Ett bidrag till Sidas fattigdomsutredning

Fattigdom och miljö

Juli 1995

Avdelningen för
naturresurser och miljö

INNEHÅLL

		sid.
Förord		
1.	**Komplexiteten underskattas**	2
2.	**Världens största miljöproblem?**	4
3.	**Fattiga och rika** De fattiga drabbas i söder De fattiga drabbas av norr Fler rika i söder Tillväxtbegreppet	5
4.	**Miljöförstöring fördjupar fattigdomen** Människors basbehov Urban miljö och föroreningar Befolkningsökningen och försörjningsbördan Säkerhet, sårbarhet och miljöflyktingar	6
5.	**Att beakta - några övergripande slutsatser**	10
6.	**Hur hantera** Tre kategorier Strategi Kritiska insatsområden	12
Litteratur		15

FÖRORD

Miljöproblemen och fattigdomsproblemen i världen är var för sig oerhört mångfasetterade. När de skall diskuteras tillsammans blir förenklingarna oundvikliga, i synnerhet när man diskuterar på en aggregerad nivå. De lokala och individuella perspektiven måste alltid betraktas när sambanden mellan fattigdom och miljöförstöring skall analyseras i praktiken.

Inte desto mindre är det viktigt att försöka sammanfatta en del av dessa samband och de problem som är förknippade med dem, bl.a. därför att det finns en tendens att underskatta de svårigheter miljöförstöringen skapar för den långsiktiga fattigdomsbekämpningen och därför att det finns en kvardröjande myt om att en ekonomisk tillväxt, oavsett vad den grundar sig på, löser både miljö- och fattigdomsproblem samtidigt. Detta är ett farligt synsätt och - som så ofta - får de fattiga människorna i världen betala en orimligt stor del av kostnaderna, om detta onyanserade och föråldrade synsätt får fortsätta att råda.

Det följande är några sammanfattande synpunkter på det synnerligen komplexa området miljö och fattigdom, synpunkter som delvis utgår från en utredning om miljö och fattigdom som dåvarande SIDA gjorde inför UNCED. Sture Persson, Miljödepartementet, har deltagit i arbetet med texten. Sammanställningen har gjorts som ett bidrag till Sidas övergripande utredning om fattigdomsinriktningen på det svenska biståndet.

Mats Segnestam
Chef för Sidas miljöpolicyenhet

FATTIGDOM OCH MILJÖ

De nya hoten mot vår gemensamma säkerhet är främst kopplade till fattigdomsproblematiken, den fortsatt snabba folkökningen, knappheten på vissa naturresurser samt förstöringen av natur och miljö.

Mänskligheten står inför en situation där miljön och de livsuppehållande systemen är utsatta för allt starkare negativ påverkan. Fattigdomen riskerar att cementeras i allt större områden samtidigt som klyftorna mellan rika och fattiga ökar, vilket i sig medverkar till utarmning av miljö och naturresurser.

I praktiskt taget alla länder drabbas de fattigaste människorna hårdast av miljöförstöring - av både lokala och globala miljöförändringar. Men fattigdom ger också upphov till miljöförstöring.

1. Komplexiteten underskattas

En grundläggande utgångspunkt är att det inte finns några enkla, allmängiltiga samband mellan miljöförstöring och fattigdom. Sambanden är mycket komplexa och påverkas obönhörligen av vilken typ av miljöförstöring vi talar om, vilka fattiga grupper som berörs, hur vi definierar fattigdom, etc. Ökad fattigdom är ofta ett resultat av den miljöförstöring som sker i u-länderna och fattigdom är ibland en orsak till miljöförstöringen.

På samhällsnivå - global, nationell eller lokal - kan fattigdomen ta sig uttryck i ett minskande naturresurskapital och miljöförstöringen resultera i kostnader för att åtgärda negativa miljöeffekter.

Framförallt är det vissa typer av miljöproblem som ibland orsakas av fattigdom: jorderosion, överbetning, vegetationsutarmning, avskogning (och därmed förlust av biologisk mångfald), delar av den kustnära och marina miljöförstöringen och vissa närmiljöproblem. Ett karakteristiskt drag i sambanden mellan fattigdom och dessa typer av miljöförstöring är ofta att de leder in i en ond cirkel eller snarare en nedåtgående spiral. Överexploatering leder till ökad fattigdom och därmed en förstärkt tendens till överexploatering. Ett undanröjande av en djup fattigdom är därför i många fall en förutsättning för att motverka dessa typer av miljöförstöring.

Sambanden mellan fattigdom och miljöförstöring är både direkta och indirekta. Fattigdom bidrar direkt till miljöförstöring genom att mycket fattiga människor helt enklet inte har, eller kan avstå, de resurser som ofta krävs för att skydda miljön. Fattigdom bidrar indirekt till miljöförstöring genom att fattigdomen tenderar att vara förknippade med en rad andra problem, såsom begränsad

kunskap om nya försörjningsförutsättningar, brist på mark, höga födelsetal och ibland en förstärkt tendens till kortsiktigt, överlevnadsinriktat tänkande.

