

---

# FEDERALE RAAD VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

## Advies

- betreffende de sectorale nota van het ABOS over landbouw en voedselveiligheid, ter ondersteuning van het Toekomstplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking;
  - aangevraagd door de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Reginald Moreels in zijn brief van 30 april 1997;
  - voorbereid door de werkgroep "Internationale Betrekkingen" van de FRDO;
  - goedgekeurd door de algemene vergadering van de FRDO op 30 januari 1998.
- 

## **1 Inleiding en samenvatting**

- 1 De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) bedankt de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking voor zijn verzoek om advies over de sectorale nota "Landbouw en voedselveiligheid". Met deze aanvraag gaat de staatssecretaris in op een wens die de Raad in een van zijn vorige adviezen formuleerde, met name in het advies van 8/10/97 over het Toekomstplan voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking, alsook in de bedenkingen van een groep experts van de Raad over het gevolg dat aan de Onderlinge Landbouwhulp moet worden gegeven. De Raad stelde dit advies op op basis van de sectorale nota die de staatssecretaris ons op dat ogenblik ter beschikking stelde. Met dit advies hoopt hij bij te dragen tot de volgende versie van de sectorale nota over landbouw en voedselveiligheid en tot de acties die de Belgische ontwikkelingssamenwerking in die sector op touw zet. We moeten erop wijzen dat, aangezien vertegenwoordigers van het ABOS hebben deelgenomen aan de werkvergaderingen waarop dit advies is voorbereid, de definitieve versie van de sectorale nota voor 1997 herwerkt is, zodat bepaalde door de Raad uitgesproken bekommernissen erin konden worden opgenomen.
- 2 Voor de Raad vormt de sectorale nota van het ABOS over "Landbouw en voedselveiligheid" een goede basis voor discussie; de nota behandelt immers grondig bepaalde belangrijke aspecten van duurzame landbouwontwikkeling. Maar ook al wordt er in de inleiding van de nota een globale visie geformuleerd op de landbouwproblematiek, in de eigenlijke nota worden alleen nog specifieke thema's behandeld in de vorm van een "shopping list". Toch heeft de globale visie, die onder meer tot uiting komt in het schema "Geïntegreerde aanpak voor een betere voedselveiligheid", de verdienste dat zij aan de drie grote doelstellingen - de sociale, economische en ecologische - evenveel belang hecht; deze globale visie verdient dan ook verder te worden uitgewerkt.
3. Andere dimensies van de landbouw- en voedselveiligheidsproblematiek<sup>1</sup> ontbreken eveneens. Zo komen instrumenten als voedselhulp of de Conventie over Woestijnvorming niet ter sprake. In het algemeen wordt er te weinig nadruk gelegd op de ecologische (verziltning, vervuiling van de ondergrondse waterbekkens) en de sociale gevolgen (ontvolking van het platteland,

---

<sup>1</sup> Volgens de Wereldbank betekent het begrip "voedselveiligheid" dat elk individu op elk moment toegang heeft tot voldoende voedsel om een actief en gezond leven te kunnen leiden.

werkloosheid, verpaupering, schuldenlast) van een intensieve, niet-duurzame productiewijze. De productiewijzen worden niet ter discussie gesteld, zoals bepaald in Agenda 21.

4. De belangrijkste kritiek die de Raad op de sectorale nota kan formuleren, heeft evenwel betrekking op het feit dat de nota zich niet duidelijk genoeg uitspreekt over de strategie die de Belgische ontwikkelings samenwerking moet volgen. De Raad is van oordeel dat die strategie moet worden verduidelijkt, en dat met name de middelen en methoden om die strategie uit te werken, duidelijk moeten worden vastgelegd. Dit lijkt ons noodzakelijk om de strategie te kunnen evalueren als globale organisatie van de middelen en methoden die worden gebruikt om de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid te verwezenlijken. Het document heeft vaak echter meer weg van een "shopping list" dan van een strategische nota. Uiteraard kan de sectorale nota niet alle aspecten behandelen en moet de hulpstrategie voor een bepaald land worden vastgelegd in overeenstemming met de sectorale nota en de strategische landennota.
5. Dit advies heeft min of meer dezelfde structuur als de sectorale nota. We hebben er bepaalde opmerkingen in willen opnemen over de verschillende paragrafen van de nota.

