

**SIANI**

Swedish International Agricultural Network Initiative

Slå vakt om fattiga landsbygdors rätt Riktlinjer för ansvarsfull förvaltning av naturresurser

Policy Brief

Juni 2017

Sammanfattning

Mer jämlik fördelning och bättre skydd av rättigheter till naturresurser är en förutsättning för hållbar utveckling. Sedan de Frivilliga riktlinjerna för ansvarsfull förvaltning av mark-, fiske- och skogs rättigheter antogs 2012 har samarbete och dialog kring dessa rättigheter intensifierats. Denna policy brief beskriver riktlinjernas syfte och ger exempel på hur de kan användas i praktiken.

Vad betyder förvaltning av mark- och naturresursrättigheter för hållbar utveckling?

Ändrade konsumtionsmönster, befolkningstillväxt och miljöförstöring ökar konkurrensen om naturresurser. Ansvarsfull naturresursförvaltning är därför viktigare än någonsin.

Trots en allt intensivare urbanisering bor fortfarande majoriteten av jordens fattiga på landsbygden. Naturresurser som åkermark, skog och fiske är bland deras viktigaste inkomstkällor. Det finns ett samband mellan ojämn tillgång till naturresurser och fattigdom, utbredd korruption, konflikter och svaga eller totalitära institutioner. Illegitima markförvärv och svaga system för naturresursförvaltning hotar människor utan medel att skydda sin nyttjanderätt.

Kvinnliga landsbygdorsbor är ofta särskilt diskriminerade i beslut om användning av naturresurser. Skydd av både kvinnors och mäns nyttjanderätt och mer jämställd och rättvis fördelning av naturresurser är effektiva medel för fattigdomsbekämpning, tryggad tillgång på mat och minskade klyftor.

Oförutsägbar förvaltning av nyttjanderätt har en dokumenterat negativ effekt på investeringar i mark, skog och fiske. Osäker nyttjanderätt tenderar att leda till kortsiktig exploatering av dessa resurser då garantin för återbäring av långsiktiga investeringar blir svag. Starkt skydd av nyttjanderätten främjar långsiktiga investeringsbeslut som bidrar till bättre levnadsvillkor, ökad livsmedelsproduktion och hållbar naturresursanvändning.

Vad är de Frivilliga riktlinjerna för en ansvarsfull förvaltning av mark-, fiske- och skogs rättigheter?

De Frivilliga riktlinjerna för ansvarsfull förvaltning av mark-, fiske- och skogs rättigheter (de Frivilliga riktlinjerna)¹ antogs 2012 i Rom av Kommittén för en tryggad livsmedelsförsörjning (CFS). De togs fram

Förvaltning och styrning av naturresurser

System för förvaltning och styrning av naturresurser definierar och reglerar människors och samhällets tillgång till naturresurser. De avgör vem som kan använda vilka resurser, hur länge och under vilka premisser. System för förvaltning och styrning av naturresurser kan variera kraftigt mellan och inom länder och kan bestå av både formella institutioner – som marklagstiftning och lantmäteri – och informella arrangemang – som muntlig sedvanerätt.

Tio principer för ansvarsfull förvaltning av naturresurser

1. Mänsklig värdighet, baserat på de mänskliga rättigheterna och individens människovärde.
2. Rätten att inte bli diskriminerad av lagar och myndigheters beslut.
3. Jämlikhet och rättvisa.
4. Jämställdhet och lika rätt för kvinnor och män att åtnjuta alla mänskliga rättigheter.
5. Holistiska och hållbara strategier byggda på ömsesidigt beroende av olika naturresurser.
6. Samråd och delaktighet i beslutsfattande.
7. Rättssäkerhet enligt principerna för rättsstaten.
8. Transparens genom tydligt definierade och allmänt spridda lagar, policies och beslut.
9. Ansvarutkrävande av individer, myndigheter och icke-statliga aktörer.
10. Kontinuerlig förbättring genom utvärdering och analys av förvaltning av naturresurser.



