

Stok eller gulerod?

Økonomiske incitamenter til skovbevaring
og deres rettighedskonsekvenser i Ecuador

Af Stine Krøijer, antropolog, ph.d. og senior rådgiver, IBIS. Foto: Mike Kollöffel

I Ecuador forsøger man at kombinere det nationale REDD+ program med en række andre initiativer. Et af disse er Socio Bosque programmet, der har til formål at bevare skov ved hjælp af en økonomisk incitamentsstruktur for individuelle og kollektive jordejere. Programmet har dog en række afledte negative konsekvenser for oprindelige folks rettigheder og levevis. Et andet forslag, Yasuní initiativet, der vil begrænse CO₂ udledning ved at lade olien under Yasuní nationalparken blive i jorden, synes i højere grad at integrere skovbevaring og hensynet til oprindelige folk.

Rundt om REDD i Ecuador

Det sydamerikanske land Ecuador har omkring 10 millioner hektar skov, hvilket svarer til 55 procent af landets areal. For at bremse en alarmerende afskovningsrate, der ifølge Miljøministeriet ligger på 61.800 hektar om året^I, har man iværksat en række planer og programmer med det mål at reducere afskovningen med 30 procent allerede i 2012.

To tredjedele af ecuadoriansk Amazonas er i dag oprindelige folks territorier, som de har opnået retten til gennem en historisk organiseringsproces op gennem 1990'erne. Oprindelige folk er afhængige af skoven for at opretholde deres levevis, og de spiller samtidig en afgørende rolle i forvaltningen af skovens ressourcer. Størstedelen af den tropiske regnskov befinder sig således på oprindelige folks territorier^{II}, hvor man i nyere undersøgelser har konstateret, at afskovningsraten er mærkbart mindre end for det omkringliggende samfund^{III}.

I Ecuador er det Miljøministeriet, der er ansvarlig for udviklingen af det nationale REDD+ program og landet befinder sig for øjeblikket i den såkaldte fase 1 eller readiness fase. Programmet spiller dog sammen med to eksisterende initiativer: Socio Bosque (skovpartnere), der har til formål at reducere afskovning ved at implementere et økonomisk incitamentssystem overfor individuelle og kollektive jordejere, samt Yasuní Initiativet, der vil lade verdens største uudvundne oliereserve ligge i undergrunden under nationalparken Yasuní og derigennem mindske udslippet af drivhusgasser til atmosfæren med 1.200 millioner ton.

Det nationale REDD+ program består af fire komponenter:

1. Udvikling af et nationalt informationssystem over skovdække og emissionsreduktioner;
2. Implementering af Socio Bosque, der skal fremme skovbevaring og bæredygtig skovforvaltning via økonomiske incitamenter.
3. Kontrol af illegal skovhugst og forvaltning af efterspørgsel på træ.
4. Legalisering af jord og territorier.



I marts 2011 bevilgede UN-REDD fire millioner dollars til Ecuadors nationale REDD+ program, og endvidere modtager man bilateral bistand på 13,5 millioner euro fra Tyskland (GIZ og KfW) til readiness fasen. Indtil videre har Socio Bosque programmet – der blev iværksat i 2008 og allerede befinder sig i implementeringsfasen – alene været dækket af statsbudgettet, men forventes i fremtiden at modtage multilateral finansiering. Danmark er indirekte bidragsyder til REDD+ i Ecuador gennem UN-REDD.

Ecuador har siden 2009 været ét af fem pilotlande, der har arbejdet med at udvikle sociale og miljømæssige standarder for REDD. Standarderne er tænkt som et frivilligt redskab, hvorigenennem man forsøger at leve op til de beskyttelsesprocedurer for REDD, der blev vedtaget under klimaforhandlingerne i Cancún i 2010. For at sikre legitimiteten har man, ifølge Miljøministeriet, involveret alle dele af civilsamfundet i udarbejdelsen af det nationale REDD+ program gennem en række 'socialization workshops' i landets provinshovedstæder. Man har dog ikke gennemført en formel høring i overensstemmelse med ILO Konvention nr. 169 om oprindelige folks rettigheder.

