade förändrats, kritiken hade snarare vuxit. Världsbanken legitimerade detta beslut genom att underbygga att NT2 är en ny sorts damm, som skulle fokusera på miljö- och social hållbarhet så att de negativa effekterna inte skulle uppkomma. De menade att NT2 skulle bli ett slags ”pilotprojekt” för att prova deras nya riktlinjer. (Lawrence, 2009:90–1) Om de anser att de nya riktlinjerna fungerar vid NT2, kommer dessa att bli normen vid kommande projekt. Detta gör det intressant att studera om de följer sina riktlinjer vid detta fall.

Det är också ett fall som är väl omtalat på grund av de potentiella effekter det skulle kunna ha på närområdet och på befolkningen vilket möjliggör vår analys eftersom det finns mycket information om hur situationen ser ut i området, både före och efter dammprojektet påbörjades och avslutades. I analysen har vi valt att fokusera på några utvalda punkter ur riktlinjerna. Dessa riktlinjer kring miljöfrågor och sociala frågor är relevanta i detta fall på grund av den politiska situationen i landet samt dess varierande natur. Världsbanken har rankat landet som ett av de mest 25 korrupta i världen, ett av de mest skuldsatta samt ett av de sämsta länderna vad gäller social utveckling. (Lawrence, 2009:82 och World Bank, 2010) Denna politiska situation tillsammans med landets natur gör att Laos är extra utsatta för eventuella effekter.

Eftersom analysen kommer att grundas på ett fall, kommer det inte kunna ge några generaliserande slutsatser kring om Världsbanken följer sina riktlinjer vid alla dammprojekt. Men eftersom Världsbanken har kallat detta fall sitt "pilotprojekt" (Lawrence, 2009:90-1) kommer utgången att påverka framtida projekt samt kunna återge Världsbankens legitimitet vid dammprojekt runt om i världen.

### 3.3 Val av teori

I andra halvan av vår analys kommer vi att kort diskutera våra resultat genom två teorier och idéer från en bok om Världsbanken, för att förankra uppsatsen i forskningsfältet som helhet. Två teorier och ett antal idéer kan tyckas vara mycket för en uppsats av den här omfattningen, men de används inte för att försöka svara på vår frågeställning utan för att fördjupa vår analys och föra en diskussion kring vårt resultat.

Först och främst kommer vi att diskutera Världsbanken och dess riktlinjer genom *Theory of Accountability*, som är en bred teoretisk gren med en väldigt öppen diskussion av nyckelord som *Accountability*, *Responsibility* och så vidare. Vi kommer att använda John Ferejohns text "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability". Ferejohn beskriver hur aktörer ställs mellan *accountability* (ansvarsskyldighet) och *responsiveness* (mottaglighet). Han menar att mottaglighet ibland kan väga över för en aktör när dessa vill vara för mycket till lags, vilket försvårar deras egen möjlighet att stå fast vid sina principer och därmed försvåras eller försummas ansvarsskyldigheten. (Ferejohn 1999:131 och 133)

En annan teori som vi kommer att använda är *Theory of Change*. Den här teorin är relativt ny och relativt abstrakt, men används som en modell för hur företag och organisationer ska kunna implementera hållbara förändringar. Enligt *Theory of Change* kan en förändring bara ske genom att aktören i fråga sätter upp en målsättning och sedan planerar bakåt från denna till situationen i dagsläget. (Taplin & Clark, 2012:1–3) Detta gör att man får en realistisk plan för hur en förändring ska kunna genomföras som bygger vidare på var aktören befinner sig just där och då. Till hjälp för analysen kommer vi att använda "Theory of Change Basics" av Taplin & Clark som arbetar på ActKnowledge, en organisation med fokus på att forska kring utveckling och sociala förändringar.

Slutligen kommer vi att väldigt kort, på grund av vårt begränsade utrymme, att använda Michael Goldmans bok *Imperial Nature* som fokuserar på Världsbanken som organisation och hur den fungerar och arbetar. Goldman för fram en rad intressanta punkter, bland annat hur Världsbankens arbete i fattiga och underutvecklade länder ibland bär väldigt starka drag av neokolonialism där han till och med använder NT2 och Laos som ett exempel. (Goldman 2005:184–5) I sin bok citerar också Goldman den politiske forskaren Robert Wade som beskriver hur Världsbanken legitimerar sin framstående position genom sina studier och riktlinjer, vilket gör att de inte har råd att kritisera dessa för att kunna fortsätta vara en ledande organisation. (Goldman 2005:148)

### 3.4 Val av material

För att svara på frågeställningen har vi använt oss av både primär- och sekundärkällor i form av främst rapporter från olika icke-statliga organisationer. En del av organisationerna har varit på plats och samlat in originaldata själv, till exempel World Conservation Society, medan andra, till exempel Mekong Watch, främst sammanställt vittnesmål från bybor och så vidare. Dessa har använts för att få en opartisk bild av hur situationen har förändrats i området efter att dammen byggdes. Även om organisationerna alla har olika intressen i frågan, så har vi hittat samma fakta från flera olika källor vilket medför stark trovärdighet i dessa rapporter. Äktheten i dessa är också tydlig då flera av dem har varit på plats i byarna och rapporterat om sina egna upplevelser därifrån. Vi har valt att utesluta Världsbankens egna rapporter i frågan eftersom dessa kan ha en stark tendens till deras fördel.

Vi har till stor del använt oss av WCD:s rapport från 2000. Denna är fristående från Världsbanken och skrevs av medarbetare från många olika organisationer och med olika synpunkter på dammprojekt, den skrevs också med hög transparens. De uteslöt Världsbanken från kommissionen för att kunna förbli opartiska. Därför anser vi att det är en trovärdig källa att grunda vår bakgrundsdel på. I och med att vi har valt att studera NT2, som är ett någorlunda aktuellt projekt, finns det mycket samtida information om ämnet. Rapporterna som vi har granskat är alla skrivna max fem år efter projektets start. Genom att organisationerna granskat hela projektets process har informationen hela tiden uppdaterats med nya uppgifter.

Vad gäller den information som funnits att tillgå, om hur situationen ser ut för byborna efter omflyttning, har denna varit generaliserande och tar inte upp fall där människor har fått det bättre efter omflyttning. De har heller inte haft möjlighet att besöka alla byar som tvingats flytta. Den reella övergripande trenden har dock varit negativ, varför vi fått följa denna linje.

## 4 Operationalisering

Då vår fråga gäller Världsbankens efterlevnad av riktlinjer kommer vi att analysera organisationens dammprojekt med en operationalisering av deras riktlinjer. I vår operationalisering har vi medvetet valt att översätta och sammanfatta dessa riktlinjer för att enklare kunna applicera dem i vår analys. Genom att göra detta har vi gjort materialet mer konkret och lättillgängligt. Men vi har också valt att bifoga dem i originaltext i en bilaga till uppsatsen för att göra vår översättning och således vår analys mer tillförlitlig för läsaren.

Världsbanken har vad de kallar sina *Safeguard Policies* som är en mängd riktlinjer med krav som banken ställer på de länder som vill låna pengar till olika projekt. Riktlinjerna berör främst miljö och sociala frågor, varför det är dessa vi kommer fokusera på i analysen och granskningen av NT2 gällande om Världsbanken följer sina egna riktlinjer. Riktlinjerna består av 11 dokument och ur dessa har vi valt ut de punkter som är relevanta för NT2 och som kommer att appliceras på projektet i analysen. Dessa är:

### **Operational Policies and Procedures (OP)**

#### **4.01: Environmental Assessment (EA) (World Bank, 1999)**

**4.01.2** Beskriver hur en EA ska utföras, att risker, alternativ och sätt att kompensera för negativa effekter på miljön ska finnas med samt att Världsbanken alltid föredrar förebyggande hellre än kompenserande åtgärder där detta är möjligt.

