

# **De Mekongdelta in Vietnam vóór de overstromingen.**

## **Klimaatadaptatiebeleid en bestaansmiddelen van boeren**

### **Samenvatting**

Het doel van dit onderzoek is het beoordelen van de huidige positie van kleine boeren in de onstabiele context van de Mekongdelta in Vietnam. Zij hebben te maken met wat een 'drievoudige uitdaging' mag worden genoemd: klimaatverandering, de negatieve gevolgen van het klimaatadaptatiebeleid, en de door marktwerking veroorzaakte kapitalistische expansie in de Vietnamese landbouw. Ondanks aanhoudende pogingen tot adaptatie heeft Vietnam te maken met onvoorspelbare droogte en neerslag, een stijgende zeespiegel en temperatuur, en toenemende bedreigingen van de landbouw en voedselzekerheid. In het onderzochte gebied, de provincie Ca Mau, is het gevaar het grootst bij een stijging van de zeespiegel van 1 meter in 2100. Dit blijkt uit het zwartste scenario dat recent is geschetst in het Vietnamese rapport met scenario's voor de stijging van de zeespiegel.

De laatste twee decennia heeft de Vietnamese regering geprobeerd om de uitdaging van klimaatverandering om te zetten in een kans door financiële steun en leningen voor adaptatie af te stemmen op economische ontwikkelingsdoelen voor de delta. Uit recent onderzoek naar het adaptatiebeleid in Vietnam blijkt dat dure oplossingen gericht op infrastructurele ontwikkeling grotendeels ineffectief zijn bij het aanpakken van lokaal optredende problemen. In veel gevallen is door diverse dijken, sluizen en zeedijken de waarneembare druk op de lokale omgeving en bestaansmiddelen verergerd in de vruchtbare maar kwetsbare Mekongdelta. Het adaptatiebeleid werd veelal gefinancierd door buitenlandse ontwikkelingspartners via ministeries en denktanks in Hanoi. Daarnaast hebben de marktgerichte liberale economische hervormingen (Đổi Mới) na 1986 geleid tot de opkomst van kapitalistisch ondernemerschap met winstoogmerk in de landbouw van vandaag. In deze dynamische en snel veranderende context zijn verwerkende bedrijven van buitenlandse eigenaars, landbouwconglomeraten, boeren met veel grond, tussenhandelaren en grondspeculanten en andere kapitalistische spelers verschenen. Deze partijen hebben de plattelandswerkelijkheid en -politiek in de Mekongdelta opnieuw vormgegeven en beïnvloed.

De Mekongdelta staat momenteel op een kruispunt. Enerzijds is het ambitieuze adaptatiebeleid gelijk opgegaan met zowel economische vooruitgang in termen van enorme investeringen in de infrastructuur, als ontwikkeling van de landbouw als een van de belangrijkste rijstexporterende regio's ter wereld. Anderzijds vormt het gecentraliseerde beleid een bedreiging voor de lokale ecologische duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid. Tegen deze achtergrond worden in dit onderzoek cruciale vragen gesteld over het ontwerp

en de uitvoering van adaptatiebeleid in verband met klimaatverandering binnen de door de overheid gestuurde beleidsvorming in Vietnam. Het onderzoek gaat over de gevolgen van dit beleid voor kleine boeren in de Mekongdelta, en hun mogelijkheden om de uitdagingen van klimaatverandering het hoofd te bieden.

### **Onderzoekbenadering en methodologie**

In dit onderzoek is een multidimensionaal analytisch kader gehanteerd dat bestaat uit vier onderling verbonden conceptuele elementen. Hiermee kunnen de beleidscyclus van klimaatadaptatie en de daarmee samenhangende gevolgen voor de bestaansmiddelen van boeren beoordeeld worden. Onder de concepten en invalshoeken vallen (i) bestuur en decentralisatie op het gebied van klimaatverandering op meerdere niveaus en met meerdere actoren, (ii) de politiek van beleidsvorming, (iii) capaciteit en informaliteit, en (iv) de invalshoek van duurzame bestaansmiddelen. Deze vier aspecten zijn nuttig gebleken voor de verkenning van Vietnamese beleidsvorming en bestuurlijke organen op het gebied van klimaatverandering waarbij de bestaansmiddelen van boeren en talrijke beleidsactoren op verschillende niveaus een rol spelen. Het bood inzicht in de wijze waarop de bredere omgeving, namelijk beleidscycli en formele en informele instellingen, van invloed is op het bestaanskapitaal van boeren, en hoe bestaansmiddelen worden vormgegeven door macht en politiek. Er ontstond zo een beter begrip van het verband tussen informele praktijken, zoals corruptie en bescherming, en machtskwesties in onderzoek naar bestaansmiddelen. Uit het onderzoek blijkt dat het brede analytisch kader van essentieel belang was om inzicht te verkrijgen in processen, trends en de dagelijkse realiteit van bestaansmiddelen en complex beleid in dynamische en snel veranderende bestuurlijke processen op meerdere niveaus.

