

HELPT ONZE HULP TEGEN HONGER?

Voedselzekerheid en duurzame landbouw
in de Belgische ontwikkelingsamenwerking



door
Saartje Boutsen
& Jan Vannoppen

MO* PAPER

nummer 1 – november 2006

www.mo.be



MO*papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Redactieraad MO*papers: Bart Bode (Broederlijk Delen), Gerrit De Vylder (Lessius Hogeschool Antwerpen), Ann Cassiman (Cultures and Development Studies, KU Leuven), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Jan Vannoppen (Vredeseilanden), Rudy De Meyer (11.11.11), Bart Horemans (Pax Christi Vlaanderen), Catherine Vuylsteke (De Morgen), Gie Goris (MO*), Lieve De Meyer (eindredactie), Emiel Vervliet (hoofdredacteur).

Saartje Boutsen is licentiate Politieke Wetenschappen. Zij werkt op de dienst advocacy van Vredeseilanden.

Jan Vannoppen is ingenieur en doctor in de Toegepaste Biologische Wetenschappen. Hij is woordvoerder van Vredeseilanden en manager van het programma van deze ngo in West-Afrika.

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriestraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO* en van www.mo.be

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

[inleiding]

Het recht op voedsel is een mensenrecht. Een samenhangend beleid gericht op duurzame landbouw kan bijdragen tot de verwezenlijking van dat recht. Daarom is in België op Wereldvoedseldag, 16 oktober 2006, een gemeenschappelijke campagne gestart voor duurzame landbouw en voedselzekerheid voor iedereen. Deze campagne wordt in Vlaanderen gedragen door 2015 – De Tijd Loopt, de Noord-Zuidcoalitie die werkt rond de Millenniumdoelstellingen, en door natuur- en milieu-, boeren- en consumentenorganisaties. Er is een nauwe samenwerking met organisaties uit Wallonië die zich hebben verenigd in het *Plateforme Souveraineté Alimentaire*.

Een van de resultaten van die samenwerking is het colloquium ‘Voedselzekerheid en duurzame landbouw in de Belgische ontwikkelingssamenwerking’, op 21 november 2006 in het federale parlement. Deze paper wil met een (summiere) stand van zaken een bijdrage leveren aan het debat.

Landbouw en plattelandontwikkeling zijn essentieel om het recht op voedsel te realiseren. Het zijn bovendien sleutelsectoren voor de ontwikkeling van de meeste landen in het Zuiden. De meerderheid van de bevolking in de lage-inkomenslanden is immers afhankelijk van de landbouw, zowel voor voedsel als voor werkgelegenheid en inkomen. Meer dan twee derde van alle mensen die moeten overleven met minder dan één dollar per dag en die vaak voedselonzekerheid kennen, leven in boerenfamilies. Een vijfde van de wereldbevolking moet rondkomen met minder dan één dollar per dag. Van deze 1,2 miljard mensen lijden er 852 miljoen honger. Meer vrouwen dan mannen worden door honger getroffen. Het hongerprobleem is vooral te verklaren door een gebrek aan economische toegang tot levensmiddelen. Zeventig procent van de arme bevolking woont op het platteland, de meerderheid is afhankelijk van de landbouw. De situatie van die mensen is de voorbije decennia alleen maar slechter geworden, wat blijkt uit de grote vlucht naar de steden en de vele problemen van ondervoeding, ziekte en ongeletterdheid. De economische liberalisering heeft tot gevolg dat de kleine landbouwers gemarginaliseerd worden, omdat ze af te rekenen krijgen met de toenemende internationale concurrentie, onder meer van de sterk gesubsidieerde landbouw in het Noorden. De toestand verergert nog door de verspreiding van overdraagbare ziektes als aids, moeraskoorts en tuberculose en de ernstige aantasting van de ecosystemen en de basis van de natuurlijke hulpbronnen die de landbouwproductie ondersteunen.

In de meeste ontwikkelingslanden hebben vrouwen het grootste aandeel in de voedselproductie en de verwerking en vermarkting van levensmiddelen. Zo vertegenwoordigt de productie op basis van vrouwenarbeid in Afrika tachtig tot negentig procent van de voedselconsumptie van de gezinnen. Vrouwen leveren ongeveer zestig procent van de voor de landbouwproductie vereiste arbeid en zamelen al het water en het stookhout in. Een duurzame impact op armoede en voedselzekerheid is alleen mogelijk als vrouwen hun capaciteiten kunnen ontplooiën. Ze moeten daarvoor toegang hebben tot productiefactoren zoals land, krediet en vorming, tot hulpbronnen, diensten, knowhow, technologieën, markten en beslissingsmacht. Meer gelijkheid tussen de geslachten betekent dat vrouwen hun sociaaleconomisch potentieel kunnen ontwikkelen ten voordele van het gezin, de gemeenschap en hun land.

Een verbetering van de sociaaleconomische en ecologische omstandigheden in een context van duurzame landbouw is een belangrijke stap naar voedselzekerheid en het bereiken van de verschillende Millenniumdoelstellingen: de vermindering van de armoede en de honger (doelstelling 1), gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen (doelstelling 3) en de verbetering van het milieu (doelstelling 7). Die doelstellingen zijn een taak van de overheid, zowel in het Noorden als in het Zuiden (doelstelling 8).

De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet haar steun aan duurzame landbouw opdrijven en optimaliseren. Landbouw en de daaraan gekoppelde voedselzekerheid is een van de vijf prioritaire sectoren van ons ontwikkelingsbeleid. Gender is een van de sectoroverschrijdende thema's. Ons land moet streven naar een duurzame ontwikkeling van de landbouw, die tegemoetkomt aan de behoeften van arme bevolkingsgroepen en specifieke aandacht heeft voor de positie en de rol van vrouwen in verband met voedselzekerheid en die tegelijk de natuurlijke rijkdommen en het milieu beschermt voor de toekomstige generaties. Daarvoor is een meer samenhangend ontwikkelingsbeleid nodig met een aangepast instrumentarium. Bovendien moeten de Belgische overheden consequente standpunten innemen op de diverse internationale fora. Zij moeten opkomen voor eerlijke handelsregels, voor stimulansen voor duurzame landbouw, landrechten voor vrouwen en voor echte hulp die mensen in het Zuiden kansen biedt om voedselzekerheid te realiseren.



HET BELGISCH ONTWIKKELINGSBELEID VOOR VOEDSELZEKERHEID

De wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking bepaalt de vijf prioritaire sectoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking: landbouw en voedselzekerheid, basisgezondheidszorg, onderwijs en vorming, basisinfrastructuur en conflictpreventie en maatschappijopbouw. Daarnaast zijn er ook drie sectoroverschrijdende thema's: het streven naar een grotere gelijkheid tussen vrouwen en mannen, de zorg voor het leefmilieu en de ontwikkelingsdimensie van de sociale economie. De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking werkt samen met 18 partnerlanden: de Democratische Republiek Congo, Rwanda, Burundi, Oeganda, Tanzania, Zuid-Afrika, Mozambique, Palestina, Marokko, Algerije, Benin, Niger, Senegal, Mali, Vietnam, Peru, Ecuador en Bolivia.

De wet van 1999 voorziet ook dat er om de doelstellingen van duurzame menselijke ontwikkeling te realiseren een strategienota moet worden opgesteld voor elk partnerland van de Belgische directe bilaterale samenwerking, evenals voor de vijf prioritaire sectoren en de drie sectoroverschrijdende thema's. Volgens een Koninklijk Besluit van 17 september 2000 zijn deze strategienota's de documenten waarin het regeeringslid belast met de internationale samenwerking op coherente en beargumenteerde wijze de strategie van het Belgische beleid van directe internationale samenwerking en de context daarvan uiteenzet en verklaart. Deze nota's worden met het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling en van de Commissie Vrouwen en Ontwikkeling overgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Senaat. Om de vier jaar moeten de strategienota's worden geëvalueerd en geactualiseerd.

De strategienota 'Landbouw en voedselzekerheid' en het PRSP-kader.

De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) schreef in zijn advies over de strategienota 'Landbouw en voedselzekerheid': *"Inzake analyse betreft het hier een goed uitgewerkte, diepgaande en evenwichtige nota [...] de uitwerking van een dergelijke politieke visie, waardoor ongetwijfeld vooruitgang geboekt zal worden op weg naar een kwaliteitsvolle internationale samenwerking, is een positieve evolutie."* De strategienota bevestigt dat de ontwikkeling van de landbouwsector en de verhoging van de voedselzekerheid vandaag meer dan ooit cruciaal blijven. De analyse van de nota besteedt ook aandacht aan gender. België verbindt zich ertoe om de genderproblematiek te integreren in de beleidsuitwerking.

