

Internationale klimaatonderhandelingen: de noden van kleinschalige landbouw- producenten in het Zuiden op de agenda?

Saar Van Hauwermeiren

Het merendeel van de arme bevolking in ontwikkelingslanden is voor zijn inkomen en dagelijkse voedselvoorziening rechtstreeks afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen en landbouwactiviteiten. Landbouwsystemen zijn zeer gevoelig voor klimaatverandering: een aantal gewassen kent nu al een dalende opbrengst en meer en meer landbouwgronden worden ongeschikt voor voedselteelt. Klimaatverandering dreigt inspanningen op het vlak van landbouwontwikkeling en armoedebestrijding teniet te doen. Als het internationale klimaatbeleid een bijdrage wil leveren aan duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding en voedselzekerheid, zal het meer gericht moeten worden op de meest kwetsbare bevolking in ontwikkelingslanden. Met de VN-Klimaatconferentie eind 2009 in Cancún in zicht (16^{de} COP Mexico) belichten we in dit artikel een aantal uitdagingen voor het klimaatbeleid die betrekking hebben op de noden van de kleine landbouwers in het Zuiden.

Landbouw- en klimaatbeleid: een gezamenlijke uitdaging

Op mondiaal niveau is de uitdaging voor het klimaat- en landbouwbeleid enorm. Tegen 2050 moet er voedsel beschikbaar zijn voor minstens 9 miljard mensen. In ontwikkelingslanden leeft zo'n 75 procent van de arme bevolking van de landbouw en is deze sector dus een belangrijke hefboom voor ontwikkeling en voedselzekerheid. Maar tegelijk is landbouw uiterst kwetsbaar voor temperatuurwijzigingen, meer droogtes en overstromingen, toenemende plantenziektes en veranderende seizoenen. Bovendien zullen ten gevolge van klimaatverandering steeds meer landbouwgronden ongeschikt worden voor voedselteelt.

De armste bevolking zal daarvan de zwaarste klappen ondervinden. Niet alleen hun basisvoedselvoorziening komt in het gedrang. Voor velen onder hen betekent het vermarkten van landbouwgewassen een belangrijke inkomensbron. Maar in Afrika is 65 procent van de landbouwgrond al gedegradueerd en globaal zijn 1,7 miljard boeren uiterst kwetsbaar voor de impact van klimaatverandering. Er zijn daarom dringend inspanningen nodig om de landbouwproductie te wapenen tegen de wijzigende weerspatronen, anders dreigen inspanningen op het vlak van landbouwontwikkeling en armoedebestrijding een maat voor niets te worden.

Breder denkkader nodig

Het landbouw- en klimaatbeleid staan dus voor een gezamenlijke uitdaging. Het is verwonderlijk dat deze realiteit pas vrij recent onder ogen gezien werd door de internationale beleidmakers. Waar de klimaatproblematiek lange tijd binnen de internationale klimaatfora besproken werd, merken we in internationale fora voor voedselzekerheid en landbouw sinds 2008 een toenemende aandacht voor klimaatverandering. Het besef

groeit dat er een meer coherent en breder denkkader nodig is om het beleid rond klimaatverandering in de landbouwsector vorm te geven.

Heel wat initiatieven rond landbouwontwikkeling, voedselzekerheid en klimaat zagen de voorbije jaren het licht. In 2009 beloofden rijke landen tijdens de G8-top in L'Aquila 22 miljard dollar, over 3 jaar gespreid, voor landbouwontwikkeling in het Zuiden. Daarbij kregen ook de uitdagingen van klimaatverandering en het behoud van natuurlijke hulpbronnen aandacht. In 2009 ging het *Challenge Program on Climate Change, Agriculture and Food Security* (CCAFS)¹ van start, een programma gericht op oplossingen voor de bedreigingen die klimaatverandering stelt aan voedselzekerheid. De prioritaire actie is een tienjarig onderzoeksprogramma om de kwetsbare bevolking te wapenen tegen klimaatverandering en het beleid te ondersteunen in hun acties.

De Wereldvoedseltop eind 2009 belichtte de nood aan aanpassing van de landbouw aan klimaatverandering en de ontwikkeling van een duurzame landbouw, met een specifieke focus op kleinschalige boeren en kwetsbare bevolkingsgroepen. In 2010 lanceerden 18 landen een alliantie (*Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases*) ter bevordering van internationale samenwerking en investeringen in emissiereductie en koolstofopslag in landbouw, met aandacht voor positieve effecten op voedselzekerheid. Ook op regionaal vlak kregen de linken tussen klimaat en landbouw meer aandacht. In Afrika bijvoorbeeld loopt op initiatief van de Afrikaanse Unie het *Comprehensive Africa Development Program* (CAADP), een kader voor maatregelen rond landbouw en klimaat. De landbouwsector in Afrika is immers zeer gevoelig aan klimaatverandering, terwijl het overgrote deel van de rurale bevolking economisch afhankelijk is van landbouw. Het inzicht groeit dat keuzes op het vlak van landbouwbeleid niet alleen een belangrijke invloed hebben op de koolstofintensiteit van nationale economieën, maar ook het aanpassingsvermogen van lokale landbouwproducenten aan klimaatverandering mee bepalen.

Linken met voedselzekerheid in het klimaatbeleid?

Het klimaatverdrag erkent reeds sinds '92 het belang van voedselzekerheid en de verbanden tussen broeikasgasvermindering, noodzakelijke aanpassing aan de klimaatverandering en duurzame ontwikkeling. Maar na al die jaren vertaalt zich dat nog niet in een globaal klimaatakkoord waarin duurzame landbouw een volwaardige plaats krijgt en rijke landen ontwikkelingslanden ook voldoende ondersteunen zodat ze zich kunnen wapenen tegen de nieuwe klimaatuitdagingen.

