

Internationellt program för biologisk mångfald (IPBM), 2002-2004

1. Sammanfattning

Den biologiska mångfalden¹ är grunden för allt mänskligt liv – den spelar en avgörande roll för människors överlevnad och är en förutsättning för en hållbar utveckling. Det finns en direkt koppling mellan biologisk mångfald och möjligheten för ett ekosystem² att fungera och leverera ekosystemtjänster, dvs de tjänster naturen utför som kan uppfattas som fördelaktiga för det mänskliga samhället som vattenrening, produktion av mat eller nedbrytning av föroreningar.

Fattiga människor i Syd, speciellt landsbygdsbefolkningen, är ofta direkt beroende av naturresurserna i sin närmaste omgivning för sin överlevnad. De flesta av världens 1.3 miljarder extremt fattiga människor lever i länder som är ekonomiskt fattiga men har en rik biologisk mångfald³. En utmaning i utvecklingssammanhang är att förverkliga möjligheterna för sustainable livelihoods (hållbara försörjningssystem) som den existerande biologiska mångfalden erbjuder och som utgör en potential för att förverkliga utvecklingsmålen avseende minskad fattigdom.

Konventionen om biologisk mångfald trädde i kraft 1993. Regeringar som skrivit under konventionen åtar sig att vidta åtgärder nationellt och internationellt för att uppnå konventionens tre huvudmål: bevarande, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av världens biologiska mångfald. Genom att Sverige skrivit under och ratificerat konventionen ställs krav på medverkan

¹ Biologisk mångfald - I Konventionen om biologisk mångfald definieras biologisk mångfald som variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.

² Ekosystem - summan av de arter som lever i ett system samt den abiotiska (fysiska, icke levande) miljön som de lever i och det utbyte de levande varelserna har med varandra och med den abiotiska miljön.

³ Koziell, I., Diversity not Adversity, DFID, IIED, 2001

från Sida genom ett aktivt förhållningssätt i form av policy-arbete samt att bidra till insatser som stöder dess mål.

För att kunna arbeta strategiskt med biomångfalds-frågorna och för att ge dessa frågor den vikt den hållbara utvecklingen kräver behöver Sida förstärka sin verksamhet genom att utveckla ett internationellt program för biologisk mångfald baserat på en förstärkt extern resursbas. Programmet behöver täcka in följande områden:

- Integrering av biomångfaldsaspekter i analys och genomförande av insatser i Sidas internationella utvecklingssamarbete
- Rådgivning till Sida i samband med hantering av insatser samt egen insatshantering
- Rådgivning via Sida till regeringskansliet
- Utveckling av svensk resursbas

I samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet har riksdagen inrättat ett Centrum för biologisk mångfald (CBM). CBMs verksamhet framhålls av SLU alltmer som en viktig del av universitetets kärnverksamhet. CBM arbetar med biomångfaldsfrågorna utifrån ett gediget baskunnande i ett brett samhälleligt sammanhang. CBM har ett uttalat intresse för internationellt samarbete och för samverkan med Sida.

Hörnstenarna i CBMs internationella verksamhet utgörs idag av ett Sida-stött tvåårigt magisterprogram i biodiversitet med deltagande från utvecklingsländer, samt ett SAREC-finansierat forskningsprogram om hållbart nyttjande av naturresurser i Östafrikas torrskogar. CBM medverkar även i ett holistiskt utbildningsprojekt om miljöstöd och markanvändning i utvecklingsländer, tillsammans med bl.a. Uppsala universitets evolutionsbiologiska centrum (EBC) och institutionen för systemekologi vid Stockholms universitet. Samarbetsavtal har slutits med Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) i Costa Rica och med Sokoine University of Agriculture (SUA) i Tanzania. Dessa är två strategiska partners som CBM, efter omfattande planering, ämnar etablera ett långsiktigt samarbete med inom utbildning och forskning. Planeringsarbetet har finansierats genom medel från SLUs internationella byrå samt från Programkontorets Linné-Palme-program. Syftet är även att knyta lämpligt institut i Sydostasien till detta nätverk så att "noder" i tre olika Syd-regioner erhålls. Asien-noden etableras i nuläget genom deltagande i SLUs tvärvetenskapliga forskningssamarbete rörande agroforestry, med CGIAR-institutet ICRAF. Temat agroforestry ter sig speciellt lämpligt eftersom detta hör till såväl CATIEs som SUAs specialämnen. Detta gör förutsättningarna gynnsamma för korsbefruktning i ett Syd-Syd-perspektiv mellan noderna.

CBM har ett nationellt mandat att initiera och samordna forskning och utbildning rörande biologisk mångfald, har direkt kontakt med såväl forskning

som tillämpning och har en bredd som sträcker sig från bevarandeproblematik till ekonomiska och sociala aspekter och från genressurser till ekosystemtjänster. CBM uppfyller därför de krav som bör ställas på den institution där programmet ska placeras. Genom detta PM föreslås att ett internationellt program för biologisk mångfald kallat Internationellt program för biologisk mångfald (IPBM) skall placeras vid CBM och att Miljöpolicyenheten och CBM skall ingå överenskommelse för särskilt uppdrag inom ramen för Sidas och SLUs samarbetsavtal.

Föreslagen programperiod är, till att börja med, 2002-2004. För första året föreslås att SEK 703, 293 ska tas i anspråk för programmet. Total budget för programmet, 2002-2004, är SEK 6,510,563.

2. Problembeskrivning - eller underliggande skäl till varför Sida bör prioritera att arbeta med biodiversitetsfrågor

Miljömässigt hållbar utveckling

Den biologiska mångfalden är grunden för allt mänskligt liv – den spelar en avgörande roll för människors överlevnad och för en hållbar utveckling. Det finns en direkt koppling mellan biologisk mångfald och möjligheten för ett ekosystem att fungera och leverera ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster kan beskrivas som alla tjänster naturen utför vilka kan uppfattas som fördelaktiga för det mänskliga samhället. Sådana tjänster är t ex produktion av mat, stabilisering av klimat, kretsloppet av näringsämnen, vattenrening och nedbrytning av föroreningar⁴.