De strategienota vermeldt de volgende specifieke doelstellingen om de armoede te bestrijden en de voedselzekerheid te versterken: (i) de inkomsten van de kleine boeren en de arme bevolking duurzaam verhogen, (ii) duurzame productiesystemen bevorderen, (iii) het voedingsevenwicht van de arme bevolking handhaven en verbeteren, (iv) bijdragen tot de ontwikkeling van de plattelandseconomie en tot de rurale stabiliteit. De doelgroep van de Belgische samenwerking zijn de kleine producenten. De strategie die België moet voeren om deze doelstellingen te bereiken, is gestoeld op drie assen: (i) de hulp integreren in de nationale beleidsmaatregelen en programma's en bijdragen tot de versterking ervan (ii) bijdragen tot de versterking van

de capaciteiten van de nieuwe actoren van de landbouwontwikkeling, vooral plattelands- en boerenorganisaties, (iii) bijdragen tot de verbetering van de toegang van de kleine landbouwers en producentengroeperingen tot de productiefactoren (land, kapitaal, infrastructuur, water, enz.), diensten en markten.

Toch stelt de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling in zijn advies ook dat *“doorheen de nota de te bereiken doelstellingen wel worden opgesomd, maar dat we niet echt toelichting krijgen over de concrete, verwachte impact. De Raad betreurt dat de landbouwnota heel wat elementen inzake analyse en vaststelling bevat, maar slechts weinig strategische elementen. In tegenstelling tot andere nota’s is er geen echt actieplan.”* De Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) – die de strategienota’s opstelt – moet rekening houden met deze opmerkingen en aanbevelingen bij een volgende versie van de huidige nota. Volgens artikel 7 van de Wet van 25 mei 1999 is het in 2006-2007 tijd om de strategienota’s te evalueren en te herschrijven. Maar... heeft het zin energie te investeren in dit grote werk van evaluatie en actualisering? In de praktijk is de nota ‘Landbouw en voedselzekerheid’, net als de andere sectorale nota’s en vele landen-nota’s, immers voor *niemand* binnen DGOS een referentiedocument voor de beleidsvoering. Dat is misschien jammer, maar diverse bronnen stellen dat het de realiteit is.

Dat is toch wat vreemd. Na jaren overleg komt er eindelijk een beleid op papier en dan laat men dat links liggen. Dat roept uiteraard vragen op: Hoe komt dat? Wat moet er anders of beter? Wel, de huidige nota’s geven veel algemene analyse en doelstellingen, maar er zijn geen concrete strategieën en acties aan verbonden. Zij zijn dus eigenlijk de naam *strategienota* niet waard. Een ‘strategie’ bepaalt immers het HOE, de MANIER WAAROP je de mooie doelstellingen wilt realiseren. Een volgende generatie strategienota’s moet dus zeker meer concrete en doelgerichte engagementen bevatten, ook budgettair. Anders is het herschrijven verloren moeite.

Een tweede reden waarom de strategienota’s geen leidraad voor het beleid vormen, is de veranderde internationale context en de komst van nieuwe samenwerkingsparadigma’s. Strategienota’s blijven links liggen omdat onze huidige attachés voor ontwikkelingssamenwerking zich baseren op de *Poverty Reduction Strategy*. Dat is een nieuwe strategie voor armoedebestrijding, waarmee de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) aan het eind van de jaren 1990 uitpakten, als gevolg van de teleurstellende resultaten en de zware kritiek ten aanzien van het gevoerde structurele aanpassingsbeleid. Bij deze nieuwe aanpak moeten de ontvangende landen zelf een beleid voor armoedebestrijding opstellen in een armoedebestrijdingsnota of *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Doordat de hulpbehoeftige landen ideaal gesproken zelf de PRSP opstellen, zou dat plan veel beter moeten beantwoorden aan de specifieke noden en situatie van het desbetreffende land. Zo kunnen de landen een gevoel van ‘eigenaarschap’ verwerven en zelf zeggenschap krijgen over de hervormingen. Hierbij wordt ook een samenwerking nagestreefd tussen alle belanghebbenden; bijvoorbeeld ook van de civiele samenleving, met een reële inspraak van vrouwen en vrouwenorganisaties. De PRSP is ook bedoeld en wordt steeds meer erkend als een kader voor hulpstromen van de verschillende donoren. “In plaats van met elke donor apart te onderhandelen over de doelstellingen en voorwaarden die verbonden zijn aan de hulp, breng je die donoren gewoon één keer per jaar rond de tafel voor een bespreking over vorderingen en de financiering van het armoedebestrijdingsplan. Dat komt de coherentie ten goede en zorgt ervoor dat het geld voor ontwikkelingshulp efficiënter wordt besteed,” zo luidt de redenering.

Maar er zijn keerzijden aan deze medaille. In de praktijk staat de participatie vaak op een laag pitje omwille van verschillende redenen zoals logistieke problemen, politieke onwil, onvoldoende capaciteit bij de civiele samenleving, ... De internationale financiële instellingen blijven bovendien een sleutelrol opeisen in de beoordeling en goedkeuring van de PRSP's. Zij bepalen de krijtlijnen voor de samenwerking met de landen van het Zuiden, die al gauw leren om hun plannen aan te passen aan de eisen van de Wereldbank en het IMF. We vinden in veel PRSP's dan ook dezelfde prioriteiten terug als in de vroegere Structurele Aanpassingsprogramma's, gericht op liberalisering, privatisering en deregulering.

Dat klinkt als 'nieuwe wijn in oude zakken' en leidt tot de volgende cruciale vraag: als de Belgische vertegenwoordigers in de PRSP-besprekingen de strategienota's niet gebruiken, waarop baseren zij zich dan om 'Belgische' standpunten in te nemen en voorstellen te doen? Met welke bril kijken ze naar de voorstellen voor steun aan de diverse sectoren, zoals gezondheid, onderwijs, landbouw, ...? Legt België nog bepaalde eigen accenten of stemt men de Belgische viool op een algemene lijn, bijvoorbeeld van Europa, het IMF of de Wereldbank? We hebben er het raden naar.

Het is absoluut nodig dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich baseert op de analyse die lokaal wordt gemaakt. Maar er is ook alertheid nodig met betrekking tot het 'eigenaarschap' van de PRSP's. Een kritische beoordeling is op zijn plaats alvorens de PRSP-prioriteiten klakkeloos over te nemen. De strategienota's zouden kunnen evolueren tot een strategisch kader om die beoordeling mogelijk te maken en de Belgische visie en standpunten in de PRSP-discussies te stroomlijnen. Op die manier zou het mogelijk zijn om beter, coherenter en strategischer te participeren aan de politieke dialoog over de PRSP's met de partnerlanden en zo bepaalde positieve veranderingen te bevorderen.

Dat er een volgende nota 'Landbouw en voedselzekerheid' komt, is wenselijk. Maar dan moet er wel de politieke wil zijn om de nota achteraf echt te gebruiken en haar niet te laten verwateren tot een vervelende plicht ten overstaan van het parlement. De nota moet praktisch bruikbaar zijn en rekening houden met de nieuwe PRSP-realiteit, op een echt kritische wijze.

Ook de timing is van belang. Bij de eerste generatie strategienota's waren de landenstrategienota's eerst klaar (soms gewoon door passages uit de PRSP-teksten te 'knippen' en te 'plakken'). De sectorale en thematische nota's waren pas later klaar. Dat is de omgekeerde wereld en coherentie zoeken wordt zo haast onmogelijk. Daarom moeten nu eerst de algemene strategienota's worden geactualiseerd, waarbij de nota 'Landbouw en voedselzekerheid' een prominente plaats moet krijgen en vervolgens pas de strategienota's per land.

Het budget voor landbouw en voedselzekerheid

De aandacht voor landbouw in beleid en investeringen is de afgelopen twintig jaren gestaag gedaald, zowel in het ontwikkelingsbeleid en de programma's van internationale donoren als in het beleid van de ontwikkelingslanden zelf. De OESO schat dat de totale financiële hulp voor de Afrikaanse landbouwontwikkeling tussen 1980 en 2002 is gedaald van 6,2 miljard dollar naar 2,3 miljard dollar. Nooit eerder was het aandeel voor landbouw in de totale ontwikkelingshulp zo laag. Ook in de PRSP's wordt het belang van landbouw vaak afgezwakt. In de periode 1985-1989 ging 21,2

procent van de leningen voor zwart-Afrika van de Wereldbank naar landbouw, in 1999-2000 was dit nog slechts 8 procent.

