

Står REDD til at reddede?

Skovbevarelse, rettigheder og finansieringsmekanismer ved en skillevej

Af Jens Mattias Clausen

REDD står for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. Denne samling af cases kigger nærmere på nogle af de udfordringer som REDD-programmer forskellige steder i verden står over for. Casene fremhæver hver især et eller flere aspekter af REDD-programmernes udfordringer, og afsluttes med en erfaringsopsamling og en række fælles anbefalinger. Hver case kan læses enkeltstående, men skal også ses i en større sammenhæng. Denne orientering vil derfor fungere som en introduktion til REDD og som en opsamling på alle de aspekter af REDD, som de enkelte cases præsenterer.

'Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation', populært kaldet **REDD**, er en mekanisme, der oprindeligt havde til formål at begrænse den udledning af drivhusgasser, der sker ved afskovning. REDD blev formuleret som en del af klimaforhandlingerne under FN, og ideen var at betale de aktører, der vælger at lade skovens træer stå, frem for at fælde dem. Mekanismen er imidlertid blevet gradvist udvidet siden da, så det nu ikke kun handler om at forhindre afskovning. Både den oprindelige og den udvidede model har dog modtaget en del kritik. Den går blandt andet på, at REDD ikke tager tilstrækkeligt hensyn til oprindelige folk og andre skovafhængige folks rettigheder og ikke har en bæredygtig finansieringsmekanisme.

Rundt om REDD

I 2005 fik Koalitionen af Regnskovslande placeret kampen mod afskovning på den internationale klimadagsorden ved FN's **Conference of Parties** (COP) forhandlinger i Montreal. Dette var både den hidtidige kulmination på en proces indledt allerede i 1997 med Kyoto-protokollen og startskuddet til en intens diskussion, der hurtigt skød emnet til tops på klimadagsordenen. Kampen for at reducere udledningen af drivhusgasser fra afskovning har i klimajargonen fået den mundrette betegnelse REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation).

I dag stammer 15-20 procent af verdens samlede drivhusgasudslip fra afskovning. Den helt grundlæggende idé bag REDD er at komme dette udslip til livs, ved at gøre skoven mere værd stående end fældet. I realiteten er det dog ikke selve træerne, der prissættes, men i stedet deres evne til at lagre kulstof. I praksis bliver det gjort ved at betale for det reducerede drivhusgasudslip der opnås ved at lade skovene stå. Men hvor finansieringen skal komme fra, og præcis hvem der skal modtage pengene, er imidlertid væsentligt mere kompliceret.

Efter at REDD kom på dagsordenen i 2005, blev diskussionen genoptaget ved COP13 på Bali i 2007, hvor REDD også endte med at blive en del af den såkaldte Bali Action Plan. Denne plan skulle munde ud i en bindende klimaaftale ved COP15 i København. Efter en række diskussioner de følgende år, vedtog man til COP16 i Cancún i 2010 en serie anbefalinger, der opfordrer lande til at iværksætte REDD-aktiviteter for at reducere udledningen af drivhusgasser. REDD blev hurtigt et af de klimaemner, der tiltrak mest opmærksomhed fra både virksomheder og organisationer. Blandt andet stiftede FN programmet UN-REDD i 2008, mens Verdensbanken samme år søsatte Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Begge initiativer har til formål at understøtte implementeringen af REDD i samarbejde med nationale regeringer og andre interessenter, hvilket på nuværende tidspunkt sker gennem den

såkaldte readiness proces, hvor de pågældende udviklingslande bliver forberedt gennem bl.a. kapacitetsopbygning og reformer.

På Bali blev REDD også udstyret med en række nye elementer og blev således til REDD+. I stedet for blot at være rettet mod en reduktion i udledningen af drivhusgasser, blev betegnelsen udvidet til også at inkludere bevarelse af skoves kulstoflagre, bæredygtig skovforvaltning samt forøgelse af skoves kulstoflagre. Det åbnede paradoksalt nok op for, at blandt andet tømmerhugst og etableringen af plantager vil kunne opnå REDD-finansiering. Det sidste illustreres i casen fra Tanzania, som understreger de negative konsekvenser af plantagedrift for både klima, miljø og lokalbefolkning, og viser hvordan de blandt andet bunder i en utilstrækkelig skovdefinition, der ikke sonder mellem plantager og naturskov.