In juni 2009 stelde Yvo De Boer, *executive secretary* van de UNFCCC, dat de 15^{de} VN-Klimaattop te Kopenhagen hét moment moest worden om te verzekeren dat de *win-win-effecten* een realiteit zouden worden. Hij bedoelde daarmee specifiek dat inspanningen op het vlak van mitigatie en adaptatie² bij kleine boerengemeenschappen tegelijk de voedselzekerheid ten goede moeten komen. De VN-Klimaattop van Kopenhagen eind 2009 moest het eindpunt worden van een tweejarig proces opgestart tijdens de 13^{de} *Conference of the Parties* (COP) in Bali in 2007. De focus lag daarbij op het opstarten van een langetermijnsamenwerking. De onderhandelingen resulteerden in het *Bali Actieplan* dat een werkgroep in het leven riep, de AWG-LCA, met het mandaat om te werken rond een aantal sleutelementen voor langetermijnsamenwerking zoals adaptatie, mitigatie, financiering, technologie en capaciteitsopbouw. In Kopenhagen kon men echter niet tot een bindend akkoord komen. Het proces resulteerde in een magere politiek akkoord over een aantal krijtlijnen die verder nog concreet ingevuld moeten worden³.

De 16^{de} VN-Klimaatop eind 2010 zal nu het vertrouwen van de ontwikkelingslanden in het proces terug moeten herstellen. Tijdens de intermediaire klimaatonderhandelingen in Bonn (juni 2010) ter voorbereiding van deze COP, bespraken de partijen de financieringsarchitectuur voor klimaatmaatregelen in ontwikkelingslanden. Ook werd er gepraat over sectorspecifieke acties voor landbouw. Sommige partijen ondersteunden het idee, gelanceerd in Kopenhagen, om een apart werkprogramma op te zetten voor landbouw. In dat werkprogramma zou de impact van landbouw op voedselzekerheid, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling behandeld worden. Het zou de belangen van achtergestelde landbouwers in ontwikkelingslanden, de rechten van inheemse bevolking en hun traditionele kennis en praktijken erkennen en de samenwerking promoten voor mitigatie en adaptatiemaatregelen die bijdragen tot voedselzekerheid⁴. Dit opent perspectieven voor de verdere onderhandelingen.

Grote kwetsbaarheid van landbouwsystemen in ontwikkelingslanden

In het laatste *World Development Report* (2010) rond ontwikkeling en klimaatverandering worden onderzoeken aangehaald die tegen 2080 een wereldwijde daling in landbouwproductiviteit met 3 tot 16 procent voorspellen ten gevolge van klimaatverandering. Maar voor ontwikkelingslanden zou die daling groter zijn, namelijk tussen

Een aanpassingsstrategie van de landbouw is een noodzakelijk spoor naast de inspanningen om op mondiaal niveau tot een sterke reductie van broeikasgassen te komen, zodat verdere destabilisering van het klimaat ingedijkt kan worden.

9 en 21 procent. Een analyse van 12 regio's waar voedselonzekerheid heerst, wijst uit dat zonder de nodige adaptatiemaatregelen Azië en Afrika reeds vanaf 2030 sterke dalingen in gewasopbrengst zullen kennen. Het gaat om een aantal gewassen die zeer belangrijk zijn voor de regionale voedselvoorziening, zoals tarwe in Zuid-Azië, rijst in Zuidoost-Azië en maïs in zuidelijk Afrika. Volgens projecties voor 2080 zal de oppervlakte landbouwgrond die ongeschikt wordt in sub-Sahara Afrika nog toenemen met 26

miljoen hectaren tot 61 miljoen hectaren. Dat is 9 tot 20 procent van het landbouwgebied van die regio. Regenafhankelijke teelten zullen het zeer zwaar te verduren krijgen en in bepaalde landen voorspelt men zelfs al een halvering van de gewasopbrengsten tegen 2020. Door het veranderen van de seizoenen en de onvoorspelbaarheid van regenval is er bovendien veel onzekerheid bij de boeren over wat er best op welk moment gezaaid wordt en wanneer men best oogst. Bovendien worden bepaalde gewassen gevoeliger voor ziekten.

Problematisch daarbij is dat ontwikkelingslanden, en zeker in Afrika, een geringe capaciteit hebben om zich aan te passen aan deze situatie. Een hele reeks factoren speelt daarbij een rol: zwakke institutionele structuren, armoede, conflicten, beperkte toegang tot kennis, infrastructuur en technologie (UNFCCC 2007). Bovendien kunnen deze factoren op hun beurt nog versterkt worden door klimaatverandering. De dalende gewasopbrengsten en het verlies van geschikte landbouwgrond zullen leiden tot een sterke concurrentie voor natuurlijke hulpbronnen en kunnen daarom ook een concentratie van landbezit, grootschalige migratie en conflicten in de hand werken. Klimaatverandering dreigt zo de inspanningen op het vlak van ontwikkeling teniet te doen.

Aanpassing in landbouw noodzakelijk op korte termijn

De landbouwsector in ontwikkelingslanden, zeker in kwetsbare gebieden, heeft reeds op zeer korte termijn nood aan kennis en middelen om haar activiteiten aan te passen aan de impact van klimaatverandering. Deze aanpassingsstrategie is een noodzakelijk spoor naast de inspanningen om op mondiaal niveau tot een sterke reductie van broeikasgassen te komen, zodat verdere destabilisering van het klimaat ingedijkt kan worden⁵.

De aanpassing aan klimaatverandering in de landbouwsector kan gebeuren door activiteiten te ontwikkelen die de impact van klimaatverandering anticiperen of bufferen. Het kan gaan om het aanleggen van dammen, herbebossing en duurzaam bosbeheer, regenwateropvang, het opstarten van rationele irrigatietechnieken en waterbeheer, aanplantingen om erosie tegen te gaan, bodembescherming, windschermen aanleggen enzovoort. Meer en meer moet de aandacht ook gaan naar een droogte- en hittebestendige gewaskeuze, het ontwikkelen van nieuwe variëteiten en aanleggen van zaaigoedbanken en plantenkwekerijen. Anticiperen op klimaatimpact kan ook door diversificatie van gewassen en het herplannen van grondgebruik. Voor gewassen die zeer gevoelig zijn aan temperatuurwijzigingen zal de teelt moeten verhuizen naar hoger gelegen gebieden. Om de juiste strategieën en activiteiten te kunnen ontwikkelen is toegang tot informatie en een versterking van de capaciteit van de lokale bevolking cruciaal. De aanpassing zal dus zeker ook betrekking moeten hebben op het uitbouwen of versterken van systemen en capaciteiten om problemen op te lossen, bijvoorbeeld het verbeteren van communicatie- en informatiesystemen, planningprocedures, monitoring en beheer van natuurlijke rijkdommen, maar ook sensibilisering en opleidingen.