En rad forskare⁵ är överens om att det finns en klar koppling mellan biologisk mångfald och möjligheten för ett ekosystem att fungera och leverera ekosystemtjänster. En mångfald av organismer är centrala för att ekosystemet ska fungera, vilket människan och vår framtid är beroende av.

Sårbarheten hos nyckelstrukturerande processer i ekosystemet beror även det på antalet alternativa arter som kan ta över en speciell funktion när ett ekosystem störs. Det är den funktionella mångfalden som bestämmer hur resiliens⁶ ett ekosystem är. De minst resilienta eller mest känsliga delarna av näringskedjor, energiflöden och biokemiska kretslopp verkar vara de där

⁴ Cairns, JR, J.,Pratt, R., 1995, The relationship Between Ecosystem Health and Delivery of Ecosystem Services, Springer Verlag, Berlin.

⁵ Cairns, Pratt, Folke, Holling, Perrings mfl.

⁶ Resiliens – det finns två definitioner av resiliens, dels en definition som beskriver kapaciteten hos ett ekosystem att återhämta sig (återgå till det ursprungliga jämviktsläget) efter en störning (oftast mäter man hur lång tid återhämtningen tar) dels en definition som används här där resiliens beskriver mängden störning som kan absorberas innan systemet går över till ett annat jämviktsläge; en annan struktur där ekosystemet uppför sig /fungerar(är konstruerat) på ett annat sätt, t ex att systemet omvandlas från gräsmark till öken (Hollings definition).

antalet arter som utför en speciell funktion är väldigt få⁷. Ett ekosystems bärkraft bestäms även av hur resilient ett ekosystem är.

Nittiofem procent av jordens landyta nyttjas för jordbruk, skogsbruk och mänskliga bosättningar⁸. Det är där vi hittar den största delen av världens biologiska mångfald. Det är därför viktigt att också prioritera dessa miljöer och produktionsområden vid bevarande av biologisk mångfald. Men nationalparker och naturreservat är även de viktiga, framförallt som genpool-områden där biodiversiteten ska kunna finnas som bas för vidare utveckling, och förstås samtidigt användas av den lokalbefolkning som lever där, men som bör skyddas för exploatering i vidare bemärkelse i form av t ex gruvsdrift, oljeutvinning etc.

Biologisk mångfald på dess olika nivåer från genetisk mångfald till populationer, arter, funktionell mångfald⁹ och ekosystem minskar fort idag. Detta påverkar försörjningsmöjligheterna för människor såväl i Syd som i Nord.

Biodiversitetsfrågorna är gränsöverskridande i den bemärkelsen att de berör fattighedsfrågor, matsäkerhet, miljömässigt hållbar utveckling, hälsa, mänskliga rättigheter och handel. Hanteringen av frågor som rör biologisk mångfald är således avgörande för möjligheterna att åstadkomma en hållbar utveckling.

Fattigdom och livsmedelssäkerhet

Fattiga människor i Syd, speciellt landsbygdsbefolkningen, är ofta direkt beroende av naturresurserna i sin närmaste omgivning för sin överlevnad. De flesta av världens 1.3 miljarder extremt fattiga människor lever i länder som är ekonomiskt fattiga men har en rik biologisk mångfald¹⁰. En utmaning i utvecklingssammanhang är att förverkliga möjligheterna för sustainable livelihoods (hållbara försörjningssystem) som den existerande biologiska mångfalden erbjuder och som utgör en potential för att förverkliga utvecklingsmålen avseende minskad fattigdom.

Biodiversitet tillgodoser mänskliga behov av mat, mediciner, råmaterial till industri, livskvalité samt inte minst livsmedelssäkerhet. Den biologiska variationen hos husdjur och odlade växter är nödvändig för långsiktigt hållbar jordbruksproduktion. Den genetiska mångfalden hos odlade växter och djur, t ex i lantsorter och lokalt anpassade grödor, är en viktig resurs för en fortsatt

⁷ Holling C.S., Schindler, Walker, Roughgarden, 1995, Biodiversity in the functioning of ecosystems: an ecological primer and synthesis, Cambridge University Press

⁸ Pimentel et al 1992, Conserving Biological Diversity in Agricultural/Forestry systems, BioScience Vol.42 No.5

⁹ Funktionell mångfald - alternativa arter som utför samma funktion

¹⁰ Koziell, I., Diversity not Adversity, DFID, IIED, 2001

vidareförädling av grödorna eller boskapen, för ökad matproduktion eller som resurs att hämta material från om en gröda drabbas av en sjukdom eller om grödan behöver vidareförädlas pga nya omständigheter som t ex klimatförändringar.

Det är framför allt den fattiga befolkningen i Syd som förvaltar de genetiska resurserna och de är beroende av dem för sin utveckling. (Men även vi i Nord är beroende av denna genetiska mångfald för vår utveckling t ex för livsmedelsproduktion.) I tredje världen finns en stor del av de så kallade Vavilov-centran, områden som är synnerligen rika på olika varianter och former av kulturväxter och deras närmaste släktingar. En del av detta material försöker man i dag bevara i genbanker (ex situ). Bevarande och utveckling in situ, i fält, i samarbete med småjordbrukarna är dock även det viktigt dels för att bevara den genetiska mångfalden i den naturliga livsmiljön och under den naturliga utveckling som både miljön och småjordbrukare bidrar till, dels för att grödor som utvecklas tillsammans med dem som brukar dem skapar en utveckling av jordbruksgrödorna som jordbrukaren själv äger, dvs där jordbrukaren inte blir beroende av t ex utsädesföretag utan kan styra över sin egen utveckling. Detta kan leda till minskad sårbarhet och, om man lyckas länka teknisk kunskap med genresurser och traditionell kunskap, är viktigt ur fattigdomssynpunkt. Detta kan var extra viktigt i en speciell fas i utvecklingen, och med den fattige bonden som målgrupp.