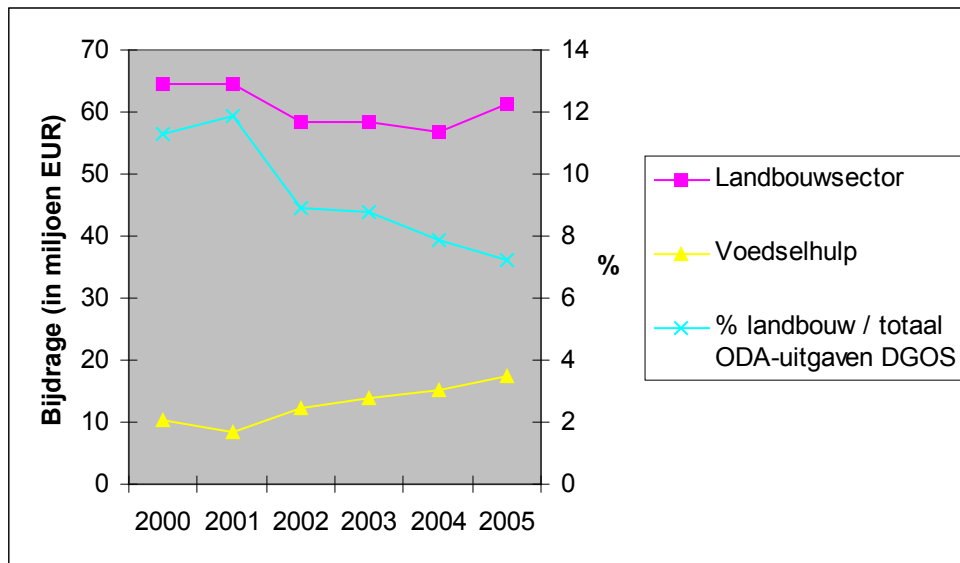
Bij de donoren gaat het meestal om een verschuiving: de steun aan de landbouwsector daalt, de steun aan de sociale sectoren (onderwijs, gezondheidszorg) neemt toe. Of anders gezegd, landbouw- en plattelandontwikkeling is niet sexy. Verschillende factoren kunnen dit gebrek aan belangstelling verklaren: het gaat om een complexe problematiek, de uitvoering van de ontwikkelingsprojecten in de landbouwsector verloopt moeizaam en heeft een hoge kostprijs, resultaten worden veeleer op lange dan op korte termijn geboekt.

Sommige donoren en landen van het Zuiden denken in termen van liberalisering: "Ontwikkelingslanden moeten maar meer privé-investeringen in moderne landbouw aantrekken. Die zullen de landbouwproductiviteit doen stijgen en de armoede op het platteland doen dalen." Deze redenering is echter twijfelachtig. Vaak proberen privé-investeerders grote farms neer te poten voor de intensieve productie van snijbloemen, eieren, ... Ofwel promoten ze een nieuwe cash crop, waar de kleine boer of boerin niet op kan inspelen.

Andere donoren vinden dat programma's voor landbouw- en plattelandontwikkeling in het verleden al te vaak mislukt zijn. Ze verminderen hun steun in afwachting van een nieuwe, betere benadering. Dat is een spijtige reflex, want om de aanpak in de landbouwontwikkeling te verbeteren is er net meer geld nodig.

Het tij lijkt nu langzaam te keren. Afrikaanse leiders en ontwikkelingspartners lijken het belang van landbouwontwikkeling voor economische groei, armoedebestrijding en voedselzekerheid meer te erkennen. Tijdens een bijeenkomst van de Afrikaanse Unie in Maputo in 2003 engageerden verschillende Afrikaanse regeringen zich ertoe om binnen de vijf jaar minstens tien procent van hun nationale budget aan landbouw te besteden. De OESO wijst in rapporten op het belang van meer investeringen in de landbouwsector van ontwikkelingslanden en de Wereldbank wijdt het *World Development Report 2008* aan landbouw.

België volgt deze trend voorlopig nog niet. Uit de evolutie van de Belgische overheidshulp (ODA) aan de landbouwsector en de voedselhulp moeten we besluiten dat het thema voedselzekerheid en landbouw niet in de hoogste prioriteitenla van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ligt. De onderstaande grafiek toont de evolutie van de Belgische overheidshulp van DGOS aan de landbouwsector (die landbouw, veeteelt, visvangst en plattelandontwikkeling omvat) en de voedselhulp. De totale jaarlijkse steun schommelt sinds 2000 in absolute waarde rond een gemiddelde van 60,67 miljoen euro. Na een daling gedurende enkele jaren is het budget voor landbouw en plattelandontwikkeling in 2005 weer lichtjes gestegen. Daartegenover staat een sterke stijging van de voedselhulp van 8,3 miljoen in 2001 naar 17,4 miljoen in 2005. Het betreft zowel geprogrammeerde voedselhulp aan landen met een structureel voedseltekort als humanitaire of noodvoedselhulp na crisissituaties. De stijging van de noodvoedselhulp zou nochtans niet ten koste mogen gaan van structurele hulp voor voedselzekerheid (= hulp aan de landbouwsector).



Het aandeel van de ontwikkelingshulp aan de landbouwsector in de totale uitgaven van DGOS vertoont een uitgesproken dalende trend, van 11,3 procent in 2000 naar 7,2 procent in 2005. Deze evolutie werd al lang voor 2000 ingezet en ondanks de belofte in de strategienota om deze trend te keren, daalt het aandeel voor landbouw en voedselzekerheid bijna jaarlijks. De huidige Belgische bijdrage aan de sector staat hiermee niet in verhouding tot het belang van de landbouwsector in de economie van de begunstigde landen.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet haar bijdrage aan de landbouw geleidelijk aan verhogen, zodat het aandeel van deze hulp het belang van de sector weergeeft. Hierbij dient extra aandacht te gaan naar de positie van vrouwen. Zij dragen hoe langer hoe meer alleen de verantwoordelijkheid voor de voedsel- en bestaanszekerheid van de familie, onder andere als gevolg van de migratie van mannen naar de steden of naar het buitenland. Ook dit moet zich vertalen in het beleid en de middelen om hieraan tegemoet te komen.

Tot slot: We voeren de Millenniumdoelstellingen hoog in het vaandel, noemen landbouw en voedselzekerheid prioritair in ons beleid van ontwikkelingssamenwerking en bewandelen bovendien een groeipad naar de 0,7%-norm, te bereiken in 2010. Dan is het toch logisch dat we meer inspanningen doen voor landbouw- en plattelandsontwikkeling, zeker in de partnerlanden waar de toestand van de voedselzekerheid zorgwekkend is?

Hoe we dat kunnen doen en wie dat kan doen, beschrijven we in de volgende hoofdstukken.

INSTRUMENTEN EN ACTOREN

Met welke instrumenten poogt de Belgische ontwikkelingssamenwerking de voedselzekerheid van de armsten te verhogen? DGOS tracht deze doelstelling te bereiken via de bilaterale programma's in de partnerlanden (directe hulp), via projecten voor plattelandsontwikkeling in partnerschap met ngo's en landbouwkundig onderzoek door universiteiten (indirecte hulp) en via bijdragen aan multilaterale organisaties die actief zijn op het terrein van de voedselproblematiek (multilaterale hulp). Belangrijke inspanningen worden ook geleverd door het Belgisch Overlevingsfonds, opgericht om de voedselzekerheid van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen in een aantal Afrikaanse landen te verbeteren.

Bilaterale programma's in de landbouwsector

De uitvoering van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking van ons land is in handen van de Belgische Technische Coöperatie (BTC), het agentschap dat gemandateerd is voor de uitvoering van alle gouvernementele samenwerkingsprogramma's. De opvolging ervan is in handen van de attachés voor ontwikkelingssamenwerking van de Belgische ambassades. In uitvoering van het regeerakkoord van 2003 concentreert België de bilaterale ontwikkelingshulp op achttien partnerlanden. Van alle Belgische overheidshulp (van de federale overheidsdiensten, de gemeenschappen, gewesten, provincies en gemeenten) aan deze achttien partnerlanden wordt 38,7 miljoen besteed aan landbouw en voedselzekerheid. De landbouwhulp is toegespitst op Afrika (bijna 80 procent), gevolgd door Latijns-Amerika (12,5 %) en Azië (8,5 %).

Een groot deel van de Belgische hulp is geconcentreerd in de regio van de Grote Meren: de Democratische Republiek Congo, Burundi en Rwanda. In deze regio is de toegang tot voedsel en de groei van het landbouwpotentieel een absolute prioriteit in de armoedebestrijding. We kunnen ons afvragen of er in deze landen proportioneel voldoende hulp naar landbouw en voedselzekerheid gaat.