## **2 Trends**

1. In de nota wordt vastgesteld dat de beschikbare voedselvoorraden in het algemeen toenemen (behalve in Afrika bezuiden de Sahara). Deze vaststelling moet evenwel gerelativeerd worden door rekening te houden met de ecologische en sociale prijs die hiervoor moet worden betaald.
2. Er is maar weinig speelruimte om het bestaande aanbod te vergroten door de bebouwde oppervlakte uit te breiden; daarbij bestaat het gevaar dat het evenwicht van de natuurlijke hulpbronnen van de aarde verstoord wordt (terwijl we voor de visvangst nu al haast mogen spreken van een wereldwijde overbevissing). De verhoging van het aanbod zal dus moeten gebeuren door de productiviteit op te voeren. Voedselveiligheid als doelstelling vereist trouwens dat bij de verhoging van de productiviteit het duurzame karakter van de landbouwproductie gewaarborgd wordt.

## **3 Toegang tot voedselveiligheid**

1. De Raad onderschrijft in grote lijnen de analyse die in de sectorale nota wordt gemaakt over toegang tot VV. De Raad verheugt er zich meer bepaald over dat de nota de nadruk legt op enerzijds het beleid dat de oorzaken van de armoede aanpakt, en anderzijds op de ondersteuning van een beleid voor duurzame landbouwontwikkeling waarbij evenveel aandacht wordt besteed aan economische en ecologische als aan sociale doelstellingen.
2. De Raad verheugt er zich ook over dat de multifunctionele rol van de landbouw steeds meer erkend wordt. Toch betreurt hij de onderliggende visie waarbij de indruk wordt gegeven dat de verhoging van de voedselproductie alleen is weggelegd voor gebieden met een hoog potentieel. Deze visie dreigt de dualisering tussen gebieden met zgn. hoog potentieel en marginale gebieden nog in de hand te werken. De verhoging van de productie moet nagestreefd worden in alle landbouwgebieden en in de eerste plaats in die gebieden die te

- lijden hebben onder een voedseltekort.
3. De nota stelt terecht dat een macro-economisch beleid belangrijk is voor de voedselveiligheid en roept in dit verband op tot een coherenter ontwikkelingsbeleid. Toch worden maar weinig praktische oplossingen voorgesteld om deze samenhang te bewerkstelligen. Voor de Raad is het primordiaal dat de internationale handelspolitiek, de aansporingen tot structurele aanpassingen en het ontwikkelingsbeleid de prioriteiten van duurzame landbouwontwikkeling en voedselveiligheid respecteren en bevorderen. In het bijzonder moet de internationale politiek de Staten helpen en ze ertoe aanzetten om werkelijk voorrang te geven aan VV in plaats van ze te ontmoedigen, wat in het verleden al te vaak gebeurd is (met name in het kader van het structurele-aanpassingsbeleid en de vrijmaking van het handelsverkeer).
  4. De Raad wil dat VV een prioriteit wordt in de actieprogramma's van instellingen zoals het IMF, de Wereldbank of de Wereldhandelsorganisatie (WHO). Daarom wenst hij - zoals hij dat eerder al deed in zijn advies over het Toekomstplan - dat het overleg tussen Ontwikkelingssamenwerking en de andere betrokken departementen (Financiën, Buitenlandse Handel, Buitenlandse Zaken, ...) ertoe leidt dat zij bij hun bijdragen op de verschillende internationale fora aandacht besteden aan voedselveiligheid en aan de sociale en ecologische aspecten van de landbouwproductie.
  5. Bovendien besteedt de nota onvoldoende aandacht aan de gevolgen van de vrijmaking van de handel in landbouwproducten voor de landbouwontwikkeling en de voedselveiligheid. Aangezien de globalisering van de handel in landbouwproducten belangrijk is voor de voedselveiligheid, dringt de Raad erop aan dat de akkoorden van de Uruguay-ronde geëvalueerd worden in het licht van de VV en de landbouwontwikkeling. Deze evaluatie moet gebeuren door organisaties die als opdracht hebben te waken over voedselveiligheid en duurzame landbouwontwikkeling. De Raad beveelt dan ook aan om **binnen afzienbare tijd een debat te organiseren over deze problematiek**.
  6. De Raad verheugt zich over het feit dat de rol van de landbouworganisaties erkend wordt bij het nastreven van een duurzame landbouw en van voedselveiligheid. Op zich is het inzicht belangrijk dat de producentenorganisaties die een familiale en duurzame productiewijze nastreven, moeten worden versterkt. Toch hoopt de Raad dat het op dat gebied niet bij vrome wensen blijft, maar dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking na deze aanbevelingen vlug concrete acties onderneemt. Indien deze verandering daadwerkelijk plaatsheeft, zal dit voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking ongetwijfeld de belangrijkste beleidsaanpassing zijn op het gebied van landbouw en voedselveiligheid.