Sambanden mellan miljöförstöring och fattigdom får därför inte förenklas på ett missvisande sätt - fattigdom är inte alltid förknippad med miljöförstöring. Det finns många exempel på mycket fattiga människor, mätt med traditionella mått, som inte förstör sin miljö. Många fattiga människor uppvisar i själva verket en enastående medvetenhet om och hänsyn till den miljö de lever i. Det vimlar vidare av exempel på hur människor och samhällen som är mycket rika förstör miljön på ett förödande sätt. De rika ländernas befolkning ger, både i absoluta och relativa tal, upphov till merparten av de globala miljöhoten i dag, fr.a. när det gäller utsläpp av kemikalier, klimatförändringen och ozonuttunningen .

Demokratifrågorna är viktiga med tanke på sambanden mellan miljö och fattigdom. Även när fattiga människor är akut medvetna om miljöförstöringens konsekvenser, har de sällan möjlighet att påverka de politiska beslutsfattare, som i många fall bidrar till eller accepterar miljöförstöringen. De fattiga grupper som är mest beroende av naturresurser är dessutom ofta etniska minoriteter eller andra marginella grupper med litet eller inget inflytande på beslut som har med den egna tillvaron att göra. Det kan gälla medverkan i den politiska beslutsprocessen, men också andra beslut som har konsekvenser för familjens och lokalsamhällets närmiljö.

Fattigdom innebär begränsade resurser att investera i miljön. Åtgärder för att skydda miljön kräver ofta resurser i form av kapital och arbete. För en familj som lever i extrem fattigdom finns ofta inte utrymme, av rena överlevnadsskäl, för att avvara dessa resurser - det innebär för stora uppoffringar i den dagliga försörjningsbördan. Därför finns en tendens att ge låg prioritet till åtgärder för att skydda miljön - särskilt om de positiva effekterna av dessa åtgärder blir tydliga först på mycket lång sikt eller om de till största delen kommer andra till godo. Ibland kan kombinationen av brist på egna resurser och begränsad tillgång till krediter innebära att de fattiga är förhindrade att skydda miljön även i de fall då detta skulle vara lönsamt för dem själva också på kort sikt. Fattigdom kan innebära begränsade möjligheter till anpassning. Fattigdom karakteriseras ofta av ett starkt beroende av traditionella metoder, som ofta är djupt rotade i fattiga människors kultur. I en snabbt föränderlig värld med ökat omvärldsberoende blir den gamla kunskapen snabbt föråldrad. När befolkningstillväxten och andra förändringsprocesser, t.ex. förändrade sociala strukturer, driver fram ett behov av anpassning av de traditionella metoderna kan bristfälliga kunskaper om alternativa metoder plötsligt bli ett allvarligt hinder mot ett ekologiskt bärkraftigt beteende. Fattigdom kan också ofta innebära ingen eller otillräcklig kunskap om effekterna på miljön och på människor av olika moderna produkter såsom kemiska bekämpningsmedel o.d.

Det kan inte nog understrykas vad snabbheten betyder i de förändringar som sker när det gäller miljöpåverkan i stort, fattiga människors slitage på miljön och konsumtionsvanornas utveckling. När snabbheten i många av föränd-

ringsprocesserna är stor, gör fattigdom att en anpassning till ändrade miljöförutsättningar blir särskilt svår att hantera.

Problembilden är således mer komplex än vad den kan verka vid första anblicken. Föreställningen att miljöproblemen löses bara genom att fattigdom häves är inte bara felaktig, utan direkt farlig om man beaktar många fattigas begränsade möjligheter att bryta den nedåtgående spiralen. Det är också ett svek mot de fattiga att utmåla en utveckling som går ut på att rikedom automatiskt leder till en lösning på miljöproblemen.

Ändå är det en nödvändighet med en ekonomisk tillväxt för de fattigaste människorna. Fokuseringen blir på frågan: Hur kan det ske inom ramen för ett mer jämlikt samhälle globalt och lokalt och inom ramen för vad miljön tål - också det globalt och lokalt?

Problembilden är inte bara generellt komplex, utan den varierar mycket från plats till plats och t.o.m. från individ till individ.

2. Världens största miljöproblem?

Det är överraskande att så lite skrivits om fattigdom och miljö, trots att fattigdom beskrivits som "ett av världens viktigaste miljöproblem".

Indira Gandhi framförde redan vid FNs miljökonferens i Stockholm 1972 att fattigdomen förorenar och att kampen mot fattigdomen också är en kamp för en bättre miljö.

Kopplingarna mellan miljöförstöring och fattigdom har annars egentligen uppmärksammats först under de allra senaste åren.

Brundtlandkommissionen slog 1987 fast att fattigdom var en av de viktigaste orsakerna till miljöförstöring, men förde ett ganska ytligt resonemang om sambanden, bl.a. om miljöförstöring som orsak till fördjupad fattigdom. Världsbanken skrev så sent som 1990 "The links between environmental degradation and poverty are as yet poorly understood".