Congo heeft praktisch geen budget voor een eigen landbouwbeleid. De investeringen die momenteel in de landbouwsector gebeuren, worden voor zeventig procent betaald door donoren. Maar die donoren spitsen zich nog te veel toe op noodhulp in plaats van op voedselproductie. Voor de Wereldbank en de EU is landbouw geen prioriteit. Ook de BTC volgt niet echt een langetermijnstrategie en doet van alles een beetje, al is zij een van de donoren die toch enkele vernieuwende initiatieven neemt. Zo biedt de BTC technische ondersteuning en financiële middelen voor de herstructurering van het ministerie van Landbouw en voor de ontwikkeling van een Congolees nationaal landbouwbeleid. In 2004 organiseerde DGOS in overleg en samenwerking met de Congolese overheid vier rondetafels, om de Belgische hulp beter af te stemmen op de noden van de Congolese bevolking. De donoren verbonden zich ertoe om geleidelijk aan tien procent van hun hulp voor landbouw te voorzien. In datzelfde jaar steeg het aandeel van de Belgische steun aan Congo voor landbouw en voedselzekerheid van slechts 2 procent in 2003 naar 4,1 procent, maar die stijging is bijna volledig toe te schrijven aan noodvoedselhulp en niet aan de structurele ontwikkeling van de landbouw en de voedselzekerheid.

Dezelfde trend geldt voor Burundi en Rwanda. Noodvoedselhulp is in deze regio's van levensbelang, maar de langdurige import van voedsel treft ook de lokale boeren die hiertegen niet kunnen concurreren en hun inkomsten zien dalen, waardoor blijvende onderontwikkeling in de hand wordt gewerkt. De Belgische overheid mag ook de noodzakelijke structurele hulp voor de landbouw niet uit het oog verliezen, die in deze regio een cruciale factor voor ontwikkeling vormt.

Voedselzekerheid en markttoegang in Bandundu (Democratische Republiek Congo)

Zeventig procent van de Congolese bevolking heeft te weinig te eten. Paradoxaal genoeg bezit het land voldoende hulpbronnen om de hele bevolking te voeden. In Bandundu, een regio op 300 km van Kinshasa waar maïs wordt verbouwd, stuiten de kleine boeren op twee grote hinderpalen om hun oogst aan de man te brengen. Enerzijds zijn de prijzen die ze krijgen veel te laag om er comfortabel van te kunnen leven of om nog te kunnen investeren in gereedschap. Anderzijds wordt de toegang tot de hoofdstad sterk bemoeilijkt door gebrekkige transportmogelijkheden en beschadigde of slecht onderhouden wegen. Aan de andere kant van de productieketen, in Kinshasa, zijn duizenden straatkinderen, aidswezen, oorlogsvluchtelingen en 'kwetsbare volwassenen' aangewezen op voedselhulp om te overleven.

De Belgische bilaterale ontwikkelingsamenwerking steunt het initiatief van de ngo BUACO, een plaatselijke organisatie voor plattelandontwikkeling, om de voedselzekerheid van de armste inwoners van Kinshasa te verbeteren en tegelijk de kleine producenten uit Bandundu een afzetmarkt te garanderen. Concreet krijgen tienduizend kleine producenten een aanmoedigingsprijs voor hun oogst. Deze prijs stelt hun in staat in hun levensbehoeften te voorzien en hun teelt in de beste omstandigheden te organiseren. Gegroepeerd in coöperaties krijgen ze hulp van BUACO om de oogst te plannen en per vrachtwagen te vervoeren naar 85 tussenliggende gemeenten of tot in Kinshasa via de stroom. In de hoofdstad krijgen 47.000 mensen voedselhulp in de vorm van lokaal geteelde maïs.

(Bron: <http://www.btctb.org/showpage.asp?iPageID=1112&sLangCode=NL>)

Het is niet mogelijk om een duidelijk beeld te geven van de algemene kwaliteit van bilaterale landbouwprojecten, omdat er nog geen sectorale evaluatie is uitgevoerd over 'Landbouw en voedselzekerheid in de Belgische ontwikkelingsamenwerking'. Toch kunnen we alvast een aantal trends vaststellen:

1. In weinig partnerlanden is landbouw voor België een prioritaire sector. Het aantal bilaterale landbouwprojecten daalt niet alleen, het is ook een amalgaam van geïsoleerde projecten die weinig samenhang vertonen.
2. DGOS maakt op het vlak van landbouw weinig uitgesproken keuzes en mist een duidelijke aanpak, terwijl de strategienota nochtans expliciet verwijst naar belangrijke strategische elementen, zoals bijdragen aan de capaciteitsversterking van boerenorganisaties, initiatieven steunen voor meer markttoegang voor kleine producenten, meer aandacht voor de gelijke toegang van vrouwen tot productiefactoren of in beslissingsprocessen. (Congolese vrouwen, die verantwoordelijk zijn voor tachtig

procent van de voedselgewassen voor nationale consumptie, hebben bijvoorbeeld verschillende moeilijkheden: ze moeten de toestemming van hun partner hebben om commerciële activiteiten of financiële transacties uit te voeren, ze hebben enkel gebruikers- en geen eigendomsrechten op de grond en ze worden pas als laatsten gehoord in besprekingen over plattelandontwikkeling.)

3. Dit gebrek aan een duidelijke strategie hangt samen met de vaststelling dat er steeds minder landbouwexpertise aanwezig is, zowel bij DGOS als de BTC.

Het is duidelijk dat de sector van landbouw en voedselzekerheid aan het verwateren is als prioriteit binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking en dat DGOS dit werk meer en meer overlaat aan de ngo's.

Maar bilaterale steun aan de landbouwsector hoeft niet per definitie projectsteun te zijn. Nu de partnerlanden meer beleidsverantwoordelijkheid toegewezen krijgen voor het bepalen en uitvoeren van de armoedebestrijdingsprogramma's, gaat financiële hulp ook vaker rechtstreeks naar de begroting van de partnerlanden (directe budgetsteun) of naar een door de donoren gezamenlijk beheerd fonds dat een bepaalde beleidssector ondersteunt (indirecte budgetsteun). Het gefinancierde programma wordt geformuleerd en uitgevoerd door het partnerland en past in een meerjarenstrategie van de ontvangende overheid voor het hele land of een sector. Het is geen blanco cheque, aangezien de donor eist dat het partnerland een transparant economisch en politiek beleid voert en bereid is een beleidsdialoog met de donorgemeenschap aan te gaan.

Sinds 2003 heeft België financiële hulp ter beschikking gesteld van de onderwijsbegrotingen van enkele partnerlanden. Kan budgetsteun aan de landbouwsector van onze partnerlanden een instrument voor de toekomst zijn? De Noord-Zuidbeweging pleit ervoor dat donoren steeds de mogelijkheden onderzoeken om budgetsteun te gebruiken, ook voor het landbouwbeleid in de partnerlanden. Budgetsteun, en de politieke beleidsdialoog die ermee gepaard gaat, kan immers een hefboom zijn voor ontwikkeling, goed bestuur en mensenrechten. Maar vandaag wordt budgetsteun internationaal al te vaak ingezet als 'beloning' voor het mee in de pas lopen met prioriteiten die elders zijn bepaald en met economische modellen die de internationale financiële instellingen hoog in het vaandel dragen. De Belgische overheid moet er dan ook op toezien dat het 'eigenaarschap' van de bevolking gegarandeerd is, dat er voldoende capaciteit is om de politieke beleidsdialoog te voeren, de budgetsteun te omkaderen met programmasteun en/of technische assistentie, een kritische houding te behouden tegenover de Wereldbank en het IMF, enzovoort.

Plattelandontwikkelingsprojecten in partnerschap met ngo's

DGOS financiert ook acties, programma's en projecten van niet-gouvernementele actoren, zoals ngo's en universiteiten. Veel Belgische ngo's zijn actief op het gebied van landbouw: Bevrijde Wereld, Collectif Stratégies Alimentaires, Iles de Paix, Oxfam Solidariteit, SOS Faim, TRIAS, Vredeseilanden, Broederlijk Delen, Oxfam Wereldwinkels en vele anderen. Allemaal hebben ze projecten en programma's lopen om gemeenschappen van kleine boeren en boerinnen naar meer voedselzekerheid en markttoegang te leiden. Met de subsidies die ze van de overheid ontvangen op basis van een voorgelegd vijfjarenprogramma financieren de ngo's de werking van partners, zoals boerenorganisaties en lokale ngo's die actief zijn op het vlak van landbouw. Ze bieden ook diensten aan ter ondersteuning van het werk van lokale partners en sturen ngo-coöperanten uit. Een aantal ngo's sensibiliseert via mobilisatie- en mediawerk de

Belgische bevolking voor de vraagstukken van honger, voedselzekerheid en eerlijke handel.