Maombi och hennes barn arbetade hårt för att odla mat, men nu har markägaren återvänt för att föda upp nötboskap. De har ingen annanstans att odla maten de behöver för sin överlevnad. Foto: Endre Vestvik via Flickr (CC BY-NC-SA 2.0).

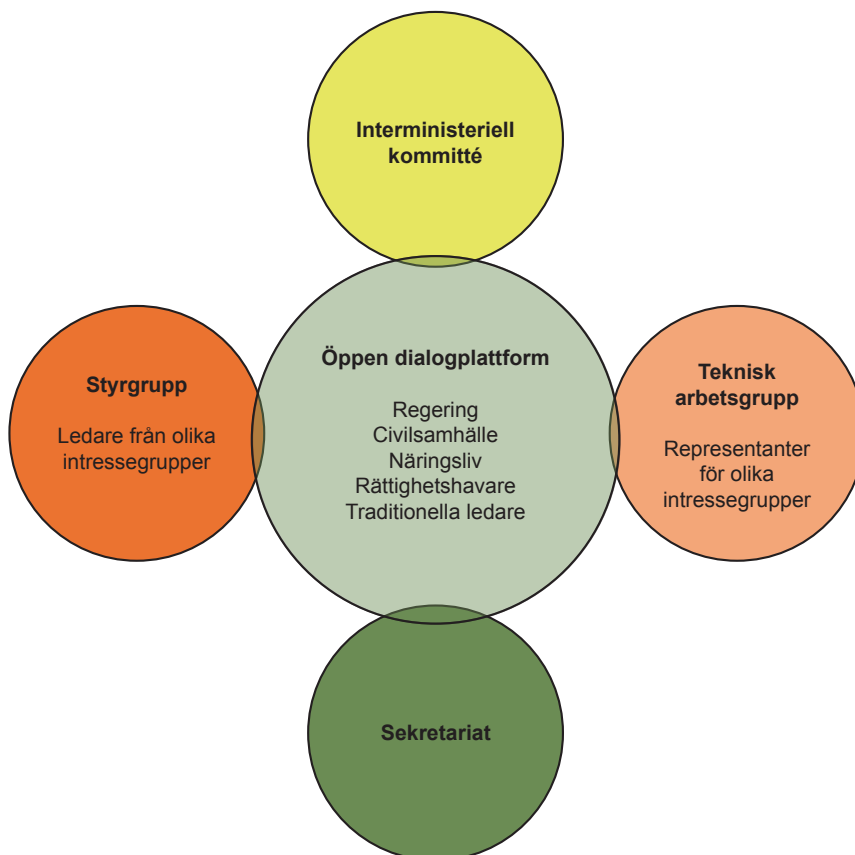
för att främja tryggad livsmedelsförsörjning och hållbar utveckling genom att säkra tillgången och tillträdet till mark, fiske och skogar.

Riktlinjerna baseras på FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och utvecklades genom en förhandlingsprocess mellan regeringsföreträdare, representanter för civilsamhället, näringslivet och internationella organisationer, inklusive FN-organisationer, samt forskare och andra aktörer.

System för förvaltning och styrning av naturresurser varierar kraftigt mellan länder och i flera länder består de av en blandning av formella institutioner och informell sedvanerätt. Fungerande förvaltning av naturresurser kan bestå av både skrivna och muntliga, individuella och kollektiva rättigheter. Det finns ingen universallösning för hur

¹ FAO. 2012. The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

Institutionellt ramverk för de Frivilliga riktlinjerna i Sierra Leone²



naturresurser ska förvaltas eller hur nyttjanderätt ska definieras, identifieras och skyddas. Formalisering av individuell äganderätt kan till exempel vara olämpligt i områden där sedvanerätt och kollektiva rättigheter har större förankring hos lokalbefolkningen. Riktlinjerna utgör dock en gemensam vision och innehåller generella principer, rekommendationer samt metoder för ansvarsfull förvaltning av naturresurser, som regeringar och andra aktörer kan hänvisa till när man administrerar mark-, skogs- och fiskerättigheter.