Bij het onderzoek zijn verschillende methoden en analyses gebruikt. Data zijn verzameld in secundaire bronnen, enquêtes onder huishoudens (n = 638), diepte-interviews en focusgroepdiscussies (n = 27), en in veldobservaties in vier gemeenschappen in het district Tran Van Thoi. Dit is een van de grootste plattelandsdistricten in de provincie Ca Mau. De kwantitatieve data zijn geanalyseerd om na te gaan hoe vaak vijf onontbeerlijke categorieën van bestaanskapitaal aanwezig waren en om het wel en wee van verschillende groepen boeren in kaart te brengen voor en na de invoering van adaptatiebeleid. Hierdoor kon hun huidige positie in een zich snel ontwikkelende marktgerichte landbouw worden bepaald, en konden verwachtingen over hun toekomst worden geformuleerd. Aangenomen wordt dat de bestaansmiddelen van een boer duurzamer en verrijkender zullen zijn naarmate het bestaanskapitaal evenwichtiger verdeeld is over de verschillende categorieën.

### **De Vietnamese benadering van klimaatadaptatie**

In Vietnam gaat het in het nationale discours over adaptatie aan klimaatverandering vooral over de bouw van constructies als dijken, sluizen en zeedijken. In voorgestelde wetgeving, zoals Resolutie 120 van de regering, worden op de natuur gebaseerde adaptatieprojecten ondersteund. Denktanks en ministeries in Hanoi tonen echter consequent een voorkeur voor ingrijpen in aan water gerelateerde kwesties. Dit heeft geleid tot de huidige al te sterke nadruk op oplossingen binnen de infrastructuur. Deze discussie over

waterproblemen en sterke gerichtheid op dijken als oplossing wordt gerechtvaardigd door voedselzekerheid, klimaatrisico's, en ruimhartige steun door partner-overheden en andere geldschieters die voorstander van infrastructurele ontwikkeling zijn. De Japan International Cooperation Agency, de Wereldbank, de Aziatische Ontwikkelingsbank en het Franse Ontwikkelingsagentschap, om er slechts enkele te noemen, behoorden de afgelopen decennia tot de belangrijkste donoren van op infrastructuur gerichte klimaatadaptatieprojecten in de delta.

Dit proces van probleemomschrijving, agendabepaling en beleidsontwerp in Hanoi heeft geleid tot de overdracht en omvorming van beleid in een zogenaamd 'deconcentratieproces': een zwakke vorm van decentralisatie naar het bestuurlijk niveau van provincies, districten en gemeenschappen. Aangezien de overheid de stadia van probleemdefinitie en beleidsontwerp leidt, worden lokale belanghebbenden en actoren, waaronder deskundigen, boeren en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) niet wezenlijk geraadpleegd. In dit hiërarchische model van klimaatbestuur op meerdere niveaus dienen provinciebesturen slechts als uitvoerders of steunverleners met beperkte invloed op besluitvorming en financiën. Massaorganisaties en overheidsmedia zijn belangrijk gebleken omdat zij het publiek mobiliseren om de door de regering gekozen problemen en oplossingen te steunen. Veel meer actoren en organisaties die niet tot de overheid behoren, zoals buitenlandse donoren en particuliere bedrijven, hebben in uiteenlopende mate deelgenomen aan en invloed gehad op nationale en lokale klimaatbeleidscycli. Het complexe en fijnmazige stelsel van bestuur op het gebied van klimaatverandering op meerdere niveaus en met meerdere actoren vraagt om een onderzoek naar de capaciteiten van zowel centrale als lokale overheden bij het maken van beleid.

Dit onderzoek wijst erop dat de invoering van geschikt en duurzaam landelijk adaptatiebeleid op lokaal niveau wordt ondermijnd door een combinatie van een aantal factoren. Hieronder vallen de grote afstand tussen landelijke beleidsmakers en de lokale bevolking; formele en informele machtsdynamiek; een zwak organisatievermogen; een gebrek aan transparantie van overheidsbudgetten voor de invoering (financiële decentralisatie) en institutionele inertie.