Det är även viktigt att notera genderfrågorna i samband med kunskap och användning av de biologiska resurserna. I ett land som Zambia är 80 % av jordbrukarna kvinnor. Det är även kvinnorna som har kunskapen och känslan för utsädet, dvs selekteringsförmågan för att välja ut utsädet som ska sås nästa år eller vidareförädlas.

Hälsa

En stor variation av växter och djur är livsnödvändiga för en hälsosam kosthållning inkl. alla de näringsämnen människan behöver. En fungerande biologisk mångfald i de kustnära ekosystemen utgör t ex en förutsättning för proteinförsörjningen för uppskattningsvis ett par miljarder människor i världen, en stor del av dem fattiga.

Biologisk mångfald i form av t ex våtmarker renar även vattnet, vilket kan motverka spridning av sjukdomar. Ett jordbruksekosystem som tar hänsyn till biologisk mångfald och är diverst behöver mindre insatsmedel (i form av t ex bekämpningsmedel) än monokulturjordbruk och mindre rester av dessa insatsmedel finns då i t ex vattendrag vilket kan vara hälsovådligt.

Produkter från växter och djur är basmaterial för mediciner, som genetiskt material för läkemedelsforskning. 80% av människorna i tredje världen är beroende av traditionell medicin, av vilken 85 % kommer från växtextrakt.

Sårbarhet

De sociala och ekonomiska värdena av den biologiska mångfalden och de ekologiska tjänsterna blir allt viktigare med ökande befolkning, folkförflyttningar och ökad påfrestning på miljön genom förändrade konsumtionsmönster och produktionssätt. Biologisk mångfald spelar t ex en viktig roll i både lindring av och anpassning till klimatförändringar. Till exempel fungerar skogsekosystem som koldioxidsänkor och reglerar vattenflödet, mangrove skyddar terrestra landområden mot stranderosion och stormvågor, en bred variation i vilda och odlade växter ger en större möjlighet för framtida anpassningar som behövs vid t ex naturkatastrofer och klimatförändringar, vilket är viktigt för matsäkerheten. Minskad sårbarhet kan skapas genom att minska riskerna t ex genom att bibehålla lokalt anpassade grödor eller stödja ekosystemets funktioner t ex genom att bibehålla vegetation på sluttningar för att minska erosion och markförstöring eller för att minska översvämningsrisk.

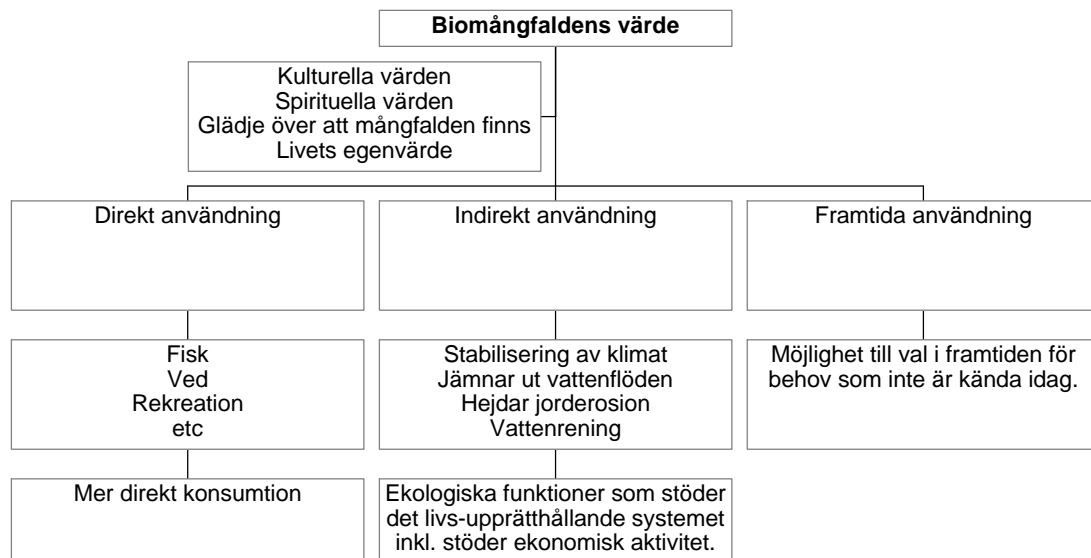


Bild 2. Värden av den biologiska mångfalden, från "Handbook of Incentive Measures for Biodiversity: Design and Implementation", OECD, 1999.

Ekonomiskt och politiskt värde

Ungefär 40 % av den globala ekonomin är baserad på biologiska produkter och processer¹¹. Biodiversitet är basen för en vidd av ekonomiska aktiviteter, för lokal, regional och internationell marknad i form av mat, ekoturism mm. Som beskrivs ovan utför biodiversiteten en rad ekosystemtjänster åt människan, i ett hälsosamt ekosystem, men som kan degraderas när den biologiska mångfalden minskar. Hela jordens ekosystemtjänster har av några

¹¹ Koziell, I., Diversity not Adversity, DFID, IIED, 2001

forskare värderats till 33 USD triljoner/år¹². Detta kan jämföras med den globala BNPn som året då studien utfördes, 1997, uppgick till 18 triljoner USD. Studien har skapat mycket diskussioner då vissa forskare anser att beräkningarna inte är riktigt korrekta, men att värdet är stort är man ense om.

Det ekonomiska värdet av den biologiska mångfalden och kopplingen till politik och handel åskådliggörs i debatten kring genresurserna som diskuteras med hög prioritet i fora som Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om Traderelated Aspects on Intellectual Property Rights (TRIPS), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Intellectual Property Organization (WIPO), Konventionen om biologisk mångfald (CBD), United Nations Food and Agriculture Organizations (FAO) nyligen slutförda fördrag om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk mfl. Kontroll över genresurserna och fördelning av de vinster som uppstår vid dess användning är komplicerade frågor och berör ett stort antal vitt skilda politikområden. Det ställer särskilda krav på att stater bedriver en sammanhållt politik i de olika internationella avtal och fora som nämns ovan.