REDD står i dag ved en skillevej. De internationale forhandlinger har fået en mere og mere teknisk karakter, det kulstofmarked der skulle understøtte REDD er faldet sammen, mens oprindelige folk og andre skovafhængige gruppers rettigheder bliver tabt af syne. Der er derfor behov for, at det internationale samfund i almindelighed og donorerne, der jo bidrager med pengeskassen, i særdeleshed påtager sig ansvaret for, at alle REDD-programmer tager hensyn til de påvirkede gruppers rettigheder.

REDD og rettigheder

Skovbevarelse i almindelighed og REDD i særdeleshed er ikke bare et vigtigt tema af klimatiske årsager, men er også tæt knyttet til spørgsmålet om oprindelige folks rettigheder og vilkårene for andre skovafhængige grupper. Hvis REDD-projekterne skal være legitime og funktionsdygtige, er det bydende nødvendigt med fuld deltagelse og høring af disse grupper, ligesom projekterne altid bør baseres på en anerkendelse af deres ret til den jord og de naturressourcer, de lever på og af. Det er desværre langt fra altid tilfældet.

Skovafhængige folks ret til jord og naturressourcer er et internationalt menneskerettighedsanliggende. Derudover er oprindelige folks rettigheder teoretisk set beskyttede gennem den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) Konvention nr. 169 og FN's Erklæring om Oprindelige Folks Rettigheder (UNDRIP).

Som denne samling af cases illustrerer, lever en række af REDD-programmerne ikke op til gældende rettigheder. Som det fremgår af blandt andet casen fra Central Sulawesi i Indonesien, er der i praksis ofte problemer med at anerkende lokalbefolkningens ret til land og skov, mens konsultationsprocesserne tit er enten helt fraværende eller dårligt gennemført. Dette dokumenteres i casen fra Panama, hvor oprindelige folk ikke blev tilstrækkeligt informeret og konsulteret. Bolivia-casen viser desværre, hvordan Danmark er involveret i de kritiske forhold. Samtidig er mange oprindelige folk ikke anerkendt i deres respektive hjemlande, og deres kollektive rettigheder bliver derfor heller ikke afspejlet i nationale lovgivninger og politikker. I det lys bliver det væsentligt sværere for dem at påberåbe sig de rettigheder, de ellers har ifølge internationale aftaler.

Ved klimaforhandlingerne i Cancún i 2010 blev der vedtaget en række beskyttelsesprocedurer (de såkaldte *safeguards*) i forbindelse med REDD, der blandt andet omhandler oprindelige folk. Desværre er procedurerne ikke juridisk påkrævede, og de tegner derfor blot til at blive minimumsstandarder. Dette lever ikke fuldt op til hensigten i internationale aftaler, og landene kan på nuværende tidspunkt fortolke procedurerne som de vil. Procedurerne er imidlertid et vigtigt udgangspunkt for rettighedsdiskussionen og udgør et håndtag i forhandlingerne, som oprindelige folk og andre skovafhængige folk kan bruge på positiv vis. Under klimaforhandlingerne i Durban i slutningen af 2011 fortsatte man arbejdet med et informationssystem, der skal sikre at REDD-lande oplyser, om de følger disse procedurer fra Cancún. Det er dog stadig uklart, hvordan systemet rent praktisk skal udformes, og hvordan det knyttes sammen med de internationale rettighedsinstrumenter.