De generella Frivilliga riktlinjerna har kompletterats med tematiska tekniska manualer och aktiviteter. Många av dessa finns på FAO:s webbplats (<http://www.fao.org/nr/tenure/information-resources/en/>). FAO och andra FN-organisationer bistår med genomförandet i flera länder.

De Frivilliga riktlinjerna föreslår tio principer för implementering av ansvarsfull naturresursförvaltning (se faktaruta). De innehåller också avsnitt om specifika tematiska områden som till exempel marknader, investeringar, expropriering för allmännyttan, taxering och värdering samt klimatförändringar, naturkatastrofer och konflikter.

Hur kan regeringar och organisationer verksamma inom utvecklingssamarbetet använda riktlinjerna?

Regeringar bär huvudansvaret för att mänskliga rättigheter inom nationens gränser respekteras, skyddas och infrias. Mänskliga rättigheter påverkas i hög grad av hur naturresurser förvaltas. Otydliga system för naturresursförvaltning och kränkningar av nyttjanderätt hindrar hållbar tillväxt och bidrar till politisk oro. Flera regeringar arbetar därför aktivt med att implementera de Frivilliga riktlinjerna.

Länder med låg institutionell kapacitet och utbredd fattigdom kan ha svårt att skydda människors nyttjanderätt. Satsningar på att förbättra förvaltning av naturresurser bör därför gå hand i hand

med kapacitetsutveckling, förbättringar av sociala skyddsnet och finansiella system och arbete för stärkt demokrati. De Frivilliga riktlinjerna kan vara en bra utgångspunkt då de baseras på en holistisk och inkluderande vision om hållbar utveckling. Aktiviteter för att implementera dem uppmanar till samråd och inkludering av både statliga och ickestatliga aktörer i beslutsfattande. Detta har visat sig vara effektivt för att skapa förankring och tilltro för omfattande reformer bland olika samhällssfärer och intressegrupper.

I Sierra Leone, där ojämlik fördelning av mark bidrog till det allvarliga inbördeskriget och där land grabbing på senare år varit ett stort problem, har en ny marklag antagits som innehåller de Frivilliga riktlinjernas grundläggande principer. Regeringen och andra aktörer insåg att förutsättningarna för att införa lagen försvagades av oklar ansvarsfördelning och brist på koordination av förvaltning av naturresurser. För att skapa tydlighet kring vilka aktörer som ansvarar för vad institutionaliserades dialog mellan olika myndigheter. Representanter för civilsamhället, rättighetshavare, näringslivet och traditionella ledare bjöds också in till en öppen nationell dialogplattform. Deltagande av flera olika sektorer och intressegrupper var ett effektivt sätt att förankra och skapa legitimitet.

Det tar lång tid att reformera system för förvaltning av naturresurser. Utmaningar kring nyttjanderätt och ansvarsfull förvaltning kommer att fortsätta finnas för länder som Sierra Leone. Den öppna dialogplattformen kan fortsätta att fungera som ett forum för att möta utmaningar och engagera olika grupper. Ett institutionellt ramverk har skapats för att genomföra beslut fattade av dialogplattformen och övervaka och utvärdera aktiviteter för att förbättra förvaltning av naturresurser. Flera andra länder utvecklar liknande system anpassade till sina förutsättningar.

De Frivilliga riktlinjerna är användbara i såväl låginkomstländer som höginkomstländer. På lokal nivå i Belgien och Italien har de Frivilliga riktlinjerna använts för att stärka lantbrukares nyttjanderätt. I Sverige har öppna diskussioner om de Frivilliga Riktlinjerna och CFS Principer för ansvarsfulla investeringar i jordbruk och livsmedelssystem

² FAO. 2016. A good practice on the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure: A multi-actor and multi-sector approach in Sierra Leone

hållits.³ Flera OECD-länder arbetar för att integrera de Frivilliga riktlinjerna i sitt utvecklingsamarbete och uppmuntrar privata företag som investerar i mark, skog och fiske att följa dem. Tyskland främjar ökad medvetenhet om och användning av de Frivilliga riktlinjerna av tyska aktörer verksamma i Tyskland och utomlands.