Mänskliga rättigheter – rätt till sin utveckling

Biodiversitetsfrågan är en MR/demokrati-fråga. Den internationella debatten kring Konventionen om biologisk mångfald (CBD) berör bl a rätten till de genetiska resurserna, rätten till mat, rätten till hälsa, rätten till sina traditioner och legalt skydd av nedärvd kunskap relaterad till genetiska resurserna mm. De internationella regelverken påverkar bl.a. tillträde till utsäde för småbönder i tredje världen och har därmed direkt bäring på matproduktionen och matsäkerheten för dessa, se även ovan. Småbönderna, som redan är utsatta efter kraftigt minskade subventioner i samband med den ekonomiska liberaliseringen, blir än mer sårbara. Frågan är mao av stor vikt för Syd då det handlar om t ex hur bönder som förvaltat sina genetiska resurser, t ex utsäde eller medicinalväxter, ska få tillgång till vinster från det när företag idag vidareförädlar och eventuellt patenterar det. Det är även viktigt att positionerna inte låses och att forskare fortfarande ska kunna få tillgång till materialet för allmänhetens nytta. Dessutom påverkas fattiga människors tillgång till bra och billiga mediciner vilket har en avgörande effekt på folkhälsan i många u-länder.

Kulturellt värde

Biologisk mångfald utgör hjärtat i många kulturer och bysamhällen anser på många platser att den biologiska mångfalden är ett av de viktigaste kulturella arven. Det finns nära samband mellan bevarande av traditionella kulturer och upprätthållandet av specifika delar av biologisk mångfald där bevarandet av den biologiska mångfalden är länkad till bevarandet av den traditionella kunskapen och vice versa.

¹² Costanza et al. The value of the world's ecosystem services and the natural capital, NATURE, Vol. 387, 1997.

Deltagande

Det är viktigt att alla processer knutna till biomångfaldsfrågan genomsyras av deltagande av de som brukar och lever direkt av den biologiska mångfalden, för bevarande, för hållbart nyttjande och för rättvis fördelning av vinster från nyttjande av den biologiska mångfalden. Lokalbefolkningar har ofta en unik kunskap om den biologiska mångfald de lever i och deras kunskap är viktig att ta tillvara.

Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) trädde i kraft i december 1993. Den har i dag 186 länder som parter. Regeringar som undertecknat konventionen åtar sig att vidta åtgärder nationellt och samarbeta internationellt för att uppnå konventionens tre huvudmål: bevara, hållbart nyttja och rättvist fördela vinsterna av användning av världens biologiska mångfald. CBD uppmärksammar att biologisk mångfald inte bara handlar om arter och deras livsmiljöer utan att det har med människans livsmedelssäkerhet, hälsa och välfärd att göra. Konventionens arbete fokuseras bl a på att en integrerad naturresursplanering och hushållning med och användning av naturresurser, baserat på ett ekosystemtänkande, är det mest effektiva sättet att uppnå dess tre huvudmål. Genom att Sverige skrivit under och ratificerat konventionen ställs krav på medverkan från Sida i form av ett aktivt förhållningssätt genom policy-arbete, handlingsprogram och insatsportfölj. Sidas arbete i dag avseende biodiversitet utgår från skriften "Sida och konventionen om biologisk mångfald".

Det växer hela tiden fram nya frågeställningar kring en hållbar utveckling, såsom t ex biosäkerhetsfrågor vid spridning av genetiskt modifierade organismer (GMOs) i naturmiljön. Detta är ett speciellt viktigt i områden i s.k. Vavilovcentran i Syd där det finns vilda släktingar till de viktigaste jordbruksgrödorna, t ex ris och många andra grödor. Biosäkerhetsfrågorna regleras nu av ett speciellt biosäkerhetsprotokoll under Konventionen om biologisk mångfald.

Biologisk mångfald, klimatförändringar och ökenspridning är processer som hänger ihop och som bör behandlas tillsammans, därför krävs t ex en ökad koordinering mellan de olika "miljö"-konventionerna såsom klimatkonventionen, ökenkonventionen och Konventionen om biologisk mångfald.

3. Syfte med insatsen

Syftet med att utveckla ett Internationellt program för biologisk mångfald (IPBM), nedan kallat programmet, är att svenskt utvecklingssamarbete bättre (med större kapacitet, mer strategiskt och samlat) ska kunna arbeta med biomångfaldsfrågorna utifrån behoven för en hållbar utveckling med fattigdomsinriktning.

4. Sidas behov och tidigare erfarenheter samt uppdrag till programmet.

Bredden i Sidas intresse för biologisk mångfald måste återspeglas i det program som ska hanteras med hjälp av en extern internationell programmbildning – som måste kunna hantera alltifrån tillträde till genetiska resurser över ekosystemtjänsters värden till etiska frågeställningar. Fattighedsaspekter ska genomgående vara centrala i programmet. Programmet ska stå för en idé- och kunskapsutveckling när det gäller den biologiska mångfaldens ekonomiska och sociala värden, inklusive ekosystemtjänster (bl.a. i nära kontakt med andra aktörer såsom andra givare, internationella organisationer och särskilda institutioner). Programmet ska utgöra en faktabas och vara en informationskälla. Programmet bör utvecklas över tiden och inte starta alltför stort.

Programmet skall arbeta med följande inriktning:

4.1. Integrering i Sidas internationella utvecklingssamarbete

Behov och målgrupp

Förståelsen för den biologiska mångfaldens betydelse är fortfarande mycket begränsad, både på Sida och i samhället i stort. Integreringen av biomångfalds-aspekter i analys och insatser är alltför sällan förekommande och behöver förbättras avsevärt.

Målgruppen för detta arbete är främst Sida-handläggarna i Sverige och på ambassaderna, men även konsulter och enskilda organisationer och andra aktörer i Svenskt utvecklingssamarbete är viktiga att nå ut till. Det är genom ovanstående grupper som projektägarna kan nås. I vissa fall kan även projektägarna utgöra den direkta målgruppen.

