

# KUNNEN BOEREN DE WERELD REDDEN?

De Wereldbank over de plaats van de landbouw  
in ontwikkeling en armoedebestrijding



Saartje Boutsen

**MO\*** PAPER

nummer 17 – februari 2008

[www.mo.be](http://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](http://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](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

**Redactieraad MO\*papers:** Bart Bode (Broederlijk Delen), Saartje Boutsen (Vredeseilanden) Gerrit De Vylder (Lessius Hogeschool Antwerpen), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Jan Vannoppen (Velt), Rudy De Meyer (11.11.11), Bart Horemans (11.11.11), Catherine Vuylsteke (De Morgen), Gie Goris (MO\*), Lieve De Meyer (eindredactie), Emiel Vervliet (hoofdredacteur).

**Saartje Boutsen** is licentiate Politieke Wetenschappen en master 'Droit et Pratique de la Solidarité Internationale'. Zij werkt op de dienst advocacy van Vredeseilanden.

**Informatie:** [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

**Suggesties:** [emiel.vervliet@mo.be](mailto:emiel.vervliet@mo.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO\* en van de mondiale nieuwssite [www.mo.be](http://www.mo.be) (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

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

## [ inleiding ]

Een Afrikaanse vrouw die in de hete zon aan het werk is op het veld, met een schoffel in de hand en een baby op de rug – een heel gewoon beeld op veel plaatsen in deze wereld. Voor deze vrouw en haar gezin en voor miljoenen anderen betekent deze primitieve vorm van landbouw de enige kans op overleven. Drie op vier mensen in de ontwikkelingslanden wonen op het platteland – 2,1 miljard mensen moeten rondkomen met minder dan twee dollar per dag, 900 miljoen mensen met minder dan één dollar per dag. Het merendeel van de plattelandsbevolking is voor zijn inkomen afhankelijk van de landbouw. Een meer dynamische landbouw zou de armoede op het platteland dan ook aanzienlijk kunnen verminderen. Een leefbare landbouw alleen volstaat weliswaar niet voor armoedebestrijding op grote schaal, maar vormt wel een essentieel instrument voor duurzame ontwikkeling. Zonder landbouwontwikkeling zal de eerste Millenniumdoelstelling – tegen 2015 de honger en de armoede halveren – niet worden gehaald.

Een generatie lang stond de aandacht voor landbouw en ontwikkeling nochtans op een laag pitje. Tussen 1980 en 2002 daalde het budget voor landbouw in de bilaterale en multilaterale ontwikkelingshulp van 6,2 naar 2,3 miljard dollar. Het percentage leningen van internationale financiële instellingen voor landbouwdoeleinden zakte in de jaren 1990 van twintig naar amper negen procent. Maar die trend is nu aan het keren, landbouw wordt opnieuw gezien als een belangrijke hefboom voor ontwikkeling. Ook de Wereldbank plaatst de sector weer centraal op de ontwikkelingsagenda en wijdt haar jaarlijkse Rapport over de Ontwikkeling in de Wereld 2008 (*World Development Report*) voor het eerst sinds 25 jaar nog eens aan het thema. De bank roept donorlanden op om opnieuw meer aandacht te schenken aan de landbouw in de ontwikkelingslanden. Door meer hulp en minder marktversturende praktijken kunnen honderden miljoenen mensen weggkomen uit de rurale armoede.

Het *World Development Report 2008: Agriculture for Development* van de Wereldbank wil een antwoord bieden op drie vragen:

- ❖ Wat kan landbouw betekenen voor ontwikkeling en armoedebestrijding?
- ❖ Welke instrumenten zijn nodig om landbouwontwikkeling te realiseren?
- ❖ Hoe kunnen we de agenda voor ontwikkelingsgerichte landbouw (*agriculture for development*) het best uitvoeren?

In deze paper brengen we eerst een korte samenvatting van de antwoorden die het Wereldbankrapport op deze vragen formuleert en vervolgens doen we nog een greep in de kritische reflecties die weerklinken vanuit ontwikkelingsorganisaties.