SIDA analyserade 1991 i skriften "*Miljö och fattigdom - Handlingslinjer för SIDAs bistånd*" (Olsson & Segnestam) sambanden med tanke på det svenska biståndet. SIDA lät också, på begäran av UNCED's generalsekreterare Maurice Strong, sammanställa en särskild version av SIDA-skriften för en internationell publik. "*Poverty, Environment and Development*", ställdes till världssamfundets förfogande som en del av förberedelseprocessen inför UNCED.

UNCED handlade framför allt om sambanden mellan utveckling och miljö och därmed också om avskaffande av fattigdom som en förutsättning för hållbar

utveckling. I handlingsprogrammet *Agenda 21* finns ett särskilt avsnitt om *fattigdomsbekämpning, men också där är analysen mycket traditionell och* åtgärderna inte uppenbart miljörelaterade.

Under de senaste åren har en del publikationer behandlat ämnet. En kort litteraturförteckning återfinns nedan.

3. Fattiga och rika

De fattiga drabbas i söder

Miljöförstöringen drabbar u-länderna på många sätt och oftast är det de fattigaste som drabbas hårdast. Dels därför att de fattiga ofta är direkt *beroende av naturresurserna för sin överlevnad, dels därför att de har små* resurser att motverka de negativa effekterna av miljöförstöringen. Dessutom tenderar de fattiga att leva i områden som är särskilt känsliga och exponerade för miljöförstöring. De 20 procenten fattigaste i u-länderna utgör 800 miljoner människor. Det har uppskattats att ca 60% av dessa, d.v.s. ca 500 miljoner människor, lever i områden som är starkt hotade av miljöförstöring.

De fattiga drabbas av norr

I-länderna bidrar i vissa avseenden till att skapa delar av den miljöförstöring vi observerar i u-länderna. Utsläpp av växthusgaser i atmosfären, dumpning av *kemiskt avfall i u-länderna, export av otillåtna bekämpningsmedel till u-länder* och import till i-länder av billig tropisk skog utgör exempel på hur i-länderna direkt påverkar u-ländernas miljö. Miljöförstöringen i u-länderna har också kopplingar till den internationella ekonomiska världsordningen: skuldkrisen, råvarupriserna utveckling, protektionismen i i-länderna etc. En strategi för stöd till miljövård och fattigdomsbekämpning i u-länderna måste innefatta åtgärder även på dessa områden, som ligger utanför det konventionella biståndet.

De fattiga hotas av de globala miljöproblemen, som hittills orsakas fr.a. av i-länderna. Klimatförändringar och vattennivåhöjningar - tänkbara konsekvenser av växthuseffekten - hotar att drabba de fattiga u-länderna hårdare än i-*länderna. Ofta är det de fattigaste i dessa länder som är mest drabbade därför* att de lever i särskilt utsatta områden och sällan har resurser att skydda sig mot en negativ yttre påverkan.

Egentligen är det missvisande att tala om "globala miljöproblem" - miljöproblem som i någon mening delas av alla människor. Vissa miljöeffekter kan vara globala till sin karaktär, men miljöproblembilderna är det sannerligen inte - inte ur den fattiges perspektiv. Effekterna av en klimatförändring kan lättare hanteras i Nederländerna än i Bangladeshs kustområde eller av en bonde i

Botswana. Dessutom är det svårt att dra en gräns mellan globala och andra miljöproblem.

Även om orsakerna till de globala miljöhoten primärt kan härföras till produktions- och konsumtionsmönster i i-världen, så utgör ändå den utbredda fattigdomen kopplad till miljöförstöringen i söder det största akuta miljöhotet i syd.

Fler rika i söder

Det finns ett nord i syd. Beräkningar inom bl.a. Världsbanken visar att det finns ungefär lika många köpstarka konsumenter i u-länderna som i hela Västeuropa. Medelklassen i länder som Mexico, Malaysia och Chile använder t.ex. avsevärt mer fossil energi per capita än låginkomstgrupperna i Västeuropa. De miljöproblem som förorsakas av medelklassen i u-länderna, bl.a. luftföroreingar, och omfattande resursutnyttjande, drabbar i första hand de fattiga grupperna i dessa länder.

Tillväxtbegreppet

Konventionella ekonomer har sällan förmått fånga in den komplexa verklighet som naturen och ekosystemen representerar. En avgörande svårighet gäller hur naturens olika tjänster skall värderas. För människor, särskilt de fattiga, ofta oersättliga värden står på spel när olika ekosystem utsätts för omfattande påverkan eller skövling. Dessa värden saknas som regel i kalkylunderlaget för regeringar, myndigheter och företag vid beslut om skogsavverkning i naturkogar, torrläggning av våtmarksområden, exploatering av en kustremsa, användning av bekämpningsmedel i jordbruket eller utsläpp från industri. Utveckling måste därför framöver ges en mer kvalitativ innebörd, bort från den starka kopplingen till konventionell ekonomisk tillväxt mätt enbart i kvantitativa, monetära termer.