Selvom man altså vil kunne pege på uregelmæssigheder omkring konsultation af oprindelige folk, så vil der her blive zoomet ind på de mere komplekse effekter af incitamentsprogrammet Socio Bosque. Til slut vil programmet blive sat i forhold til et andet nationalt initiativ med store konsekvenser for skovbevaring, det tidligere omtalte Yasuní Initiativ.

^I Afskovningsraten var -0,68 procent eller 74.300 hektar om året mellem 1990 og 2000 og -0,63 procent eller 61.800 hektar om året mellem 2000 og 2008. Afskovning er ansvarlig for omkring 83 procent af det nationale CO₂ udslip om året (MAE 2011:49).

^{II} Ministerio de Medio Ambiente: REDD+ en el Ecuador: Una oportunidad para mitigar el cambio climático (MAE 2011:75).

^{III} COICA: Indigenous REDD+: Full Life Territories to cool the Planet (COICA 2012:4).

Socio Bosque i Ecuador

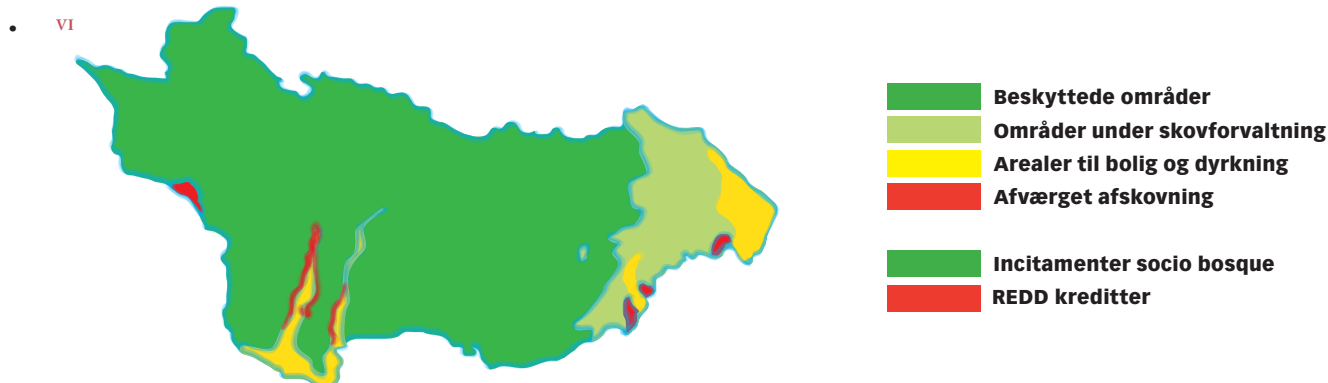
Målet med Socio Bosque er at bevare 3,6 millioner hektar primærskov, højslette og anden vegetation i Ecuador, med inddragelse af mellem en halv og halvanden million deltagere^{IV}. Dette skal gøres ved at implementere en incitamentsstruktur, der vil fremme skovbevaring gennem kontante udbetalinger til individuelle og kollektive jordejere. Målet med at værdisætte skoven er, ifølge ministeriet, at sikre de mangesidige bidrag og fordele ved stående skov, herunder bæredygtigt skovbrug, frem for blot at betragte skoven som kulstoflager. Målet er 4 millioner hektar, men der er problemer med finansieringen efter 2014, og derfor håber man på at indtræde i den globale handel med kulstofkvoter.

Programmet går således ud på give et årligt økonomisk incitament til individuelle og kollektive jordejere. Det udbetalte beløb beregnes med udgangspunkt i en kontrakt på et fastsat antal hektar, som jordejerne dermed indskrives i Socio Bosque programmet. Beløbet varierer fra 30 dollars per hektar for de første 50 hektar, og aftager herefter gradvist. Derudover får individuelle jordejere mere for deres jord end andre juridiske

personer som kommuner og oprindelige folks landsbyer. For eksempel modtager en individuel jordejer af et stykke højmosse 60 dollars per hektar, mens en landsby i Amazon lavlandet kun indkasserer 35 dollars per hektar^V.