**4.01.3** EA ska beröra följande aspekter: naturlig miljö, mänsklig hälsa och säkerhet, sociala frågor samt gränsöverskridande och globala frågor. Dessa ska utvärderas utifrån nationella förutsättningar.

**4.01.14** Vid projekt ska berörda grupper och lokala NGO:s konsulteras gällande de risker för miljön som kommer fram vid EA.

#### **OP 4.04: Natural Habitats (World Bank, 2001c)**

**4.04.1** Eftersom naturliga miljöer är nödvändiga för hållbar utveckling ska Världsbanken stödja beskyddandet, underhållet och återställandet av dessa i sitt arbete. Världsbanken stödjer och förväntar sig av låntagarländerna att dessa ska gå försiktigt fram när det kommer till naturliga miljöer för att möjliggöra hållbar utveckling.

**4.04.2** Hot mot naturliga miljöer och dessas behov ska utvärderas och inkorporeras i länders utvecklingsstrategier.

**4.04.3** Världsbanken stödjer bevarandet av naturliga miljöer och effektivare markanvändning genom att finansiera projekt som designas för att kunna integreras i nationell och regional utveckling för bevarandet av naturliga miljöer och biologiska funktioner.

**4.04.4** Världsbanken stödjer inte projekt som, enligt banken själva, innebär omfattande "konvertering" eller degradering av extremt viktiga naturliga miljöer.

**4.04.5** Projekt bör förläggas på mark som redan "konverterats". Världsbanken stödjer inte projekt som innebär omfattande "konvertering" av mark om det inte bedöms vara nödvändigt, dvs. det finns inga andra möjliga platser att förlägga projektet på, och en omfattande analys visar att projektets fördelar överväger de negativa effekterna på miljön. Om projektet innebär omfattande "konvertering" av naturliga miljöer ska projektplanen innehålla åtgärder för minimering eller återställande av skadan.

**4.04.6** När beslut ska tas gällande om Världsbanken ska stödja projekt som kan negativt påverka naturliga miljöer ska banken ta låntagarlandets möjligheter att implementera passande bevarandeåtgärder för naturliga miljöer i åtanke. Om där finns problem vad gäller institutionell kapacitet ska projektet inkludera komponenter som utvecklar landets kapacitet för nationella och lokala institutioner att effektivt planera och sköta miljö.

#### **OP 4.10: Indigenous People** (World Bank, 2005)

**4.10.1** I denna punkt skriver Världsbanken att de endast finansierar projekt där berörda urbefolkningar har haft möjlighet att engagera sig i processen genom förhandlingar samt fått deras stöd till projektet. De ska också ha åtgärder som minimerar deras potentiella negativa effekter samt ge kompensation om dessa uppkommer.

**4.10.2** Världsbanken är medvetna om att urbefolkningars identitet är starkt kopplad till deras land och resurser som de är beroende av. Därför kan de uppleva andra typer av negativa effekter på grund av projekt i området. På grund av detta ska de stödja produktionsmöjligheter som är anpassade till urbefolkningens miljö och behov för att de ska kunna hålla samma levnadsstandard.

#### **OP 4.12: Involuntary Resettlement** (World Bank, 2001d)

**4.12.1** Världsbanken är medvetna om riskerna med projekten och följande riktlinjer handlar därför om hur dessa kan minimeras.

**4.12.2** (a) Omflyttning ska undvikas när det är möjligt och andra bättre alternativ ska undersökas.

(b) Om det inte kan undvikas ska alla berörda personer ha möjlighet att vara med i planeringen och genomförandet av projektet.

(c) Omflyttade personer ska få hjälp att öka deras inkomster och levnadsstandard till samma eller en högre nivå efter omflyttningen.

**4.12.3** Denna policy omfattar följande: fysisk omflyttning och bostadsförlust, förlust av tillhörigheter eller tillgången till tillhörigheter, förlust av medel för försörjning och begränsning av tillgången till naturområden vilket påverkar deras möjligheter till försörjning. För dessa konsekvenser har berörda människor rätt till ekonomisk kompensation eller annat stöd före omflyttning.

**4.12.6** De omflyttade personerna ska:

- a) Informeras om sina rättigheter, rådfrågas och erbjudas val kring omflyttningen.
- b) Erhålla snabb ersättning för förluster av tillgångar på grund av projektet.
- c) Få hjälp med omflyttningen genom flyttbidrag, bostäder, och jordbruksområden som ska motsvara fördelarna med den gamla platsen.
- d) Erbjudas berörda personer stöd under en övergångsperiod så att de kan återställa sin levnadsstandard till samma (eller bättre) som innan omflyttningen.

e) De ska även erhålla utvecklingsbistånd och hjälp som förberedelser av mark, jordbruksutrustning, lånemöjligheter, utbildning eller jobbmöjligheter.

**4.12.12** Utbetalning av kontant kompensation för förlorade tillgångar är lämpligt om:

- a) Försörjningen är markbaserad men marken som övertas enbart är en liten del av markkapitalet och det som återstår är ekonomiskt hållbart,
- b) marknader finns för mark, fastigheter och arbetskraft, berörd person nyttjar dessa och där finns en tillräcklig tillgång till mark och fastigheter, eller
- c) försörjningsmöjligheter är inte markbaserade. Kontant kompensation ska vara tillräckligt för att ersätta förlorad mark och andra tillgångar i nivå med lokala marknadspriser.

**4.12.13** För konsekvenserna i punkt 3, kräver banken också att:

Berörda personer tillhandahålls infrastruktur och andra offentliga resurser som behövs för att förbättra och återställa samhällena. De ska också få alternativa eller liknande resurser för att kompensera för de resurser som de har förlorat, så som: fiskeområden, betesmarker, bränsle eller foder.

**4.12.18** Låntagarlandet är ansvarig för att se till att förbereda, genomföra och övervaka omflyttningsplanen och se till att den överensstämmer med dessa riktlinjer. Landets förmåga att genomföra detta är en avgörande faktor för Världsbankens engagemang i projektet.

Dessa punkter kommer vi att applicera på den kritik som finns gällande genomförandet av NT2 och dess effekter för att försöka utröna om Världsbanken följt sina riktlinjer.



## 5 Resultat

I resultatdelen kommer kritiken som uppkommit kring NT2 att tas upp. Denna del är uppdelad i två olika avsnitt. Först kommer vi att ta upp hur projektet har påverkat miljön i området för att sedan beskriva de sociala förändringar som förekommit.