De gesignaleerde zwakke punten en kwesties zijn in overeenstemming met tal van studies die aangeven dat de Vietnamese top-down benadering in het adaptatiebeleid niet erg effectief is geweest. In onafhankelijke rapporten en recente studies wordt het gebrek aan grondige reflectie en serieuze evaluatie van alle gedane investeringen benadrukt. Dit kan waardevolle lessen opleveren voor beleidshervorming en verbeterde besluitvorming. Volgens kritische stemmen is er weinig of geen serieuze aandacht voor de geluiden, gezichtspunten en het advies van lokale deskundigen en boeren, vooral kleine boeren die het meeste risico lopen. Beleidsaanpassingen – als die er al zijn – lijken langzaam tot stand te komen, gedeeltelijk omdat ambtenaren terughoudend zijn in het uiten van kritiek op of ontevredenheid met overheidsbeleid, of omdat hogere ambtenaren andere politieke prioriteiten stellen. Over het algemeen wordt er dus niet veel geleerd van beleidsresultaten of fouten, en daarom wordt beleid zelden aangepast.

## **Invloed van dijkbeleid op verschillende groepen boeren in de Mekongdelta**

Met de liberalisering na de hervormingen van Đôì Mói werden marktgerichte hervormingen in de wetten over grond mogelijk en dit leidde tot industrialisatie, verstedelijking en door het buitenland gesteunde ontwikkelingsprojecten waardoor de delta ingrijpend veranderde. In dit onderzoek wordt betoogd dat deze dynamiek leidde tot een geleidelijke vorming van drie aparte groepen boeren: rijke boeren, kleine arme boeren, en innovatieve boeren. Door toenemende polarisatie groeien deze groepen uit elkaar.

De marktgerichte landbouwtransitie van Vietnam kent verliezers en winnaars. Juist de groep van ruim 2,6 miljoen kleine boeren in de Mekongdelta, waaronder 1,5 miljoen rijstboeren, blijft sterk afhankelijk van lokaal beschikbare natuurlijke rijkdommen en gezinsarbeid om een dagelijks inkomen bijeen te schrapen, meestal uit monocultuurboerderijen. De meesten zijn arm en wonen in plattelandsgemeenschappen met minder gunstige klimatologische omstandigheden voor de landbouw en beperkte toegang tot landbouwdiensten, -krediet en -markten. Dit relatieve isolement versterkt hun grote afhankelijkheid van traditionele landbouwmethoden en mondeling overgeleverde ervaringen, en hun bijgeloof. Dankzij een betere toegang tot infrastructuur vanwege dijken groeide hun materiële bestaanskapitaal op de een of andere manier, en overtrof het andere vormen van kapitaal. Er is echter geen duidelijk verband tussen dit kapitaal en ander kapitaal, dat verminderd of ondermijnd is na de bouw van dijken en sluizen. Intussen blijkt dat het indammen van rivieren milieuvervuiling heeft veroorzaakt en het natuurlijk kapitaal van boeren ondermijnt, omdat zij geen toegang meer hebben tot natuurlijke hulpbronnen zoals natuurlijke waterstromen en ecosysteemdiensten. Wanneer er behalve deze onverwachte gevolgen ook nog effecten van klimaatverandering optreden, zoals droogte en getijdenoverstromingen, kan een dubbele crisis ontstaan.

Terwijl de kleine arme boeren gebukt gaan onder de dubbele bedreiging van klimaatverandering en negatieve gevolgen van dijkbeleid, doemt ook het gevaar op van de liberaal-kapitalistische inbreuk op de plattelandseconomie. De stagnatie die kleine boerenhuishoudens treft komt duidelijk tot uitdrukking in de uitstroom van 1,7 miljoen boeren in geldnood die hun boerderijen niet draaiende kunnen houden en niet kunnen concurreren met boeren met veel grond en met marktpartijen. Het ontbreekt arme boeren aan de noodzakelijke capaciteiten, essentiële hulpbronnen en nuttige connecties. Kleine boeren zijn over het algemeen niet goed georganiseerd. Door een beperkt financieel, sociaal, politiek en menselijk kapitaal in combinatie met een hardnekkig gebrek aan zelfvertrouwen en obsessieve risicomijding zijn zij minder in staat om effectief met dergelijke uitdagingen om te gaan. Massaorganisaties zoals de Boerenbond en de Vrouwenvereniging, die potentieel iets zouden kunnen betekenen voor de boeren, bleken het beleid van de partij en de staat te volgen, waardoor ze minder effectief waren.