Ervaringen van Oxfam (2009) op het terrein leren dat er bij ondersteuning van achtergestelde landbouwproducenten rond klimaatadaptatie prioritair aandacht nodig is in drie domeinen. Vooreerst is het belangrijk om de kennis en ervaring van de lokale bevolking maximaal te valoriseren in het zoeken naar de meest geschikte adaptatiemaatregelen, zoals teelttechnieken, keuze van gewassen enzovoort. Het versterken van netwerken van producenten waarin bestaande kennis en ervaringen gedeeld kunnen worden, is daarbij cruciaal. De ervaringen met een zogenaamde *community based adaptation* moeten zoveel mogelijk doorstromen in nationale aanpassingsstrategieën. Ten tweede hebben achtergestelde landbouwproducenten nood aan toegang tot informatie om de juiste beslissingen te kunnen nemen over toekomstige activiteiten en investeringen, zoals bijvoorbeeld voorspellingen rond de impact van het klimaat op landbouwopbrengsten en informatie over nieuwe technieken. Ten slotte hebben ze om de oplossingen te implementeren een faciliterende omgeving nodig, met financiële steun en toegang tot technologische oplossingen.

'Climate proofing' en 'pro-poor-adaptatie'

Het is belangrijk dat de aanpassing aan klimaatverandering op beleidsniveau goed geïntegreerd wordt in ontwikkelingsprocessen, zodat die bijdragen tot een klimaatrobuuste ontwikkeling. Ontwikkelingsplannen en interventies moeten dus als het ware ook met een klimaatbril bekeken worden. Ook op het vlak van ontwikkelingssamenwerking kan proactief geïnvesteerd worden in de integratie van aanpassingsnoden in ontwikkelingssamenwerkingsinitiatieven. Bestaande of geplande acties zouden gescreend moeten worden op klimaatrisico's, het zogenaamde *climate proof* maken van projecten.

In België werd het denkproces binnen de officiële ontwikkelingssamenwerking hierover in 2008 opgestart en leidde tot een rapport met een aantal aanbevelingen (Van Ypersele, 2008). Er werd een interuniversitair en interdisciplinair onderzoeksplatform, KLIMOS, opgericht rond klimaatadaptatie en mitigatie in de ontwikkelingssamenwerking⁶. Het doel van het platform is het uitbouwen van een stevige kennisbasis rond de gevolgen van klimaatverandering voor het Zuiden en het verspreiden van deze kennis onder de Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS), andere overheden, ngo's en de privésector in Noord en Zuid. Er wordt een instrument ontwikkeld dat de integratie van duurzame ontwikkeling in de officiële ontwikkelingssamenwerking moet ondersteunen en het wordt in eerste instantie toegespitst op klimaatverandering. Het is de bedoeling dat dit instrument op termijn ook door de ngo's zal worden gebruikt. Voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met partnerlanden werkte het Steunpunt Buitenlands Beleid (Waterloos, 2010) een visie met aanbevelingen uit voor de integratie van aanpassing in ontwikkelingssamenwerking.

Eveneens belangrijk is dat een adaptatiebeleid voldoende oog heeft voor de onderliggende oorzaken van kwetsbaarheid voor klimaatverandering, zoals armoede, zwakke institutionele structuren, lage educatiegraad enzoverder. Armoede bepaalt de kwetsbaarheid ten opzichte van klimaatverandering en beperkt de aanpassingsmogelijkheden. Zo bepalen de toegang tot landbouwgrond, financiële middelen, infrastructuur of gezondheidszorg en educatie in welke mate de lokale bevolking zal kunnen

Een adaptatiebeleid moet voldoende oog hebben voor de onderliggende oorzaken van kwetsbaarheid voor klimaatverandering, zoals armoede, zwakke institutionele structuren of lage educatiegraad. Armoede bepaalt de kwetsbaarheid ten opzichte van klimaatverandering en beperkt de aanpassingsmogelijkheden.

inspelen op de klimaatverandering, of in staat zal zijn om klimaatrampen te boven te komen en op lange termijn aanpassingsmaatregelen te nemen. Het is dus zaak om een beleid te voeren dat gelijktijdig armoede en kwetsbaarheid voor klimaatverandering bestrijdt en bijdraagt tot duurzame ontwikkeling, met een focus op de sociale dimensie. Men noemt dit ook wel *pro-poor adaptation* of *duurzame aanpassing*.

Al in 2001 werd onder het klimaatverdrag gestart met een werkprogramma voor de *National Adaptation Programmes of Action* (NAPA), dit zijn de nationale

programma's van de minst ontwikkelde landen die de dringende aanpassingsnoden en -activiteiten op een participatieve wijze moeten identificeren, in lijn met milieu- en ontwikkelingsstrategieën. Momenteel zijn er in 44 landen NAPA's voorbereid en geregistreerd bij de UNFCCC. De plannen werden ontwikkeld met steun van het Least Developed Countries Fund van de UNFCCC. De plannen geven een goed zicht op het belang van de landbouwsector binnen de adaptatienoden van de minst ontwikkelde landen. Het grootste aantal van de voorgestelde projecten in die plannen heeft namelijk betrekking op landbouw en voedselzekerheid, de tweede grootste groep betreft projecten rond waterbeheer. Veel aangehaalde maatregelen en projecten zijn de volgende reeks: het veranderen van het tijdstip van aanplanten van gewassen, een diversificatie van teelten met meer klimaatbestendige variëteiten, investeren in waterbesparende irrigatietechnieken en de constructie van reservoirs of dammen, het verbeteren van de planning van landgebruik, het bevorderen van bodembescherming en de aanleg van voedsel- en zadenbanken, en ten slotte een versterkte voedselverwerking door het verbeteren van kleinschalige bedrijven.