### 5.1 NT2

Nam Theun 2 (NT2) är en hydroelektrisk damm på floden Nam Theun, en biflod till Mekongfloden, i Laos. Projektet att bygga dammen startades 2005 när Världsbanken och Asian Development Bank gick med på att hjälpa Laos regering med finansiering. Regeringens idé med dammen var att utöver att förse sin egen befolkning med elektricitet skulle man också sälja överskottet till grannlandet Thailand. Vinsten från denna försäljning skulle sedan investeras i att förbättra villkoren för Laos väldigt fattiga befolkning och hjälpa landet utvecklas, samt användas för att skydda den unika naturen i området kring dammen. (International Rivers b) Dammen fungerar genom att leda vatten från floden Nam Theun till en annan flod, Xe Bang Fai, som sedan leds tillbaka till Mekong. Bygget påbörjades 2005 och dammen togs i kommersiellt bruk 2010. (NTPC, 2015) Konsekvenserna av byggandet av Nam Theun 2 har varit omfattande. 2006–2008 fick nästan 6300 personer flyttas från sina hem på Nakaiplatån för att ge plats åt dammbygget, men enligt International Rivers har inte tillräckligt gjorts för att dessa ska kunna livnära sig i det nya område de flyttats till. Utöver detta har 110 000 personer som bor längre nedströms vid både Nam Theun och Xe Bang Fai påverkats, NT2 har även haft stora konsekvenser för kvalitén på vatten och möjligheterna att fiska i området samt har lett till översvämningar på vissa ställen. (International Rivers b)

Världsbanken har utvärderat projektet ett flertal gånger sedan det byggdes, senast i december förra året. Då skrev de att projektet har haft en hög risknivå men att det har fortsatt att träffa eller överskrida deras mål under dess gång. De skrev också att de är nöjda över resultatet av omflyttningen av byarna och miljöarbetet. (World Bank, 2018:2–3) Men kritiken kring dammprojektet har som tidigare nämnts varit omfattande. Fem år efter att dammen stod klar, 2015, uppmanade en mängd olika icke-statliga organisationer som bland annat Mekong Watch, International Rivers, NGO Forum on ADB med flera, att Världsbanken och de andra investerarna genast skulle stoppa samarbetet och offentligt erkänna projektets misslyckande på grund av de negativa effekter det haft på regionen. De menade att de fördelar som Världsbanken har marknadsfört inte har uppfyllts. (International Rivers et al, 2015) Även en av Världsbankens främsta konsulter kring dammprojekt har uttalat sig efter att projektet stod färdigt. Efter att ha arbetat med dammar och Världsbanken sedan 50-talet (även med NT2) har han nu ändrat sin ståndpunkt i frågan på grund av de negativa effekter som uppkommit. Han skrev att “Nam Theun 2 confirmed my longstanding suspicion that the task of building a large dam is just too complex and too damaging to priceless natural resources,” (Leslie, 2014)

## 5.2 Påverkan på miljön

NT2 började byggas 2005. Redan 1996 släppte Wildlife Conservation Society (WCS) en rapport till Laos regeringens Department of Forestry där området kring dammen beskrevs som viktigt ur en biologisk synpunkt och i behov av skydd och bevarande. Rapporten räknar upp ett antal arter som återfinns i området, varav flera utrotningshotade eller endemiska till området. Redan i rapportens första stycke nämns att man förväntar sig en förlust i populationerna av flera så kallade *Key species* om den föreslagna NT2 byggs. (Timmins & Evans, 1996:7) Genom hela rapporten återkommer NT2 som ett hot mot arter i området, till exempel räknar författarna med att den extremt utrotningshotade vitvingade anden helt kommer att dö ut i området om dammen byggs samt att jakt och skogsavverkning i området antagligen kommer att öka, vilket kommer att påverka en mängd olika arter negativt, från tiger, elefant och björn till cypress och tall. (Timmins & Evans, 1996:7, 12, 27, 32)

Andra som var tidiga med att inse dammens eventuella konsekvenser för miljön var WWF Thailand som 2003 formellt och explicit motsatte sig NT2. Organisationen grundar sitt beslut i att de förändringar i området, som dammen skulle medföra, innebar hot mot både flora och fauna. I sitt uttalande beskriver WWF Thailand att de översvämningar som NT2 och dess reservoar skulle medföra helt skulle förstöra den typ av natur som Nakai-platån har (urtallskog i närhet av långsamt flytande vattendrag) och som blir allt ovanligare i Sydostasien som helhet. Uttalandet kritiserar också NT2:s uppbyggnad, att energi utvinns genom att leda vatten från en flod till en annan. Detta system påverkar alltså inte bara det vattenbaserade ekosystemet i en flod, utan två. Enligt WWF är Nam Theun-floden hemvist för minst 80 olika fiskarter, varav 16 är endemiska till just den floden. Situationen i Xe Bang Fai är ungefär densamma och många av dessa arter skulle antagligen helt dö ut vid byggandet av NT2. WWF fortsätter också på samma spår som WCS och räknar att området är hem för över 400 olika fågelarter, varav vissa extremt utrotningshotade och 35 procent av dessa 400 arter återfinns enligt organisationen bara i Nakai-Nam Theun området varför det är väldigt viktigt för den globala biologiska mångfalden att bevara naturen där. (WWF Thailand, 2003)

Man kan konstatera att både WCS och WWF:s farhågor besannades. Enligt Europeiska investeringsbanken (EIB), som också investerade i bygget av NT2, är det säkerställt att NT2 haft följande negativa konsekvenser för miljön i sitt närområde: drygt 28 000 ha skog och 1000 ha odlingsbar mark har försvunnit, flera arters (varav en del utrotningshotade) naturliga miljö har störts eller förstörts vilket kan leda till förlust av dessa arter och försämring av den biologiska mångfalden, omledningen av vatten från Nam Theun till Xe Bang Fai har haft konsekvenser för mängden fisk och negativt påverkat vissa vattenbaserade ekosystem, samt bortfall av odlingsbar mark på flodbankarna och erosion av dessa på grund av översvämningar. (EIB, 2015)

Utöver NT2:s sociala påverkan som beskrivs nedan har dammen påverkat området omkring sig miljömässigt negativt. NT2 byggdes i vad som kallas Nakai-Nam Theun National Protected Area och del av vinsten skulle gå till att skydda den unika natur som finns i

området. Istället har omdirigering av vatten öppnat upp nya områden och gjort de enklare att nå, vilket varit en bidragande orsak till öknings i både tjuvjakt och skogsavverkning. (Singh, 2010) Detta kan vidare kopplas till att övriga möjligheter att livnära sig för lokalbefolkningen i området försämrats. Lokalbefolkningen beskriver till exempel att kvalitén på och syresättningen i vattnet från dammreservoaren är så dålig att fisken dör i floden, vilket har en stor påverkan på samhällen som är beroende av fiske för att kunna överleva och livnära sig. (Mekong watch, 2010:5)

Förändringarna i miljön kring dammen har inte bara haft en effekt på befolkningen i området, utan även på det lokala djurlivet. En förlust på 28 000 hektar skog innebär att olika arter måste samsas på en mycket mindre yta. Lokalbefolkningen beskriver att de efter att dammen byggts, oftare hört elefanter i närheten av byarna och att djurens beteende förändrats i takt med deras levnadsförutsättningar, tidigare brukade elefanterna leva i stora flockar men de rör sig nu i mindre grupper om bara 4–5 individer som alla konkurrerar om den mindre ytan. (Mekong watch, 2010:8)

### 5.3 Sociala förändringar

Innan projektet påbörjades 2005 höll Världsbanken och dammentreprenörerna samtal med de invånare som skulle tvingas flytta på grund av projektet. Under förhandlingar med byborna blev de lovade hjälp och utbildning för att de skulle kunna återuppta sitt jordbruk och uppehälle på en ny plats utan samma sorts mark som i deras tidigare byar. Byborna bad om att de skulle omflyttas till en plats med bra fiskemöjligheter och bra mark för jordbruk. De skulle också få vattenpumpar, tillgång till vägar och elektricitet, skolor och tillgång till sjukvård. Världsbanken lovade också att de skulle erhålla höjda inkomster efter omflyttningen. (Social development plan, vol.2, kap 1, 2005:13–22) Genom dessa förhandlingar med Världsbanken skapades ett förtroende för banken och deras löften, vilket ledde till att byborna var positivt inställda till omflyttningen. (Social development plan, vol.2, kap 6, 2005:2–5)

