

12 februari 2014

Yttrande

Utrikesdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Stockholm Resilience Centre
Handläggare: Pernilla Malmer
Pernilla.malmer@stockholmresilience.su.se

Stockholm Resilience Centre (SRC) yttrande över Regeringens skrivelse 2013/14 Biståndspolitisk Plattform

Stockholm Resilience Centre välkomnar regeringens skrivelse och vi tackar för möjligheten att bidra med synpunkter.

Sammanfattning

- Plattformens vägledning blir tydligare om *resiliens* integreras i analysen, i linje med pågående internationell dialog om utvecklingsbistånd. Resiliens är kapaciteten hos ett system, vare sig det är en skog, en stad eller en ekonomi, att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas. Resiliens är inte samma sak som motståndskraft.
- Ett tvärspektoriellt tänkande måste säkras i biståndsplattformen. Systematiskt och integrerat arbete med miljö, klimat och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster är grundläggande för framgångsrik fattigdomsbekämpning och ett långsiktigt hållbart samhälle.
- Stärkande av forskningsinfrastruktur, institutioner och nätverk är centrala komponenter i forskningsbistånd. Tvärvetenskaplig och transdisciplinär forskning som tar fasta på interaktionen mellan människan och naturen och mellan de sociala och ekologiska systemen är särskilt viktig för att hantera framtida kända och okända förändringar.

Generella synpunkter

Det är mycket tillfredställande att regeringen tydligt bekräftar att den Biståndspolitiska Plattformen utgår från PGU, som ju föregicks av en omsorgsfull och öppen process, som involverade svenska aktörer såväl som mottagare i utvecklingsländer. PGUs mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling måste vara övergripande än idag. Det är vidare mycket tillfredställande att regeringen har behållit klimat och miljö som en av tre tematiska prioriteringar, och betonar att miljö och klimat ska genomsyra alla biståndsinsatser. Det framgår dock inte tydligt hur man ämnar säkra upp en tvärspektoriell integrering. Exempelvis är naturresurshantering och miljö en vanlig konfliktorsak, och miljökriser ligger allt oftare bakom flyktingströmmar. Sådana kopplingar måste tydliggöras och följas upp i samtliga underliggande resultatstrategier.

Det är också olyckligt att väl underbyggda och förankrade policys, som exempelvis "Forskning för utveckling" och "Policy för miljö- och klimatfrågor" ersätts av Biståndsplattformen. Centrala resonemang försvagas och den process som förankrar ett policyverktyg och gör det användbart hos brukarna går förlorad.

Inom allt förändrings- och utvecklingsarbete är *resiliens* ett centralt begrepp för att förstå verkligheten och ta fram lämpliga åtgärder, inte minst inom internationellt bistånd. Resiliens är kapaciteten hos ett system, vare sig det är en skog, en stad eller en ekonomi, att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas. Det verkar som om utredaren många gånger tänkt "resiliens", men uttryckt det som "motståndskraft", vilket dock inte motsvarar begreppets fulla innebörd. Resiliens handlar om både motståndskraft och anpassningsförmåga och att vända chocker och störningar, som finanskris och klimatförändringar, till förnyelse och innovativt tänkande. Se vidare skriften "Vad är resiliens? En introduktion till forskning om social-ekologiska system", som tillsammans med mycket annan information från forskningsfronten inom det tvärvetenskapliga området resiliens finns tillgängligt på vår hemsida, www.stockholmresilience.org.

Biståndsplattformen har ett starkt fokus på människan som individ. Detta är oerhört viktigt, men måste ses i samverkan med den utvecklingskraft som ligger i ett starkt socialt kapital och människors gemensamma strävan mot en bättre framtid. Det finns ett stort behov i utvecklingsländer att stärka samhällets institutioner, och där har bistånd en viktig roll. Vi skulle vilja lyfta behovet av "public goods" generellt i Biståndsplattformen. Framgångsrik forskning exempelvis, som är SRCs fokus, kräver forskningsinfrastruktur, institutioner och nätverk, där biståndet kan göra en stor insats. Resilienta samhällen byggs av socialt kapital och fungerande nätverk som spänner över samhällsgrupper och intresseområden. Det är sådana samhällen som gynnar innovatörer och den berikande mångfald som krävs för att lyckas med de transformationer som en föränderlig värld står inför.