Erfarenheter

En viktig utgångspunkt i skriften "Sida och konventionen om biologisk mångfald" är att försöka integrera arbetet med biologisk mångfald i pågående bilateralt och regionalt utvecklingssamarbete. För att integrera biomångfaldsfrågor och –hänsyn i Sidas arbete finns frågeställningar kring biologisk mångfald och biosäkerhet i arbetet med miljökonsekvensbedömningar och andra verktyg för miljöbedömning. Biologisk mångfald finns även med som avsnitt i Sidas miljökurser. Sida har även genomfört ett integreringsprojekt på NATUR som bl.a. innefattar tre fallstudier kring integrering av biologisk mångfald och har åtskilligt av konceptuellt tänkande nedskrivet. Det kan nämnas att studierna kom fram till att Sida måste arbeta med integrering av biomångfaldsarbetet genom befintliga verktyg som miljökonsekvensbedömning mfl, att deltagande från

projektens målgrupper är en förutsättning för att kunna hantera biomångfaldsaspekter, att indikatorer för biomångfaldsuppföljning måste vara projektspecifikt och gärna lokalt framtagna och anpassade efter kunskap, kostnad mm på plats. Sida ingår också i ett internationellt nätverk, bl.a. en expertgrupp från EUs medlemsländer (TBAG – Tropical Biodiversity Advisers Group), som genomfört ett projekt kallat Biodiversity in Development Project. Slutsatser från det projektet återfinns på <http://europa.eu.int/comm/development/sector/environment>.

Uppdrag

Integrering av biologisk mångfald i Sidas arbete måste framförallt ske genom att överväganden om biologisk mångfald sker inom ramen för redan befintliga processer, såsom landstrategiarbete och miljökonsekvensbedömningar (MKB). Programmets integreringsarbete bör vara upplagt så att förståelsen av och intresset för frågor som rör biologisk mångfald ökar på Sida.

I programmets uppgift ingår att vidareutveckla arbetet med integrering av biomångfaldsfrågorna i Sidas internationella utvecklingssamarbete genom:

- att arbeta med metodutveckling (t.ex. biomångfaldsaspekter i MKB och strategisk miljöbedömning, miljöanalys i landstrategiprocesserna samt tillhörande indikatorer för de olika processerna)
- att delta i TBAG-gruppens möten och andra relevanta möten på området
- att vara resursbas för Sidas fält
- att bidra till en vidareutbildning av Sida-personal.

Sidas helpdesk för MKB, MKB-centrum vid SLU, och helpdesk för miljöanalys i landstrategiarbetet, Enheten för Miljöekonomi (EME) vid Göteborgs Universitet, är de kanaler som programmet bör samarbeta med, förutom Miljöpolicyenheten, för integrering av biomångfaldsfrågor.

4.2. Rådgivning till Sida i samband med hantering av insatser samt egen insatshantering

Behov/Erfarenheter

I skriften "Sida och konventionen om biologisk mångfald" beskrivs hur Sida arbetar med att följa upp CBD. Angående Sidas nuvarande prioriteringar för stöd se ovanstående skrift. Under 2001 pågick ett stort antal insatser som kan relateras till konventionen om biologisk mångfald. Kostnaderna för dessa insatser beräknas till ca 250 milj. kr, se bilaga 1 för ytterligare information om insatserna. Sidas insatsportfölj innehåller och har innehållit ett antal viktiga insatser, men vilka behöver hållas samman mer strategiskt. Med ett biomångfaldsprogram utanför Sida kan arbetet fördjupas ytterligare i samarbete och koordinering med övriga svenska intressenter.

Uppdrag

Uppdraget till programmet är dels att arbeta med rådgivning i samband med hantering av insatser och dels att i samspel med Sida arbeta fram kriterier för prioriteringar av insatser. Detta bör göras under programmets första år. Kriterierna ska röra Sidas insatsportfölj avseende biologisk mångfald som har en tonvikt på policyrelaterade, globala insatser – även om mer fältinriktade insatser kan komma ifråga, fr.a. sådana som har policyanknytning. Sidas mål och handlingsprogram bör även vara vägledande avseende kriterierna för insatserna. Kriterierna bör, förutom hållbar utveckling, ha en klar fattigdomsinriktning samt visa på relevans avseende gender och MR/demokrati. Kriterierna bör även följa Sidas förhållningssätt till enskilda organisationer. Sida har också en utvecklad syn avseende t ex kapacitetsutveckling, se t ex "Sida's Policy for Capacity Development", och projekthantering, se t ex "Så arbetar Sida", som bör återspeglas i kriterier och rådgivning. Stödformerna bör inbegripa både organisationsstöd och mer kortsiktiga stöd som t ex stöd till u-landsdelegaters medverkan vid internationella förhandlingar. Inom kort skall CBM själva inkomma med ett förslag till Sida för en insatsportfölj när programmet utvecklat sin kompetens inom projekthantering och inriktning på stöd som följer Sidas prioriteringar avseende fattigdomsinriktning mm enligt ovan, och medel kommer att betalats ut från Sida till CBM, för vidareutbetalning till projekt.

Insatserna kan avse områden såsom:

- Långsiktig kapacitetsutveckling av länders institutioner, regeringsdelegater för internationella förhandlingar samt Non Governmental Organisations (NGOs) inkl. ursprungsbefolkningarnas och andra lokalbefolknings organisationer s.k. Community Based Organisations (CBOs).
- Stöd till utökad deltagande från Syd i internationella konferenser som t ex CBDs partsmöten, både av regeringar och NGOs inkl. ursprungsbefolkningars och andra lokalbefolkningars organisationer samt till regionala förmöten och seminarier kring CBD.
- Utökad direktstöd till ett urval enskilda organisationer.
- Stöd för mer fältinriktade globala insatser angående idé- och metodutveckling för hållbar användning av biodiversitet och genetiska resurser.
- Stöd för länders policyutveckling avseende biodiversitet och växtgenetiska resurser.
- Biosäkerhetsfrågor, med tyngdpunkt på kapacitetsutveckling.