Under 2010 och 2011 var de icke-statliga institutionerna Mekong Watch och International Rivers på plats i de nya byarna för att se hur väl omflyttningen hade genomförts och för att se hur byborna levde några år efter projektets start. Deras besök visade att även om byborna fått ett bättre materialistiskt välstånd genom förbättrade bostäder och infrastruktur i byarna, så hade omflyttningen inneburit försämrad tillgång på mat och lägre inkomster för många bybor. (International Rivers, 2012:5–6) Mekong Watch fann att majoriteten av hushållen i de nya byarna hade övergett jordbruken då markkvalitén inte var tillräcklig. Det hade inte heller funnits bevattningssystem tillgängliga förrän 2010, vilket medförde svårigheter att odla samma råvaror som före omflyttningen. (Mekong Watch, 2010:2) I sina tidigare byar kunde ett hushåll skörda upp till 1500 kg ris under ett år, medan mängden ris i det nya området endast uppgick till mindre än en tredjedel av detta. (Mekong Watch, 2010:3) International Rivers rapporterade även om denna brist på råvaror. Deras undersökning visade på att endast 25 procent av hushållen i en av byarna odlade ris efter omflyttningen, detta innebar att det inte fanns tillräckligt med ris för att försörja hela byn. (International Rivers, 2012:6)

Problem med den tilldelade marken var inte specifikt för jordbruket utan det berörde även deras boskap. Före omflyttningen hade invånarna tillgång till mer mark än i det nya området, där det rådde markbrist, vilket ledde till att jordbruket och boskapen var tvungna att dela på marken. Detta innebär att byborna var tvungna att välja mellan det ena eller det andra, som även det har lett till minskade inkomster. (Mekong Watch, 2010:5) Boskap har också drabbats av hög dödlighet i de nya byarna, genom drunkningar och svält på grund av översvämningar från dammen. (Mekong Watch, 2010:16) International Rivers höll intervjuer med bybor som förlorat boskap, och av de fem som berättat om sina förluster, hade bara en person fått kompensation av projektet. Han hade förlorat 38 bufflar på grund av svält men bara kompenserats för två av dem. (International Rivers, 2012:7) Institutionerna fann även att det förekom problematik kring fisket i byarna. Vid omflyttningen fick byborna ensamrätt att fiska kring dammen under tio år. (World Bank, 2010:23) Men fisket har inte visat sig vara lönsamt för invånarna. Efter dammens konstruktion har mängden fiske minskat med hälften på grund av dammens konstruktion och höga vattennivå. (International Rivers, 2012:4)

Av miljöproblemen som tas upp ovan, är tjuvjakten som förekommer i de nya områdena även ett socialt problem. Före omflyttningen kunde byborna leva på de tidigare nämnda resurserna, samt resurser från skogen. Mekong Watch:s rapport visade på att många förlorat denna inkomst efter omflyttningen och var därför tvungna att försörja sig med hjälp av tjuvjakt och olaglig skogsavverkning. (Mekong Watch, 2010:6) Detta levnadssätt är ohållbart på lång sikt, vilket kommer att påverka bybornas möjligheter att försörja sig i framtiden, speciellt om miljön tar extra skada av dessa verksamheter. (International Rivers, 2012:6)

För att kompensera för den mindre andelen mark byborna har tillgång till i de nya byarna, upprättade Världsbanken ett program de kallar "Village Restoration Fund" där invånarna kan låna pengar för att starta egna affärer och verksamheter. Även detta program har fått kritik från Mekong Watch och International Rivers eftersom det framkommit att ungefär hälften av låntagarna inte kunnat betala tillbaka sin skuld till programmet. (Mekong Watch, 2010:9) Programmet rekommenderade bland annat att byborna skulle starta lokala marknader för att sälja sina råvaror. Men bristen på varor och konkurrens utifrån har lett till att försäljningen inte varit lyckad, detta har medfört att många hushåll hamnat i en sämre ekonomisk situation jämfört med före omflyttningen. (Mekong Watch, 2010:9)

## 6 Analys

Denna del kommer att analysera punkterna från operationaliseringen av Världsbankens riktlinjer och se om dessa har följts med hjälp av de uppgifter som tas upp i resultatdelen. Även denna del är uppdelad i två avsnitt, miljö och socialt. Analysen kommer sedan att kopplas till två olika teorier, Theory of Accountability och Theory of Change samt Goldmans idéer.

### 6.1 Har Världsbanken följt riktlinjerna kring miljöfrågor?

Enligt Världsbanken själva är bevarandet av naturliga miljöer en absolut nödvändig del av långsiktig hållbar utveckling (**4.04.1**) och hållbar utveckling är oumbärligt för deras huvuduppdrag – fattigdomsreducering (World Bank, 2004:2). Med detta resonemang i bakhuvudet upplevs Världsbankens agerande gällande miljön runt NT2 intressant. Enligt punkt **4.04.3** ska banken stödja projekt vars design möjliggör för integrering i utveckling för bevarandet av naturliga miljöer och biologiska funktioner. Att då stödja ett projekt som går ut på att dirigera om en flod till en annan vilket stör flera naturliga miljöer, ekosystem och arter bryter direkt mot denna riktlinje.

Man kan fortsätta på samma spår och kommentera att de även bryter mot punkterna **4.04.4** samt **4.04.5**. Dessa innebär “att Världsbanken inte ska stödja projekt som innebär omfattande konvertering eller degradering av naturliga miljöer” och “att projekt som banken stödjer i så stor mån som möjligt ska förläggas på mark som redan konverterats och om det inte är möjligt ska åtgärder som begränsar projektets miljömässiga påverkan implementeras”. (World Bank, 2001c) Redan innan NT2 började byggas varnade både WCS och WWF Thailand för de konsekvenser dammen skulle kunna ha på den oersättliga miljön i området där den skulle byggas. Dessa påpekanden har både Laos regering och Världsbanken uppenbarligen ignorerat, vilket medför att de inte kan anses ha följt dessa riktlinjer heller. WWF Thailand beskriver hur området kring dammen består av urtallskog, en miljö som blir allt ovanligare i Sydostasien, vilket inte kan anses vara ”konverterad”<sup>2</sup> mark. Punkt **4.04.5** beskriver också att om projektets fördelar anses väga tyngre än de miljömässiga förlusterna kan det genomföras. Att Världsbanken kan bedöma att projektets vinster väger tyngre än de miljömässiga förlusterna (vilket de måste ha gjort då de valde att stödja projektet) efter WCS och WWF:s rapporter är anmärkningsvärt. WCS beskrev till exempel att den ovanliga vitvingade anden helt skulle komma att dö ut i området om NT2 byggdes, WWF drog det ett steg längre och

---

<sup>2</sup> Konverterad mark - mark som enligt Världsbanken inte längre kan räknas som “naturlig miljö” utan som “konverterats” till mark som kan användas för till exempel dammprojekt (mark som det inte finns någon anledning att beskydda)

beskrev hur 18 utrotningshotade fågelarter som under början av 2000-talet enbart fanns i Nakai-Nam Theun området skulle komma att dö ut, tillsammans med runt 80 fiskarter i Nam Theun-floden. Därför kan man tydligt se att dessa riktlinjer inte följts fullständigt.