Een schijnbare mislukking voor kleine arme boeren kan een succes zijn voor rijke boeren in gemeenschappen met veel dijken en sluizen. De bevindingen van dit onderzoek bevestigen de standpunten van veel goed geïnformeerde wetenschappers en onafhankelijke deskundigen die stellen dat rijke boeren die beschikken over de juiste hulpbronnen en

relatief meer kapitaal, het meeste profiteren van de liberalisering in de landbouw en het dijkenbeleid. De meerderheid bleek gebruik te maken van de dijken, sluizen en ontwikkeling van de plattelandsinfrastructuur om hun bestaansmiddelen te vergroten door te investeren in zeer winstgevende landbouwmethoden – waarin vaak veel chemicaliën worden gebruikt – en bedrijven buiten het landbouwbedrijf. Wat macht betreft, werd in dit onderzoek bevestigd dat een verhoging van financieel en ander kapitaal het mogelijk en aantrekkelijk kan maken voor zulke boeren om hun politieke connecties te versterken en politiek actief te worden, bijvoorbeeld in de lokale politiek. Daarnaast worden rijke boeren door recente hervormingen in de grondwetgeving in staat gesteld om meer grond te kopen en te annexeren zodat ze 'grootgrondbezitters' worden in de Mekongdelta. De uitstroom van kleine boeren is een voordeel voor de rijke boeren, grondspectulanten en kapitalistische investeerders, die investeren in onroerend goed zien als een bron van rijkdom. De landbouwtransitie op basis van de aanleg van dijken heeft duidelijk niet helemaal geleid tot een gelijk speelveld met eerlijke en gelijke kansen om hogerop te komen voor elke klasse.

Een aantal kleine boeren, vaak zonder formele opleiding of rijkdom van betekenis, bleek in staat om te profiteren van kansen die zich voordeden in de zich ontwikkelende plattelandsomgeving. Met steun van instellingen als universiteiten en ngo's boekten ze aanzienlijke vooruitgang. Deze kleine, maar schijnbaar gestaag opkomende groep boeren was ondernemend en innovatief. Hun menselijk kapitaal overtrof andere vormen van kapitaal, en bleek de belangrijkste ondersteuning voor de bestaansmiddelen van deze innovatieve boeren in het dijkgebied. Hun aanhoudende inspanningen en aanpassingen in verband met klimaatverandering en dijken hadden resultaat en leidden tot een evenwichtiger en beter bestaanskapitaal. De factor politiek kapitaal, die vaak genegeerd wordt in onderzoek naar bestaansmiddelen, bleek hier belangrijk te zijn. De onderzochte innovatieve boeren hadden oog voor het nut van politieke connecties en lieten hun stem horen in lokale beleidsarena's via verkiesbare status, innovatieve netwerken en lokale kennisproductie. Ondanks de over het algemeen sombere vooruitzichten voor de meeste kleine boeren, blijkt uit dit onderzoek dat het potentieel en de ruimte voor innovatieve, duurzamere en meer op de natuur gebaseerde landbouwmethoden in combinatie met een verbeterde machtspositie voor deze dynamische groep reden tot optimisme kan geven. Het zou interessant zijn om in toekomstig onderzoek de aandacht te richten op deze groep boeren en verder na te gaan welke factoren hen onderscheiden van zowel armere als rijkere boeren. Zelfs wanneer fundamentele beleidshervormingen nodig zijn, lijkt verandering voor gewone boeren een mogelijkheid.

De verschillende en disproportionele invloed van dijkbeleid op de bestaansmiddelen van rijke, innovatieve en kleine boeren wijst op een toegenomen polarisatie van inkomens en bezittingen die helaas een algemeen verschijnsel lijkt te zijn op het Vietnamese platteland. Uit dit onderzoek blijkt dat rijk(ere) boeren en andere kapitalistische investeerders tot op heden door marktgerichte landbouwhervormingen sterker konden worden omdat ze over meer kapitaal en connecties beschikken. Rijkdom is niet

'doorgesijpeld' naar de arme boerenklasse zoals beoogd in sommige strategieën voor armoedebestrijding. De rijken lijken juist rijker te worden en de armen armer.

Het is aan te raden dat beleidsmakers en donororganisaties die voorstander zijn van de aanleg van dijken tegengestelde en kritische invalshoeken actief gaan overwegen. Daardoor ontstaan mogelijkheden voor alternatieve benaderingen, zoals het integreren van op de natuur gebaseerde en duurzamere methoden met op dijken gebaseerde opties. Dit kan de lokale ecologie en bestaansmiddelen van kleine boeren ten goede komen, en zal waarschijnlijk leiden tot een vermindering van de financiële en beheerslast op lange termijn in verband met het onderhoud en herstel van alle dijken, sluisen en andere infrastructurele projecten.