Regeringar i höginkomstländer, där privata företag investerar utanför det egna landets gränser, kan ha stor påverkan på nyttjanderätt i värdländerna. Privata jordbruksinvesteringar i utvecklingsländer är ofta beroende av nationellt exportstöd, utvecklingsbistånd eller finansiering från finansiella institutioner. Tyvärr finns det exempel på hur investeringsprojekt som fått offentligt stöd har kränkt naturresursrättigheter. Under senare år har det dock blivit en förutsättning att följa de Frivilliga riktlinjerna för att få offentligt stöd för jordbruksinvesteringar från en del OECD-länder och finansiella institutioner.

Under senare år har en uppsjö av frivilliga instrument för förvaltning av mark och investeringar i lantbruk utvecklats. Dessa kan komplettera varandra då de riktar sig till olika målgrupper och belyser olika aspekter av hållbar utveckling. Ett antal länder använder de Frivilliga riktlinjerna och andra internationella verktyg som bas för förhandlingar med företag om storskaliga investeringar.

För att hjälpa företag att följa internationella frivilliga instrument – inklusive de Frivilliga riktlinjerna och Principerna för ansvarsfulla investeringar i jordbruk och livsmedelssystem – samt bindande internationella ramverk har OECD och FAO utvecklat vägledning för ansvarsfullt agerande i jordbrukets värdekedjor.⁴

Hur kan riktlinjerna användas av näringslivet?

Bärkraftiga och lönsamma privata jordbruksinvesteringar karaktäriseras ofta av öppen och genuin dialog med lokalbefolkningar om bland annat nyttjanderätt. Goda relationer med lokalbefolkningen är värdefullt för stora, långvariga jordbruksprojekt som påverkar stora markarealer. Brist på respekt för rättigheter till mark- och naturresurser innebär stora affärsrisker. Företag, som inte rådfrågar lokalbefolkningen eller beaktar markrättigheter, hamnar ofta i konflikter som leder till dålig publicitet, kostsamma förseningar och ibland till och med kollaps.

Fler än 500 företag representeras i CFS mekanism för den privata sektorn (PSM) som företrädde näringslivet i förhandlingarna om de Frivilliga riktlinjerna. PSM arbetar för att deras medlemmar ska anta riktlinjerna och att dess rekommendationer ska integreras i minimikrav för offentlig finansiering av investeringar i jordbruk, fiske och skog.

Starka offentliga institutioner som bygger på rättssäkerhet, transparens och ansvarsutkrävande förtydligar villkoren för investeringar i mark, skog och fiske. Privata investerare kan dock göra mycket för att följa de Frivilliga riktlinjerna även i utmanande miljöer och i länder med svaga offentliga institutioner. Enligt svensk lag och internationella konventioner måste privata företag respektera mänskliga rättigheter. Hårdare krav på ansvarsfullt agerande från internationella finansiella institutioner och OECD-länder samt kritik från civilsamhälle, medier och konsumenter har också gjort att några av de största multinationella livsmedelsföretagen har infört nolltolerans mot land grabbing.

Det finns flera konkreta sätt för stora kommersiella företag att undvika markkonflikter. De kan aktivt delta i öppna dialogplattformar för de Frivilliga riktlinjerna på nationell nivå och bidra till att sådana

Exempel på tillbörlig aktsamhet vid förberedelser till förvärv av naturresurser

- Övervägande av investeringsmodeller som inte inkluderar storskaliga förvärv. I många fall kan till exempel kontrakt eller samägande av företag med enskilda lantbrukare eller deras organisationer vara mindre riskabla än storskaliga förvärv av naturresurser för egenproduktion.
- Preliminär riskbedömning. Om riskfaktorer som oupplärade markkonflikter, tidigare fördrivning av lokalinvånare eller omfattande protester mot eventuell transaktion av nyttjanderätt identifieras bör investerare besluta att inte gå vidare.
- Identifiering av lokala besittningsrätter. Kartläggning av informella och formella, individuella och kollektiva rättigheter.
- Uppnå rättighetsinnehavares samtycke genom ärlig dialog. Samtycke bör sökas genom lättillgängliga, öppna och väldokumenterade rådgivningsmöten med särskild hänsyn till marginaliserade grupper och individers behov.
- Hänsyn till alla parter intressen. Dialog, förhandling och planering av projekt som påverkar människors nyttjanderätt måste ta hänsyn till alla parter intressen, som nationella utvecklingsmål, stabil avkastning och lokal social och ekonomisk utveckling.