Punkt **4.04.6** beskriver hur Världsbanken, när de ska låna ut pengar till projekt som kommer att störa den naturliga miljön i sin omgivning, i åtanke ska ta låntagarlandets kapacitet för att så mycket som möjligt skydda miljön under projektets gång. Denna riktlinje har de följt, eftersom Laos i projektplanen beskrivit att delar av vinsten från NT2 ska gå till att bevara miljön omkring dammen och därför på pappret kan anses ha kapacitet att skydda naturen omkring projektet. Däremot kan man ändå ifrågasätta Världsbankens agerande även här. Laos regering säger att de tänker investera i miljön men när Världsbanken själva rankat landet bland de 25 mest korrupta i världen kan uttalanden i den här stilen behöva granskas och ifrågasättas grundligare än vad Världsbanken kanske gör i normala fall. Speciellt när det gäller projekt som innebär mycket prestige och där misslyckande inte är ett alternativ varken för Världsbanken eller låntagarlandet.

## 6.2 Har Världsbanken följt riktlinjerna kring sociala frågor?

Före projektets start och innan omflyttningen av människor skett, följde Världsbanken alla sina riktlinjer gentemot de omflyttade byarna genom att de höll förhandlingar med byborna där de kunde ställa krav på vad de ville ha i det nya området och därmed kunde gå därifrån positivt inställda till hela projektet. Genom dessa förhandlingar uppfylldes flera av punkterna i Världsbankens *Safeguard Policies*. Bland annat **4.10.1** och **4.12.2** som tar upp vad som ska ske före flytten genom bybornas deltagande. Dock har endast de som fysiskt varit tvungna att flytta varit med i dessa förhandlingar. Enligt riktlinjerna gäller dessa direktiv alla som har "direct economic and social impacts" (World Bank, 1999), vilket även omfattar de 110 000 personer som bor nedströms med floden och som är beroende av dess resurser. Dessa har inte rådfrågats före projektets start vilket medför att Världsbanken inte har följt dessa riktlinjer till fullo.

Rapporterna kring bybornas situation beskriver att de som sagt har fått ett bättre materialistiskt västånd efter omflyttningen. De har nu tillgång till bättre infrastruktur och flera andra viktiga offentliga tjänster vilket anges i riktlinjernas punkt **4.12.13** "Berörda personer tillhandahålls infrastruktur och andra offentliga resurser som behövs för att förbättra och återställa samhällena." (World Bank, 2001d) Men det har också funnits brister i vad de har fått hjälp med. **4.12.6** tar upp att de ska få stöd och bidrag efter flytten, som bland annat jordbruksutrustning, men under 2010 när Mekong Watch var på plats i byarna visade det sig att det fortfarande inte fanns något bevakningssystem, vilket bidrog till att många bybor övergett sina jordbruk. De hade heller inte fått den kunskap som Världsbanken gett löfte om genom utbildning och som de behövde för att kunna återställa jordbruket på en ny plats.

**4.10.2** handlar om att Världsbanken ska stödja produktionsmöjligheter som är anpassade till urbefolkningens miljö och behov, för att de ska kunna hålla samma levnadsstandard som före

flytten. Den regionala befolkningen har under flera hundra år livnärt sig på boskap och risodling. Dessa två resurser har, som beskrivits ovan, påverkats negativt. Till stor del på grund av att varje hushåll endast fått uppemot en fjärdedel av tidigare andel mark. Detta har lett till att de inte har kunnat hålla samma levnadsstandard så som framhävs på flera ställen i riktlinjerna, inte bara i ovan nämnda utan även i **4.12.2c**, **4.12.3** och **4.6.12c**. Det framkommer som ett av de viktigaste villkoren i riktlinjernas på grund av dess upprepning. Om det hade varit anpassat till deras behov, hade mer mark reserverats till byborna så att de skulle kunna livnära sig på samma sätt som tidigare. I projektets planeringsrapport som skrevs innan projektet startades tar de upp bland annat boskap som ett potentiellt dilemma. "it is generally assumed that buffalo-rising in the future will be restricted to a smaller area and thus it will be difficult to raise the same or more buffaloes than currently raised." (Social development plan, vol.2, kap 12, 2005:30) Detta var alltså ett problem som de var medvetna om, men ändå valde att förbise.

Det har också förekommit problematik med hög dödlighet av boskapen på grund av faktorer orsakade av dammen. Detta är något som enligt riktlinjerna ska kompenseras under punkten **4.12.6b** och **4.12.12**. I International Rivers rapport hade de som tidigare nämnts med redogörelser från ett flertal personer, varav endast en fått kompensation för ett fåtal förluster. Genom att delvis kompensera erkänner Världsbanken att det är deras ansvar, därför uppkommer frågan varför de inte kompenserar alla förluster. Man kan kort sagt konstatera att de inte följer sina riktlinjer här när de inte tar ansvar och kompenserar för alla förluster, utan enbart gör så selektivt. Att byborna på egen bekostnad behöver ersätta boskapen har lett till förlorade inkomster. Det har också lett till att vissa helt övergett boskapen och försöker livnära sig på andra sätt.

### 6.3 Teoretisk analys

För att fördjupa och nyansera vår analys av Världsbanken och dess riktlinjer kommer vi i den andra delen av vår analys att kortfattat presentera och applicera två teorier. Dessa två teorier är Theory of Accountability och Theory of Change som i Världsbankens fall kompletterar varandra. Vi diskuterar också kort Goldmans idéer.

Enligt den bredare Theory of Accountability (TA) har det skett en förändring över tid i förväntat ansvarstagande för företag och organisationer. Idag får dessa stå till svars för sina olika handlingar i mycket större utsträckning än för 50–70 år sedan. Om man istället tittar närmare på Världsbanken enligt Ferejohns version av TA är det inte konstigt att de misslyckats med att implementera och efterleva riktlinjerna. Detta på grund av det svar Världsbanken gav WCD när deras riktlinjer först kom ut, att de efter att ha konsulterat sina "klientländer" inte kunde arbeta efter "Dams and Development"-rapporten, speciellt när de själva vet om att deras arbetssätt kring de sociala frågorna är det som behöver förbättras. (World Bank 2001a och World Bank 2001b:29) På pappret vill de implementera en förändring och arbeta på ett bättre sätt, men i verkligheten kan de inte förändra något när de arbetar efter dagens förutsättningar, till exempel när de ger efter för sina "klientländer". Detta

kan till exempel förklaras genom just Ferejohns teori om att aktörer försöker vara för mycket till lags så att ansvarsskyldigheten kommer på skam.

Samtidigt är det på ett sätt inte konstigt att det är svårt för Världsbanken att implementera den här typen av förändring och att få med sig sina låntagarländer. Organisationens arbete går ut på att låna pengar till projekt i fattiga länder och strängare riktlinjer kring miljö och sociala frågor betyder med största sannolikhet att det blir dyrare att genomföra projekt. Här går det också att koppla till Goldman och hans neokolonialistiska argument. Genom riktlinjerna blir kraven som ställs på låntagarländerna så stora att Världsbanken går in och bland annat börjar bygga upp nya delar av staten, i enlighet med till exempel **4.04.6** som innebär "Om där finns problem vad gäller institutionell kapacitet ska projektet inkludera komponenter som utvecklar landets kapacitet för nationella och lokala institutioner att effektivt planera och sköta miljö." (World Bank, 2001c) Det här samspelet mellan att Världsbanken lyssnar för mycket på sina "klientländer" men sen samtidigt på vissa sätt agerar neokolonialistiskt kan tyckas väldigt ambivalent. Det enda som verkar kunna förklara det här beteendet är dels att det beror på vilket land Världsbanken interagerar med just då, dels i vilken situation (om Världsbanken just då agerar som samarbetspartner eller en finansiär i en position att ställa krav). Det kan också bero på hur låntagarländerna väljer att agera. Om de självmant följer riktlinjerna behöver Världsbanken inte agera neokolonialistiskt, men om de däremot motsätter sig kraven måste Världsbanken agera strängare för att riktlinjerna ska följas.