Ondanks de vele voorstellen (sinds 2001) van de minst ontwikkelde landen voor een financiering van adaptatiemaatregelen, geraakt de implementatie van de NAPA's

niet van de grond. Dit heeft te maken met de complexe procedures voor projectformulering en financiering, onvoorspelbare financiering, trage administratieve verwerking en onvoldoende capaciteit van de lokale NAPA-teams. Ze ondervinden moeilijkheden om de adaptatienoden te vertalen in projecten. Een bijkomend probleem is dat er vaak een gebrek is aan coördinatie tussen verschillende departementen en beleidsniveaus voor de implementatie. Bovendien is het beleid zoals in de NAPA's uitgetekend, niet per se coherent met de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) en andere ontwikkelingsplannen⁷. Er is geen systematische verwijzing in de NAPA's naar de ontwikkelingsplannen (PRSP's). Anderzijds komt de vermelding van klimaatverandering in de ontwikkelingsplannen zo goed als niet voor.

Naar meer afstemming tussen mitigatie en adaptatie in landbouw

Landbouwactiviteiten zijn niet alleen kwetsbaar voor de klimaatverandering, ze dragen ook in belangrijke mate bij tot de broeikasgasproblematiek. De landbouwontwikkeling staat dus niet enkel voor de uitdaging om geschikte adaptatiemaatregelen te treffen. Het agro-industriële productiemodel, dat een groot beslag legt op de ecosystemen, moet worden herzien zodat de broeikasgasuitstoot zich beperkt en de druk op ecosystemen algemeen vermindert. Het heeft immers weinig zin om enerzijds een reeks maatregelen te nemen om de landbouwsystemen robuuster te maken tegen klimaatverandering, terwijl tegelijk niet-duurzame landbouwpraktijken juist de aanpassingscapaciteit van de ecosystemen vernietigt.

Het heeft weinig zin om enerzijds een reeks maatregelen te nemen om de landbouwsystemen robuuster te maken tegen klimaatverandering, terwijl tegelijk niet-duurzame landbouwpraktijken juist de aanpassingscapaciteit van de ecosystemen vernietigt.

Zeker 14 procent van de broeikasgasemissies is afkomstig van de landbouwsector. De ontbossing die gebeurt om plaats te ruimen voor landbouw, voornamelijk in ontwikkelingslanden, veroorzaakt zeker 17 procent van de emissies. Samen met die broeikasgasuitstoot leiden de niet-duurzame landbouwpraktijken ook tot een verlies van biodiversiteit en de capaciteit om koolstof op te slaan in de bodem, een aantasting van waterreserves en ten slotte erosie. Daardoor wordt het voor de landbouwsystemen des te moeilijker om droogte, toenemende plagen, hevige regenval of stijgende temperaturen op te vangen.

Door nu prioritair die mitigatiemaatregelen te stimuleren die tegelijk inspelen op een adaptatie van landbouwsystemen, kan de landbouw de klimaatuitdagingen op een coherente wijze aangaan. Deze aanpak vermindert niet alleen de broeikasgasuitstoot, maar zorgt er tegelijk voor dat de biodiversiteit zich herstelt, de voedselzekerheid stijgt en de armoede vermindert. Heel wat mitigatiemaatregelen voor de landbouw komen hiervoor in aanmerking: aanmoediging van duurzame landbouwpraktijken die koolstofopslag bevorderen (in bodem en bovengrondse biomassa), ontmoediging van ontbossing en beloning van bosbehoud, ontmoediging van het gebruik van kunstmatige bemesters en bevordering van agrobosbouw en biologische landbouw. In het algemeen komt het erop neer om agro-industriële monocultuur te ontmoedigen en duurzame geïntegreerde landbouw aan te sporen.

Als men bijvoorbeeld het organische materiaal in de bodem bevordert, draagt dit niet alleen bij tot de koolstofopslag, maar bevordert het ook een betere waterretentie. Agrobosbouw kan de lokale temperaturen verlagen, beschermen tegen erosie, het waterpeil reguleren, en tegelijk de boven- en ondergrondse koolstofsequestratie (of -vastlegging) bevorderen. Het World Agro-Forestry Congres⁸ van 2009 in Nairobi

stelde dan ook dat het klimaatbeleid niet enkel het verlies van oerbossen, maar ook van bomen op landbouwgrond moet aanpakken. Dat kan bijvoorbeeld door systemen van schaduwteelt in stand te houden, waarbij inheemse boomsoorten zorgen voor een optimale rijping van gewassen en tegelijk meststof leveren aan de bodem. Deze systemen hebben bewezen dat ze heel wat voordelen leveren voor zowel de bodemvruchtbaarheid en biodiversiteit als de waterhuishouding. Door bijvoorbeeld ook fruitbomen als schaduwboom te gebruiken kunnen de boeren tegelijk hun teelt diversifiëren en krijgen ze uitzicht op een bijkomend inkomen op de lokale markt. Eigenlijk bestaan deze praktijken al generaties lang in ontwikkelingslanden. Kleinschalige landbouwers proberen deze in stand te houden, maar ze ondervinden steeds meer druk van de intensieve landbouw.

Mitigatiemaatregelen zijn blind voor het bredere duurzaamheidsplaatje

Het uitgangspunt bij beslissingen rond mitigatie zou dus moeten zijn: dragen de mitigatiemaatregelen ook bij tot een globale versterking van de ecosystemen, en dus tot een versterking van de adaptatiecapaciteit en de voedselzekerheid, en wordt de lokale bevolking er beter van? Hiervoor is een nieuwe manier van denken nodig in het beleid. De tot voor kort vrij eenzijdige focus van het klimaatbeleid op een reductie van broeikasgassen, zorgde ervoor dat het bredere duurzaamheidsplaatje, uit het oog verloren werd, zoals dat het geval is bij de implementatie van CDM-projecten (*Clean Development Mechanism*) en het biobrandstoffenbeleid.