Man skal have skøde på jorden for at kunne deltage i programmet, og fra ministeriets side har man defineret tre prioriteter for hvilke områder, der har interesse: Området skal være truet af afskovning, det skal levere betydelige 'miljøydelse' (environmental services) og endelig skal det have en høj fattigdomsrate. På den måde adskiller formålet med Socio Bosque sig positivt fra REDD+, idet incitamenterne i Socio Bosque beregnes på baggrund af det totale areal der bevares, hvorimod REDD+ alene retter sig mod truede områder, hvor man har demonstreret reduktion af udledninger (*se figur*).

Hovedproblemet i Socio Bosque programmet ligger imidlertid i kontraktens levetid på 30 år, den information som lokalsamfundene har tilgængelig på underskriftstidspunktet og de juridiske konsekvenser ved at bryde kontrakten.



Rettighedskonsekvenser

Ministeriet har i programmets første fire år været opsøgende i forhold til lokalsamfund, som har skøder på områder med primærskov eller højmosse. I programmets første leveår underskrev man kontrakterne direkte med enkelte ledere i lokalsamfundet – en fremgangsmåde der i betænkelig grad minder om praksis blandt olieselskaber og carbon cowboys^{VII}. Dette affødte voldsom kritik og anklager om korrupsion og bestikkelse, og i mange tilfælde opstod der sociale konflikter på grund af den måde midlerne blev udbetalt på. Dertil kommer, at man ikke kan sætte lighedstegn mellem denne form for informationsudbredelse og retten til konsultation med henblik på at opnå frit informeret samtykke sådan som ILO Konvention no. 169 og FN deklARATIONEN om oprindelige folks rettigheder foreskriver.

Fra programmets side har man efterfølgende forsøgt at rette op på dette. Nu kræves det, at kontrakter vedrørende kollektive territorier først underskrives efter vedtagelse på et landsbymøde, hvor man også skal udarbejde en investeringsplan. Samtidig udformer man i fællesskab en plan for arealanvendelse, der er grundlaget for at udregne incitamentets størrelse. Her planlægger man

^{IV} Acuerdo ministerial no 007. Miljøministeriet aftale 007 om Socio Bosque: <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/files/images/articulos/archivos/acuerdo007.pdf>. Det bør bemærkes, at ud over et stort antal individuelle og kollektive deltagere, så har programmet en bred definition af skov, der betegnes som al vegetation over én meter (personlig kommunikation).

^V MAE 2011:89.

^{VI} Kilde: MAE 2011:91

hvilke områder der skal bruges til beboelse, jagt og fiskeri, og hvilke der kan indskrives som en del af programmet. At der er olieudvinding på en del af territoriet forhindrer ikke, at andre dele af territoriet kan indgå i programmet.

På trods af de gode intentioner indebærer proceduren i incitamentsprogrammet en række afledte effekter, der har indflydelse på de oprindelige folks rettigheder og levevis. Bosættelsesmønstret i de fleste samfund i Amazonas involverer sæsonmæssig migration, tilbage migration til områder, som tidligere generationer har beboet, og etablering af nye lokalsamfund grundet befolkningstilvækst og traditionelt svedjebud. Derfor er det ofte vanskeligt for lokalsamfund at gennemføre de nødvendige fremtidsprojektioner for arealanvendelse. Incitamentsstrukturen indebærer samtidigt, at lokalsamfund fristes til at inkludere så store områder som muligt i Socio Bosque. Som konsekvens bliver den lokale og oprindelige befolkning mere bofast, og forhindres med andre ord i at forfølge en del af deres traditionelle måde at opretholde livet og forvalte skovens ressourcer på.

Flere oprindelige folk har håbet på, at man ved at underskrive kontrakter med Socio Bosque vil kunne sikre de territorier, man historisk har beboet. Der står dog ingen steder i kontrakten, at området ikke kan blive genstand for olieudvinding eller minedrift. I tilfælde af, at lokalsamfundene ønsker at træde ud af kontrakten skal incitamentet tilbagebetales^{VII}, og brydes kontrakten vil man, ifølge kontrakten^{IX}, blive genstand for retsforfølgelse og tvunget til at opgive sit 'juridiske hjemsted'.