I det följande lämnar vi detaljerade synpunkter på några centrala avsnitt i Biståndsplattformen.

4.1.4 Så här ska den biståndspolitiska inriktningen få genomslag

Det är utmärkt att Plattformen tar fasta på att synergieffekter kan uppnås och potentialen i att delmålen kan vara samverkande och ömsesidigt förstärkande. Det tvärspektoriella arbetet stärks genom att proaktivt identifiera områden och prioritera resurser så att dessa synergier tas tillvara. Det framgår inte hur detta kommer att göras. På många ställen i plattformen finns exempel på att man inte beaktat detta.

5.1 Delmål 1: Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck

Vad gäller god samhällsstyrning och demokrati vill vi uppmärksamma behovet av adaptiv samhällsstyrning. Adaptiv förvaltning kännetecknas av samarbete, flexibla och inlärningsbaserade mekanismer, och bejakande av mångfald i samhället. Institutioner som främjar lärande och snabb återkoppling till beslutsfattare, samtidigt med investeringar i förbättrad datainsamling och rapportering, kan ge stärkt anpassnings- och transformativ kapacitet, vilket kan ses som en försäkring inför plötsliga globala kriser och förändringar, oavsett om de är naturkatastrofer, finanskriser eller långsamma miljöförsämringar.

5.2 Delmål 2: Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning

Under Delmål 2 finns flera viktiga mål som går långt utöver att möjliggöra deltagande i ekonomisk

tillväxt, exempelvis tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad tillgång till social trygghet. Delmålet bör formuleras för att tydliggöra detta. "Förbättrade möjligheter för mänskligt välmående" återspeglar bättre vad delmål 2 avser.

Ekonomisk tillväxt är ett snävt begrepp som behöver problematiseras mer. Det leder inte självklart till bättre levnadsvillkor för de som lever i fattigdom. För att bygga upp resilienta samhällen är det avgörande att se på vad tillväxten innehåller. Tillväxten måste ha god social och ekologisk kvalitet. Det finns mycket viktigt som kan växa oberoende av ekonomisk tillväxt, och som kan illustreras i andra välfärdsåtgärder och typer av rapportering såsom Genuine Progress Indicator, the Inclusive Wealth Report och rapporten "Commission on the measurement of economic performance and social progress"¹ Hållbar tillväxt med avseende på mänskligt välmående kräver robusta och väl fungerande institutioner, lagar och regler, t ex avseende miljö och hållbar naturresursanvändning.

5.2.4 Friare handel

Biståndsplattformen tar fasta på att "friare handel" skapar större avsättningsmarknader för företag och förbättrar tillgången till insatsvaror och tjänster. Forskning från bl. a SRC med fokus på lokalsamhällen i Syd som är beroende av naturresurser för sina inkomster visar att "Friare handel" är ett alltför vagt mål för att fungera i en utvecklingskontext. Studierna visar att fri handel inte nödvändigtvis bidrar till ökad välfärd, och särskilt inte till den fattigaste delen av befolkningen. Inom exempelvis handel med fisk och skaldjur tenderar fri handel att skapa konsolidering av ett mindre antal större aktörer som konkurrerar ut fattiga småproducenter. Det finns också studier som visar att då matprodukter tas upp på en global exportmarknad kan det leda till markant höjda priser som, genom komplexa processer, ofta leder till oförändrad eller försämrad livsmedelstrygghet och inkomst för de fattigaste grupperna. Utan starka institutioner med fokus på tvärssektoriell integrering och reglering av både marknader och uttag av fångster finns det mycket små förutsättningar för att handel och export ska bidra till hållbart resursutnyttjande och ökade inkomster och välfärd för fattiga. Snarare tvärt om. Sverige bör vara drivande i att verka för långsiktigt tvärssektoriellt tänkande och det bör även lyftas i biståndsplattformen.

5.2.5. Tryggad livsmedelsförsörjning

Regeringen bör slå fast att livsmedelstrygghet, rätten till mat, är en av de mest grundläggande mänskliga rättigheterna. Det innebär avsevärt mer än "en grundläggande förutsättning för ett dragligt liv och möjligheten för människor att bidra till ekonomin"

SRC välkomnar betoningen av kvinnors tillgång till resurser, samt betydelsen av en säker tillgång till mark.