De grootschalige teelt van energiegewassen is een bedreiging voor zowel de biodiversiteit als de lokale en globale voedselzekerheid. Een herziening van het beleid dringt zich op op basis van een evaluatie van de effecten op duurzaamheid, voedselzekerheid en biodiversiteit inbegrepen.

Het gebruik en de productie van biobrandstoffen wordt gestimuleerd omwille van hun vermeende lagere broeikasgasbalans ten opzichte van fossiele brandstoffen. Maar de grootschalige teelt van energiegewassen is een bedreiging voor zowel de biodiversiteit als de lokale en globale voedselzekerheid. Een herziening van het beleid dringt zich op op basis van een evaluatie van de effecten op duurzaamheid, voedselzekerheid en biodiversiteit inbegrepen (Friends of the Earth et al. 2010, FAO-OECD 2010). Het *clean development mechanism* is een van de flexibiliteitsmechanismen onder het Kyoto-protocol waarbij industrielanden een deel van hun emissiereductieverplichtingen realiseren in ontwikkelingslanden door er te investeren in projecten die de broeikasgasuitstoot verminderen. Volgens het Kyoto-protocol moeten de CDM-projecten bijdragen tot duurzame ontwikkeling in het ontwikkelingsland, maar in de praktijk zijn er weinig duurzame projecten die de lokale gemeenschap ten goede komen.

Een 'co-benefitsbenadering' voor REDD

Binnen het *REDD-plusmechanisme* is er eveneens dringend nood aan vooruitgang rond sociale en ecologische randvoorwaarden. REDD-plus is een nieuw instrument in volle ontwikkeling binnen de VN-klimaatonderhandelingen. REDD staat voor 'Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries'⁹. Het principe is eenvoudig: aangezien tropische bossen een belangrijke rol spelen bij mitigatie, moet er een stimulerend beleid gevoerd worden rond bosbehoud. Industrielanden moeten ontwikkelingslanden vergoeden om hun bossen te behouden en zo bijdragen tot een beter klimaat. REDD-plus dan verwijst naar een mechanisme

dat naast compensaties voor het vermijden van ontbossing en bosdegradatie ook vergoedingen zou uitbetalen aan ontwikkelingslanden voor het herstel, het duurzaam beheer en de heraanleg van bossen.

Het REDD-plusmechanisme werd opgenomen in het Kopenhagenakkoord, maar er is nog geen eensgezindheid over de sociale en ecologische randvoorwaarden voor de implementatie. Wel worden al volop pilootprojecten opgestart, waaruit duidelijk wordt dat er niet voldoende garanties ingebouwd zijn om de rechten van de lokale bevolking te beschermen en te garanderen dat het mechanisme ook lokale voordelen biedt.

Een goed akkoord rond REDD-plus kan een geldstroom van vele miljarden euro's op gang brengen van de geïndustrialiseerde landen naar de ontwikkelingslanden. Het is dan ook belangrijk dat deze middelen op een doordachte wijze besteed worden, met een optimale transparantie en goede monitoring. Lokale gemeenschappen moeten direct voordelen kunnen genieten van de ondersteuning van REDD-activiteiten. Steeds meer organisaties pleiten dan ook voor een *co-benefitsbenadering* van het mechanisme, waarbij de lokale voordelen voor ontwikkelingslanden centraal staan, zoals het behoud van ecosystemen en biodiversiteit, de rechten van de inheems bevolking en armoedebestrijding. Bovendien is het belangrijk dat de inspanningen rond REDD niets afdoen aan de verantwoordelijkheid van industrielanden voor de eigen emissie-reducties. Een dergelijke benadering zal het draagvlak in ontwikkelingslanden voor een REDD-mechanisme aanzienlijk vergroten.

Kleinschalige agro-ecologische landbouw en millenniumdoelstellingen

De nood aan meer synergie tussen landbouwadaptatie en -mitigatie enerzijds en voedselzekerheid anderzijds wordt ook besproken naar aanleiding van de millenniumdoelstellingen. De millenniumdoelstellingen, ofwel de *United Nations Millennium Development Goals*, richten zich op het uitbannen van wereldwijde armoede. Regeringsleiders van 189 landen hebben in september 2000 de *United Nations Millennium Declaration* ondertekend. Daarmee verbinden zij zich tot het behalen van de doelstellingen. De millenniumdoelstellingen zijn vertaald in acht concrete doelen. Doelstelling 1 gaat over het uitbannen van armoede en honger. Tussen 1990 en 2015 moet het aantal mensen dat honger lijdt en het aantal mensen dat leeft van minder dan 1 dollar per dag, gehalveerd worden.

Ondanks de vele voordelen van agro-ecologische landbouw, worden er weinig middelen voor uitgetrokken. De officiële ontwikkelingshulp voor landbouw over de voorbije 20 jaar liep met 75 procent terug.

Een breed gedragen rapport van landbouwexperts rond landbouw en millenniumdoelstellingen bevestigt het belang van kleinschalige landbouw voor het oplossen van honger in de wereld en de stijgende vraag naar voedsel. Het *IAASTD-rapport (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, 2008)*¹⁰ geeft een breed gedragen visie over de toekomst van de landbouw en hoe die de wereldbevolking kan voeden. Het rapport is een initiatief van de Verenigde Naties, de Wereldbank, de UNESCO en de *Global Environmental Facility*. Meer dan 400 experts uit meer dan 50 landen onderzochten hoe we beter gebruik kunnen maken van landbouwwetenschap, -kennis en -technologie om honger en armoede te bestrijden en een evenwichtige en duurzame ontwikkeling te bevorderen. Ze vertrokken van de vaststelling dat ondanks de productiviteitsstijging in de landbouw de afgelopen decennia, het aantal ondervoede mensen wereldwijd toeneemt. Het belang van het rapport valt niet te onderschatten: bij de totstandkoming van het

rapport werden zowel beleidmakers als boeren, industrie, consumenten, wetenschap, ontwikkelings-ngo's en andere middenveldorganisaties betrokken.