Hoop voor de boerenfamilies in Sihubira (Oeganda)

In 1997 trof het cassave-mozaïekvirus Sihubira, een Oegandees dorpje aan de grens met Kenia. Dat was een ware ramp voor de streek, want in alle familietuintjes staat het wortelgewas cassave. De wortels kunnen verschillende jaren in de grond blijven steken en vormen dus een soort voedselspaarpot voor de mensen. Voor families die onder de armoedegrens leven, is cassave het dagelijkse voedsel. Sihubira stond voor een periode van honger. Jessika en Hellen vertellen: “Alle cassaveplanten in de streek gingen dood. We aten zelf maar één keer meer per dag en dan nog hadden we niet genoeg voor al onze kinderen. Plotseling moesten we voedsel gaan kopen. Maar er was geen geld. Dus gingen we bij andere boeren tegen betaling wieden en ploegen. Dan moesten we te voet een tiental kilometers stappen tot een plaats waar we zakjes van 1 kg cassavebloem konden kopen.” Jessika en Hellen zijn alleenstaande vrouwen met kinderen. De echtgenoot van Jessika is naar de stad getrokken op zoek naar een inkomen, de man van Hellen is gestorven aan aids.

De boerenorganisatie van Sihubira heeft het probleem onderzocht, samen met het landkantoor van Vredeseilanden (VECO Oeganda). Zij spraken een onderzoekinstelling aan die na een zoekproces een virusresistente cassavevariëteit heeft ontwikkeld. Sihubira plantte de nieuwe stekjes in ‘moedertuinen’ en verspreidde de nieuwe variëteit zo onder de bevolking. De voedselzekerheid in de streek is nu verbeterd. Het gaf de boerenorganisatie van Sihubira nieuwe hoop en de organisatie kan nu op veel vertrouwen rekenen bij de bevolking.

Sinds 2001 is de boerenorganisatie van Sihubira een partnerorganisatie van Vredeseilanden. Werken aan voedselzekerheid en de inkomensverhoging van de boerenfamilies zijn haar belangrijkste doelstellingen. Daarnaast is de organisatie ook met andere thema's bezig: natuurbescherming, gendergelijkheid, gezondheidszorg, voedingsadvies, hiv- en aidspreventie, beleidsbeïnvloeding op districtsniveau, aandacht voor bejaarden en kinderen met een handicap. Een hele boterham dus, waarvan een aantal activiteiten op een laag pitje staan, omdat ze niet gefinancierd worden.

Met dezelfde onderzoekinstelling werd een nieuw initiatief opgestart voor de ontwikkeling van betere variëteiten van arachide (pindanoten) en maïs. De resultaten zijn hoopgevend. Vrouwen die onder de armoedegrens leefden, slagen er nu in om een deel van hun productie over te houden om te verkopen. Vooral in Kenia, een paar kilometer verder, zijn er veel mogelijkheden om bepaalde producten af te zetten. Verwerkte cassave levert een veel betere prijs op. De boerenorganisatie van Sihubira heeft een aantal machines aangekocht om *gari* (een soort koeskoes) te maken en te verpakken. Het blijkt een heel populair product!

Uit de externe evaluaties die de ngo's laten uitvoeren, komen meestal mooie terreinresultaten naar voor. In de respectieve projectzones gaat de voedselzekerheidssituatie erop vooruit en wordt gewerkt aan meer markttoegang voor kleine producenten en een betere positie voor vrouwen.

Daarnaast stelt het merendeel van de ngo's zichzelf ook een politieke opdracht, namelijk ervoor zorgen dat nieuwe politieke en economische spelregels zo goed mogelijk de belangen verdedigen van de ontwikkelingslanden en de arme, kleine producenten.

Toch moeten ook de ngo's de hand in eigen boezem durven steken. Kunnen zij niet slagvaardiger en efficiënter te werk gaan? Blijft de Belgische ngo-sector niet steken in de traditionele hulpverlening en gaat de voorkeur soms niet te veel naar institutionele groei en het in stand houden van het eigen huis?

Een versnipperde en geïsoleerde werking is niet de beste manier om de grote problemen aan te pakken. Integendeel, samenwerking is nodig. In de huidige internationale context kunnen de ngo's een belangrijke rol vervullen, door samen aan één zeel te trekken. Ze moeten de politici en de publieke opinie mobiliseren om een internationaal samenwerkingsbeleid inzake landbouw en handel te voeren dat structurele veranderingen teweegbrengt. Ze moeten strategische allianties en wereldwijde netwerken smeden om hervormingen af te dwingen. Zodat economische groei bijdraagt tot welzijn, menselijke ontwikkeling, gelijkheid tussen mannen en vrouwen en andere aspecten van diversiteit.

Maar, ... de ngo's hoeven dat niet alleen te doen en ze mogen dat ook niet alleen doen. Om echt versterkend te werken op het gebied van landbouw en voedselzekerheid, moeten ontwikkelingsorganisaties middelen en institutionele ruimte vrijmaken voor organisaties en netwerken van boeren en boerinnen. Het gaat per slot van rekening om hun landbouw en hun plattelandsgemeenschappen. Enkel als zij zich sterk kunnen organiseren, zal landbouwontwikkeling duurzaam worden, met blijvende doelmatigheid en impact.

Er bestaat weinig beleidsmatig overleg tussen de ngo's en DGOS voor het thema landbouw en voedselzekerheid. In zijn beleidsnota (2004) pleitte federaal minister voor Ontwikkelingssamenwerking De Decker voor een meer synergieke samenwerking tussen de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Samenwerking, overleg en complementariteit zijn sleutelcomponenten van een coherente samenwerking. Om het beleid inzake voedselzekerheid en landbouw te optimaliseren, zijn meer overleg, uitwisseling en samenwerking nodig tussen de overheid en de ngo-sector, gebaseerd op vertrouwen en op een volwassen dialoog.

Ondersteuning aan veehouders in de Sahel

De traditionele levenswijze van de lokale bevolking in de Sahel – waar de temperaturen hoog zijn en het regenseizoen maar heel kort duurt – is sinds duizenden jaren gebaseerd op de veeteelt. Het vee produceert er gedurende enkele maanden van het jaar melk in overvloed en vervolgens trekken mens en dier volgens de seizoenen en met de regen mee naar een ander berggebied waar de kuddes kunnen grazen. Deze levenswijze, met al haar economische, sociologische en culturele gevolgen, wordt vandaag bedreigd door de demografische groei, de intensivering van de landbouw en de uitbreidende verwoestijning.

De overheid, die deze traditionele levenswijze als archaisch beschouwt, schenkt weinig aandacht aan het probleem, waardoor de veehouders er alleen

voor staan. De organisatie AP ESS – *Association pour la promotion de l'élevage en savane et au sahel* – besloot de veehouders te helpen, door hun een vaste standplaats voor hun kuddes aan te bieden. Daartoe bouwde ze schuren vol hooi. Hooi is voedzamer dan droog gras en zorgt ervoor dat bijna het hele jaar door melkproductie mogelijk is. De veehouder heeft zo meer zekerheid over de productie en de kinderen kunnen dankzij de meer sedentaire levenswijze naar school gaan. Dat betekent dus een hele verandering in de tradities en praktijken van deze volkeren.

Mede dankzij de steun van SOS Faim organiseert AP ESS de bouw van de hooischuren en technische opleiding, maar ook werksessies voor reflectie over cultuur en ontwikkeling, essentieel voor de slaagkansen van het project. Deze acties van AP ESS voor een sedentaire levenswijze met respect voor de culturele identiteit leveren bemoedigende resultaten op. Bijna 5000 schuren zijn al gebouwd in meer dan tien landen.

AP ESS zet tegelijk de strijd voort voor een betere organisatie en vermarkting van de melkproductie. De organisatie pleit voor de bescherming van de lokale markt tegen de goedkope invoer van melkpoeder. SOS Faim moedigt de acties van AP ESS hiervoor aan en maakt het streven van AP ESS bekend in België en Europa.

Landbouwkundig onderzoek door universiteiten

Naast het partnerschap met diverse ngo's werkt DGOS ook samen met universiteiten. De indirecte universitaire samenwerking wordt geregeld door zes overeenkomsten (één algemene en vijf bijzondere) tussen de Belgische Staat en de Vlaamse universiteiten, vertegenwoordigd in de *Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR)*, en tussen de Belgische Staat en de Franstalige universiteiten, vertegenwoordigd in de *Conseil Interuniversitaire de la Communauté française (CIUF)*.

