

Litt mer enn krig og katastrofer...

bistandsaktuelt

fagblad om utviklingssamarbeid

BAKGRUNN:

Afrikansk jordbruk, Bankens feilgrep

Av Kjell Havnevik

Jordbruket har har preget de lokale og nasjonale økonomiene i Afrika Sør for Sahara (Afrika) både historisk og idag. Ingen annen verdensdel har vært så nært knyttet til småbondejordbruk. Imidlertid har småbøndenes vilkår blitt stadig forverret de tre siste tiårene. Dette har ført til økt fattigdom og marginalisering av store deler av landsbygden.

Et utviklingstrekk som bekrefter dette er at småbøndene i økende grad engasjerer seg i aktiviteter på landsbygda utenfor jordbruket eller at de migrerer til byene. Mer enn halvparten av inntektene på landsbygda i Afrika kommer idag fra aktiviteter utenfor jordbruket. Denne utviklingen har på en grunnleggende måte endret jordbrukets betydning for storparten av Afrikas befolkning.

Verdensbanken har spilt en strategisk rolle i å utforme jordbrukspolitikken i Afrika. Under strukturtilpasningen på 1980-tallet, ble Verdensbanken's råd til afrikanske gjeldstyngede land på dette og andre områder ansett som ufravikelige krav for fortsatt bistand.

Verdensbankens strategier og politikk for Afrika's jordbruk har derfor blitt iverksatt i større og mindre grad av nesten alle afrikanske land i løpet av de seneste 25 år. De nordiske landene stilte seg bak Verdensbankens krav i 1984. Konsekvensene av denne politikken har

vært lave vekstrater i jordbruket og økende fattigdom på landsbygda. En gjennomgripede evaluering av Verdensbankens forskning for perioden 1998-2005, den første på over 20 år, konkluderte med at Banken har tatt, «nye og uprøvede resultat som harde fakta på at dens prioriterte strategier fungerer». Evalueringen pekte i denne sammenheng spesielt på Verdensbankens «flaggskip», World Development Report (WDR). WDR blir publisert årlig med fokus på ulike tema og presenterer ofte strategier (policy) anbefalinger som ikke er basert på en balansert analyse.

World Development Report 2008. Årets World Development Report (WDR08) har fokus på jordbruket, for første gang siden 1982. Det var derfor stor forventning knyttet til dens analyser og initiativ for å vende Afrikas jordbruksutvikling da den ble publisert i oktober 2007.

Imidlertid viser WDR08 i hovedsak å være en forlengning av analyser og strategier som har vært fulgt de seneste 25 årene.

WDR08 argumenterer for det første for at jordbruket er en nøkkelfaktor for å redusere fattigdommen, og spesielt for afrikanske småbønder. Dette råder det ingen tvil om. Storparten av Afrikas befolkning bor på landsbygda og driver med jordbruk i varierende grad. For det andre understreker WDR08 at liberaliserte nasjonale marked fortsatt vil være den viktigste drivkraften for produktivitetsøkning og fattigdomsreduksjon på den afrikanske landsbygda.

WDR08 anser videre at bedringen i jordbruket vil komme uten produktivitetsøkning ifølge den «Grønne Revolusjon» modellen som innebar statlige investeringer, og som var svært vellykket i Asia.

WDR08 anser at svakheten til afrikanske stater gjør at de bør ha et begrenset virkeområde og at en sterkere desentralisering kan erstatte statlige intervensjoner i økonomiene. Småbøndene skal, ifølge WDR08, gjennom sin deltagelse i produkt- og kapital-, land og arbeidsmarked få en rekke valgmuligheter for å redusere fattigdommen, inklusiv jordbruksproduksjon, diversifisering ut av

jordbruket til småforetak og andre aktiviteter eller migrasjon til byene. Men bak disse tradisjonelle strategiene finnes det motstridende målsettinger: de humanitære som fokuserer på fattigdomsreduksjon på den ene siden og den usviklige troen på markedet som løsning på Afrikas problem på den andre. Denne 'markedsfundamentalismen' innebærer et syn på markedet som den viktigste drivkraft for bytte, handel og optimering av produksjon uten hensyn til de enkelte lands politiske og sosiale ubalanser, historiske institusjoner og globale utfordringer. Staten anses å utgjøre en konsentrasjon av spesielle maktinteresser som er i direkte motsetning til markedet som framstilles som nøytralt. Dette perspektivet står også i strid med historiske analyser som viser at de land som idag er industrialiserte eller industrialiserende, beskyttet sine økonomier på ulike måter for å bygge opp en bredt basert utvikling. De kunne derfor, i motsetning til Afrika, åpne sine økonomier mot verdensmarkedet i en situasjon av styrke.