Det vanliga tillväxtmålet är därmed inte så givet och utvecklingsmålen är inte så självklara som vi trott.

4. Miljöförstöring fördjupar fattigdomen

Människors basbehov

I många av de fattigaste områdena kommer man allt närmare gränsen för det möjliga uttaget av vatten för jordbruksproduktion mm. Tillgången på odlingsbar mark minskar. Omkring 60% av alla hushåll på landsbygden i u-länderna anses ha tillgång till för liten areal mark av tillräcklig bördighet för att kunna försörja sig på en rimlig nivå och denna siffra ökar. Ca 13% av hushållen på landsbygden är helt utan mark.

Ca 1 400 miljoner hektar av totalt 1 800 miljoner hektar av jordens betesmarker och torra skogar är utsatta för miljöförstöring. Ca 17 miljoner ha, omkring 1%, av de tropiska skogarna försvinner varje år med svåra följder för den lokala, fattiga befolkningen.

Mellan en och två miljarder människor, varav en stor andel fattiga, får sitt primära protein från de kustnära havsområdena, men kustområdets marina miljö och därmed den marina produktionen är starkt hotad på många håll i världen. De fattigaste är generellt de som är mest beroende av en fungerande marin miljö, eftersom fisk och andra marina organismer ofta är den enda högkvalitativa proteinkälla de har råd med.

I områden där fattigdom kvarstår eller ökar, trots en kanske allmänt tillfredsställande ekonomisk utveckling (Indien, flera latinamerikanska länder, m.fl.), ökar stressen inom de ekologiska systemen.

Miljöförstöringen tar sig uttryck i minskad produktivitet hos mark- och vattenresurser. Jorderosion, avskogning, överbetning, marin miljöförstöring, förlust av biologisk mångfald, förorening av mark, vatten och luft, etc., är alla exempel på miljöproblem som begränsar produktionspotentialen hos de naturresurser som de fattiga oftast är direkt beroende av. Fattiga kvinnor och barn drabbas ofta särskilt hårt. Kvinnor producerar 75% av alla livsmedel i Afrika och bidrar med 90% av den tid som åtgår för att bereda dessa livsmedel för konsumtion. När jordens produktivitet avtar p.g.a. jorderosion och bristen på brännved och andra skogsprodukter tilltar som en följd av avskogning drabbas därför framförallt kvinnorna - och därigenom barnen.

Idag är många fattiga människor beroende av biomassa för sin energiförsörjning, även i städerna. De framtida energisystemens utformning, med utgångspunkt i miljökraven, blir avgörande för utvecklingsmöjligheterna för stora grupper fattiga.

Fattigdom innebär ofta brist på produktiv mark. Bristen på odlingsbar mark, orsakad av befolkningstillväxten och den ojämna jordfördelningen, leder bl.a. till en expansion av odling i ekologiskt känsliga områden i u-länderna. De fattiga människorna utan mark tvingas odla upp dessa områden i brist på alternativ.

Många av världens fattigaste människor lever i områden där vattenbrist är ett allvarligt problem. Situationen - i synnerhet för de fattiga, som redan idag är de som ofta har svårast att få tag på vatten - hotar att förvärras där tillgången till rent vatten minskar till följd av föroreningar och överkonsumtion i förhållande till tillgången.

Förlust av biologisk mångfald är ett globalt problem som också har en bäring på fattiga människor, ett problem som ännu inte studerats tillräckligt. Det består dels i förlusten av organismer som ger människan en "ekologisk

service", t.ex. som nedbrytare av organiskt material i jordbruksjord eller som grunden för näringskedjor i en kustmiljö, dels i förlusten av arter som används direkt av människor, inklusive genetiska varianter som är anpassade till lokala odlingsförutsättningar. För många fattiga människor i u-länderna spelar vilda växt- och djurarter en stor och ibland avgörande roll - människorna drabbas direkt av artutrotningen därför att de är beroende av många av naturens produkter för sitt uppehälle och välbefinnande. I t.ex. Ghana är 3/4 av befolkningen beroende av vilt, fisk, insekter, snäckor, m.m. som sin huvudsakliga proteinkälla. I Nigeria utgör vilt 20% av proteinintaget hos landsbygdsbefolkningen. Människor i Indien använder nära 1000 vilda arter som mediciner.