## WAT KAN LANDBOUW BETEKENEN VOOR ONTWIKKELING?

In de meeste ontwikkelingslanden is de landbouw nog altijd de belangrijkste economische sector, goed voor gemiddeld 29 procent van de nationale productie en 65 procent van de werkgelegenheid. Het is dus van belang om de landbouw verder te ontwikkelen. Onderzoek toont aan dat economische groei die wordt voortgebracht door de landbouw gemiddeld vier keer effectiever is om de armsten te bereiken dan groei in andere economische sectoren. Doorheen de geschiedenis zien we dat een gestage groei in de landbouwsector altijd de voorloper was van een industriële revolutie, van Engeland in de achttiende tot Japan in de late negentiende eeuw. Ook de recentere snelle groei van de landbouw in China, India en Vietnam betekende het begin van de industriële ontwikkeling in die landen.

### Drie soorten landen

De manier waarop landbouw kan bijdragen tot ontwikkeling, verschilt van land tot land. De auteurs van het Wereldbankrapport delen landen op in drie verschillende categorieën, die elk een eigen ontwikkelingsaanpak vereisen.

In de zogenaamde *agriculture-based countries* ('op landbouw gebaseerde landen' – voornamelijk de landen in zwart-Afrika) leven de meeste armen (70 procent) op het platteland en komt 32 procent van het Bruto Nationaal Product voort uit de landbouw. De sector is in deze landen cruciaal voor verdere ontwikkeling.

In de *transforming countries* ('landen in de overgang' – in Azië, Noord-Afrika en het Midden-Oosten) is landbouw niet langer de belangrijkste sector voor economische groei, maar komt de armoede wel nog voornamelijk voor op het platteland (79 procent). Natuurlijke hulpbronnen komen er onder druk te staan door de intensivering van de landbouw en de strijd voor grond en water. Andere sectoren dan de landbouw manifesteren zich en de stedelijke bevolking neemt snel toe.

In de *urbanized countries* ('verstedelijkte landen' – de meeste landen in Oost-Europa, Centraal-Azië en Latijns-Amerika) draagt landbouw gemiddeld nog maar vijf procent bij aan de economische groei en is armoede ook vooral een stedelijk fenomeen. De landbouw- en voedingsindustrie maken er wel meer dan een derde van het Bruto Binnenlands Product uit.

In elk van deze categorieën van landen vinden we ook grote commerciële boeren naast boeren op kleine gezinsbedrijven, die vaak zijn aangewezen op overlevingslandbouw. Die economische en sociale ongelijkheid is eigen aan de huidige situatie op het platteland.

## Landbouw als motor van groei

De heterogeniteit in de landbouwsector heeft gevolgen voor het te voeren beleid. Een goed landbouwbeleid is afgestemd op de context en de noden, zonder een bepaalde groep te bevoordelen en moet ten dienste staan van alle huishoudens, zeker de armste. Landbouw heeft zich al bewezen als instrument voor ontwikkeling. In Oost-Azië, Latijns-Amerika en het gebied van de Stille Zuidzee is de armoede op het platteland de afgelopen decennia verminderd. In zuidelijk Azië en in zwart-Afrika daarentegen blijft de rurale armoede nog altijd toenemen. Kan landbouw ook in deze ‘agriculture-based countries’ de belangrijkste sector voor groei vormen? De Wereldbank meent van wel en onderbouwt deze overtuiging met twee argumenten. Ten eerste wordt voedsel, door de hoge transactiekosten, relatief gezien weinig verhandeld en moeten deze landen vooral zichzelf voeden. De productiviteit bepaalt de prijs van het voedsel, de prijs bepaalt de arbeidskosten en het concurrentievermogen op de markt. Een hogere productiviteit voor voedselgewassen is dus een sleutel tot ontwikkeling. Ten tweede zal het comparatieve voordeel van deze landen de komende jaren blijven liggen in de landbouw en in de verwerking van landbouwproducten. Groei in de landbouwsector zal ook groei in andere economische sectoren met zich mee brengen.

In de landbouwlanden moet vooruitgang in de landbouwsector daarom als de groeistrategie bij uitstek verankerd worden. Maar ook in de ‘transforming countries’ blijft de rurale armoede en de inkomensongelijkheid nog enorm groot. Het Wereldbank-rapport haalt daar vier redenen voor aan.

Ten eerste verloopt de geplande groei in de landbouwproductiviteit bijzonder traag. Adam Smith argumenteerde al dat de landbouwsector minder snel kan groeien dan andere sectoren omdat specialisatie en arbeidsverdeling daar moeilijker door te voeren zijn. Verder wordt een snelle groei van de landbouw, vooral in Afrika, bemoeilijkt door factoren als onaangepaste bodems en bodemerosie, een lage bevolkingsdichtheid, slecht functionerende markten en concurrentie met de rest van de wereld.