Om man fortsätter på samma spår att Världsbanken inte ger sig själv möjlighet att följa sina riktlinjer när de låter sina klientländer bestämma var gränsen för vad som är möjligt går, kommer även Theory of Change (TC) in. Enligt Taplin & Clark sätter en aktör upp ett mål, i Världsbankens fall sina riktlinjer, och arbetar sig sedan bakåt i planeringen för att få en tydlig handlingsplan för hur man ska agera för att nå från aktuellt läge till sin målsättning. (Taplin & Clark 2012:3) Enligt oss har Världsbanken misslyckats enligt TC då de har skapat en målsättning men som sagt inte gett sig själv möjlighet att nå den.

Genom att misslyckas med TC misslyckas Världsbanken också delvis med den bredare TA. De agerar enligt TA och tar ett steg i rätt riktning när de skapar sina riktlinjer, men når inte hela vägen när de inte följer eller i vissa fall inte kan följa dem. Detta gör dem ännu mer sårbara för kritik, när det är deras egna riktlinjer, speciellt när det gäller ett så omtalat projekt som NT2 – deras pilotprojekt med de nya riktlinjerna och potentiellt Världsbankens stora återkomst som dammbyggare. Det finns dock två sätt att se på det när det gäller just NT2. Antingen kan man tolka det som att om de inte ens kan följa sina riktlinjer vid sitt pilotprojekt, hur ska de då kunna applicera dem på andra projekt? Eller så kan man se det som att de kanske inte lyckas helt och fullt vid pilotprojektet, men de kan arbeta vidare på och finslipa riktlinjerna efter NT2. Genom att Världsbanken kallar NT2 en succé, trots alla rapporter och all kritik, verkar de inte vilja erkänna NT2:s negativa sidor och att de behöver arbeta vidare med riktlinjerna. Därför blir man som granskare mer benägen att hålla med den första tolkningen. Här misslyckas de alltså även när det gäller TA, när de inte tar ansvar på ett sätt som man skulle önska av en så här stor och ledande organisation. Här kan man snabbt återkoppla till vad Goldman skriver om Robert Wade och hans förklaring att Världsbankens



legitimitet ligger i att de texter och policier de producerar är korrekta. (Goldman 2005:148)  
Om organisationen erkänner att de har gjort fel när det gäller NT2 undergräver det hela deras verksamhet. Här kommer också Ferejohn in genom det här samspelet mellan mottaglighet och ansvarsskyldighet, men i det här fallet är det istället Världsbanken som väljer att inte agera enligt varken det ena eller det andra.

## 7 Slutsatser

I vår uppsats har vi studerat om Världsbanken följer sina riktlinjer vid dammprojektet NT2, i Laos. Genom att operationalisera Världsbankens riktlinjer och applicera dessa på kritik mot projektet i fråga kan vi dra följande slutsatser:

Vår främsta slutsats är att Världsbanken inte helt och hållet följer sina egna riktlinjer. Som visats tidigare i uppsatsen, har de följt flera av punkterna i riktlinjerna väl men vi har hittat flera brister i deras agerande. Före projektets start låg mycket av fokus på att se till att de negativa effekterna inte skulle uppkomma, med hjälp av deras omfattande planeringsrapport. En gemensam nämnare har dock varit att efter att dammen stod färdig har fokus skiftat till andra saker, vilket till exempel försvårat när byborna sökt kompensation för materiella förluster. Man kan också fundera över hur mycket det hjälper att de följer sina riktlinjer när effekterna av deras handlingar ändå är skadliga både för miljö och människor, så som beskrivs i den kritik vi sammanställt. Om de negativa konsekvenserna kan tillskrivas dåligt utformade riktlinjer eller det faktum att Världsbanken inte helt följer de riktlinjer de har är dock oklart.

Eftersom NT2 byggts upp som deras första projekt efter riktlinjerna kom till och således varit deras “testprojekt”, kan man ifrågasätta att det ska användas som en mall inför kommande projekt. NT2 har inte uppfyllt alla de mål som Världsbanken beskrev i sin planeringsrapport på grund av de negativa effekter som uppkommit, samt på grund otillräckliga implementeringar av de tjänster som byborna lovats. För att kunna använda samma modell i framtiden skulle en vidareutveckling av riktlinjerna och således modellen krävas så att dessa negativa konsekvenserna kan undvikas, istället för att lägga fokus på att framställa omständliga policydokument som försvårar den processen.

I en teoretisk återkoppling kan man kort konstatera att Världsbankens riktlinjer inte är särskilt väl uppbyggda enligt Theory of Change. Detta kan kopplas till Ferejohns Accountability-teorier genom att Världsbanken varit för mottagliga för sina “klientländers” synpunkter vilket lett till svagare riktlinjer. Deras ovillighet att ta ansvar för riktlinjernas brister återkommer i Goldmans bok där det beskrivs hur Världsbankens legitimitet som ledande organisation är avhängigt av att det de gör är rätt och riktigt.

Kort sagt är det anmärkningsvärt att notera Världsbankens ovillighet att erkänna projektets brister och de negativa konsekvenser som uppkommit på grund av det. Detta försvårar en konstruktiv utveckling och förbättring av riktlinjerna och följaktligen även arbetet med dammbyggen.

## 7.1 Förslag till vidare forskning

Våra förslag till vidare forskning är först att eventuellt genomföra en normativ studie kring hur riktlinjerna bör förändras för att kunna fungera så som det är tänkt, det vill säga undvika negativa konsekvenser överhuvudtaget. Man skulle också kunna genomföra en studie kring Världsbankens inblandning i dammbyggen överlag. Antingen som en normativ studie där man frågar om de bör vara delaktiga med tanke på all den kritik och de negativa konsekvenser som vi påvisat. Alternativt en jämförande studie där eventuella andra aktörers dammbyggen jämförs med Världsbankens - finns det riktlinjer som fungerar för andra och går det att bygga hållbara dammar? Ett sista förslag på vidare forskning är att studera hur situationen i de omflyttade byarna ser det ut idag. De icke-statliga organisationerna som granskat fallet på plats var där senast under 2015. I år har det gått tio år sedan omflyttningen av byarna skedde, därför hade det varit intressant att se om befolkningens livssituation har blivit bättre eller om trenden fortsatt varit negativ.