skapas på lokal nivå. När det gäller affärsmodeller kan de, i stället för att hyra eller köpa mark, ingå partnerskap med mindre producenter som redan har nyttjanderätt. Sådana partnerskap kan minska risken för överträdelser av rättigheter samtidigt som de ger företaget en stabil tillgång på råvaror och bidrar till meningsfull lokal utveckling.

Vid förvärv av naturresurser måste åtgärder vidtas för att undvika överträdelse av besittningsrätt och garantera att lokala intressen tillgodoses. Stora företag har också ett ansvar för att mark-, skogs- och fiskeresurser som används av deras underleverantörer har anskaffats i enlighet med de Frivilliga riktlinjerna.

I faktarutan ovan finns exempel på försiktighetsåtgärder vid förberedelser till förvärv eller nyttjande av naturresurser. För mer detaljerade råd och tillvägagångssätt för att skydda rättigheter i samband med redan existerande investeringsprojekt, se tekniska manualer om jordbruksinvesteringar och näringslivet på FAO:s hemsida⁵ samt Respecting Land and Forest Rights: Risks, Opportunities, and a Guide for Companies.⁶

Hur kan civilsamhället använda riktlinjerna?

CFS mekanism för civilsamhället, som företräder en bred koalition av aktörer från civilsamhället, bidrog i förhandlingarna om de Frivilliga riktlinjerna. Flera organisationer arbetar nu med att införliva dem i sina egna aktiviteter och använder dem för att hjälpa utsatta grupper att hävda sina rättigheter.

Civilsamhällesorganisationer deltar i upplysningsarbete om nyttjanderätt och spelar en nyckelroll i upprättandet av lokala och nationella plattformar för öppen dialog kring implementering av de Frivilliga riktlinjerna. Civilsamhället, inklusive medier och forskningsinstitutioner, kan också spela en viktig roll i granskning och utvärdering av arbetet med implementering av de Frivilliga riktlinjerna.

⁵ fao.org/nr/tenure/information-resources/en/

⁶ interlakengroup.org/downloads/Brochure-df5d6d10218333e774828b3afc3b690b.pdf

³ CFS. 2014. Principles for responsible investments in agriculture and food systems. <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/resaginv/en/> och Karlsson, J. 2015. Mat är en mänsklig rättighet: tio principer för ansvarsfulla jordbruksinvesteringar <http://siani.se/resources/report/mat-ar-en-mansklig-rattighet>.

⁴ OECD/FAO. 2016. Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>



I Guatemala utgör ursprungsfolk 60 procent av befolkningen men ändå kontrolleras 70 procent av den produktiva jordbruksmarken av 2 procent av eliten. Centralamerika karaktäriseras av mycket ojämlig tillgång till mark. Markfrågan kan inte reduceras enbart till ägarskap, det är också extremt viktigt att tänka på det sociokulturella sammanhanget och maktfrågor relaterade till det. Foto från Global Land Forum 2013 av Land Coalition via Flickr (CC BY-NC-SA 2.0).

Den svenska biståndsorganisationen We Effect, som jobbar med långsiktig landsbygdsutveckling genom närmare 180 partnerorganisationer i 24 länder, använder sig av Frivilliga riktlinjerna i sin verksamhet. De utgår från ett rättighetsbaserat perspektiv där riktlinjerna passar väl in och har stor betydelse i påverkansarbete, formulering av policy och genomförande av program. We Effect satsar på att ge kvinnor samma möjlighet som män att använda och kontrollera mark och där är riktlinjerna ett nyttigt instrument.