Afrikanske småbønder er tapere. I dagens perspektiv, vil afrikanske småbønders vilkår forbedres eller forverres ytterligere? WDR08 gjør ingen seriøst skille mellom de ulike strategibehov som afrikanske småbønder har sammenlignet med storskalaproduksjon. I de globale jordbruksmarkedene har afrikanske småbønders tradisjonelle eksportavlinger, kaffe, kakao, te, bomull, tobakk, cashewnøtter kontinuerlig tapt markedsandeler. Dette har resultert i dagens ubetydelige eksportnivåer. Denne utviklingen følger av at de komparative fordelene som afrikanske småbønder en gang hadde er undergravd av langt mer effektive produsenter i andre utviklingsland og ved at den rike verden har opprettholdt et svært høyt beskyttelsesnivå for egen jordbruksproduksjon og videreforedlede produkter. I Norge og en del andre land (Sveits og Japan) utgjør beskyttelsen omlag 70 % av produksjonsverdien i jordbruket, mens den for OECD landene totalt ligger på mellom 30-35%. De rike lands støtte til eget jordbruk var i 2006 på ca. 275 milliarder USD. I løpet av

de seneste tiår har dessuten bistanden til fattige lands jordbruk blitt redusert fra 2-3 milliarder USD til mindre enn en milliard USD ved tusenårsskiftet.

I tillegg er de rike G8 landenes løfter fra 2005 om økt bistand til Afrika ikke blitt overholdt. I 2007 hadde bare 10% av bistandsøkningen som ble lovet (50 milliarder USD innen 2010) kommet Afrika til del. I tillegg møter afrikanske småbønder globale markeder og 'verdikjeder' med veldig høye krav til standarder, helse og leveranser. Det samme gjelder på handelsområdet, der EU i sine forhandlinger om Økonomiske Partnerskapsarrangement (EPAs) med ulike regioner i Afrika har stilt så urimelige krav at afrikanske land har vegret å undertegne.

Det finnes lite dokumentasjon, analyser og utviklingstendenser som peker på at afrikanske småbønder får bedre vilkår. De rike lands sterke verbale løfter og støtte til Afrika motsvares ikke av genuine og konkrete tiltak for at Afrika skal komme igang med en bredere og varig utviklingsprosess. Det er intressant at den viktigste støtten til jordbruksutvikling i Afrika idag skjer gjennom private stiftelser, f eks Melinda og Bill Gates stiftelse, og globale celebriteters kampanjer for Afrika, f eks Bono, Geldof etc. Denne utviklingen er uttrykk både for den private sfærens økende dominans og initiativ i forhold til fattige og det offentlige, men også for økende global ulikhet. Disse tendensene har imidlertid som fellesnevner et fokus på de fattige, uten å stille spørsmål ved de rikes ressursbruk.

Verdensbankens mislykkede strategier. Paradoksalt nok har Verdensbanken imidlertid hatt en lang tradisjon med å fremme småbøndenes interesser. Strukturtilpasningen på 1980s tallet ble iverksatt for å få "riktige priser" for å styrke markedets funksjon og gi bøndene høyere inntekter. Samtidig ble subsidier og støtte til Afrikas jordbruk nedmontert, mens de rike landenes egen støtte ble holdt intakt. Dette slo bena under den positive produktivitetsutviklingen som hadde skjedd i en del afrikanske land på 1970-tallet. Etter

liberaliseringen på 1980 tallet økte prisene på importert kunstgjødsel langt raskere enn produsentprisene. Dette resulterte i kraftig nedgang i produktiviteten og produksjonen per capita i jordbruket i mange land og større sårbarhet mht til matvaresikkerhet. Nylige studier viser at bare 10 % av afrikanske bønder idag opererer med høy produktivitet og markedsorientering. For de fleste øvrige småbønder er produktiviteten i jordbruket på det nivå den var for 250-300 år siden i Europa, før jordbruksrevolusjonen satte inn.