Het rapport komt tot duidelijke conclusies: enkel een multifunctionele, duurzame, kleinschalige en agro-ecologische landbouw kan een antwoord bieden op de honger in de wereld. Het rapport benadrukt dat het huidige industriële landbouwmodel, gebaseerd op het gebruik van grote hoeveelheden kunstmest en pesticiden, geen oplossing is. De onderzoekers besluiten dat we dus moeten inzetten op gediversifieerde en kleinschalige landbouw. Die is zowel op ecologisch, sociaal als economisch vlak de meest duurzame landbouwmethode. Deze vorm van landbouw biedt het meeste garantie op het halen van de millenniumdoelstellingen, produceert het grootste deel van het voedsel op wereldvlak, is het voordeligst voor het milieu en houdt de biodiversiteit in stand. Maar daarvoor is het ook nodig dat een eerlijker wereldhandelssysteem ertoe bijdraagt dat de positie van de achtergestelde landbouwproducenten verbetert.

Rem op investeringen

Ondanks de vele voordelen die agro-ecologische landbouw kan spelen, worden er weinig middelen voor uitgetrokken. Slechts 14 procent van de projecten die de EU in 2009 ondersteunde in verband met voedselzekerheid voor kwetsbare boeren (in totaal

Een breed gedragen rapport van landbouwexperts rond landbouw en millenniumdoelstellingen bevestigt het belang van kleinschalige landbouw voor het oplossen van honger in de wereld en de stijgende vraag naar voedsel.

zo'n 1 miljard euro), omvatte een agro-ecologische component. Bovendien is de officiële ontwikkelingshulp voor landbouw over de voorbije 20 jaar met 75 procent teruggelopen en wordt er tweemaal zoveel uitgegeven aan noodhulp dan aan initiatieven rond duurzame landbouw.

Bovendien belemmert een aantal factoren specifiek de kleinschalige landbouwproducenten om meer te investeren in duurzame landbouwpraktijken.

Zo is het soms nodig dat er op grotere schaal geïnvesteerd wordt, bijvoorbeeld bij irrigatiesystemen, erosiebestrijding of waterbeheer. Belangrijk is dan dat producentengroepen versterkt worden, zodat ze deze investering op het niveau van coöperatieven kunnen aanpakken. Een probleem is dat de kosten die gepaard gaan met de initiële investeringsperiode pas voordelen beginnen opleveren op langere termijn, terwijl deze kwetsbare boeren geen financiële buffer hebben. Een mogelijke oplossing hiervoor is het toegankelijk maken van systemen van *Payments for Ecosystem Services* (PES) voor deze groepen. Met deze PES-schema's sporen overheden of privéactoren via financiële vergoedingen aan tot investeringen in koolstoffixatie, waterbeheer, biodiversiteitbehoud en dergelijke. In de praktijk kan dat de eenvoudige vorm aannemen van een vergoeding voor elke aangeplante boom. Het is dan ook belangrijk dat de achtergestelde landbouwproducenten op de hoogte zijn van dergelijke initiatieven en dat hun stem gehoord wordt in consultaties rond beleidsinitiatieven op dit vlak.

Klimaatfinanciering is meer dan vrijwillige hulp: verantwoordelijkheid van rijke landen is het uitgangspunt

Ontwikkelde landen hebben binnen het klimaatverdrag de verplichting erkend om de additionele aanpassing in ontwikkelingslanden te financieren, gezien hun historische verantwoordelijkheid voor de hoge aanpassingskosten en de ongelijke impact van de klimaatverandering op de arme bevolking. Het Kopenhagenakkoord belooft

nieuwe, additionele, voorspelbare en adequate financiering aan ontwikkelingslanden om actie te kunnen ondernemen voor adaptatie, mitigatie, technologie-ontwikkeling en –transfer en capaciteitsversterking. Er wordt een *snelstartfonds* (de zogenaamde *fast start financing*) van 30 miljard dollar vrijgemaakt voor de periode 2010-2012, met een evenwichtige verdeling van fondsen voor mitigatie en adaptatie. Het is de bedoeling dat de adaptatiefondsen prioritair naar de meest kwetsbare ontwikkelingslanden gaan, zoals de minst ontwikkelde landen, de kleine eilandstaten en Afrika. Op lange termijn, tegen 2020, wordt een bedrag van 100 miljard dollar voorzien door de rijke landen voor klimaatmaatregelen in ontwikkelingslanden.

Maar deze bedragen liggen veel te laag om tegemoet te komen aan de noden van de arme landen. Oxfam (2010) schat dat zeker het dubbele van het bedrag zal nodig zijn tegen 2020. Bovendien bestaat er nog geen eensgezindheid over wat er precies verstaan wordt onder ‘additionaliteit van de middelen’ en welke nieuwe financieringsbronnen men zal gebruiken om die middelen te genereren.

Toch valt het niet te onderschatten hoe belangrijk de effectieve storting van de *fast start financing* is als opstap naar en leerproces voor het inlossen van de beloftes over langetermijnfinanciering. Er moet nu immers een nieuwe aanpak en benadering concreet gemaakt worden: van de reeds beloofde officiële ontwikkelingshulp naar additionele middelen voor klimaatfinanciering en innovatieve financieringsbronnen; van vrijwillige bijdragen naar wettelijke verplichtingen onder de UNFCCC; van een internationale financiële architectuur waarbij de donoren de meerderheidsvertegenwoordiging hebben naar een evenwaardige vertegenwoordiging van arme landen. Belangrijk is dat deze financiering bestaat uit voorspelbare fondsen, en toegekend wordt in lijn met de prioriteiten van de ontvangende landen.

Additionaliteit’ van de middelen?