Urban miljö och föroreningar

Urbaniseringen sker i allt snabbare takt i u-länderna och kommer att fortsätta med oförminskad styrka. År 2015 beräknas i genomsnitt mer än halva befolkningen i u-länderna bo i städer (3,5-3,9 miljarder människor). En stor och växande del av u-ländernas stadsbor kommer att höra till de fattiga, eller fattigaste, grupperna i samhället, i vilka kvinnor och barn dominerar. Dessa grupper lever ofta i en direkt hälsovådlig livsmiljö i städernas växande slumområden, utan tillgång till rent vatten och tillräckliga sanitära anordningar, bristfälliga bostäder, närhet till avfallstippar och starkt förorenad inandningsluft. Spädbarnsdödligheten är ofta 2-5 gånger högre i slumområden än i andra bostadsområden i städerna. Ett ökande antal fattiga drabbas således av en rad närmiljöproblem, vilka bidrar till att fördjupa människors fattigdom, inte minst därför att ohälsa ofta är förknippad med minskad förmåga till kroppsarbete.

Förorenat vatten leder också till mycket allvarliga hälsoproblem särskilt för de fattigaste grupperna. Enligt WHOs beräkningar avlider varje år mellan 10 och 25 miljoner människor av sjukdomar relaterade till otjänligt vatten och UNICEF uppskattar att ca 5 miljoner barn dör varje år till följd av diarrésjukdomar kopplade till ohygienisk miljö och förorenat vatten. Dessa hälsoproblem betingas av miljöföroreningar och kan bara lösas genom förbättrad vattenkvalitet och omgivningshygien.

Till detta kommer en annan urbanrelaterad miljöproblematik, nämligen de kostnader som kommer att förknippas med försök att sluta materialkretsloppen: Näringsämnen o.a. från jordbruket måste återföras till jordarna sedan jordbruksprodukterna konsumerats i staden - nu försvinner t.ex. kolatomerna ut i havet eller upp i atmosfären i stället för att fungera som byggstenar i den framtida livsmedelsproduktionen. Detta miljöproblem kommer på sikt att drabba den jordbrukande befolkningen på landet, fr.a dem som inte har råd med gödningsmedel.

Industriföroreningar är ett växande problem i u-länderna. Många industrier använder föråldrad teknik som utgör ett allvarligt hot mot miljön. Redan idag är utsläppen betydande på vissa håll. De fattiga drabbas direkt och indirekt. De

utsätts för hälsorisker därför att de ofta bor nära utsläppskällorna. De drabbas också indirekt genom att förorenande ämnen minskar produktiviteten i fiske och jordbruk. En ofta okontrollerad användning av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket leder till förgiftningsrisker för människor och miljö. Inte minst i Latinamerika har de fattiga jordbruksarbetarna utsatts för kemiska medel utan att kunna skydda sig och utan att ha kunskap om effekter och farlighet.

Befolkningsökningen och försörjningsbördan

Fattigdom innebär ofta höga födelsetal. Fattiga människor tenderar att ha fler barn än de mer välbeställda i u-länderna. Faktorerna bakom detta, bl.a. de ekonomiska, varierar mycket. Fattigdom bidrar på många håll till den höga befolkningstillväxten vilken i sin tur bidrar till att öka trycket på naturresurserna - *ofta med ökad miljöförstöring och ökad fattigdom som följd.*

Det är viktigt att betona den snabba befolkningstillväxten som en viktig faktor bakom miljöförstöringen i u-länderna. Närmare en miljard människor kommer att läggas till världens befolkning enbart under 1990-talet och nästan hela denna ökning kommer att äga rum i u-länderna. I många områden där befolkningstrycket redan är högt i förhållande till bärkraften sker tillväxten så snabbt att brukningsmetoderna inte hinner anpassas. Följden blir att trycket på natur-resursbasen, liksom fattigdomen, ökar. Den långa bromssträckan för fortsatt befolkningstillväxt, även i ett hypotetiskt läge med snabbt minskande barnkullar, innebär att intensivare åtgärder för att minska befolkningstillväxten, måste sättas in nu för det ska vara möjligt att rädda miljön och minska fattigdomen i u-länderna.

En fortgående miljöförstöring leder ofrånkomligen till att resursbasen krymper - *i en värld som skall försörja ytterligare närmare 100 miljoner människor varje år* med mat och vatten, bränsle och bostad. Ovanpå detta skall de resurskrav läggas som blir följden av den eftersträvade välståndsökningen.

En del av de miljöproblem som vi observerar i u-länderna idag är likartade i-världens miljöproblem, men det allt starkare befolkningstrycket, de annorlunda ekologiska förutsättningarna i u-länderna och en mer ojämlik resursfördelning innebär att motsvarande miljöproblem i många fall blir betydligt allvarligare i u-länderna och för den fattiga majoriteten.

Säkerhet, sårbarhet och miljöflyktingar

Miljöförstöringen och tillgången på naturresurser kommer allt oftare att utgöra grogrund för uppkomsten av nationella och internationella konflikter. Behovet av externa naturresurser tvingar världens nationer att samverka med varandra, *välvilligt eller destruktivt. Bristen på naturresurser och förslitningen av miljön* har i flera av världens länder redan lett till allvarlig politisk och social oro, till nationella och mellanstatliga konflikter och krigshandlingar. De fattigaste drabbas ofta hårdast av stridigheterna och miljöeffekter kan dessutom uppstå

sekundärt när människor måste fly undan oroligheter. Insatser för ett hållbart nyttjande av naturresurser blir en viktig motvikt för att stärka nationell och internationell säkerhet och kan bidra till att avvärja förödande konflikter.