#### **4 Doelstellingen**

Het recht op voedsel is voor elk individu zo een fundamenteel recht dat we moreel gezien moeilijk genoeg kunnen nemen met het doel dat alle Staten zich op de Wereldvoedseltop van november 1996 hebben gesteld, d.i. het aantal ondervoede mensen wereldwijd met 50 % verminderen over een periode van 20 jaar. Daarom stelt de Raad opnieuw verheugd vast dat voedselveiligheid en duurzame landbouw echte prioriteiten worden voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

## **5 Strategieën**

Ook al kan de Raad de specifieke doelstellingen van de nota onderschrijven - behalve dan wat de geografische verdeling van de hulpgebieden betreft (zie 5.1) - het zwakste deel van de nota is het deel waarin ze het heeft over de strategieën om die doelstellingen te bereiken.

De nota zou immers voor de landbouwsector richtlijnen moeten geven om per land strategische nota's uit te werken die een strategie bevatten voor hulp op het terrein. Aan de hand van die strategische nota's per land zou de sectorale nota kunnen worden aangepast aan specifieke omstandigheden. De nota levert evenwel slechts enkele "recepten" in de vorm van een "shopping list". De door de Belgische ontwikkelingssamenwerking gekozen strategie zou verduidelijkt dienen te worden, meer bepaald wat betreft de gebruikte middelen en methoden voor de uitwerking van de samenwerking. Dit lijkt ons onmisbaar om de strategie te kunnen evalueren als globale organisatie van de middelen en methoden die worden gebruikt om de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid te verwezenlijken. Op basis van de gemaakte keuzen kan men zich een mening vormen over het duurzame karakter van een beleid.

Terwijl een hele reeks activiteiten worden opgesomd, krijgt de keuze van de doelgroepen en de actoren nauwelijks toelichting:

### **a) Doelgroep**

Slechts vaag wordt er in deze nota verwezen naar de "armen" als uiteindelijke doelgroep. De analyse bestaat uit modebegrippen uit de sfeer van de internationale jamborees, geënt op een onderbouw die bestaat uit enkele, willekeurig gekozen technieken. De logica die vanuit een keuze voor specifieke uiteindelijke doelgroepen en doelstellingen leidt tot de keuze van activiteiten is volledig afwezig. Van uitzonderlijk belang is de keuze van de doelgroep. De Rurale bevolking kan opgesplitst worden in subgroepen die ieder een andere aanpak vragen. Voorbeeld: leefbaar familiebedrijf (2-10 ha in veel gebieden), armen uitgestoten door de landbouw of seizoengebonden werkloos (landlozen); armen die geen productieve arbeid kunnen verrichten (sociaal vangnet).