Avsnittet om tryggad livsmedelsförsörjning har dock ett ensidigt fokus på ökning av produktionen. Vikten av hållbart jordbruk, och andra aspekter som bidrar till ökad livsmedelstrygghet, t. ex att bättre ta tillvara den produktion som sker (förädling, lagringsmöjligheter etc.), och balans mellan vegetabilisk och animalisk föda, nämns inte. Produktivetsbegreppet som sådant bör vidgas.

¹ Stiglitz J m.fl., 2009. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

² <http://www.futureearth.info/>

³ DIVERSITAS, the International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), the International Human Dimensions Programme

Världens jordbrukslandskap producerar inte bara mat, utan ett helt komplex av ekosystemtjänster; vattenrening, pollinering, uppbyggnad av ny jord etc. som starkt bidrar till mänsklig välfärd och hälsa, och därmed inte enbart utgör en miljöfråga. Det finns även stor potential att investera i jordbruk så att det skapar synergier mellan ekosystemtjänster som ökad koldioxidinlagring, minskad erosion etc. Därför bör ekosystemtjänsterna, som behandlas i avsnitt 5.3.5 komma in även under tryggad livsmedelsförsörjning, för att säkra ett tvärsankt tänkande och att delmålen är ömsesidigt stärkande, som enligt avsnitt 4.1.4 är ambitionen genom hela plattformen.

Att inte bara klimatförändringar utan också ohållbara brukningsmetoder är ett allvarligt hot mot en långsiktigt tryggad livsmedelsförsörjning borde framhållas tydligare, och därmed också behovet av att allt bistånd bidrar till en omställning av lantbruk och fiske till hållbara metoder. Därför ska svenskt bistånd särskilt prioritera att stärka småbrukares och lokala fiskebefolkningars förmåga att utveckla resilienta produktionssystem, d.v.s. hållbara brukningsmetoder som har bättre möjligheter att motstå tillfälliga chocker och har förmåga att anpassa sig till långsiktiga förändringar som den globala uppvärmningen.

Forskning om hållbart jord- skogs- och vattenbruk, inklusive dess social-ekologiska sammanhang, spelar en avgörande roll för att säkra en tryggad livsmedelsförsörjning. Det sätt som forskningen bedrivs påverkar starkt i vilken mån fattiga lokalbefolkningar som småskaliga jordbrukare och fiskare kan dra nytta av den, och om den bidrar till ökad ekologisk hållbarhet. Det är av särskild vikt att denna forskning bygger på samverkan mellan lokalbefolkningar och forskare.

5.2.6 Forskning av hög kvalitet och relevans för fattigdomsbekämpning

Stärkande av forskningsinfrastruktur, institutioner och nätverk är centrala komponenter i forskningsbistånd. Vi välkomnar regeringens intention att öka förmågan och kapaciteten hos samarbetsländer och regionala forskningsaktörer att inrätta och upprätthålla hållbara strukturer och institutioner för högre utbildning, forskarutbildning och forskning i vetenskapligt starka forskningsmiljöer. Det är viktigt att också ta tillvara synergier och stärka de internationella och multilaterala satsningar som görs genom ex vis Future Earth², det stora globala forskningsprogram där biosfärens roll för mänsklig välfärd utgör basen för analyser av globala förändringar och dess konsekvenser för utveckling och policy. Future Earth för samman flera stora forskningsprogram³ och drivs av ICSU och ISSSE. Vidare kan nämnas UNESCOs arbete med forskningskapacitet och den kapacitetsuppbyggnad som sker genom ex vis forsknings-policy plattformen Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), motsvarigheten till klimatområdets IPCC, för biologisk mångfald.