Erfaringer og anbefalinger

I Ecuador ser man en synergi mellem det eksisterende Socio Bosque program og REDD+, der stadig befinder sig i readiness fasen. Gennem Socio Bosque har Ecuador formået at sætte øget fokus på afledte og positive sideeffekter ved skovbevaring, herunder fattigdomsbekæmpelse og bevarelse af integrerede skvområder, ligesom man har formået at skabe et incitament til skovbevaring.

Man har dog ikke i tilstrækkelig grad overholdt retten til frit og informeret samtykke, og har kun i begrænset omfang formået at bygge programmerne oven på en sikring af territorierettigheder og oprindelige folks egne forvaltningsplaner. Da Socio Bosque inkluderes som én komponent i det nationale REDD program vil UN-REDD få et medansvar for rettighedsproblemerne.

Socio Bosque har med lige dele stok og gulerod fået en lang række lokalsamfund til at indgå juridisk bindende kontrakter, hvis konsekvenser er uoverskuelige for de fleste beboere i de berørte lokalsamfund. Samtidig begrænser incitamentsstrukturen deres muligheder for at opretholde en traditionel levevis, der bygger på periodisk migration og bæredygtig anvendelse af skovens ressourcer. Praksis synes med andre ord at være på kant med ILO konventionens artikel 5, 13, og 14, der omhandler oprindelige folks ret til at opretholde egne værdier og sociale praksisser i og på deres territorium.

Når REDD+ indtræder i implementeringsfasen, og hvis det lykkes at integrere programmet i den globale handel med kulstofkvoter, vil man kunne forvente at de sociale hensyn og afledte effekter træder yderligere i baggrunden. I stedet vil skovens evne til at lagre kulstof indtræde som programmets hovedansvarlige.

Sammenlignet med Yasuní Initiativet, er resultaterne af Socio Bosque ikke imponerende. Ecuadors præsident Rafael Correa erklærede i 2007, at man ville lade 846 millioner ton tung råolie blive i undergrunden under den 982.000 hektar store Yasuní nationalpark. Dermed vil man samlet set mindske CO2 udslippet til atmosfæren med 1200 millioner ton. Yasuní Initiativet har dermed, som Socio Bosque men i modsætning til REDD+, til formål at bevare et integreret skvområde. Yasuní Initiativet vil i sin nuværende form ikke kunne indtræde på et globalt kulstofkvotemarked. Men det er et betydeligt bidrag til at bremse den globale opvarmning, der kræver minimale investeringer i institutionelle strukturer, monitorering og MRV mekanismer. Over for Socio Bosque skaber Yasuní Initiativet en større grad af logisk overensstemmelse mellem at bremse olieudvindingen i sårbare områder, bevare skov og forbedre muligheden for, at områdets oprindelige befolkning kan fortsætte en traditionel brug af skoven.

På baggrund af erfaringerne med REDD+ og de supplerende initiativer i Ecuador, gives følgende anbefalinger:

- Retten til konsultation med henblik på at opnå frit og informeret samtykke bør overholdes. Donorerne til REDD+ programmer er også ansvarlige for dette.
- Økonomiske incitamentsstrukturer for skovbevaring bør udformes således, at de ikke begrænser oprindelige folks muligheder for at fortsætte deres traditionelle levevis eller andre eksisterende rettigheder.
- Kontrakter med lokalsamfund bør have en kortere tidshorison og åbne mulighed for genforhandling. Opsigelse af kontrakter bør ikke kunne have effekt på oprindelige folks territorierettigheder.

^{VII} For mere information om olieselskabernes metoder for 'community relations' i Ecuador se Natalia Wray (2000) og Krøijer (2003). Beskrivelse af carbon cowboys kan findes i COICA (2012) Indigenous REDD+.

^{VIII} År 1-5 skal 100 procent tilbagebetales, 75 procent af incitamentet i år 6-10, 50 procent i år 11-15 og 25 procent hvis kontrakten opsiges mellem 16-20 år efter dens underskrift.

^{IX} Miljøministeriets kontraktformat for gennemførelse af Socio Bosque projekter: 'Convenio de ejecución del proyecto socio bosque entre el ministerio del ambiente y dos nombres y dos apellidos' <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/files/images/articulos/archivos/convenio-individual-bosque-paramo.pdf>