Tot nog toe is Europa er nog niet in geslaagd om de *fast start finance* op een transparante wijze vorm te geven. De EU beloofde in Kopenhagen een gezamenlijk bedrag van 2,4 miljard euro per jaar tussen 2010-2012 als bijdrage tot deze kortetermijnfinanciering. Maar intussen slaagde Europa er nog niet in om een gezamenlijke definitie van ‘additionaliteit van de middelen’ te hanteren. Elke lidstaat vult dit principe dus maar naar eigen goeddunken in, waardoor het mogelijk is dat beloften die reeds gedaan werden in het kader van andere internationale afspraken, nu ingeschreven worden als klimaatfinanciering. Een aantal industrielanden wil hun klimaatverplichtingen ten aanzien van de ontwikkelingslanden zelfs volledig invullen met leningen, inclusief voor de financiering van adaptatie. Dat gaat uiteraard in tegen de geest van de klimaatconventie. Hierdoor zouden de arme landen nog dieper in schulden kunnen terechtkomen. Momenteel zou een vierde van de kortetermijnfinanciering die door de Europese lidstaten is toegezegd, bestaan uit leningen. Er is bovendien geen evenwichtige verdeling van de fondsen over mitigatie en adaptatie; het merendeel van de Europese middelen gaat naar mitigatiemaatregelen.

Een aantal industrielanden wil hun klimaatverplichtingen tegenover de ontwikkelingslanden volledig invullen met leningen. Dat gaat uiteraard in tegen de geest van de klimaatconventie. Arme landen zouden nog dieper in schulden kunnen terechtkomen.

Een correcte interpretatie van de belofte van ‘nieuwe en additionele middelen’ onder het Kopenhagenakkoord, die in lijn is met de verantwoordelijkheden van de rijke landen zou de volgende zijn: de middelen mogen niet eerder aangekondigd of gebudgetteerd zijn; ze moeten bovenop de engagementen komen die reeds gedaan

werden ten opzichte van ontwikkelingslanden, zoals het engagement van de EU om 0,7 procent van het BNP als officiële ontwikkelingshulp te voorzien tegen 2015. Klimaatverandering legt immers een extra last op de schoulers van de ontwikkelingslanden, die nog niet in acht genomen werd tot de 0,7 procentdoelstelling vastgelegd werd. Bovendien is klimaatfinanciering veel meer dan hulp, het is een rechtvaardige compensatie voor de ecologische schuld die de industrielanden hebben opgebouwd. Fondsen onder de UNFCCC-mechanismen houden een verplichting in onder internationaal recht, terwijl ontwikkelingsfinanciering voor klimaataanpassing vrijwillig is.

Voor de komende klimaatonderhandelingen is het problematisch dat er geen transparantie is over de beloofde middelen en dat er geen duidelijk rapportagekader is. Ten laatste tegen de COP 16 zou er dan ook een voortgangsrapport moeten liggen zodat er een monitoring kan gebeuren van de financieringsverplichtingen van de rijke landen. Aangezien er nog geen duidelijke nieuwe financiële architectuur bestaat voor de klimaatfinanciering, is het zeker een absoluut minimum dat de beloftes die in het verleden onder de UNFCCC gedaan werden aan de minst ontwikkelde landen, ingevuld worden. In 2001 al, als onderdeel van de Marrakech-akkoorden, beloofden de rijke landen om via het LDC Fund steun te verlenen aan de minst ontwikkelde landen, op voorwaarde dat ze nationale adaptatieactieplannen zouden indienen. In totaal zou er 2 miljard dollar nodig zijn om de NAPA's uit te voeren, maar er werd nog maar 135 miljoen dollar ontvangen en slechts 31,4 miljoen werd effectief besteed. Ook via het Kyoto-adaptatiefonds, dat in 2010 volledig operationeel moet worden en waarin de ontwikkelingslanden een meerderheid hebben in het bestuur, kan een deel van de kortetermijnfinanciering gekanaliseerd worden.

Financieringskanalen en alternatieve financieringsbronnen

Het Kopenhagenakkoord voorziet in de oprichting van een Green Climate Fund¹¹, een nieuw globaal klimaatfonds, dat moet vermijden dat er een wildgroei ontstaat van financieringskanalen. Op dit ogenblik zijn er verschillende fondsen, zoals de Global Environmental Facility (GEF), de Climate Investment Funds (CIF's) van de Wereldbank, het Adaptatiefonds van het Kyoto-protocol enzovoort. Bovendien groeien er een heel aantal multilaterale en bilaterale financieringsinitiatieven rond REDD. In totaal zouden er zo'n 20 verschillende geplande of operationele bilaterale en multilaterale klimaatfondsen zijn (WDR, 2010). Dergelijke versnippering werkt de doeltreffendheid van de hulp tegen en zal een belangrijk aandachtspunt moeten zijn voor de toekomstige onderhandelingen.

Ten slotte is er nog de discussie waar de additionele middelen vandaan moeten komen. Het Kopenhagenakkoord riep een *High Level Panel* in het leven om te rapporteren over alternatieve financieringsbronnen om de beloofde 100 miljard dollar voor langetermijnfinanciering aan ontwikkelingslanden op te leveren. Zo zouden klimaatmaatregelen bijvoorbeeld gefinancierd kunnen worden via een deel van de opbrengsten van een globale financiële transactietaks. Een taks van 0,05 procent zou reeds 400 miljard dollar per jaar kunnen opleveren. Via een systeem van emissiehandel voor de internationale lucht- en scheepvaart, zou 20 tot 30 miljard dollar per jaar kunnen worden vrijgemaakt voor klimaatmaatregelen in het Zuiden. Dit systeem zou de hoeveelheid koolstofuitstoot van deze sectoren plafonneren en hen doen betalen voor elke uitgestoten hoeveelheid CO₂.

In december zou er tijdens de COP 16 in Mexico een duidelijk en concreet plan op tafel moeten liggen om de beloofde 100 miljard dollar bijeen te brengen voor klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden en dat bedrag zelfs te verdubbelen in functie van

de noden van de ontwikkelingslanden. Dit zou de ontwikkelingslanden aanmoedigen om strategieën rond klimaatadaptatie en mitigatie concreet te maken en het sinds Kopenhagen geschade vertrouwen van de ontwikkelingslanden in de onderhandelingen kunnen herstellen.