Civilsamhället använder också riktlinjerna i påverkansarbete på global nivå. Oxfam International's kampanj "Sugar rush" – som visade att ökad global efterfrågan på socker bidrog till land grabbing och avskogning – fick flera multinationella livsmedelsföretag att anta riktlinjerna för att adressera den typen av problem. Flera stora livsmedelsföretag har också infört nolltolerans mot land grabbing i sina värdekedjor för att tillmötesgå hårdare krav från finansärer, regeringar och konsumenter och undvika risker med kränkningar av nyttjanderätt.

CSM-medlemmar har också deltagit i utvecklingen av People's Manual on the Tenure Guidelines⁷ (<http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual.pdf>). Syftet med denna skrift var att göra de Frivilliga riktlinjerna meningsfulla och skapa medvetande om nyttjanderätt på lokal nivå i utvecklingsländer. Den används av både myndigheter och gräsrotsorganisationer.

Slutsats

Starktskydd av nyttjanderätt är en förutsättning för hållbar utveckling. Riktlinjerna antogs för att främja tryggad livsmedelsförsörjning och en hållbar utveckling genom att säkra tillgången på mark, fiske och skogar.

Frivilliga internationella riktlinjer kan i sig inte komma tillrätta med ojämlig fördelning och korrupt förvaltning av naturresurser. Riktlinjernas antagande skapade dock ett momentum för arbete kring naturresursrättigheter. Riktlinjerna började tillämpas och spridas inom en bred krets direkt efter att de antagits vilket har bidragit till dess effektivitet.

Politisk vilja, god koordination mellan olika myndigheter och en öppenhet för dialog mellan stat, civilsamhälle och näringsliv har bidragit till lyckad implementering. Olika aktörer har gjort de Frivilliga riktlinjerna till sina egna och tillämpar dem på olika sätt, men i enlighet med deras grundläggande principer. De Frivilliga riktlinjerna används till exempel för att utveckla bättre nationella lagar och policies. Finansiella institutioner och biståndsgivare integrerar i allt högre grad respekt för naturresursrättigheter i sina aktiviteter. Företag tillämpar de Frivilliga riktlinjerna för att undvika affärsrisker och garantera nolltolerans mot land grabbing i sina värdekedjor. Civilsamhället använder Riktlinjerna för att stärka landsbygdsinvånarnas rättigheter och påverka företag och regeringar att respektera dem. Detta visar att även icke-bindande internationella överenskommelser kan få genomslag när de har förhandlats fram gemensamt av berörda parter.

Referenser

CFS. 2014. Principles for responsible investments in agriculture and food systems.

<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/resaginv/en/>

FAO:s hemsida om De Frivilliga riktlinjerna för ansvarsfull förvaltning av mark-, fiske- och skogsrättigheter [fao.org/nr/tenure/information-resources/en/](http://www.fao.org/nr/tenure/information-resources/en/)

FAO. 2012. The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

FAO. 2016. A good practice on the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure: A multi-actor and multi-sector approach in Sierra Leone

Interlaken Group. 2015. Respecting Land and Forest Rights: Risks, Opportunities, and a Guide for Companies interlakengroup.org/downloads/Brochure-df5d6d10218333e774828b3afc3b690b.pdf

International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC). 2016. People's Manual on the Tenure Guidelines <http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual.pdf>

Karlsson, J. 2015. Mat är en mänsklig rättighet: tio principer för ansvarsfulla jordbruksinvesteringar <http://siani.se/resources/report/mat-ar-en-mansklig-rattighet>

OECD/FAO. 2016. Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>

Författare:

Jesper Karlsson, expert på internationella investeringar på FAO och medlem i nätverket SIANI.

⁷ International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC). 2016. People's Manual on the Tenure Guidelines <http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/06/peoplesmanual.pdf>

The views and content in this document are the authors' own, and do not necessarily represent the views of SIANI or its members or partners



SIANI's mission is to enable sustainable food security and nutrition for all. SIANI is a member-based network that supports and promotes Swedish expertise and provides an open and interactive platform for engagement and dialogue in a global context



SIANI Stockholm Environment Institute, Linnégatan 87D, Box 24218, Stockholm, 104 51, Sweden