Miljöförstöringen exponerar också de fattigaste för ökade risker för naturkatastrofer och svält. Så hade t ex svältkatastroferna i Etiopien på 80-talet sina rötter i en omfattande miljöförstöring. Översvämmningar har delvis orsakats av avskogning "uppströms". Under senare år har begreppet miljöflyktingar myntats. Miljontals människor - en uppskattning (se nedan) anger att det f.n. kan röra sig om 25 miljoner människor, framför allt i Afrika men också på andra håll, har flytt från sina hem därför att naturen inte längre kan försörja dem.

Miljöflyktingar Det finns minst 25 miljoner miljöflyktingar i världen idag. De finns huvudsakligen i Afrika söder om Sahara, fr.a i Sahelområdet och Afrikas horn, på indiska halvön, i Kina, Mexiko och centralamerika. Antalet kan mycket väl komma att fördubblas till år 2010, om inte förr - ett ökande antal fattiga människor åstadkommer ett allt större tryck på miljön. Antalet kan komma att växa ännu snabbare om den globala klimatförändringen blir verklighet. En höjning av havsytan, översvämningar av kustområden, torka och andra förändringar i förutsättningarna för jordbruk kan leda till att så många som 200 miljoner människor kan tvingas fly undan omöjliga miljöförhållanden. I Afrika söder om Sahara återfinns redan hälften av alla miljöflyktingar. Trots framsteg när det gäller t ex markvård (Kenya, Etiopien), småskaligt jordbruk (Nigeria, Zimbabwe), återbeskogning (Tanzania, Malawi) och familjeplanering (Kenya, Zimbawe, Botswana) är prognosen för år 2010 för denna del av Afrika inte ljus. Regionens befolkning beräknas öka till nästan 900 miljoner människor, 51 % mer än 1995. Tio länder med sammanlagt över 400 miljoner människor kommer då troligen att lida av kronisk vattenbrist. I sex länder med en sammanlagd befolkning på 350 miljoner människor kan åkerjorden per person vara nere i 0,5 hektar i genomsnitt och per capita-produktionen av mat riskerar att ligga så mycket som 20 % under 1990 års nivå, vilken var otillräcklig redan den. Antalet undernärda människor kan komma att växa till 300 miljoner med 100 miljoner utblottade beroende av mat genom nödhjälp. Bristen på mat i Afrika söder om Sahara kan 2010 komma att vara 100 miljoner ton, vilket kan jämföras med att det totala matbiståndet var 13 miljoner ton i hela världen 1994. Källa: **Myers, N.: Environmental Exodus;** Climate Institute, 1995, Rapporten, som är den första grundliga om miljöflyktingproblematiken, finansierades bl a av Sida.

5. Att beakta - några övergripande slutsatser

En viktig implikation av kopplingarna mellan miljö och fattigdom är att satsningar på miljön i många fall är synonymt med satsning på utveckling för de fattigaste i u-länderna. Miljöförstöringen utgör på många håll ett växande hot mot fattiga människors försörjningsmöjligheter. Om inte denna miljö-

förstöring hejdas kommer framtiden att bära med sig ännu mer fattigdom än nuet. Skyddet av miljön är därför inget lyxmål, något som de fattiga kan börja bekymra sig om när de lever ett liv i bekvämlighet och trygghet. Det är i många fall en fundamental förutsättning för framtida överlevnad och utveckling.

Däremot kan det finnas ett motsatsförhållande mellan kortsiktiga och långsiktiga åtgärder i en situation med begränsade resurser. Skall vi avhjälpa svält idag eller förebygga svält i morgon? Denna motsättning mellan kort och lång sikt är en del av utvecklingsproblematiken som sådan, både för staten och individen - men den är särskilt uppenbar i samband med miljöproblem. På kort sikt kommer skyddet av miljön i vissa fall att förorsaka kostnader. Många av de positiva konsekvenserna av att skydda miljön är emellertid ofta uppenbara först i ett långsiktigt perspektiv - när de ackumulerade effekterna av förorenande utsläpp passerar tröskeln för vad naturen tål. Vid det laget kommer många av dagens beslutsfattare att vara döda. Incitamenten för dessa beslutsfattare - även i demokratiska system - att idag fatta de svåra, men på lång sikt nödvändiga, besluten är därför små.

Det är också viktigt att uppmärksamma att det kan finnas ett motsatsförhållande mellan olika individers nytta respektive kostnader av att skydda miljön. Fattiga människor eller grupper är ibland de som direkt drabbas av de kortsiktiga kostnaderna för att skydda miljön. Exemplen är många: Fattiga människor som berövas sina utkomstmöjligheter därför att skogen de lever i förvandlas till naturreservat, svedjebrukare som tvingas flytta till andra områden för att minska trycket på marken, slumbefolkning som tvingas iväg för att kåkstäder skall rivas, m.m. Det är av stor vikt att beakta den eventuella förekomsten av motsättningar mellan de fattigas omedelbara behov och det långsiktiga behovet av att skydda miljön - också detta med tanke på de fattiga - när miljöinsatser utformas.