### **b) Samenhang tussen de verschillende actoren bij de hulpmaatregelen**

1. De verschillende actoren moeten een samenhangend beleid voeren, om te vermijden dat er concurrentie ontstaat tussen de plaatselijke actoren, zoals de landbouworganisaties, en de buitenlandse hulp. De landbouworganisaties moeten niet alleen op lokaal maar ook en vooral op nationaal vlak versterkt worden. Op die manier kunnen de kleine producenten met kennis van zaken deelnemen aan vergaderingen, groeien ze uit tot volwaardige gesprekspartners en hebben ze inspraak bij de beslissingen die op hen betrekking hebben (landbouwbeleid,...).
2. Een element van coherentie is het aflijnen van de taken te realiseren door de verschillende actoren. De uitgebreide opsomming van de verschillende deelaspecten geeft onmiddellijk aan dat de bilaterale coöperatie niet op alle terreinen werkzaam kan zijn en dat een aantal deelterreinen gemakkelijker kunnen uitgevoerd worden door anderen. De bilaterale coöperatie moet evenzeer de eigen prioriteiten en doelstellingen aanduiden, zo ook de manier waarop dit men hoopt te realiseren. Het is van wezenlijk belang dat men ook uitstippelt op welk niveau de federale overheid een operationele dan wel een coördinerende en/of ondersteunende rol zal spelen. De complementariteit (ipv concurrentie) tussen de verschillende actoren zou kunnen aangemoedigd worden en dit kan enkel indien er voldoende coördinatie en transparantie is van

de initiatieven. Het zou de ambitie van de federale overheid moeten zijn om de verschillende initiatieven in kaart te brengen en te toetsen aan de coherentie van de sectoriële nota. Actoren die willen meestappen in dit coherent beleid zouden moeten kunnen genieten van informatie-doorstroming inzake de verschillende initiatieven.

3. Ook de Belgische vertegenwoordiging in multilaterale instanties moeten gevoed worden met informatie van de verschillende actoren op het terrein. Eenzelfde nood aan informatie-doorstroming zou moeten opgevangen worden door een coördinerende overheid.

### **5.1 Geografische verdeling van de ontwikkelingshulp**

1. Het principe om landbouwontwikkeling en duurzame landbouw te bevorderen, moet kunnen worden toegepast op alle landbouwgebieden en niet alleen op de gebieden met de beste landbouwmogelijkheden. Zoniet kunnen volledige gebieden niet profiteren van de inspanningen om de landbouw en het milieu te verbeteren. In de ecologisch kwetsbare gebieden moet de landbouwactiviteit een essentiële rol spelen bij het behoud en de verbetering van de natuurlijke hulpbronnen in het gebied, de verbetering van de bodem, de landbouwontwikkeling en het scheppen van inkomsten en van banen. Om dat doel te bereiken, moeten de boeren een landbouw met eigen doelstellingen ontwikkelen, een landbouw die eventueel minder opbrengt maar dan weer betere resultaten oplevert op andere gebieden.
2. Het schema waarin twee productielogica's tegenover elkaar worden geplaatst, in gebieden met respectievelijk een zwak en een hoog potentieel, lijkt karikaturaal. De te volgen strategie moet immers worden aangepast aan de context, en die kan sterk verschillen, onder meer in de tijd. Zo kunnen gebieden met een zogenaamd laag potentieel met nieuwe technieken of gewassen toch gebieden worden met een hoog potentieel; de "Champagne crayeuse", een gebied in Frankrijk waar graangewassen verbouwd worden, is daar een voorbeeld van. Algemeen kunnen we stellen dat het er in essentie op aankomt, te valoriseren wat gevaloriseerd kan worden en alle kansen aan te grijpen die zich in een bepaald gebied op een bepaald moment voordoen. Daarbij moeten de belangen van de plaatselijke bevolking centraal staan en moeten de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd.