Ten tweede verstoort ook het huidige macro-economische handelsbeleid de groei van de landbouw. Het internationale handelsbeleid, vooral de beschermende maatregelen en de subsidies van de OESO-landen, leggen een hypotheek op de landbouwsector in de ontwikkelingslanden. Tot nu toe is nog maar een heel bescheiden vooruitgang geboekt in de hervorming van dit handelsbeleid. Veel zal afhangen van een al dan niet succesvolle uitkomst van de Doha-ontwikkelingsronde binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

Ten derde investeerden succesvolle landen altijd eerst in de landbouw en pas dan in industriële ontwikkeling. Maar in de ‘agriculture-based countries’, vooral in Afrika, zijn overheidsinvesteringen te vaak enkel naar stedelijke gebieden gegaan of werden verkeerde investeringen in de landbouw gedaan. Afrika heeft duidelijk minder geïnvesteerd in de landbouw (vier procent van de overheidsbudgetten in 2004) dan landen die wel een landbouwgroei hebben gekend. Die vier procent volstond gewoon niet voor een duurzame ontwikkeling. NEPAD, het Nieuw Economisch Programma

voor de Afrikaanse Ontwikkeling, pleit er nu voor deze trend te keren en tien procent van het nationale budget voor landbouw uit te trekken.

Ten vierde is ook de officiële ontwikkelingshulp voor de landbouw de afgelopen twee decennia gedaald van 18,1 procent in 1979 naar 3,5 procent in 2004. In absolute termen betekent dit een daling van 8,3 miljard dollar in 1984 naar 3,4 miljard dollar in 2004. De steun van de Wereldbank aan de sector daalde van 3,5 miljard in 1995 naar minder dan 1 miljard in 2001, goed voor twee derde van de totale daling van de ontwikkelingshulp aan de landbouw. In de late jaren 1970 en de vroege jaren 1980 ging veel landbouwhulp naar Azië, vooral naar India, om er de groene revolutie te ondersteunen. Maar daarna liep de steun weer drastisch terug. In Afrika kende de landbouwsteun in de jaren 1980 een lichte stijging, maar die staat nu terug op het niveau van 1975. Die daling is opmerkelijk, aangezien de armoede op het platteland voortdurend is blijven toenemen. Een van de redenen van die daling was een soort 'agroscepticisme' bij veel donoren, dat ontstaan was door minder succesvolle landbouwwinterventies in het verleden, door te weinig technische kennis bij zowel regeringen als donoren, door de koerswijziging van donoren naar een meer vraaggerichte aanpak waarbij regeringen van ontwikkelingslanden vragen om voorrang te geven aan industrialisering en sociale ontwikkeling, enzovoort. Maar sinds 2001 hebben de donoren opnieuw meer belangstelling voor de landbouw, tenminste toch in hun discours en heel bescheiden ook in hun steun.

## **Drastische veranderingen in de wereld van de landbouw**

Sinds het vorige Wereldbankrapport over landbouw in 1982 is de wereld van de landbouw drastisch veranderd: nieuwe markten, hoogstaande technologie en institutionele innovaties, een nieuwe rol voor de staat, de privésector en het middenveld. In 1982 was het nog de vraag of de landbouw de groeiende wereldbevolking kon voeden. Vandaag is duidelijk dat er genoeg voedsel is om iedereen ter wereld te voeden, maar toch heeft niet iedereen genoeg te eten door een gebrek aan koopkracht. Volgens het huidige Wereldbankrapport staat de toekomstige landbouw voor vier grote uitdagingen.

Zwart-Afrika heeft een productierevolutie nodig. Vanaf de jaren 1960 ging vooral in Oost-Azië het productieniveau spectaculair omhoog, door het gebruik van irrigatie, verbeterde gewasvariëteiten en pesticiden. Die groene revolutie ging voorbij aan zwart-Afrika. Vandaag is 39 procent van de landbouwgrond in Zuid-Azië geïrrigeerd, 29 procent in Oost-Azië en het Stille Zuidzeegebied, maar slechts vier procent in zwart-Afrika. De Aziatische boeren zijn de grootste verbruikers van pesticiden, van jaarlijks 6 kilo per hectare in 1961-1963 naar 143 kilo per hectare in 2000-2002 (dat is meer dan in de geïndustrialiseerde landen). In zwart-Afrika blijft het gebruik van pesticiden nog uitermate beperkt. Zwart-Afrika is er niet in geslaagd om mee op de kar van de landbouwrevolutie te springen door onder andere een gebrek aan goede infrastructuur, te lage investeringen en te weinig aandacht voor een doordacht beleid.