Programmet bör se till att vara informerat om vilka stöd som Sida (NATUR, SAREC, INEC mfl.) ger och vilka insatser andra organisationer som t ex Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) och Stockholm Environment Institute (SEI) arbetar med. Avseende biosäkerhetsprotokollet har SEI påbörjat ett arbete med kapacitetsutveckling i Syd, även World Resources Institute och Third World Network får stöd för kapacitetsutveckling avseende

biosäkerhetsprotokollet. Det internationella programmet roll avseende protokollet måste klargöras i samarbete med SEI.

4.3. Rådgivning till regeringskansliet

Behov/Bakgrund

Regeringskansliet har ett behov av rådgivning beträffande konventionen om biologisk mångfald och andra relaterade internationella överenskommelser och processer angående ett tredje världen-perspektiv med fattigdomsinriktning. En aktuell fråga som Sida bistått Miljödepartementet med är rådgivning och deltagande i möten kring frågor som berör tillträde till och rättvis fördelning av vinsterna från användning av genetiska resurser de sk Access- och Benefit Sharing-frågorna (ABS-frågorna).

Ansvarsfördelning inom Sida angående biodiversitetsfrågorna är att Konventionen om Biologisk mångfald och FAOs förhandlingar i huvudsak hanteras av NATUR och delvis SAREC samt att handelsfrågor generellt faller under INECs ansvar.

Uppdrag

Programmet skall även hjälpa Sida att ge råd till regeringskansliet beträffande konventionen om biologisk mångfald och andra internationella överenskommelser och processer angående ett tredje världens perspektiv med fattigdomsinriktning. Denna rådgivning bör vara riktad och prioritera de frågor och processer som är av direkt relevans för Sidas arbete.

Programmet bör i denna del ha fokus på Konventionen om biologisk mångfald och andra relevanta fora för biomångfald relaterat till fattigdomsaspekter som livsmedelssäkerhet t ex Fördraget om växtgenetiska resurser och det internationella arbetet avseende skog. Då biomångfaldsfrågorna hanteras i en vid omfattning av internationella fora bör programmet följa relevanta fora från fall till fall, avseende ABS-frågorna bör det följa frågan i bl a WIPO, WTO, FAO, UNCTAD mfl andra fora, avseende bevarande och hållbart nyttjande även överenskommelser såsom RAMSAR-konventionen. Programmet bör även följa debatten kring koordinering av de olika större miljökonventionerna, såsom klimat och ökenkonventionen.

4.4. Utveckling av svensk resursbas*Behov*

Den svenska resursbasen är begränsad när det gäller den biologiska mångfaldens kopplingar till en hållbar utveckling i utvecklingssamarbete och projekthantering. Den organisatoriska basen för ett biomångfaldsarbete med internationell inriktning behöver stärkas.

Uppdrag

Programmet skall bidra till att kapaciteten hos svenska aktörer på detta område förstärks, liksom till internationaliseringen vid CBM/SLU. CBM har genom sin placering på SLU möjlighet att dra på, samarbeta med och influera många av institutionerna vid SLU. Programmet bör för att bidra till en bred kapacitetsutveckling av svenska resursbasen samarbeta med en rad svenska institutioner, såsom Institutionen för Systemekologi vid Stockholms universitet, Beijerinstitutet, Naturhistoriska Riksmuséet, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Världsnaturfonden (WWF), Stockholm Environment Institute (SEI), Enheten för Miljöekonomi (EME) vid Göteborgs universitet, Naturvårdsverket (NV), MKB-centrum vid SLU Institutionen för landsbygdsutveckling samt även andra institutioner på SLU. Samarbete med andra institutioner/organisationer kan även bli aktuellt.

4.5. Specifika uppdrag

Förutom ovanstående uppdrag under punkterna 4.1.-4.4. kan Miljöpolicyenheten eller annan enhet inom Sida kunna komma överens om att programmet skall utföra projekt- eller landrelaterade, avgränsade uppdrag. Om de pga av sin tidsomfattning eller karaktär inte bedöms rymmas inom

programuppdraget skall medel för uppdraget anslås ur respektive enhets budget. Önskemål från Sida till programmet om att utföra specifika uppdrag ska ske skriftligt. Om sekretariatet anlitas av annan enhet på Sida än Miljöpolicyenheten, skall Miljöpolicyenheten informeras om uppdraget. Programmet kan i dessa sammanhang behöva knyta till sig extern expertis, som ska handlas upp enligt gängse regler.

5. Programmets organisering

5.1 Institutionell bas

Till stöd för Sida skulle ett program för biologisk mångfald med inriktning på internationellt samarbete kunna etableras vid en extern institution. Institutionen bör väljas så att där finns såväl ett brett baskunnande om biologisk mångfald, som en koppling både till forskning och praktisk tillämpning - det senare för att så långt möjligt få frågorna som rör biologisk mångfald insatta i ett brett samhälleligt sammanhang. Dessutom bör institutionen ha ett uttalat intresse för internationellt samarbete och för en samverkan med Sida.

Ett antal institutioner och organisationer i Sverige ägnar sig på olika sätt åt frågor som rör biologisk mångfald, bl.a. CBM som är kopplat både till Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet, Institutionen för systemekologi vid Stockholms universitet, Naturhistoriska Riksmuséet, Världsnaturfonden (WWF) och Naturskyddsföreningen (SNF). Sida har erfarenhet av samarbete med samtliga.

Av dessa är det CBM som bäst uppfyller alla kriterierna ovan. I samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet har CBM inrättats. CBMs verksamhet framhålls av SLU alltmer som en viktig del av universitetets kärnverksamhet. CBM arbetar med biomångfaldsfrågorna utifrån ett gediget baskunnande i ett brett samhälleligt sammanhang. CBM har ett uttalat intresse för internationellt samarbete och för samverkan med Sida. Sida stöder idag ett internationellt magisterprogram i biologisk mångfald vid CBM och flera forskningssamarbeten med Syd har initierats. CBM är Sveriges enda inrättning med ett nationellt mandat att samordna och genomföra forskning och utbildning om biologisk mångfald, har direkt kontakt med såväl forskning som tillämpning och har en bredd som sträcker sig från bevarandeproblematik till ekonomiska och sociala aspekter och från genurer till ekosystemtjänster. CBM har dessutom nära tillgång till MKB-Centrum och ArtDatabanken vid SLU, är en centrumbildningar vid SLU som har SLU-ledningens uppskattning och har – inte minst viktigt – redan några externfinansierade och delvis externstyrda program förlagda till institutionen, bl.a. ett MISTRA-program. CBM har dessutom möjlighet att dra på, samarbeta med och influera många andra av institutionerna vid SLU och Uppsala universitet.