### **5.2 Rekening houden met de volledige structuur**

1. De tegenstelling tussen de marktgerichte aanpak en de aanpak die gericht is op zelfvoorziening, is in vele ontwikkelingslanden minder uitgesproken dan in de geïndustrialiseerde landen. Zo zijn heel wat dorpen in de eerste plaats gericht op zelfvoorziening, maar combineren ze de productie die bestemd is voor interne consumptie met een marktbaar product die kleinschalig kan zijn en waarbij ze hun overschotten op de markt verkopen.
2. De hele redenering wordt van bovenuit opgebouwd. Voor een boer heeft de klassering in "industriële gewassen" weinig zin. Bij een accent op het familiaal bedrijf spreekt men eerder van marktbaar gewassen (cultures de rente).

## **6 Activiteiten**

De productiewijze wordt niet in vraag gesteld, zoals voorzien in Agenda 21.

De keuze van technologie is belangrijk. Bijvoorbeeld stuwdammen worden soms in de eerste plaats aangelegd om beton te storten. Het gewonnen potentieel gaat

anderzijds verloren.

## **6.1 Landbouwonderzoek en verspreiding van de landbouwmethoden**

1. Het onderzoek zou zich meer moeten richten op de thema's die werden voorgesteld en besproken met de vertegenwoordigers van de landbouworganisaties. In de eerste plaats zouden daarbij de familiale en duurzame productiemodellen moeten worden bestudeerd, uitgewerkt en verbeterd die de beste waarborgen bieden voor voedselveiligheid. In dit verband moet voorrang worden gegeven aan de verbetering van de traditionele productiewijzen.
2. Daarnaast is de mislukking van de pogingen om de landbouwmethoden te vulgariseren minder te wijten aan de conservatieve mentaliteit van de boeren dan aan de vele negatieve ervaringen die ertoe hebben geleid dat de mensen geen vertrouwen meer hebben in de hulpstructuren, die hun weinig inspraak geven, en in de onaangepaste technieken (het gebruik van niet-aangepaste variëteiten, bodemverziltig als gevolg van irrigatie, ...).
3. De bevolkingsgroei is een uitdaging die niet alleen mag worden aangepakt door de verworven deskundigheid te verspreiden, of dat nu gebeurt door de boeren of door de agronomen op het terrein. Er is immers ook ernstig onderzoek nodig waarbij alle beschikbare wetenschappelijke middelen worden ingezet. Dit vereist echter een optimale feedback tussen het terrein en het "laboratorium". In dit verband verwijst de Raad de lezer naar zijn advies over de CGIAR.

## **7 Bijlagen**

### **7.1 Personen, leden van de werkgroep, die meewerkten aan het tot stand komen van dit advies**

- Mevr Katrien BILMEYER (Vita Vitalis)
- Mr Alex DANAU (Collectif Stratégies Alimentaires)
- Mr Xavier DE CUYPER (Cabinet Agriculture)
- Mr Vincent DEMOULIN (Université de Liège)
- Mr Guy DESCHUYTENER (ingénieur agronome, AGCD)
- Mme Brigitte GLOIRE (Centre National pour la Coopération au Développement/ Oxfam-Belgique)
- Mevr Leen LAENENS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling)
- Dhr Kris PANNEELS (Adviseur, ABOS)
- Dhr Marcel POPPE (Bond Beter Leefmilieu)
- Mr Marek POZNANSKI (Collectif Stratégies Alimentaires, président du groupe de travail)
- Mevr Hilde TIMMERMAN (Boerenbond - leder voor allen)
- Dhr Luc TIMMERMANS (ABOS)
- Mr François VANDERCAM (S.O.S. Faim)
- Dhr Gust VANHOVE (Kabinet Buitenlandse Zaken)
- Dhr Han VERSCHURE (Centre Human Settlements, KUL)
- Mevr Ann WOUTERS (ABVV)

### **7.2 Werd door de werkgroep gehoord ter voorbereiding van dit advies**

Dhr Dominique DOLPHEN (Kabinet van de Staatssecretaris R. Moreels)