## 8 Källförteckning

- Bosshard, 2010. "The Dam Industry, the World Commission on Dams and the HSAF Process", *Water Alternatives*, 3(2) s.58-70.
- Dubash, Navroz k. – Dupar, Mairi – Kothari, Smitu – Lissu, Tundu, 2001. *A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams*. Lokayan: World Resources Institute.
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- European Investment Bank, 2015. *Update: Nam Theun 2 Hydropower Project, Laos*. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y9aawa7l> Hämtad: 2018-05-06
- Ferejohn, John, 1999. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability" i Przeworski, Adam – Susan C. Stokes – Bernard Manin (red.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 131–154
- George, Alexander L. – Andrew Bennett, 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. London: MIT.
- Goldman, Michael, 2005. *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven, CT och London: Yale University Press.
- International Rivers a, *Governments and Institutions That Endorse the WCD Recommendations*. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/yd7z8zmd>. Hämtad: 2018-04-16
- International Rivers b, *Nam Theun 2 Dam*, [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y8coz33v> Hämtad: 2018-05-06
- International Rivers, 2012. *NTPC Letter*. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/ybgcl34w>. Hämtad: 2018-05-04
- International Rivers – Mekong Watch – Focus on the Global South –NCC Bankwatch Network – NGO Forum on ADB – Both Ends, 2015. *Development Banks Urged to Review Support for Mekong Dams, 10 Years After Nam Theun 2*. 2015-04-01. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/ybnsz3a6>. Hämtad: 2018-05-06
- Khagram, Sanjeev, 2004. *Dams and Development: Transnational Struggles for Water and Power*. Ithaca och London: Cornell University Press.
- Lawrence, Shannon, 2009. "The Nam Theun 2 Controversy and Its Lessons for Laos." i Francois Molle, Tira Foran och Mira Kakonen (red.), *Contested Waterscapes in the Mekong Region: Hydropower, Livelihoods and Governance*, London: Earthscan. S.81–114.
- Leslie, Jacques, 2014. "Large Dams Just Aren't Worth the Cost", *The New York Times*, Debattartikel. 2014-08-24

Mekong Watch, 2010. Field Survey Report on the Nam Theun 2 Dam Project Site (20-27 November, 2010). Mekong Watch, 2010–12. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/ydbmmyak> Hämtad: 2018-05-04

NTPC, 2015. *History of NT2*. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/yaxac6o5>. Hämtad 2018-05-06

Singh, Sarinda, 2010. “Banking on sustainability in Nam Theun 2”. *New Mandala*. 2010-11-15. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y6w79hee>. Hämtad 2018-05-06

Social Development Plan, Final Draft, Volume 2. NTPC, 2005. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y7o4vxs5> Hämtad: 2018-05-07

Taplin, Dana H. – Heléne Clark, 2012. *Theory of Change Basics*. New York: ActKnowledge

Timmins, R.J. – Evans, T.D, 1996. *Wildlife and Habitat Survey of the Nakai-Nam Theun National Biodiversity Conservation Area*. The Wildlife Conservation Society. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/yaqrutbu>. Hämtad: 2018-05-06

Wang, Pu – Dong, Shikui – Lassoie, James P, 2014. *The Large Dam Dilemma: An Exploration of the Impacts of Hydro Projects on People and the Environment in China*. New York och London: Springer

World Bank, 1999. *Operation Manual, OP 4.01 Environmental Assessment*. Uppdaterad 2013-04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2001a. *The World bank position on the report of the World Commission on Dams*, Washington, DC: The World Bank.

World Bank, 2001b. *Responding to the WCD report: a progress report from the World Bank*, Washington, DC: The World Bank.

World Bank, 2001c. *Operation Manual, OP 4.04 Natural Habitats*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2001d. *Operation Manual, OP 4.12 Involuntary Resettlement*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2004. *Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement*. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2005. *Operation Manual, OP 4.10 Indigenous People*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2010. *Nam Theun 2 resettlement: taking stock at the halfway point*. Washington DC: World Bank. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y7otsgrx>. Hämtad: 2018-05-04

World Bank, 2018. *Nam Theun 2 Social and Environment Project (P049290) - Implementation Status & Results Report*. Washington DC: World Bank. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y9q8hv26>. Hämtad: 2018-05-09

World Commission on Dams, 2000. *Dams and Development. A new framework for decision-making*. The report of the World Commission on Dams. London: Earthscan.

WWF Thailand, 2003. *Laos: The Nam Theun 2 Dam - WWF Thailand's position*. [Elektronisk] <https://tinyurl.com/y9j7269f>. Hämtad: 2018-05-06

## Källförteckning till bilagor

World Bank, 1999. *Operation Manual, OP 4.01 Environmental Assessment*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2001c. *Operation Manual, OP 4.04 Natural Habitats*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2001d. *Operation Manual, OP 4.12 Involuntary Resettlement*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

World Bank, 2005. *Operation Manual, OP 4.10 Indigenous People*. Uppdaterad 2013–04. Washington, D.C: The World Bank.

# 9 Bilagor

## The World Bank Safeguard Policies - Operational Policies and Procedures (OP)

### OP 4.01 - Environmental Assessment

2. EA is a process whose breadth, depth, and type of analysis depend on the nature, scale, and potential environmental impact of the proposed project. EA evaluates a project's potential environmental risks and impacts in its area of influence; examines project alternatives; identifies ways of improving project selection, siting, planning, design, and implementation by preventing, minimizing, mitigating, or compensating for adverse environmental impacts and enhancing positive impacts; and includes the process of mitigating and managing adverse environmental impacts throughout project implementation. The Bank favors preventive measures over mitigatory or compensatory measures, whenever feasible

3. EA takes into account the natural environment (air, water, and land); human health and safety; social aspects (involuntary resettlement, indigenous peoples, and physical cultural resources); and transboundary and global environmental aspects. EA considers natural and social aspects in an integrated way. It also takes into account the variations in project and country conditions; the findings of country environmental studies; national environmental action plans; the country's overall policy framework, national legislation, and institutional capabilities related to the environment and social aspects; and obligations of the country, pertaining to project activities, under relevant international environmental treaties and agreements. The Bank does not finance project activities that would contravene such country obligations, as identified during the EA. EA is initiated as early as possible in project processing and is integrated closely with the economic, financial, institutional, social, and technical analyses of a proposed project

14. For all Category A and B projects proposed for IBRD or IDA financing, during the EA process, the borrower consults project-affected groups and local nongovernmental organizations (NGOs) about the project's environmental aspects and takes their views into account. The borrower initiates such consultations as early as possible. For Category A projects, the borrower consults these groups at least twice: (a) shortly after environmental screening and before the terms of reference for the EA are finalized; and (b) once a draft EA report is prepared. In addition, the borrower consults with such groups throughout project implementation as necessary to address EA-related issues that affect them.

### OP 4.04 - Natural Habitats

1. The conservation of natural habitats, like other measures that protect and enhance the environment, is essential for long-term sustainable development. The Bank therefore supports the protection, maintenance, and rehabilitation of natural habitats and their functions in its economic and sector work, project financing, and policy dialogue. The Bank supports, and expects borrowers to apply, a precautionary approach to natural resource management to ensure opportunities for environmentally sustainable development.

2. The Bank's economic and sector work includes identification of (a) natural habitat issues and special needs for natural habitat conservation, including the degree of threat to identified natural habitats (particularly critical natural habitats), and (b) measures for protecting such areas in the context of the country's development strategy. As appropriate, Country Assistance Strategies and projects incorporate findings from such economic and sector work.

3. The Bank promotes and supports natural habitat conservation and improved land use by financing projects designed to integrate into national and regional development the conservation of natural

habitats and the maintenance of ecological functions. Furthermore, the Bank promotes the rehabilitation of degraded natural habitats.

4. The Bank does not support projects that, in the Bank's opinion, involve the significant conversion or degradation of critical natural habitats.

5. Wherever feasible, Bank-financed projects are sited on lands already converted (excluding any lands that in the Bank's opinion were converted in anticipation of the project). The Bank does not support projects involving the significant conversion of natural habitats unless there are no feasible alternatives for the project and its siting, and comprehensive analysis demonstrates that overall benefits from the project substantially outweigh the environmental costs. If the environmental assessment indicates that a project would significantly convert or degrade natural habitats, the project includes mitigation measures acceptable to the Bank. Such mitigation measures include, as appropriate, minimizing habitat loss (e.g., strategic habitat retention and post-development restoration) and establishing and maintaining an ecologically similar protected area. The Bank accepts other forms of mitigation measures only when they are technically justified.