Universiteiten kunnen via de VLIR of de CIUF subsidies aanvragen voor eigen initiatieven: programma's opgezet door Belgische academici en uitgevoerd in nauwe samenwerking met een academische partner in een ontwikkelingsland. Zo werkt de Universiteit van Luik bijvoorbeeld samen met het Marokkaanse Landbouw- en Diergeneeskundig Instituut Hassan II in Rabat. Het onderzoeksproject moet leiden tot de bestrijding van tekenziekten bij runderen in het centrale noorden van Marokko en een verhoging van de melk- en vleesproductie. Daarnaast bestaat ook de institutionele interuniversitaire samenwerking, waarbij verschillende Belgische universiteiten samenwerken om een partneruniversiteit in het Zuiden institutioneel te versterken en er zo een sterkere ontwikkelingsactor van te maken. Zo steunt de VLIR sinds 2003 de Mekelle Universiteit in Ethiopië om haar capaciteit te verhogen op het vlak van onderzoek, onderwijs en management. Het hoofddoel van het partnerschap met de diverse Vlaamse universiteiten is bijdragen tot de duurzame ontwikkeling van de landbouw in de regio van Tigray. Het programma is vooral gericht op de plattelandsbevolking. Maar de hoofdbrok van het programma bestaat uit wetenschappelijk onderzoek dat de lokale landbouwproductie moet stimuleren. Centraal daarbij staat het Geba-stroomgebied met de belangrijkste agro-ecologische zones in de hooglanden van Noord-Ethiopië. Zo is er gezamenlijk onderzoek met de

lokale landbouwers in het kader van armoedebestrijding en de productie van duurzame bestaansmiddelen in de regio. De samenwerking speelt eveneens een belangrijke rol bij de vorming van het academische personeel van de Mekkel University.

Net als de ngo's kennen ook de universiteiten een geïsoleerde werking en een gebrek aan synergie met andere actoren. Zoals in vele andere landen wordt onderzoek met, in en voor ontwikkelingslanden in België vaak beschouwd als een zelfstandig thema met eigen instellingen, budgetlijnen en procedures. Zo ontstaat er geen kruisbestuiving met andere thema's en actoren. Het onderzoek rond tropische landbouw staat bijvoorbeeld los van landbouwprojecten die de BTC of ngo's uitvoeren. Het beleid op het vlak van wetenschappelijk onderzoek en het delen van kennis inzake voedselzekerheid en landbouw zouden moeten passen in het kader van de strategienota. Zo is de keuze voor onderzoeksthema's en -methoden nooit genderneutraal (cash crops versus voedselproducten, vrouwen nemen minder het woord in gemengde groepen, ...).

Binnen de academische wereld zelf blijkt onderzoek op het vlak van ontwikkeling ook veelal los te staan van de algemene onderzoeks- en wetenschapsontwikkeling. Inspanningen voor ontwikkelingssamenwerking genieten tot hiertoe jammer genoeg nog vaak te weinig erkenning en appreciatie.

Multilaterale hulp: bijdragen aan FAO, CGIAR, IFAD en WFP

In 2005 beschikte DGOS over een budget van 391 miljoen euro voor de multilaterale samenwerking met de Europese Unie, de organisaties van de Verenigde Naties, internationale financiële instellingen en een aantal aanverwante milieu- en landbouwprogramma's. Momenteel financiert DGOS in totaal 35 internationale organisaties. Bijna drie vierde van het multilaterale budget bestaat uit 'verplichte' bijdragen, dat wil zeggen bijdragen in het kader van internationale akkoorden waartoe België is toegetreden. De twee grootste posten zijn de financiering van de *International Development Association* (het zachte luik van de Wereldbank) en van het Europese Ontwikkelingsfonds, samen goed voor de helft van het multilaterale budget. De laatste jaren is een concentratiebeleid gevoerd om de versnippering van het beschikbare budget tegen te gaan.

Het Koninklijk Besluit van 2 april 2003 selecteerde 23 partnerorganisaties, waarvan toenmalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Verwilghen er in 2004 twaalf als prioritair heeft aangeduid en waarin België een grotere inbreng wenst te doen. Daarbij behoren ook de *Food and Agriculture Organisation* (FAO) en de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR). Maar er zijn ook nog andere organisaties die bijdragen van België blijven ontvangen, omdat het om verplichte bijdragen gaat of omdat ze afkomstig zijn van andere budgetten met specifieke doeleinden, zoals voedselhulp of het Belgisch Overlevingsfonds. Zo ontvangen ook het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) en het *Wereldvoedselprogramma* (WFP) Belgische bijdragen.

België is sinds de oprichting lid van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO). Zoals bepaald door de VN-barema's draagt ons land verplicht 1,135 percent (3,5 miljoen euro) per jaar bij aan het FAO-budget. Daarnaast betaalt DGOS ook nog een vrijwillige bijdrage, die in 2005 15,6 miljoen euro bedroeg. Daarmee behoort België tot de zes grootste donoren van de FAO. DGOS draagt bij aan het Comité voor Voedselveiligheid van de FAO en financiert in dat verband projecten die de

participatie van boeren en vrouwen bevorderen. Zoals vastgelegd in een programmanota 2004-2007 concentreren de FAO en België hun multilaterale samenwerkingsprogramma's op stedelijke en halfstedelijke landbouw, het participatieve beheer van gronden en technische ondersteuning voor de Democratische Republiek Congo. België steunt verder het voedselhulpprogramma van de FAO (in 2005 ging zes miljoen euro naar de DR Congo, Burundi en de slachtoffers van de tsunami). De FAO is ook een van de multilaterale partners van het Belgisch Overlevingsfonds.

De Adviesgroep voor Internationaal Landbouwkundig Onderzoek (CGIAR) ontvangt al Belgische steun sinds het ontstaan van de groep in 1971. De CGIAR groepeert zestien landbouwkundige onderzoekscentra met labo's en proefvelden in meer dan honderd landen en wil via landbouwkundig onderzoek de voedselproductie in ontwikkelingslanden stimuleren en de voedselzekerheid verhogen. Vanaf 1999 droeg DGOS jaarlijks bijna 6 miljoen euro bij aan de CGIAR, maar in 2005 is deze bijdrage gedaald tot 4,3 miljoen euro. Via diverse samenwerkingskanalen financierde DGOS Belgische landbouwonderzoeksprojecten en expertise, voor onder andere de kwaliteitsverbetering van graangewassen en bananen. Bij die projecten zijn overigens ook Belgische universiteiten betrokken. In het kader van het concentratiebeleid is in 2004 beslist de DGOS-bijdragen niet langer te versnipperen over alle CGIAR-onderzoekscentra, maar ze te concentreren op een beperkt aantal, waarbij voorrang gegeven wordt aan onderzoek dat relevant is voor de landbouwproblematiek in Centraal-Afrika.

De samenwerking met het Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD), dat leningen voor plattelandsontwikkeling aan gunstige voorwaarden financiert, is vastgelegd in een strategienota (2004-2007). Daarin beklemtoont ons land het belang van de politieke dialoog, de synergie tussen de multilaterale partners, het betere gebruik van de budgetten en het belang van de stijging van de middelen van de donoren om meer overtuigende resultaten te boeken. In 2000 bedroeg de Belgische financiële bijdrage nog meer dan 11 miljoen. Na een forse daling in 2003 is die bijdrage opnieuw gestegen tot bijna 7 miljoen in 2005. De vrijwillige bijdrage aan IFAD komt uit het Belgisch Overlevingsfonds, waarvoor IFAD een geprivilegieerde partner is.

Het Wereldvoedselprogramma (WFP), dat enkel gefinancierd wordt met vrijwillige bijdragen, heeft een dubbel mandaat: noodvoedselhulp en ontwikkelingsprogramma's voor voedselzekerheid. De Verenigde Staten zijn met 45 à 60 procent de grootste donor. België bevindt zich op de 22^{ste} plaats op de donorlijst. Volgens het rotatiesysteem zal België in 2008-2009 opnieuw zetelen in de Administratieve Raad van het WFP.

In het bestek van deze paper is het moeilijk om de samenwerking van België met de multilaterale instellingen te analyseren, laat staan conclusies te trekken. We kunnen enkel algemeen stellen dat het een goede zaak is als ons land prioriteiten zou stellen, zowel qua aantal organisaties als qua inhoudelijke klemtonen. Zo moet het in de toekomst mogelijk zijn om te komen tot een coherent pakket van multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Daarbij is het van groot belang dat de ambtenaren die de respectieve multilaterale organisaties opvolgen, dat doen vanuit een gezamenlijke visie en gezamenlijke doelstellingen. Het is niet duidelijk of die al bestaan. Wat wil België bereiken via zijn samenwerking met de multilaterale organisaties, bijvoorbeeld op het vlak van landbouw en voedselzekerheid? Ook hier zou een vernieuwde strategienota richtinggevend kunnen zijn, waar de specifieke nota's (zoals voor IFAD) dan van afgeleid kunnen worden. In het algemeen is het van belang dat ons land de Verenigde

Naties en haar organisaties ondersteunt in hun rol om de mensenrechten te verwezenlijken, niet enkel op politiek vlak (via de Veiligheidsraad), maar ook door het verdedigen van de sociale, culturele en economische rechten.