Ett undanröjande av fattigdom är inte ett tillräckligt villkor för att lösa miljöproblem. Fattigdomen samverkar med en rad andra faktorer i skapandet av den miljöförstöring vi observerar i u-länderna. Det är fattigdomen i kombination med dessa andra orsaker som skapar miljöförstöringen. Så länge dessa orsaker kvarstår kommer människor, rika såväl som fattiga, i u-länderna att fortsätta att belasta sin miljö. Dessa orsaker innefattar framförallt:

- Brister i ägande- och nyttjanderätter till naturresurser;
- Skev jordfördelning;
- Den höga befolkningstillväxten;
- Felaktig ekonomisk politik;
- Marknadsmisslyckanden;
- Bristande kunskap;
- Frånvaro av demokratiska kontrollinstrument.

Dessa faktorer kan i större eller mindre utsträckning kopplas till fattigdom. De är emellertid inte enbart relaterade till fattigdomsproblem och bidrar också till miljöförstöring som drabbar alla.

En slutsats är vidare att ekonomisk utveckling för de fattigaste i vissa fall är en förutsättning för att hejda miljöförstöringen. Existensen av ett orsakssamband från fattigdom till miljöförstöring innebär dock inte, såsom framhållits ovan, att u-ländernas miljöproblem skulle upphöra automatiskt om de blev lika rika som i-länderna. Detta är en fåfäng tanke. Budskapet är att ett undanröjande av extrem fattigdom genom tillväxt och/eller omfördelning av resurser oftast är en förutsättning för att stoppa miljöförstöringen. De fattiga måste ges resurser och kunskap att skydda sin miljö - för deras egen skull. Ekonomisk tillväxt för det stora flertalet, av den typ vi sett i västvärlden, är däremot i minst lika hög grad ett hot mot miljön i u-länderna som en lösning på miljöproblemen. Ekonomisk tillväxt är nödvändig i tredje världen, men den måste ske inom ramen för en hållbar utveckling - en utveckling inom ramen för ekosystemens bärkraft.

En framgång i kampen mot de globala miljöhoten kräver att de politiska, ekonomiska och sociala systemen utformas så att människans villkor och sociala förutsättningar är i samklang med hållbar utveckling. Hållbar utveckling är inte möjlig i en värld som präglas av djupa ekonomiska och sociala orättvisor, i vilken en miljard människor lever i djupaste fattigdom. Detta synsätt kommer till uttryck i Riodeklarationens femte princip, som anger att "I syfte att minska skillnaderna i levnadsvillkor och för att bättre tillgodose behoven hos majoriteten av jordens befolkning måste alla stater och folk samarbeta i den angelägna uppgiften att utrota fattigdomen, vilket är en förutsättning för hållbar utveckling". En rättvis och rimlig fördelningspolitik erfordras följaktligen både på nationell och internationell nivå.

Marknadskrafterna tar inte självklart tillräcklig hänsyn till vare sig miljöförstöring eller de fattigas villkor. Både statens och marknadens roller måste därför uppmärksammas när miljöpolitik skall utformas och fattigdomsbekämpning genomföras. Miljöekonomiska analysinstrument och styrmedel, social analys i förhållande till miljöproblemen, liksom institutionsutveckling på miljöområdet blir allt viktigare, för att inte säga nödvändiga, för att hantera miljörelaterade fattigdomsproblem.

6. Hur hantera

Tre kategorier

Från praktiska utgångspunkter kan insatser som syftar till att utnyttja sambandet miljö/utveckling för att både förbättra den mänskliga välfärden och miljötillståndet delas in i tre olika kategorier:

- Insatser för resursutveckling, som syftar till att förbättra den materiella situationen och produktionsmetoderna för de fattiga och därmed möjlighet att "investera" i framtiden - något som gör det möjligt för de fattiga att undvika att konsumera naturkapitalet.

- Insatser för mänsklig utveckling, t.ex. hälsa, näringsintag och utbildning, som minskar befolkningsökningen, förbättrar resursutnyttjandet och gör rationella val av resursutnyttjande möjligt.

- Insatser för politisk utveckling som säkerställer att utvecklingen når de behövande genom att ge de fattiga röst och inflytande och som skapar de rätta incitamenten i den ekonomiska politiken så att ett miljövänligt och hållbart handlande främjas.

Strategi

En strategi för fattigdomsbekämpning, som också tillgodoser miljömål, bör innehålla följande element:

- Effektivt nyttjande av arbetskraft, vilket är de fattigas förnämsta tillgång.

- Ägarskap till fysiska tillgångar, naturresurser och annat kapital, t.ex. genom att reglera markägorätt.