Lokal kunskap nämns i samband med förstärkt institutionell kapacitet inom miljöförvaltning, delmål 3, men bör också uppmärksammas i relation till forskning. I många utvecklingsländer är lokal och traditionell kunskap en viktig resurs då det är den enda kunskap som finns att tillgå om biologisk mångfald och ekosystem. Detta tar man fasta på i bl a IPBES utvärderingar av biologisk mångfald och

² <http://www.futureearth.info/>

³ DIVERSITAS, the International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), the International Human Dimensions Programme (IHDP) and the World Climate Research Programme (WCRP)

ekosystemtjänster, där SRC är med och utvecklar metoder för hur lokal kunskap kan tas tillvara på ett meningsfullt och ömsesidigt givande sätt mellan olika kunskapssystem.

Tvårvetenskaplig och transdisciplinär forskning som tar fasta på interaktionen mellan människan och naturen och mellan de sociala och ekologiska systemen är särskilt viktig för att hantera framtida förändringar och de komplexa interaktionerna mellan samhälle och miljö.

5.2.9 Stärkt kapacitet att hantera de möjligheter och utmaningar som migration och rörlighet medför

Avsnittet tar fasta på migrationens positiva möjligheter för individen, medan bakgrunden till migrationsströmmar inte analyseras. Behov av anpassning och transformation på grund av förändrat klimat och utarmning av naturresurser, och därmed också strömmarna av klimatflyktingar, kommer med all sannolikhet att öka i framtiden. Detta är ett exempel på hur viktigt det är att tillämpa tvärsanknippat tänkande och integrering av miljö och klimat i alla aspekter av biståndet.

5.3 Delmål 3: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

Delmål 3 handlar om hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, begränsning av påverkan på klimatet och ökad social och ekologisk resiliens för att hantera klimatförändringar och naturkatastrofer. Rubriken i Delmål 3 är ett av exemplen där uttrycket "resiliens" avsevärt bättre skulle beskriva vad delmålet handlar om, än "motståndskraft", för att beskriva vad ett effektivt och resultatutrett bistånd ska syfta till inom detta område. Delmålet har tyngdpunkt på motståndskraft (resiliens) mot katastrofer, men vikten av gradvisa förändringar och långsiktigt hållbarhetsarbete vore också bra att belysa. Behovet av forskning om social-ekologisk resiliens för att hantera de komplexa förändringar vi står inför bör lyftas. Generellt bör behovet av forskning lyftas tydligare i relation till samtliga delmål i Biståndsplattformen, och ej endast under Delmål 2.

5.3.1. Stärkt motståndskraft mot klimatförändringar, miljöpåverkan och naturkatastrofer samt minskad påverkan på miljö och klimat

För att tydliggöra länken till de globala institutionerna och den viktiga samverkan som sker i det globala samfundet kring dessa frågor, bör det finnas referens till Riokonventionerna (Klimatkonventionen, Konventionen om biologisk mångfald och Konventionen om ökenspridning). Plattformen bör också och med fördel länka till de motsvarande nationella implementeringsplanerna (PRSPs och NBSAPs, NAMAs och NAPAs).

5.3.2 Förstärkt institutionell kapacitet inom miljöförvaltning och miljörelaterade institutioner

Vi vill även här uppmärksamma vikten av adaptiv förvaltning som strategi för institutioner att hantera plötsliga kriser och förändringar med bibehållen resiliens. Se tidigare avsnitt 5.1. Det är positivt att den lokala kunskapen uppmärksammas, och kopplingen till de Multilaterala miljökonventionerna. Det är också utmärkt att det finns ett tydligt fokus på utmaningen med vattenförsörjning. För att säkra det tvärsanknippt helhetstänkandet bör motsvarande reflektioner kring vattenförsörjningen också kopplas till avsnitt 5.2.4 Friare handel.

5.3.3 Hållbara städer

Det är oerhört centralt att skapa incitament för hållbar förvaltning av de ekosystem världens växande städer är beroende av. Detta måste innebära multifunktionalitet i det urbana landskapet vad beträffar tryggad livsmedelsförsörjning, vatten, klimatanpassning och hälsa. Här krävs mera forskning tillsammans med städernas invånare. (co-production och co-design)

5.3.5 Hållbart nyttjande av ekosystemtjänster

Det är mycket positivt att Biståndsplattformen tydligt tar fasta på begreppet ekosystemtjänster och hur de bidrar till att tillgodose de fattigas försörjning. Ekosystemtjänsternas koppling till hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald skulle dock kunna framhävas än tydligare.