Het Belgisch Overlevingsfonds

In antwoord op het 'Manifest tegen de Honger', dat aan het begin van de jaren 1980 werd opgesteld door 77 Nobelprijswinnaars, nam het Belgische Parlement in 1983 het initiatief om een 'Overlevingsfonds' voor de derde wereld op te richten, waarvoor een budget van omgerekend 248 miljoen euro werd voorzien. Op 9 februari 1999 legde een nieuwe wet de oprichting van het Belgisch Overlevingsfonds (BOF) vast en volgde een nieuwe dotatie van 250 miljoen euro, gefinancierd met middelen uit de Nationale Loterij. Van dat bedrag wordt jaarlijks ongeveer 25 miljoen euro toegekend aan een reeks partners: de BTC, vijftien Belgische ngo's en vier internationale partnerorganisaties (FAO, IFAD, Unicef en UNCDF).

DGOS schat dat eind 2008 alle middelen van het fonds zullen zijn vastgelegd. Van 1999 tot 2004 werd 11,3 procent van de middelen toegewezen aan gouvernementele projecten van de BTC. De projecten van de ngo's ontvingen 42,7 procent van de middelen en 44,4 procent ging naar projecten van multilaterale organisaties. Een parlementaire werkgroep met vertegenwoordigers van elke parlementaire fractie, de administratie, vier multilaterale organisaties en de ngo's volgt het fonds op.

De doelstelling van het Overlevingsfonds is om op lange termijn de voedsel- en bestaanszekerheid te verbeteren van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, vooral in zwart-Afrika. Het BOF wil daarbij minstens vijf miljoen begunstigden te bereiken. Om die doelstellingen te halen, heeft het BOF een eigen strategisch kader uitgewerkt, dat gebruikt wordt om projectvoorstellen te beoordelen en eventueel aanpassingen te vragen. In de inhoudelijke benadering van de strategie valt de holistische, multidisciplinaire benadering op, die nodig is om het vermogen (de capaciteiten) van boeren en boerinnen op te bouwen, zodat ze hun voedselzekerheid kunnen verstevigen.

Maar... het BOF krijgt de laatste jaren steeds minder projectvoorstellen binnen die passen in het strategische kader. Misschien is het aan herziening toe? Begin 2007 zal een volledige evaluatie van het Belgisch Overlevingsfonds van start gaan. Dat is geen moment te laat, want de middelen van de tweede schijf zijn bijna uitgeput. Als het parlement een derde fonds wenst met nieuwe projecten vanaf 2009, moeten de komende jaren de nodige stappen gezet worden om tot een nieuwe wet te komen. Met het oog op die eventuele verlenging van het BOF moeten enkele vragen worden gesteld. Is voortzetting van het BOF nodig en wenselijk? Wat zijn de voor- en nadelen van dit aparte en specifieke initiatief gericht op voedselzekerheid in Afrika? Als het Overlevingsfonds wordt voortgezet, wat kan er dan verbeteren? Als het stopgezet wordt, wat komt er dan in de plaats? Hier ligt stof voor reflectie en constructieve discussie!

BELGISCHE STANDPUNTEN IN MULTILATERALE ORGANISATIES

In zijn beleidsnota van 2004 beoogt minister De Decker naast een grotere financiële bijdrage van ons land aan de multilaterale organisaties ook een meer actieve rol van België in het beleid. In het licht van de achtste Millenniumdoelstelling – een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling – moet België daarom opkomen voor weldoordachte standpunten in functie van de ontwikkelingsdoelstellingen. Niet alleen de ontwikkelingssamenwerking, maar ook de buitenlandse betrekkingen, het handelsbeleid en de landbouwpolitiek van ons land kunnen positieve of negatieve gevolgen hebben voor de derde wereld. Daarom is meer coherentie nodig tussen het ontwikkelingsbeleid en de andere beleidsdomeinen. En precies daar wringt het schoentje. Onlangs werd ons land in het kader van de OESO/DAC *Peer Review* 2005 aangemaand tot meer coherentie tussen het ontwikkelingsbeleid en de andere beleidsdomeinen die een impact hebben op de ontwikkelingslanden. Er is hier veel ruimte voor verbetering. Zo heeft het geen zin om langs de ene kant de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking te verhogen, terwijl aan de andere kant ontwikkelingskansen worden ontmoedigd door exportsubsidies of andere maatregelen. Er is geen coherentie tussen enerzijds het bevorderen en ondersteunen van een duurzame familiale landbouwsector in het noorden en anderzijds de eis dat de ontwikkelingslanden hun markten moeten openen voor de internationale concurrentie zoals nu gebeurt in besprekingen in de WTO of in de onderhandelingen tussen de EU en de ACS-landen. In de zogenaamde Doha-ronde van de WTO wordt onderhandeld over een verdere vrijmaking van de wereldhandel. In juli 2006 werden die onderhandelingen voor onbepaalde tijd opgeschort. Knelpunten waren de landbouwsubsidies van de VS, de invoerheffingen op landbouwproducten van de EU en de openstelling van de markten door de ontwikkelingslanden. Naast de multilaterale onderhandelingen op wereldvlak in de WTO vinden momenteel ook steeds meer bilaterale en regionale vrijhandelsbesprekingen plaats. De EU voert onderhandelingen over Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) met de 75 ACS-landen over de grootst mogelijke afschaffing van invoertarieven, met de bedoeling deze landen te doen opgaan in vrijhandelszones. Daarmee verliezen de ACS-landen hun preferentiële toegang tot de Europese markt. Maar hoe kunnen zwakke economieën concurreren met de sterke Europese economie, waarin een heleboel landbouwproducten worden geproduceerd met subsidies?

Een interessant instrument om te komen tot meer coherentie in het Belgische beleid vormen misschien de Gemengde Commissies, samengesteld uit vertegenwoordigers van België en het ontvangende of partnerland. De Gemengde Commissie vormt het politieke orgaan op ministerieel niveau en bepaalt de krachtlijnen en prioriteiten van de samenwerking voor een periode van verscheidene jaren. Ze legt ook de budgetten vast die ervoor worden vrijgemaakt. De werkzaamheden van de Gemengde Commissie resulteren in zogenaamde indicatieve programma's.

De standpunten die België inneemt in de EU, en via de EU in WTO, FAO en andere multilaterale organisaties, moeten beter afgestemd zijn op de ontwikkelingsdoelstellingen. Handel en landbouw vallen wel onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, maar als lid van de EU kan België initiatieven

voorstellen en promoten voor de verbetering van het internationale handelssysteem. In een beter internationaal handelssysteem moeten ontwikkelingslanden ruimte krijgen om hun landbouwmarkten af te schermen en te ontwikkelen. Net als bij de EU gebeurt dat best in een regionaal samenwerkingsverband. Zo een regionaal beleid kan hun helpen om zelf in te staan voor de voedselvoorziening in hun regio en om de landbouwprijzen op een redelijk niveau te houden zodat armoede, honger en plattelandsvlucht verminderen. Voldoende aandacht is nodig voor de voedselgewassen, die voornamelijk door vrouwen worden geteeld. Het landbouwbeleid dat momenteel gepromoot wordt, geeft te veel belang aan exportgewassen en versterkt de bestaande ongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Als onze beleidsmakers meewerken aan de internationale besluitvorming, wijzen zij dan op de gevolgen voor de kleine boeren en boerinnen in het zuiden? Kiezen zij in de beheersinstanties van internationale organisaties voor standpunten die consequent aansluiten bij de afgesproken visies, standpunten en strategieën van ons land? Laten zij zich daarbij leiden door de strategienota 'Landbouw en voedselzekerheid' en door de 'institutionele strategienota's' die gelden voor de samenwerking met partners als FAO en IFAD? Het zijn allemaal vragen waarop het antwoord niet voor het rapen ligt.

Het zoeken naar coherentie is geen gemakkelijke opdracht. Op papier bestaat er een Interdepartementale Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking (IWOS), een reflectieforum waar de diverse Federale Overheidsdiensten (Werkgelegenheid, Begroting, Buitenlandse zaken, Financiën, Landbouw, Defensie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling) samenkomen om te waken over de coherentie van de ontwikkelingshulp. Maar deze opdracht heeft de IWOS nooit kunnen waarmaken. De laatste jaren bestaat er alleen bilateraal overleg tussen het kabinet van Ontwikkelingssamenwerking en DGOS enerzijds, en de collega's van Financiën, Buitenlandse Zaken en Defensie anderzijds. Zowel de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling als de OESO-DAC *Peer Review* menen dat de IWOS moet gereactiveerd worden en regelmatig zou moeten samenkomen.