Tot slot

Rijke landen hebben omwille van hun opgebouwde klimaatschuld als grootste uistoters van broeikasgassen een grote verantwoordelijkheid ten opzichte van ontwikkelingslanden. Ze moeten die landen ondersteunen zodat dringend maatregelen getroffen kunnen worden om hun kwetsbaarheid ten opzichte van klimaatverandering te verminderen. In de context van armoedebestrijding en lokale voedselzekerheid verdienen de noden van de achtergestelde landbouwproducenten in ontwikkelingslanden daarbij speciale aandacht. Het klimaat-, landbouw-, en ontwikkelingsbeleid moet daarom coherenter gemaakt worden en inzetten op het stimuleren van synergie tussen maatregelen voor klimaatadaptatie-, mitigatie, voedselzekerheid en armoedebestrijding. Het klimaatverdrag legde hier de principes en engagementen rond vast, maar boekte nauwelijks vooruitgang in de realisatie ervan. Het besef van urgentie kwam pas de laatste jaren op de voorgrond, nu de klimaatimpact meer en meer zichtbaar wordt in ontwikkelingslanden. De VN-klimaatconferentie eind dit jaar te Cancún is een belangrijk moment om die linken te versterken en toe te werken naar een verandering in een rechtvaardig internationaal klimaatakkoord.

Bio

Saar Van Hauwermeiren is studie- en beleidsmedewerker op de politieke dienst van Oxfam-Wereldwinkels. Ze werkt er rond eerlijke handel in landbouwgrondstoffen en een rechtvaardig klimaatbeleid vanuit Noord-Zuidperspectief.

Literatuurlijst

- 'Agriculture and Climate Change. Beyond Copenhagen.' *Platform Issue Paper*, nr. 9 (2010)
- Agricultural outlook 2010-2019. FAO en OESO. 2010
- Bage, L. *Climate Change: a growing challenge for development and poverty reduction*. International Fund for Agricultural Development. 2010
<<http://www.ifad.org/events/op/2007/commonwealth/index.htm>>
- Biofuels. Handle with care*. Friends of the Earth, e.a. November 2009.
- Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and adaptation in developing Countries*. UNFCCC. 2007
- 'Climate risk management in Africa: learning from practice.' *Climate and Society*, nr. 1 (2007)
- Beyond Aid: Ensuring adaptation to climate change works for the poor*. Oxfam International. September 2009.
- Climate Finance Post-Copenhagen - The \$100billion questions*. Oxfam International rapport. Mei 2010.
- Development and Climate Change*. World Development report. 2010.
- Oxfam views on implementation of EU fast start adaptation finance*. Oxfam. Juni 2010.
- Pettengell, C. 'Climate Change Adaptation, Enabling people living in poverty to adapt', *Oxfam Research Report*, April 2010.
- REDD-plus and benefit sharing*, Forest conservation programme. IUCN. Juni 2010.
- Van Ypersele, J-P. *Klimaatverandering en het Belgische ontwikkelingssamenwerkingsbeleid: uitdagingen*

en mogelijkheden. DGOS. Brussel, 2008.

Waterloos, E. *Ontwikkelingssamenwerking en de aanpassing aan klimaatverandering*. Rapport Steunpunt Buitenlands Beleid. Februari 2010.

Noten

- 1 Het CCAFS wordt ondersteund door CGIAR en het Earth System Science Partnerships (ESSP).
- 2 Adaptatie en mitigatie: De United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) onderscheidt twee strategieën als globale respons op de klimaatverandering. Mitigatie bestaat uit activiteiten die de uitstoot van broeikasgassen tegengaan. Adaptatie is de aanpassing aan de effectieve of verwachte impact van klimaatverandering.
- 3 Voor een evaluatie van het Kopenhagenakkoord zie o.m. Oxfam (2009) *Climate shame: Get back to the table*. Initial analysis on the Copenhagen climate talks, Oxfam Briefing Note, 21 December 2009.
- 4 AWG-LCA final draft text on Cooperative sectoral approaches and sector-specific action in agriculture, 17 december 2009.
- 5 De meest kwetsbare landen, de kleine eilandstaten en Afrikaanse landen, die de eerste slachtoffers zijn van de klimaatverandering, pleiten ervoor om de opwarming onder de 1,5°C te houden. Het Kopenhagenakkoord stelt 2°C voorop als grens, maar kwam niet tot bindende afspraken over de bijhorende emissiereducties en hoe die te verdelen over de partijen. Met de voorgestelde emissiereducties die nu op de onderhandelingstafel liggen zal de temperatuurstijging eerder in de richting van de gevaarlijke 3 tot 4 °C gaan.
- 6 KLIMOS: <<http://www.kuleuven.be/klimos>>
- 7 Poverty Reduction Strategy Papers zijn documenten waarin een nationale programma's voor armoedeverlichting worden neergelegd met een beleidskader en agenda voor armoedebestrijding. Ze worden door het IMF en de Wereldbank vereist als voorwaarde voor een land om in aanmerking te komen voor schuldverlichting binnen het HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*)-programma. De PRSPs moeten door de landen op een participatieve wijze opgemaakt worden met betrokkenheid van de stakeholders.
- 8 *World Congress of Agroforestry*, Nairobi Kenya 23-28 Augustus: <<http://www.worldagroforestry.org/wca2009>>
- 9 'REDD-plus wordt in het Bali Actieplan dat aangenomen werd op de COP 13 (december 2007) als volgt gedefinieerd: 'reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries'. Het Kopenhagenakkoord (december 2009) stelt: "We recognize the crucial role of reducing emissions from deforestation and forest degradation and the need to enhance removals of greenhouse gas emission by forests and agree on the need to provide positive incentives to such actions through the immediate establishment of a mechanism including REDD-plus, to enable the mobilization of financial resources from developed countries" (par 6).
- 10 IAASTD-rapport op <<http://www.agassessment.org>>.
- 11 Het Kopenhagen Akkoord stelt de oprichting voor van het Copenhagen Green Climate Fund Par 8: "New multilateral funding for adaptation will be delivered through effective and efficient fund arrangements, with a governance structure providing for equal representation of developed and developing countries. A significant proportion of such funding should flow through the Copenhagen Green Climate Fund". Par 10: "We decide that the Copenhagen Green Climate Fund shall be established as an operating entity of the Financial mechanism of the Convention to support projects, programmes, policies and other activities in developing countries related to mitigation including REDD-plus, adaptation, capacity building, technology development and transfer".