6. In deciding whether to support a project with potential adverse impacts on a natural habitat, the Bank takes into account the borrower's ability to implement the appropriate conservation and mitigation measures. If there are potential institutional capacity problems, the project includes components that develop the capacity of national and local institutions for effective environmental planning and management. The mitigation measures specified for the project may be used to enhance the practical field capacity of national and local institutions.

#### OP 4.10 - Indigenous Peoples

1. This policy contributes to the Bank's mission of poverty reduction and sustainable development by ensuring that the development process fully respects the dignity, human rights, economies, and cultures of Indigenous Peoples. For all projects that are proposed for Bank financing and affect Indigenous Peoples, the Bank requires the borrower to engage in a process of free, prior, and informed consultation. The Bank provides project financing only where free, prior, and informed consultation results in broad community support to the project by the affected Indigenous Peoples.

Such Bank-financed projects include measures to (a) avoid potentially adverse effects on the Indigenous Peoples' communities; or (b) when avoidance is not feasible, minimize, mitigate, or compensate for such effects. Bank-financed projects are also designed to ensure that the Indigenous Peoples receive social and economic benefits that are culturally appropriate and gender and intergenerationally inclusive.

2. The Bank recognizes that the identities and cultures of Indigenous Peoples are inextricably linked to the lands on which they live and the natural resources on which they depend. These distinct circumstances expose Indigenous Peoples to different types of risks and levels of impacts from development projects, including loss of identity, culture, and customary livelihoods, as well as exposure to disease. Gender and intergenerational issues among Indigenous Peoples also are complex. As social groups with identities that are often distinct from dominant groups in their national societies, Indigenous Peoples are frequently among the most marginalized and vulnerable segments of the population. As a result, their economic, social, and legal status often limits their capacity to defend their interests in and rights to lands, territories, and other productive resources, and/or restricts their ability to participate in and benefit from development. At the same time, the Bank recognizes that Indigenous Peoples play a vital role in sustainable development and that their rights are increasingly being addressed under both domestic and international law.

#### OP 4.12 - Involuntary Resettlement

1. Bank experience indicates that involuntary resettlement under development projects, if unmitigated, often gives rise to severe economic, social, and environmental risks: production systems are



dismantled; people face impoverishment when their productive assets or income sources are lost; people are relocated to environments where their productive skills may be less applicable and the competition for resources greater; community institutions and social networks are weakened; kin groups are dispersed; and cultural identity, traditional authority, and the potential for mutual help are diminished or lost. This policy includes safeguards to address and mitigate these impoverishment risks.

2. Involuntary resettlement may cause severe long-term hardship, impoverishment, and environmental damage unless appropriate measures are carefully planned and carried out. For these reasons, the overall objectives of the Bank's policy on involuntary resettlement are the following:

(a) Involuntary resettlement should be avoided where feasible, or minimized, exploring all viable alternative project designs.

(b) Where it is not feasible to avoid resettlement, resettlement activities should be conceived and executed as sustainable development programs, providing sufficient investment resources to enable the persons displaced by the project to share in project benefits. Displaced persons should be meaningfully consulted and should have opportunities to participate in planning and implementing resettlement programs.

(c) Displaced persons should be assisted in their efforts to improve their livelihoods and standards of living or at least to restore them, in real terms, to pre-displacement levels or to levels prevailing prior to the beginning of project implementation, whichever is higher.

3. This policy covers direct economic and social impacts that both result from Bank-assisted investment projects, and are caused by

(a) the involuntary taking of land resulting in

(i) relocation or loss of shelter;

(ii) loss of assets or access to assets; or

(iii) loss of income sources or means of livelihood, whether or not the affected persons must move to another location; or

(b) the involuntary restriction of access to legally designated parks and protected areas resulting in adverse impacts on the livelihoods of the displaced persons.

6. To address the impacts covered under para. 3 (a) of this policy, the borrower prepares a resettlement plan or a resettlement policy framework (see paras. 25-30) that covers the following:

(a) The resettlement plan or resettlement policy framework includes measures to ensure that the displaced persons are

(i) informed about their options and rights pertaining to resettlement;

(ii) consulted on, offered choices among, and provided with technically and economically feasible resettlement alternatives; and

(iii) provided prompt and effective compensation at full replacement cost for losses of assets attributable directly to the project.

(b) If the impacts include physical relocation, the resettlement plan or resettlement policy framework includes measures to ensure that the displaced persons are

(i) provided assistance (such as moving allowances) during relocation; and

(ii) provided with residential housing, or housing sites, or, as required, agricultural sites for which a combination of productive potential, locational advantages, and other factors is at least equivalent to the advantages of the old site.

(c) Where necessary to achieve the objectives of the policy, the resettlement plan or resettlement policy framework also include measures to ensure that displaced persons are

(i) offered support after displacement, for a transition period, based on a reasonable estimate of the

time likely to be needed to restore their livelihood and standards of living; and

(ii) provided with development assistance in addition to compensation measures described in paragraph 6(a);

(iii) such as land preparation, credit facilities, training, or job opportunities.

10. The implementation of resettlement activities is linked to the implementation of the investment component of the project to ensure that displacement or restriction of access does not occur before necessary measures for resettlement are in place. For impacts covered in para. 3(a) of this policy, these measures include provision of compensation and of other assistance required for relocation, prior to displacement, and preparation and provision of resettlement sites with adequate facilities, where required. In particular, taking of land and related assets may take place only after compensation has been paid and, where applicable, resettlement sites and moving allowances have been provided to the displaced persons. For impacts covered in para. 3(b) of this policy, the measures to assist the displaced persons are implemented in accordance with the plan of action as part of the project (see para. 30).

12. Payment of cash compensation for lost assets may be appropriate where (a) livelihoods are land-based but the land taken for the project is a small fraction of the affected asset and the residual is economically viable; (b) active markets for land, housing, and labor exist, displaced persons use such markets, and there is sufficient supply of land and housing; or (c) livelihoods are not land-based. Cash compensation levels should be sufficient to replace the lost land and other assets at full replacement cost in local markets.

13. For impacts covered under para. 3(a) of this policy, the Bank also requires the following:

(a) Displaced persons and their communities, and any host communities receiving them, are provided timely and relevant information, consulted on resettlement options, and offered opportunities to participate in planning, implementing, and monitoring resettlement. Appropriate and accessible grievance mechanisms are established for these groups.

(b) In new resettlement sites or host communities, infrastructure and public services are provided as necessary to improve, restore, or maintain accessibility and levels of service for the displaced persons and host communities. Alternative or similar resources are provided to compensate for the loss of access to community resources (such as fishing areas, grazing areas, fuel, or fodder).

(c) Patterns of community organization appropriate to the new circumstances are based on choices made by the displaced persons. To the extent possible, the existing social and cultural institutions of resettlers and any host communities are preserved and resettlers' preferences with respect to relocating in preexisting communities and groups are honored.

18. The borrower is responsible for preparing, implementing, and monitoring a resettlement plan, a resettlement policy framework, or a process framework (the "resettlement instruments"), as appropriate, that conform to this policy. The resettlement instrument presents a strategy for achieving the objectives of the policy and covers all aspects of the proposed resettlement. Borrower commitment to, and capacity for, undertaking successful resettlement is a key determinant of Bank involvement in a project.