Het argument dat België een te kleine speler zou zijn om een significante rol te spelen in het multilaterale veld, mag zeker geen excuus zijn. Er zijn voorbeelden te noemen waarin België, naast zijn financiële bijdrage, ook mee kan wegen op het beleid van multilaterale organisaties.

Lokale aankopen door het Wereldvoedselprogramma

Het Wereldvoedselprogramma (WFP) stelt zich tot doel om snel en op kostenefficiënte wijze voedselhulp te verstrekken. Meestal dienen Amerikaanse en Europese gesubsidieerde voedseloverschotten daarbij als voedselhulp. Slechts een derde van het voedsel dat het WFP verdeelt, wordt aangekocht in de ontwikkelingslanden zelf. Lokale producenten zouden er nochtans wel bij varen als het WFP bij hen voedsel zou aankopen om nabije regio's in voedselnood te helpen en zo de economie zou aanzwengelen. Studies zijn het erover eens dat lokale en regionale aankopen van het WFP op alle vlakken efficiënter zijn dan andere bronnen van voedselhulp. Hoewel aankopen op een onderontwikkelde markt de administratieve kosten en risico's verhogen, is gebleken dat het WFP een belangrijke impact heeft

op de marktontwikkeling in veel landen, door de competitiviteit te verhogen, de businessnormen te verleggen en de kwaliteit van het voedsel te verbeteren.

Dankzij een mooi staaltje diplomatie van de Belgische en Zweedse delegatie begin 2006 in het bestuur van het Wereldvoedselprogramma, zal het WFP voortaan meer aandacht hebben voor lokale aankopen. Daarbij zal men ernaar streven dat aankopen ter plaatse de lokale landbouw helpen ontwikkelen. Deze nieuwe beleidstekst vormt een belangrijke hefboom om het Wereldvoedselprogramma op structurele wijze te verplichten om meer transparant te zijn over lokale markten en lokale aankopen. In elk WFP-kantoor moet ook voldoende personeel aanwezig zijn om hierrond te kunnen werken. Uiteraard hangt alles af van de manier waarop het Wereldvoedselprogramma deze intenties zal omzetten in de praktijk.

BESLUIT

Helpt onze hulp tegen honger? Kan de Belgische ontwikkelingssamenwerking een wezenlijke bijdrage leveren voor meer voedselzekerheid en duurzame landbouw in derdewereldlanden? Uit studies blijkt dat hulp wel degelijk een gunstige impact kan hebben op de economische en maatschappelijke ontwikkeling van een gemeenschap of land, op voorwaarde dat de hulp goed gericht is en goed wordt uitgevoerd. Goede beleidsteksten en krachtige instrumenten zijn dus een must en dat brengt ons tot een aantal prioritaire aandachtspunten.

Prioriteit 1: Een duidelijke strategie en beleidsopties voor duurzame landbouwontwikkeling

Er zijn de afgelopen decennia enkele resultaten geboekt, maar het kan beter. Er moeten een duidelijke strategie en duidelijke beleidsopties voor duurzame landbouwontwikkeling afgesproken worden, waar alle actoren hun acties in kaderen. Om dat te realiseren kan de strategienota 'Landbouw en voedselzekerheid' in 2007 herwerkt worden. Het document zou niet alleen analyse en doelstellingen moeten bevatten, maar zou ook heel concreet moeten voorstellen HOE België de doelstellingen wil nastreven en welke engagementen daarvoor nodig zijn. Verder is ook de duidelijke afspraak nodig dat dit document gedurende de komende jaren effectief zal worden gebruikt als strategisch referentiekader.

Prioriteit 2: Budget!

België onderschrijft de Millenniumdoelstellingen, heeft van landbouw en voedselzekerheid een prioritaire sector gemaakt en streeft ernaar de 0,7%-norm te bereiken in 2010. En toch is de steun aan de structurele ontwikkeling van de landbouw (zonder voedselhulp) in 2005 gezakt tot 7,2 procent van de DGOS-uitgaven. Een ommekeer op budgettair vlak is nodig. Liefst via een geleidelijke toename zodat de structurele steun aan landbouwontwikkeling in 2015 vijftien procent van het DGOS-budget kan bedragen.

Prioriteit 3: Belgisch Overlevingsfonds

Het BOF is al sterk gericht op voedselzekerheid, duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling en heeft heel wat ervaring in die domeinen. Die ervaring kan geëvalueerd en gebruikt worden om de bestaande strategieën te verfijnen. Het Belgische Parlement moet zich bovendien bezinnen over de vraag of en hoe het BOF kan worden voortgezet, want de middelen raken uitgeput. Als het parlement een derde fonds wenst met nieuwe projecten vanaf 2009, zal daarover een nieuwe wet gestemd moeten worden. Dit dossier kan voor de politici en het publiek een aanknopingspunt vormen voor een debat over onze rol in de strijd tegen armoede en honger in Afrika.

Prioriteit 4: Synergie tussen actoren en ruimte voor organisaties van boeren- en boerinnen

Naast de directe bilaterale samenwerking is er ook nog de indirecte hulp, via de programma's en projecten van ngo's en universiteiten. Deze programma's hebben al een aantal mooie resultaten opgeleverd, maar ze blijven te geïsoleerd. Want al te vaak werken Belgische actoren, elk voorzien van 'hun' partners, in één land of streek naast elkaar, zonder naar elkaar om te zien. Het gevolg is een ernstig gebrek aan synergie en netwerking tussen lokale ngo's, lokale overheden en plaatselijke organisaties van boeren en boerinnen. Dat zou in de toekomst beter moeten, bijvoorbeeld door een systeem op te zetten voor overleg, uitwisseling en samenwerking tussen de diverse actoren.

Prioriteit 5: Eerlijke internationale handel

België heeft een stem in multilaterale landbouw- en voedselorganisaties zoals FAO, IFAD, CGIAR en WFP, en ook het beleid van de EU en de WTO heeft gevolgen voor de kleine producent in het Zuiden. België moet veel vaker zijn stem laten klinken. Niet om de eigen handelsbelangen veilig te stellen, maar om standpunten te verdedigen voor eerlijke handelsregels, meer duurzame landbouw en voor een beleid dat boeren en boerinnen in ontwikkelingslanden een echte kans op voedselzekerheid en een leefbaar inkomen biedt. Een oud zeer op dat vlak blijven de subsidies ter ondersteuning van landbouwexport, die maar niet afgeschaft lijken te raken.



[literatuur]

11.11.11, *De Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2005*.

COMMISSIE VROUWEN EN ONTWIKKELING, *Advies over de Nota Landbouw en Voedselzekerheid*, oktober 2002.

DANAU, A. & POZNANSKI, M., *Réunion de travail avec la coopération belge sur le thème de la place des organisations paysannes dans la coopération. Synthèse de la rencontre*, 21 februari 2001.

DEVELTERE, P., *De Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Davidsfonds, Leuven, 2005.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Activiteitenverslag 2004*.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Activiteitenverslag 2005*.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Beleidsplan van minister van Ontwikkelingssamenwerking Armand De Decker, 15 oktober 2004*.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Overzicht van de bijdragen van België aan de internationale organisaties - periode 2001-2004*, juli 2006.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Overzicht van de bijdragen van DGOS aan de internationale organisaties - periode 2001-2005*, juni 2006.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Samenwerkingsprogramma België/FAO. Programmanota voor de Belgische multilaterale samenwerking met de FAO 2004-2007*, december 2004.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Strategienota IFAD-DGOS*, 2004.

DIRECTIE-GENERAAL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid*, mei 2002.

FEDERALE RAAD VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *Advies over de sectorale strategische nota van de Directie-Generaal van de Internationale Samenwerking betreffende landbouw en voedselzekerheid*, oktober 2002.

HERTOGEN, E., *Landbouw in Congo*, 11.11.11, 2006.

OECD, *DAC Peer Review: Belgium*, 2005.

OECD, *Promoting Pro-Poor Growth Agriculture*, 2006.

TOLLENS, E., *The challenges of poverty reduction with particular references to rural poverty and agriculture in Sub-Saharan Africa*, september 2002, KULeuven, working paper 2002/67, <http://www.agr.kuleuven.ac.be/aee/clo/wp/tollens2002d.pdf>

VANNOPPEN, J. & KESTELOOT, T., *Familiale landbouw en voedselzekerheid*, Coalitie tegen de Honger,

VLAAMS OVERLEG DUURZAME ONTWIKKELING – Werkgroep Landbouw, *Recht op voedsel en Duurzame Landbouw. Gezamenlijke visie van de Noord-Zuidbeweging en de milieubeweging over het thema 'landbouw'*, november 2005.

Wet betreffende de Belgische internationale samenwerking, 25 mei 1999.

www.dgos.be – www.btctb.be – www.coprogram.be – www.detijdloopt.be – www.nepad.org