Om ett program kan tillskapas och förläggas till CBM förutsätter det en livaktig samverkan med de övriga organisationer och institutioner i Sverige som kan bidra till biomångfaldsinnehållet i det internationella samarbetet, förutom de ovan nämnda även t.ex. Beijerinstitutet, SEI, Enheten för Miljöekonomi (EME) vid Göteborgs universitet och Naturvårdsverket (NV). Samarbete med andra institutioner/organisationer kan även bli aktuellt.

CBM har inte i dag personal med tillräcklig bredd och kunskap, om sakfrågorna i ett internationellt perspektiv, om kopplingar till utvecklingsproblematik principiellt och med hänsyn till lokal, konkret förankring i fattiga länder och kunskap om Sida, och behöver därför förstärkas i detta avseende.

5.2 Utförande personal

Initialt behövs en personal bestående av en heltids programansvarig, tillika handläggare, och en heltids handläggartjänst samt administrativt stöd. Eventuellt behöver ytterligare någon/några personer tillkomma så småningom, beroende på programmets storlek.

Programansvarig och handläggare behöver som team ha dokumenterad erfarenhet av biomångfaldsfrågor angående:

- internationellt utvecklingssamarbete, bl a god kännedom om Sidas verksamhet
- förmåga till strategiskt tänkande och programhantering
- administrativ kompetens
- utbildning och pedagogisk förmåga
- förmåga att uttrycka sig i skrift
- språkkunskaper i engelska och det är även önskvärt med språkkunskaper i spanska/portugisiska samt ev. franska
- social kompetens
- upparbetade nätverk samt förmåga till nätverkande
- erfarenhet av myndighetsarbete
- erfarenhet av arbete i enskilda organisationer
- fälterfarenhet
- sociokulturell kompetens, dvs förståelse för fattighedsfrågor, mänskliga rättigheter och gender
- akademisk grund för att kunna arbeta med integreringsfrågor
- konventionerna och regelverken på området inklusive förhandlingarna kring dessa
- den internationella debatten kring växtgenetiska resurser och livsmedelssäkerhet inkl. hållbart jordbruk relaterat till biologisk mångfald t

ex internationella förhandlingar inom fora som Konventionen om biologisk mångfald, Fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk som utvecklats ur FAOs internationella åtagande, den globala aktionsplanen för växtgenetiska resurser, men även närliggande förhandlingar inom WIPO med flera fora.

5.3 Roller och ansvar

Programmet ska vara ett självständigt program inom CBM med eget budgetansvar separat från CBMs övriga verksamhet.

Sidas roll ska vara att ansvara för styrning av verksamheten. Sida ska godkänna verksamhetsplan inkl budget samt skriva årsöverenskommelse med programmet.

CBM skall ha personalansvar men personer som skall anställas inom programmet skall godkännas av Sida.

Sida ska vara primär dialogpartner och mottagare för rapportering men med CBM-ledningens deltagande – för ömsesidigt lärande och för optimal samordning.

En styrgrupp ska inrättas bestående av två personer från Sida, för närvarande Miljöpolicyenheten, samt två personer från CBM, dvs chefen för CBM och CBMs internationella chef. Programmets personal skall vara föredragande för styrgruppen.

På Sida skall programmet stämmas av med personal på Sida i samband med verksamhetsplanering och för lärandeprocess.

5.4 Verksamhetsplanering

Programmet skall årligen, första året från programmets start till 31 december och därefter under perioden 1 januari till och med 31 december, för Sidas räkning utföra vissa insatser inom ramen för uppdraget. Den programansvarige ansvarar för att före 1 oktober varje år utarbeta förslag till översiktlig verksamhetsplan och budget för påföljande budgetår i syfte att överenskomma om uppdragets specifika innehåll, omfattning och kostnadsnivå. Verksamhetsplanen ska innehålla tydliga mål, delmål och indikatorer för uppföljning. Namn på de som ska arbeta inom programmet skall anges. För att underlätta planeringen skall indikativa mål och preliminär omfattning även för nästkommande år anges. Detta förslag skall läggas fram för styrgruppen och behandlas av denna samt godkännas av Sida.

Verksamhetsplanen bör innehålla avsnitt om:

a) hur integreringsarbetet ska ske.

- b) rådgivning i samband med hantering av insatser. Kriterier för insatser ska utvecklas under år 1, men kan senare komma att vidareutvecklas i påföljande verksamhetsplaner.
- c) vilken typ av rådgivning till regeringskansliet som kan vara aktuell för året som verksamhetsplaneringen avser ska utvecklas.
- d) hur den svenska resursbasen ska utvecklas och med vilka organisationer.
- e) specifika uppdrag för året, vilket dock ska kunna kompletteras under året.

Verksamhetsplanen måste även ange hur arbetet ska relatera till fattigdoms- gender- och MR/demokrati-aspekter.

5.5 Budget

Budgeten skall täcka kostnader som ingår i den årliga verksamhetsplanen inkl. personalkostnader, resor, administration/OH, lokalhyra och kostnader för insatser samt specifika uppdrag. Budget för hela avtalsperioden har utarbetats, se bilaga 2. För varje år skall parterna komma överens om en mer detaljerad budget i en årsöverenskommelse, se nedan. Budgetposterna skall i största möjliga mån följa verksamhetsplanen.

De administrativa kostnaderna för att hantera finansiellt stöd från Sida till externa mottagare måste vara ytterligt måttfulla.

5.6 Årsöverenskommelse

Miljöpolicyenheten och programmet skall mot bakgrund av verksamhetsplan och budget varje år besluta om uppdraget. Den slutgiltiga utformningen skall årligen per den 1 december skriftligen överenskommas mellan parterna.