Det är bra att ekosystemtjänsternas betydelse för tryggad livsmedelsförsörjning, rent vatten och hälsa, dvs de mest grundläggande mänskliga behoven, tydliggörs. Detta visar på sambandet mellan miljö och mänsklig välbefinnande. Det är ett exempel på tvärsektoriellt tänkande, och motsvarande koppling till hållbarhet bör vara med i avsnitt 2.5.2, om tryggad livsmedelsförsörjning. Det bör också kopplas tillbaks till avsnitt 5.2.3 och 5.2.4 som handlar om effektiva marknader respektive friare handel. Ekonomiska styrmedel och distribution av nyttor är mycket viktigt kopplat till biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Därför ska Sverige uppmuntra att ekonomiska styrmedel används och bidrar till att den offentliga och privata sektorn investerar i energieffektiv och miljövänlig teknik samt hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

För att kunna göra detta behövs metoder, institutioner och forskning för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster, och att arbeta med integrering i policy och beslutsfattande av såväl monetär som icke monetär värdering. Detta kan ske genom dialoger med brukare, och genom att utforma rätt styrmedel, utbildning, utveckling av multikriterieanalys mm, se vidare SOU 2013:28 "Synliggöra värdet av ekosystemtjänster". Likartade kunskapsbehov som i Sverige finns även i utvecklingsländerna vad gäller dessa frågor, även om omständigheterna naturligtvis är specifika för varje plats.

5.5.1. Minskad sårbarhet för konflikt och återfall i konflikt

Naturresurshantering är en allt vanligare konfliktorsak i och med det ökade trycket på jordens resurser. Detta behöver uppmärksammas mer; överhuvudtaget bör avsnittet problematiseras mer. Forskning om adaptiv samförvaltning som bedrivs på SRC kan bidra med kunskap som kan gynna samverkan kring naturresurser och hållbar utveckling.

5.6.2 Tryggad livsmedelsförsörjning i samband med humanitära kriser och katastrofer

Det är positivt att relationen mellan humanitärt och långsiktigt utvecklingsbistånd uppmärksammas, men resiliens och tvärsektoriellt tänkande bör framkomma tydligare.

5.6.3 Effektivt skydd av flyktingar och internflyktingar

Hållbara lösningar bör också innefatta förebyggande miljöarbete, då allt fler människor riskerar att bli flyktingar på grund av miljökriser och klimatförändringar.

6.4 Innovation och flexibilitet

Resilienta samhällen kännetecknas av väl fungerande social samordning, stark socialt kapital och fungerande nätverk över samhällsgrupper och intresseområden. Det är också sådana samhällen som föder innovatörer. De typer av innovation som biståndet bör gynna ska ses utifrån hur väl de bidrar till ett långsiktigt hållbart samhälle, i de kulturer där de ska verka. Innovationer som återkopplar människan med naturen, sk social-ekologiska innovationer, kommer att vara allt mer nödvändiga i en framtid där inte bara anpassning, utan också transformation ofta kommer att krävas för att säkra människors och samhällets långsiktiga välbefinnande. De finansiella systemen bör gynna denna typ av utveckling.

7.1.3 Det svenska biståndets olika samarbetspartner

Det är positivt att regeringen fortsatt ser det civila samhället som en viktig aktör i biståndssamarbetet i mottagarländerna. Forskningen och dess institutioner och nätverk som en del av det civila samhället är självklart en viktig samarbetspart i svenskt bistånd.

7.2 Ett strategiskt multilateralt bistånd

Vi instämmer i att globala problem kräver globala lösningar, och vi ser många positiva möjligheter med ett strategiskt multilateralt bistånd. Sverige har goda möjligheter att bidra aktivt genom att bidra med kunskap och nätverk i det globala FN systemet. Inte minst genom samverkan i gränssnittet mellan forskning, policy och praktik. Här har SRC som transdisciplinär institution, och världsledande inom global resiliensforskning mycket positiva erfarenheter som vi gärna fortsätter att dela med oss av.

Stockholm 12 februari 2012



Olof Olsson
Deputy Director
Stockholm Resilience Centre



Pernilla Malmer
Senior Advisor
SwedBio at Stockholm Resilience Centre