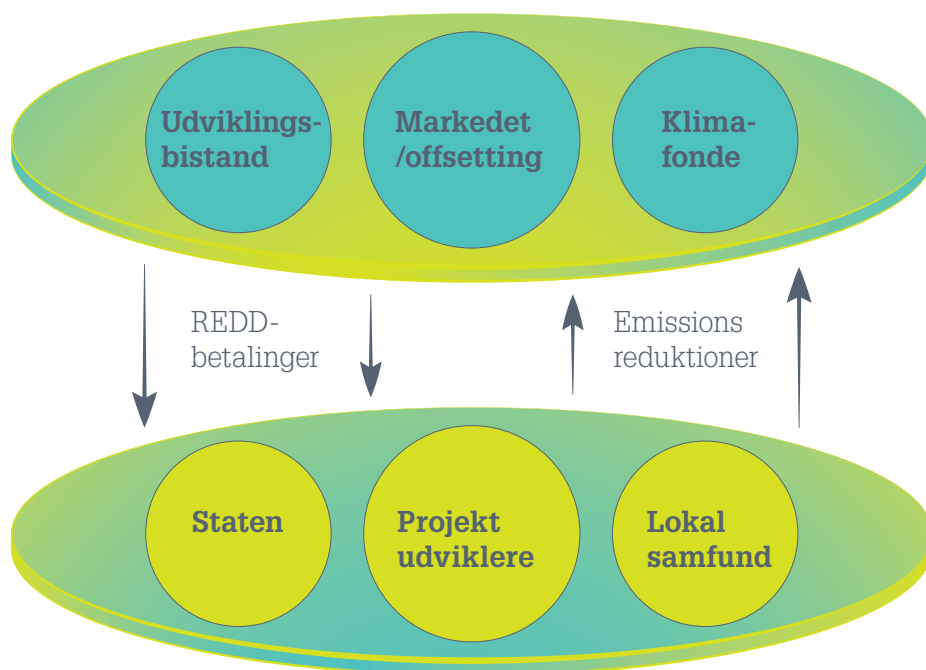
Beskyttelse af oprindelige folks rettigheder

FN's Erklæring om Oprindelige Folks Rettigheder (UNDRIP) og ILO's Konvention nr. 169 udgør det internationale rammeværk for oprindelige folks rettigheder. De definerer en lang række rettigheder for oprindelige folk, blandt andet at de skal høres, deltage og give frit informeret samtykke til beslutninger der vedrører dem. **Konventionen** er juridisk bindende for de lande der har tiltrådt den, bl.a. Danmark. **Erklæringen** afspejler en global hensigt, men er ikke direkte juridisk bindende.



Finansiering af REDD

Finansieringen af REDD-mekanismen ses ofte som det springende punkt, og på nuværende tidspunkt diskuterer man tre finansieringsmodeller: bilateral udviklingsbistand, markeds mekanismer og multilaterale fonde (eksempelvis den nydannede Grønne Klimafond).



- Internationalt niveau

- Nationalt niveau

De fleste REDD-projekter har indtil nu været donordrevne. Nogle er bilaterale, men de fleste foregår via multilaterale tiltag såsom UN-REDD og FCPF. Disse projekter er på nuværende tidspunkt de førnævnte REDD-readiness initiativer, der har til formål at gøde jorden for den endelige implementering af REDD+. Det gør de ved at sørge for at der sker lovreformer, kapacitetsopbygning af nationale institutioner, høring af interessenter samt enkelte pilotprojekter. UN-REDD finansieres på nuværende tidspunkt udelukkende af Norge, Danmark, Spanien, Japan og Europa-Kommissionen. Danmark kan derfor forventes at have en vægtig stemme i organisationens styrelse, der blandt andet udstikker den strategiske kurs. Danmark støtter også FCPF's arbejde og har doneret penge til REDD-projekter i både Bolivia og Indonesien.

Både UN-REDD og FCPF har som erklæret målsætning at indføre *offsetting* som finansieringsmekanisme i den sidste fase af processen frem mod en fuld implementering af REDD+. Denne markedsbaserede tilgang har en række konsekvenser for såvel klimaet, som for de oprindelige og andre skovafhængige folk, der fortjener kompensation for brugen af deres skove. Offsetting går ud på, at den reduktion man opnår gennem REDD-projekterne kan købes af eksempelvis virksomheder eller lande andre steder på kloden. De kan på denne måde købe "aflad" for deres egen forurening, og betaler så at sige for retten til at udlede den samme mængde drivhusgas, som det købte REDD-projekt har til formål at forhindre. Ud fra et klimamæssigt synspunkt er offsetting derfor kun i bedste fald kulstofneutralt. Der er imidlertid en række klimatiske kritikpunkter af offsetting, der blandt andet handler om målbarheden af skovenes kulstoflagre og risikoen for såkaldte "lækager". Lækager henviser til risikoen for, at eksempelvis en virksomhed eller et land, der