Daarnaast moeten ook opties gezocht worden voor regio's die door hun klimaat, bodemkwaliteit, geografische ligging of gebrekkige markttoegang benadeeld zijn. Streken met voldoende irrigatie, voldoende regenval en een goede markttoegang zijn 'begunstigde regio's'. 'Minder begunstigde regio's' zijn gebieden met een droog klimaat en een beperkte markttoegang. Een 'minder begunstigde regio' kan echter met de nodige investeringen veranderen in een 'begunstigde regio'. In minder begunstigde

regio's bestaat de uitdaging erin om kostenefficiënt te investeren in infrastructuur, in nieuwe gewasvariëteiten en in een goed beheer van de grondstoffen. In Ethiopië bijvoorbeeld leeft 68 procent van de plattelandsbevolking in vruchtbare regio's met een hoge regenval, maar wonen families op gemiddeld tien kilometer van de dichtstbijzijnde weg en achttien kilometer van de dichtstbijzijnde voorziening op het vlak van openbaar vervoer.

Een andere uitdaging die boeren nieuwe kansen moet bieden is een ruimere diversifiëring van hun landbouwproductie. Zo kunnen ze de lage prijzen voor traditionele gewassen als koffie, thee en katoen compenseren door betere prijzen voor bijvoorbeeld groenten, fruit, vlees, vis, bloemen of organische producten. Onder meer de veranderingen in het consumentengedrag in stedelijke gebieden werken die diversifiëring alvast in de hand.

Ten slotte zijn er ook nog meer speculatieve, globale uitdagingen. De toekomst van de landbouw is onzeker: natuurlijke grondstoffen dreigen schaars te worden, de klimaatverandering heeft bepaalde gevolgen, de energieprijzen stijgen, de keuze dringt zich op of grond moet worden gebruikt voor de teelt van voedselgewassen of van biobrandstoffen, milieuvervuiling tast de bodemkwaliteit aan, water wordt een kostbaar goed en er zijn twijfels over de voor- en nadelen van technologische vooruitgang.



# WELKE INSTRUMENTEN ZIJN NODIG OM LANDBOUWONTWIKKELING TE REALISEREN?

Zoals gesteld kan landbouw in alle categorieën van landen een belangrijke bron zijn van economische groei, armoedebestrijding en milieubescherming. Om van landbouw ook effectief een hefboom voor ontwikkeling te maken, moet men streven naar een hoger inkomen voor de armsten op het platteland, naar concurrentiekrachtigere kleine boeren die duurzamer produceren, naar meer inkomen voor het platteland uit andere sectoren dan de landbouw en ten slotte kan ook succesvolle migratie uit de landbouwsector uitkomst bieden.

## Meer beschikbare activa voor de armsten op het platteland

Het bezit van een aantal hulpmiddelen of activa bepaalt voor een gezin of het zijn producten kan afzetten op de markt, of het van zijn landbouwactiviteiten kan leven, of de gezinsleden werk kunnen vinden op het platteland buiten de landbouw en of ze aan de slag kunnen in geschoolde beroepen. Drie belangrijke activa zijn land, water en menselijk kapitaal. Maar de hoge bevolkingsgroei, de aantasting van het leefmilieu, onteigening omwille van dominante belangen, sociale ongelijkheid in het beleid en een onevenwichtige verdeling van de publieke goederen belemmeren de ontwikkeling van de armsten op het platteland.

Nergens is het gebrek aan beschikbare activa groter dan in zwart-Afrika, waar boeren slechts kleine stukjes grond bezitten, de bodemkwaliteit achteruitgaat en er niet genoeg geïnvesteerd wordt in irrigatie. Een zwakke gezondheid en een lage opleiding beperken de productiviteit en de toegang tot betere opties. Bevolkingsdruk en waterschaarste zijn ook grote uitdagingen in delen van Azië. Om de toegang tot de hulpbronnen te verbeteren, zijn meer investeringen nodig in irrigatie, gezondheidszorg en onderwijs. In sommige gevallen is er ook vooral nood aan institutionele ontwikkeling, bijvoorbeeld om de onaantastbaarheid van eigendomsrechten te verzekeren en de kwaliteit van de landadministratie te verbeteren. Essentieel is ook dat etnische minderheden en achtergestelde groepen, zoals vrouwen, meer kansen krijgen.