- Öka avkastningen av de fattigas olika typer av kapital, t.ex. genom att tillhandahålla infrastruktur som vägar och allmänna kommunikationer, överkomliga kreditvillkor och teknologi.

- Utveckling av det mänskliga kapitalet genom tillgång till förbättrad hälsovård, näringsintag och utbildning.

- Förbättrade levnadsvillkor, t.ex. genom att tillhandahålla rent vatten och sanitära anordningar.

- Ökad miljökunskap och utbyggda miljöinstitutioner.

Kritiska insatsområden

Enligt utredningen "Hållbart bistånd" framstår följande insatsområden som särskilt kritiska i ett bistånd med fattigdomsinriktning som syftar till hållbar utveckling:

* Mat- och vattenförsörjning/naturresursbasen
  - vattenresurser/-användning
  - hållbart jordbruk

- marin miljö/kustområdet
- biologisk mångfald
- skog

* Urbana miljöproblem
  - avfall/avlopp
  - transporter
* Kapacitetsutveckling
  - institutionsutveckling
  - utbildning, undervisning
  - miljöekonomi
  - enskilda organisationer
* Energisystem
* Befolkningsutveckling

Två övergripande områden, som i perspektivet hållbar utveckling - både från sociala utgångspunkter och med tanke på kraven på ett hållbart nyttjande av naturresurser - framträder som fundamentala för fattiga människors överlevnad och möjligheter till en bättre tillvaro. Det första är vatten- och matförsörjningen, som betingas av naturresursbasen. Det andra är de miljöproblem som är förknippade med den snabba urbaniseringen, särskilt avfalls-/avlopps-/föroreningsproblemen. Dessutom bör bistånd till kapacitetsutveckling, kompetensuppbyggnad och institutionsutveckling på miljöområdet inta en framträdande plats.

Insatserna måste bygga på lokal medverkan, inflytande och "ägarskap" när det gäller åtgärderna inom ramen för demokratiska politiska system på lokal och central nivå. Utvecklingen av sådana system måste främjas. Slutligen måste befolkningsutvecklingen ägnas särskild uppmärksamhet, dels med tanke på försörjningsuppdraget enligt det första huvudområdet, dels med tanke på sexuell och reproduktiv hälsa, inklusive faktiska möjligheter möjligheter till familjeplanering.

Det är viktigt att öka medvetenheten om att sambanden mellan miljö och fattigdom är olika för olika miljöproblem, i olika geografiska områden, för olika samhällsgrupper och för kvinnor och män inom dessa grupper. Därför måste en övergripande analys alltid kompletteras med analys på land- och lokalnivå innan specifika insatser för att lösa miljö- och fattigdomsproblemen utformas. Detta kan bl.a. göras inom ramen för de miljöprofiler som Sida producerar för de svenska programländerna. Behovet av intressentgruppsanalys måste understrykas också i relation till miljöproblematiken - kvinnor är t.ex. ofta primära aktörer i dessa sammanhang.

Litteratur

Abiri, Elisabeth (ed.) : Miljoner på flykt, World House Papers, University of Gothenburg, Gothenburg 1992.

UN: UNCED - United Nations Conference on the Environment and Development, Agenda 21, Department of the Environment and Natural Resources, Stockholm 1993.

Hardoy, J. E., Mitlin, D., Satterthwaite, D.: Environmental Problems in Third World Cities, Earthscan Publications Ltd, London 1992.

Harrison, Paul: The Third Revolution, Penguin Books, London , 1993.

Myers, Norman: Ultimate Security - The Environmental Basis of Political Stability, W.W. Norton & Company, London 1993.

Myers, Norman: Environmental Exodus - An Emergent Crisis in the Global Arena, Climate Institute, Washington, 1995.

Persson, S., Segnestam, M., Wijkman, A.: Hållbart bistånd - Det Svenska biståndet efter UNCED, Rapport från arbetsgruppen för hållbart bistånd, Stockholm, Ds 1994:132.

Persson, S., Segnestam, M., Wijkman, A.: Sustainable Aid - Swedish Development Assistance after UNCED, Report from the Working Group on Aid for Sustainable Development, Stockholm, Government Report Ds 1994:132.

SIDA: Miljö och Fattigdom - Handlingslinjer för SIDA's bistånd, SIDA, Stockholm, 1991.

SIDA: Poverty, Environment and Development - Proposals for Action, Stockholm, 1991.

SIDA: Workshop on Gender and Water Resources Management. Lessons learned and Strategies for the Future. Gender and Water Resources Management, report from a seminar held in Stockholm 1-3 December 1993.

WHO: Report of the Commission on Health and Environment - Our Planet, Our Health, WHO, Geneva, 1992.

The World Bank: World Development Report 1992 - Development and the Environment, Oxford University Press, New York, 1992.

The World Bank: Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty - Progress and Challenges, Washington D.C., 1993.

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel. 08-698 50 00 Fax. 08-20 88 64