Offsetting

Offsetting er en metode virksomheder eller lande kan bruge til at kompensere for den udledning, der er knyttet til deres egne aktiviteter. Det sker ved at de betaler nogen et andet sted i verden for aktiviteter eller projekter, der enten nedbringer udledningen, eller binder kulstof fra atmosfæren. På denne måde slipper de for at reducere deres egen forurening for at leve op til reduktionskrav. Offsetting vil i allerbedste fald føre til et neutralt "kulstofregnskab", men det realistiske scenario er en negativ effekt på klimaet.

bliver betalt for at undlade at fælde skoven i et specifikt område, vælger at fælde træerne i et andet område. Dermed er afskovningen ikke blevet reduceret, men alligevel har køberen af "REDD-projektet" betalt sig til muligheden for at forurene mere. Med andre ord er det overvejende sandsynligt, at det vil få negative konsekvenser for klimaet, hvis offsetting bruges som finansieringsmekanisme. Derudover tyder meget i denne samling af cases på, at det ensidige fokus på offsetting – der indebærer at alle tekniske ressourcer sættes ind på at måle ændringer i skovens kulstoflagre – skævvrider skovbevaringsinitiativerne sådan, at rettigheder og levevilkår underprioriteres. Eksempelvis lider REDD-programmet i Panama af, at der ikke er sat tilstrækkelige midler af til kapacitetsopbygning af de påvirkede befolkningsgrupper.

Men selv hvis man accepterer præmissen om offsettings evne til at skabe omkostningseffektive reduktioner, er kulstofmarkedet på nuværende tidspunkt slet ikke gearret til at levere stabile og tilstrækkelige pengestrømme. I øjeblikket koster et ton kulstof mindre end en pizza, og så længe man ikke bliver enige om en ny bindende klimaaftale, er der ikke udsigt til, at det ændrer sig. Denne usikkerhed skaber problemer, hvis oprindelige folk og andre skovafhængige grupper i forbindelse med et REDD-projekt bliver frataget deres adgang til skoven eller stærkt begrænset i deres bæredygtige brug af skovens ressourcer og dermed bliver afhængige af en kompensation fra projektet. Casen fra Ecuador illustrerer, hvordan den indbyggede incitamentsstruktur begrænser den traditionelle og bæredygtige levevis, som oprindelige folk i området hidtil har baseret sig på, og dermed gør dem mere sårbare. Et skrækkese eksempel på offsetting er et projekt fra Kenya, hvor adskillige lokale landmænd tilsluttede sig. Verdensbanken har vurderet, at hver landmand kun vil få 1 dollar om året for at stille sin jord til rådighed for projektet^{II}. Samtidig forsvinder halvdelen af indkomsten fra kulstofmarkedet ned i lommerne på projektudviklere og konsulenter. Denne form for brug af landbrugsjord som kulstoflagre ligger også på tegnebrættet som en ny, formel offsettingmekanisme.

Årsager til afskovning - drivers of deforestation

Afskovning er et globalt problem og alene i Sydøstasien blev der i perioden 2000-5 fældet 13,8 millioner hektar skov, hvilket svarer til ca. 3 gange Danmarks areal^{III}. Det er helt centralt at se på de bagvedliggende årsager til denne afskovning – de såkaldte drivers of deforestation. I forbindelse med REDD har flere regeringer peget på svedjebrug, der praktiseres af mange oprindelige folk, som en central årsag til afskovning og kulstofudledning. Det er imidlertid i modstrid med de fleste videnskabelige undersøgelser, der peger på, at den form for svedjebrug, som oprindelige folk traditionelt benytter sig af, har et meget begrænset økologisk fodaftryk^{IV}. Undersøgelser har endda vist, at skove delvist forvaltet af lokalbefolkningen er væsentligt mere effektive til at reducere afskovning end regulært beskyttede områder er. Bedst er det, hvis det er

oprindelige folk, der håndterer forvaltningen^V. I stedet er det primært konvertering af skovområder til landbrug, industrielle plantager og minedrift samt lovlig såvel som illegal tømmerhugst, der leder an i den negative tendens. Helt grundlæggende er det vigtigt at holde sig for øje, at den nuværende forbrugskultur, hovedsageligt i vesten, er ubæredygtig. Hvis ikke denne grundlæggende problemstilling bliver adresseret, er det svært at standse afskovning på sigt.