Når strukturtilpasningsstrategien ikke leverte de forventede resultat ble fokus skjøvet over på demokratisering og fattigdomsreduksjon. Begge deler er viktige i afrikansk sammenheng, men satsningene på disse områdene har skjedd uten en dypere forståelse av afrikanske produksjons- og samfunnsforhold. Flerpartidemokrati bygger i prinsipp på idéer og tankegods fra den vestlige verden som ble utviklet gjennom en lang historisk prosess. Flerpartisystemet er basert på politisk representasjon som avspeiler dypere endringer i økonomisk og sosial struktur i nåværende rike land. Alle parter som deltar i denne prosessen er innstilt på at politikk og strategier må bygge på forhandlinger for å nå kompromiss. Dette reflekterer ikke dagens situasjon i de fleste afrikanske land der både etniske og sosiale mønster og skillelinjer gjør det vanskelig å akseptere at "vinneren tar alt" som i flerpartisystemet. En rekke eksempler kan illustrere dette, f.eks. Rwanda, Elfenbenskysten og senest Kenya etter valget i desember 2007.

Når det gjelder fattigdomsreduksjon har fokuset i lang tid vært på aspekter som helse, utdanning, vannforsyning, matvaresikkerhet etc. Dette er viktig, men utilstrekkelig. F.eks. har Tusenårsmålene og utviklingsplanen som støtter den, nesten helt utelatt de produktive sektorer som jordbruket. WDR08 har tross alt gitt et nytt fokus på jordbruket i Afrika som vil gjøre at bistanden og støtten til sektoren vill øke i framtiden. Men langt fra til de nivåer som er nødvendig, og innenfor en ramme av økonomisk liberalisering som verken tar hensyn til historiske kjensgjerninger eller aktuelle nasjonale, regionale og

menneskelige behov. Dette betyr ikke at fungerende markeder er uviktige for Afrikas utvikling, men heller at de må ses som et komplement og en drivkraft i en større samfunnsmessig sammenheng.

Motstridende tendenser i Verdensbankens jordbruksstrategier og globale utviklingstendenser har ført til et stort avvik mellom målsettinger og virkelige utfall. Til tross for dette er Verdensbanken aldri blitt stilt til ansvar for de konsekvenser som dens råd og krav har fått for Afrika. Småbøndene er for spredd og dårlig organisert og de gjeldstyngede afrikanske regjeringene er altfor avhengig av Verdensbankens betingede bistand til å kritisere dens strategier. De rike land ser Verdensbanken som 'sin' institusjon og fortsetter å finansiere dens forskning og aktiviteter til tross for at Banken blant stadig flere anses å ha tapt sitt intellektuelle lederskap når det gjelder å forstå Afrikas utvikling.

Finnes det alternative perspektiver? Finnes det alternative perspektiver til de problemer og maktforhold som er skissert ovenfor og som de seneste tiår har medført økt fattigdom i Afrika og mangel på bærekraftighet i den globale utviklingen? I det følgende vil jeg kort skissere fire foreløpige og provoserende perspektiver som bygger på min erfaring og kunnskap fra forskning og utviklingsarbeid ved nordiske og afrikanske universiteter og forskningsinstitusjoner gjennom flere tiår. Dette er ikke forslag til løsninger, men tanker om retning og fokus for bedre å kunne forstå bakgrunnen til og forutsetningene for fattigdomsreduksjon og bærekraftighet i Afrika og globalt.

Behov for en global analyse. Det finnes ikke lenger en løsning for Afrika og en for resten av verden. Det er behov for en analyse som tar hensyn til ressursbruk og ressursforvaltning og global rettferdighet. En slik analyse vil nødvendigvis sette et sterkere fokus på de hinder som rike land og internasjonale institusjoner, som Verdensbanken, representerer for fattigdomsreduksjon i Afrika, global rettferdighet og

en bærekraftig forvaltning av jordens ressurser. Klimaproblematikken har medvirket til å understreke faren ved en utvikling som har pågått over lang tid. Den økende globale ulikhetene påvirker det globale klimaet negativt både ved at fattige og rike overforbruker naturressurser og deved undergraver livgivende økologiske system.

Endring av institusjonelle forhold. Til tross for de rike lands strenge krav på Afrika for fortsatt bistand, er verdens rike land ikke villige til å demokratisere institusjoner som representerer makt, f eks Valutafondet og Verdensbanken. Disse institusjonene er iferd med å miste sin legitimitet blant Afrikas befolkning og bör erstattes av institusjoner som har bedre forståelse av og større vilje til å hjelpe Afrikas fattige. En oppbygging av og støtte til regionale Afrikanske institusjoner er en mulig vei å gå. Disse institusjonene vil gjennom å rekruttere kompetent personell ha større nærhet til og kunnskap om kompleksiteten i afrikanske samfunn og økologi og dermed også om forutsetningene for å støtte deres utvikling. Den videre utviklingen av demokrati i Afrika må skje ved å tilpasse det rådende systemet til komplekse afrikanske realiteter. Dette vil være nødvendig for at tilliten til demokratiske institusjoner og prosesser skal kunne styrkes på lang sikt.