Årsöverenskommelsen skall innehålla följande:

- hänvisning till överenskommelse mellan Sida och CBM om programmet
- verksamhetsplan, inkl. budget som skall följa verksamhetsplanen, och namn på den eller de personer som skall utföra uppdraget.

Eventuella justeringar i uppdraget skall formaliseras genom skriftväxling.

5.7 Rapportering och avstämning

Rapporterings- och avstämningsmöten med styrgruppen bör initialt ske månadsvis och därefter kvartalsvis.

Programmet skall inför möten med styrgruppen, minst kvartalsvis, presentera en rapport som innehåller en redovisning av den verksamhet som utförts inom ramen för programmet. Ekonomisk rapportering bör ske halvårsvis.

Programmet skall senast 31 mars varje år inkomma med en årsrapport, som innehåller en översiktlig redovisning av den verksamhet som utförts inom ramen för uppdraget samt en ekonomisk rapport där den totala kostnaden för hela samarbetet framgår. Rapporteringen måste vara beskrivande och analyserande avseende måluppfyllelse samt hur fattigdoms-, gender- och MR/demokrati-aspekter följts.

En utvärdering av IPBM skall göras inför en diskussion om programmets fortsättning och nästkommande avtalsperiod och utföras samt färdigställas under första halvåret 2004. Formen för utvärderingen (t ex intern med fascilitator eller extern) skall diskuteras med styrgruppen. Budget för utvärderingen bör om möjligt inrymmas under budgetpost specifika uppdrag. Miljöpolicyenheten (och eventuellt andra inom Sida) och IPBM skall träffas senast i augusti 2004 för en större uppföljning av genomförandet av programmet, med utvärderingen som underlag, och planera för dess fortsättning.

5.8 Sidas lärandeprocess

Det är viktigt att Sida inte ska förlora lärandemöjligheter av de insatser som det internationella programmet ska hantera. Åtgärder för att försöka säkra detta är att involvera handläggare från relevanta avdelningar på Sida i viktiga skeden av programmet som t ex för att stämma av verksamhetsplan och kriterier för stöd. Lärande ska även ske genom arbetet med integrering av biomångfaldsaspekter på Sida. Detta kan t ex inkludera att föreläsningar anordnas när samarbetsparter från olika insatser besöker programmet eller genom andra planerade seminarier vid behov.

Sida/NATUR lät COWI genomföra en studie över hur Sida lär från sina samarbeten med enskilda organisationer på miljöområdet 1999, "Sida's Learning from NGOs and International Organisations in the Area of Environment". Den visar på att handläggarna inte hinner ägna sig åt lärande eller att sprida lärandet till sina kollegor utan att handläggarna tvingas prioritera de administrativa uppgifterna för att hinna med sitt arbete. Det poängteras även i rapporten att lärandet måste vara fokuserat och strategiskt. Även handläggarnas tid för att delta i seminarier etc är begränsat.

Genom ett samlat program bedöms det som att lärandeprocessen på Sida kan förstärkas genom insatsen.

6. Tidsperiod

Tidsperioden för uppdraget är 2002 10 01– 2004 12 31

7. Förutsättningar och risker

Förutsättningar för att programmet ska bidra till en miljömässigt hållbar utveckling och kunna utföra ovan beskrivna uppgifter är t ex att rätt institution väljs för uppdraget, att personal väljs omsorgsfullt och att Sidas lärandeprocess fungerar. Genom styrgruppen och genom att involvera även annan Sida-personal samt inte minst CBM själva bedöms det som att programmet har förutsättningar att kunna utföra beskrivna uppgifter.

Programmet förutses inte ha negativa miljökonsekvenser, förutom användandet av kommunikationsmedel samt del av normal drift vid CBM. Projektet förutses ha positiva miljökonsekvenser genom att det ska bidra till bättre förutsättningar för att biomångfaldsfrågor hanteras inom Sidas verksamhet samt för att ge stöd för en hållbar utveckling inom det svenska internationella utvecklingssamarbetet.

Avseende handlingsprogrammen för fattigdom, gender och MR/demokrati bör programmet ha goda möjligheter att bidra till dem, se problembeskrivning. Detta ska även säkras genom uppföljning i rapporteringen.

8. Uthållighet

Programmet kommer att vara helt finansierat med Sida-medel och det finns ingen uttalad avsikt att programmet ska bli självförsörjande. Sida har för avsikt att finansiera programmet under en längre tid, om medel finns tillgängliga för detta på Sida. CBM kommer inte att bidra med någon egeninsats i form av ekonomiska medel men däremot med sin kunskap på biomångfalds-området.

9. Slutsats och förslag

Insatsen bedöms kunna bidra till strategiska processer vilka kan möjliggöra att svenskt utvecklingssamarbete kan bidra till en hållbar utveckling samt bedöms ha stora förutsättningar att ha en stor inverkan på Sidas och Sveriges åtaganden under Konventionen om biologisk mångfald. Genom stöd till programmet ges möjlighet att bygga upp den kompetens som Sida efterfrågar. Sida och CBM kommer att vidareutveckla samarbetet knutet till IPBMs verksamhetsutövning avseende projekthantering – genom att medel kommer att betalas ut från Sida till CBM, för vidare utbetalning till projekt. Tills vidare ska programmet vara behjälpligt med rådgivning. Det Sida kan vinna på programmet idag är förbättrad lärandeprocess från insatser Sida stöder, ökade resurser för deltagande i möten och diskussioner kring biologisk mångfald, resursbasutveckling inom Sverige, bredare förankring och lärande inom svensk forskningsvärld, samt även lärande till Sida från forskning och idéutveckling. Kort sagt så möjliggör programmet bättre kvalitet på utvecklingssamarbetet. Vid programmets första tid kommer arbetsinsatsen för

Sidas del att öka, men med tiden när programmet etablerats är syftet med programmet att det ska underlätta Sidas arbete. Riskerna bedöms små om styrning och uppföljning sker enligt ovan.