^I Koalitionen består af en lang række regnskovslande og omhandler bæredygtighed i relation til regnskove. REDD er et kerneområde for koalitionen.

^{II} <http://www.iatp.org/documents/elusive-promises-of-the-kenya-agricultural-carbon-project>

^{III} Poffenberger, Mark & K. Smith-Hanssen (2009): "Forest Communities and REDD Climate Initiatives". I: AsiaPacific Issues 91, p. 1-8

^{IV} IWGIA & AIPP (2012): Drivers of Deforestation? Facts to be considered regarding the impact of shifting cultivation in Asia

^V <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3461.html>

Konklusion

Skovbevarelse og dermed også REDD-projekter bør være baseret på oprindelige og andre skovafhængige folks ret til høring, deltagelse og samtykke samt retten til den jord, de territorier og de ressourcer, de lever på og af. Som de forskellige cases illustrerer, er dette desværre ikke tilfældet på nuværende tidspunkt.

I Indonesien tilsidesættes lokalsamfundenes ret til land og skov, og der foregår ikke nogen meningsfuld konsultation med de berørte parter. Samme problem bliver også fremhævet i casen fra Panama. Her har manglende midler og vilje ført til en yderst begrænset høringsproces, hvor man ikke har taget hensyn til de oprindelige folk. Blandt andet blev landets første REDD-rapport udelukkende produceret på engelsk. Hvis de relevante samfund ikke bliver konsulteret fra begyndelsen, er der en risiko for, at projekterne bliver *faits accomplis*. Lokalsamfundene får ingen reel mulighed for at deltage i formuleringen af projekterne og påvirke den grundlæggende struktur. I værste fald bliver de ikke tilgodeset eller mister rettigheder over jord, territorier og naturressourcer.

I Ecuador blev retten til frit og informeret samtykke ikke overholdt i tilstrækkelig grad. Projekterne begrænsede oprindelige folks muligheder for at fortsætte deres traditionelle levevis og konsekvenserne af de indgåede kontrakter var uoverskuelige for de pågældende folk.

Casen fra Nepal understreger, hvordan skovbevaring drevet af lokalsamfundene giver gode resultater. Den er et godt eksempel på, at lokalbefolkningen kan og bør være en del af løsningen. Ved at basere skovforvaltningen på lokalsamfundene skaber man en fordelagtig situation. Man styrker både oprindelige og andre skovafhængige folks rettigheder og reducerer afskovning, til glæde for både klimaet og det lokale miljø.

Tilgangen fra Nepal, hvor man også inkluderer sociale data som kriterier for fordelingen af goder, er et vigtigt skridt i den rigtige retning. Desværre ses det sjældent, idet de fleste projekter udelukkende baserer deres kompensationsmekanismer på kulstofdata. Det reducerer spørgsmålet om skovbevaring til udelukkende at handle om træernes evne til at lagre kulstof og åbner også op for, at plantager med monokulturer i fremtiden vil kunne opnå støtte via REDD+. Som fremhævet i Tanzania-casen vil dette have massive negative konsekvenser for både biodiversitet og de folk, der lever af skoven, selvom det i meget snæver forstand lever op til REDD+'s formål. Det understreger blot problemet med den nuværende tilgang. Også i casen fra Nepal er der bekymringer for, at REDD kan føre til dårligere adgang til skoven og dens goder for skovafhængige folk.

Foto: Mike Kollöffel



Anbefalinger

92-gruppen, IBIS, CARE, IWGIA, NOAH og Verdens Skove anbefaler:

Det internationale samfund og donorerne bør gentænke REDD, der har vist sig at indebære markante risici både klimatisk og rettighedsmæssigt. Danmark bør ophøre med at finansiere REDD+ programmer, der indebærer en overtrædelse af oprindelige folks rettigheder.