Ny kunnskap. De fleste universitet og utdanningsinstitusjoner tilbyr begrenset kunnskap og perspektiver som er relevant for forståelsen av de komplekse utfordringer som Afrika idag står overfor. Dette gjelder ikke minst sammenhengen mellom globalt, nasjonalt og lokal nivå. Studenter og universitetsansatte fokuserer ofte på modeller og perspektiv som er snevert disiplinære og som bygger på urealistiske forutsetninger. I tillegg har økonomiske modeller fått forrang til fordel for perspektiv som også tar hensyn til politiske, religiøse og sosiale aspekter. For å bidra til å styrke større mangfold og nyanser i perspektiv og kunnskap kan initiativ tas til å etablere nye utdannings- og forskningsinstitusjoner med formål å viderutvikle eksisterende

teorier og å frambringe nye perspektiv og verktøy som er bedre egnet for å forstå komplekse afrikanske (og globale) utfordringer og forutsetninger (eller deler av dem) for deres løsning.

Bærekraftig naturressursforvaltning. For de aller fleste fattige er jordbruk og naturressurser de viktigste for deres overlevelse. Den økende fattigdommen i Afrika har skjedd parallelt med redusert bistand og minskede investeringer i jordbruk og naturressurser. Afrika og dets ressurser, olje, tømmer, mineraler etc. er blitt gjenstand for økende interesse og eksploatering både fra Asia, spesielt Kina, og rike land i nord. Et nytt kappløp om Afrikas ressurser er blitt innledet. Denne utviklingen forsterkes på kort sikt også av de globale klimaendringene som har medført at en stadig større del av Afrikas (og andre kontinenters) fruktbare jord anvendes til produksjon av etanol og diesellole for eksport til rike land, heller enn til matproduksjon. De globale korn- og matvareprisene har derfor steget kraftig. Denne utviklingen har ført til at Afrikas ressurser i økende grad blir kontrollert av eksterne interesser, at småbøndernes rettigheter til jord er blitt svekket og at matvaresikkerheten er blitt redusert. Denne utviklingen har ikke medført særlig økning i sysselsettingen for afrikanske småbønder som gir opp jordbruket, verken på landsbygda eller i byene. Den afrikanske landsbygdsbefolkningen migrerer i økende grad til byene i håp om inntekter og arbeid. I mangel på industri- og annen økonomisk utvikling som kan absorbere arbeidskraft, øker fattigdomsproblemene i byene.

Afrika har derfor behov for store satsninger og investeringer for å styrke småbondejordbruket og dets institusjoner og bærekraftig naturressursforvaltning. Den Grønne Revolusjonen i Asia kan ikke replikeres i Afrika, men deler av den asiatiske lærdommen kan anvendes i tillegg til innsatser som bygger på spesifikke afrikanske forhold. Økte globale matvarepriser gir incentiver for økt produksjon.

Konklusjon. Om ikke verdenssamfunnet viser en genuin vilje til å

diskutere konkrete løsninger for å støtte Afrikas jordbruk, afrikanske småbønder og en bærekraftig forvaltning av kontinentets naturressurser, kan dette få dramatiske konsekvenser. Et mulig scenario er at den afrikanske landsbygden snart vil forvandles til et kontinentalt arbeidskraftreservat, eller 'bantustan'.

Storskalaproduksjon i jordbruket i regi av globale supermarkedkjeder og etanol- og andre energiprodusenter eller kontraktsjordbruk vil kunne anvende den billige arbeidskraften og ekspropriere småbøndenes mark etter behov. Samtidig vil den delen av landsbygdsbefolkningen som ikke maktet å migrere til byene eller som av ulike grunner ikke kan benyttes som billig arbeidskraft, bli gjenstand for humanitær hjelp og katastrofebistand. Dette er et mer sannsynlig scenario for Afrikansk jordbruk og landsbygd enn de 'valgmuligheter' for afrikanske småbønder og landsbygdsbefolkningen som WDR08 skisserer. Årsaken er at WDR08 mangler en seriøs strategi for støtte til og utvikling av småbondejordbruket – som omfatter majoriteten av produsentene i Afrika. Uten en slik strategi vil fattigdommen og ulikhetene ytterligere fordypes. Arbeidet med en alternativ strategi for utvikling av småbondejordbruket i Afrika bør derfor påbegynnes og gis støtte umiddelbart.

Kjell Havnevik er forsker Nordiske Afrikainstituttet og professor ved Universitetet i Agder

Bistandsaktuelt 01/2008