Danmark bør i SBSTA-sporet i UNFCCC-forhandlingerne arbejde for:

- at monitoreringen af beskyttelsesmekanismerne for oprindelige folk refererer eksplicit til FN Deklarationen om oprindelige folks rettigheder.
- at oprindelige folk inddrages aktivt i monitoreringen af skov og af egne rettigheder.
- at der defineres indikatorer for skovens mange funktioner, for fattigdom og rettigheder (sociale og miljømæssige aspekter, bæredygtighed samt kulstofdata).
- et øget fokus på reelle drivers af deforestation såsom plantage- og minedrift, dyrkning af soja osv., men også på det vestlige forbrugsmønster som grundlæggende drivkraft.
- at REDD+-finansiering primært går til projekter, der har fokus på at stoppe afskovning og skovdelæggelse og som derfor har størst klimaeffekt og samtidig ikke skaber miljømæssige og sociale problemer. Derfor bør REDD+-midler primært gå til bevarelse af eksisterende naturskove. I specielle tilfælde kan ecosystem restoration baseret på naturlige processer og lokale arter være relevant. Det bør ikke være muligt at modtage REDD+-midler til plantagedrift.

Danmark bør i LCA-sporet (og efterfølgende i det spor, hvor disse forhandlinger fortsættes) i UNFCCC-forhandlingerne arbejde for:

- at offsetting afvises som finansieringsmekanisme, idet det hverken er gavnligt for klimaet eller udgør et bæredygtigt alternativ for lokalsamfundene. I stedet bør midlerne komme fra offentlige budgetter samt innovative finansieringsmekanismer såsom skat på finansielle transaktioner, afgifter på fly- og skibstransport eller kulstofafgifter.
- alternative løsninger som eksempelvis Ecuadors forslag til en Net Emission Avoidance Mechanism, der kompenserer lande for at undlade at udnytte deres fossile brændstoffer, hvis udvinding ellers ville have truet skoven og dens beboeres levegrundlag.
- at der gennemføres en kritisk vurdering af effekten af privatsektor finansieret støtte til REDD+ programmer og projekter.

Danmark bør gennem sin multilaterale bistand til UN-REDD og FCPF arbejde for:

- at oprindelige folk inddrages i overensstemmelse med FN Deklarationen om oprindelige folks rettigheder – der sikrer deres ret til konsultation, deltagelse og frit informeret samtykke. Dette bør sikres i alle faser af REDD-programmerne og ikke først i implementeringsfasen.
- at andre skovafhængige folk, der ikke er defineret som oprindelige folk og derfor ikke nyder samme beskyttelse, ligeledes sikres rettigheder til høring, deltagelse og frit informeret samtykke. Deres rettigheder til jord, territorier og naturressourcer bør danne udgangspunkt for alle projekterne.
- at der afsættes tilstrækkelige midler til kapacitetsopbygning, idet kapacitetsopbygning bør være en grundlæggende forudsætning for konsultation og deltagelse med henblik på at opnå frit informeret samtykke. Kapacitetsopbygning bør ske gennem oprindelige folks egne institutioner.
- at FCPF i overensstemmelse med oprindelige folks ønske (udtrykt under den regionale konsultation i Lima i august 2012) indfører et moratorium på FCPF's landeprogrammer i Latinamerika indtil konsultationsprocedurer er gennemført i overensstemmelse med FN Deklarationen om oprindelige folks rettigheder. Projekter bør ikke igangsættes før oprindelige folks rettigheder i de berørte områder er sikrede.
- at skovbevaring gennem forvaltning udført af oprindelige og andre skovafhængige grupper bliver et grundlæggende element i alle projekterne.
- at lande, som Bolivia, inden for rammerne af UN-REDD har mulighed for at udvikle alternative finansieringsmekanismer og modeller for bæredygtig skovforvaltning, som bidrager til at nedbringe det globale CO2-udslip.
- at kompensation og overskudsdeling ikke kun baseres på kulstofdata, men også på sociale, klima- og miljømæssige kriterier.

Danmark bør i Verdensbanken arbejde for:

- at Bankens operative politik 4.10 om oprindelige folks rettigheder revideres og bringes på linje med FN Deklarationen om oprindelige folks rettigheder.
- at der oprettes mekanismer for en institutionel og permanent relation mellem Verdensbanken, FCPF og oprindelige folk.