Ziekte en sterfte door hiv en aids en malaria hebben eveneens een negatief effect op de landbouwproductiviteit. De meerderheid van de mensen die besmet zijn met het aidsvirus, werken in de landbouwsector en het is dan ook een hele uitdaging voor beleidsmakers om een aangepast landbouwbeleid te voeren dat de schokken in het aantal werknemers kan opvangen en de overdracht van kennis aan de achterblijvende weeskinderen weet te bevorderen. In Zambia is bijvoorbeeld 19 procent van de jongeren die in 1990 tussen 15 en 24 jaar oud waren – de meest productieve groep van de bevolking – gestorven voor het jaar 2000. Verder houdt de landbouw op zich soms ook een gevaar in voor de gezondheid van de plattelandsbevolking. Door irrigatie neemt de verspreiding van malaria toe en jaarlijks sterven 355.000 mensen door pesticidenvergiftiging. Dierenziekten als vogelgriep vormen ook een bedreiging voor de menselijke gezondheid. Een betere afstemming tussen de agenda's voor landbouw en gezondheid kan de productiviteit en de welvaart verbeteren.



## Hogere prijzen en meer en betere overheidsinvesteringen

De prijzen die kleine boeren voor hun producten krijgen, moeten omhoog. Recente hervormingen hebben al geleid tot betere prijzen voor de boeren in de ontwikkelingslanden. Tussen 1980-1984 en 2000-2004 verminderden de heffingen op landbouwproducten in 'agriculture-based countries' van 28 naar 10 procent, in 'transforming countries' van 15 naar 4 procent en in 'urbanized countries' bedraagt de nettobescherming ongeveer 9 procent. Een lage nettotaks verbergt echter een combinatie van bescherming voor importproducten en hoge heffingen op exportproducten, die allebei hoog kunnen zijn. Vandaar dat er voor de ontwikkelingslanden nog veel ruimte is om meer rendement te halen door middel van een efficiënter handelsbeleid. De vrijmaking van de invoer van voedselgewassen kan armoede helpen bestrijden, aangezien de meeste armen, en zelfs kleine boeren, netto voedselaankopers zijn. Maar vele arme netto verkopers (soms de grootste groep van de armen) zullen daarbij verliezen. In dat geval zijn landenspecifieke programma's nodig om deze overgang naar een nieuwe marktrealiteit te vergemakkelijken.

De OESO-lidstaten hebben daarentegen maar weinig vooruitgang gemaakt in het beperken van de producentensteun in hun lidstaten. Die steun daalde van 37 procent (van de totale waarde van de landbouwproductie) in 1986-1988 naar 30 procent in 2003-2005. In de Europese Unie vond een verschuiving plaats van directe naar indirecte steun, met minder versturende maatregelen en losgekoppeld van de productie, maar ook die steun is niet altijd neutraal.

Een volledige vrijmaking van de markt kan een grote impact hebben op de welvaart. Als de geïndustrialiseerde landen hun beschermende maatregelen geleidelijk aan verminderen, komt dit ten goede van de ontwikkelingslanden. Dit voordeel wordt geschat op vijf keer het jaarlijkse budget dat wordt uitgetrokken voor hulp aan de landbouw. Maar de impact zal niet voor alle producten en landen dezelfde zijn. Bij een volledig vrije markt zullen de internationale grondstoffenprijzen met gemiddeld 5,5 procent stijgen. De prijs van katoen zal met 21 procent stijgen en die van oliehoudende zaden met 15 procent. Katoen- en oliezaadexporterende landen als Tsjad, Soedan, Burkina Faso, Mali en Benin zullen hier beter van worden. Voedselimporterende landen als Burundi, Rwanda, Kenia of Niger hebben daar minder voordeel bij. De Doha-onderhandelingsronde binnen de WTO moet snel afgerond worden, vooral om alle belemmeringen zoals bijvoorbeeld de katoensubsidies van de Verenigde Staten af te schaffen. Complementaire (transfer)programma's (zoals *aid for trade*) zijn dan nodig om de verliezen te compenseren en om ervoor te zorgen dat kleine boeren zich snel kunnen aanpassen aan de opkomende comparatieve voordelen.

Betere prijzen zijn ook afhankelijk van de overheidsinvesteringen in marktinfrastructuur, instellingen en ondersteunende diensten. De kwaliteit van de overheidsuitgaven is nu nog laag. Een eerste stap om meer politieke steun te krijgen voor een beter gebruik van de overheidsmiddelen voor de landbouw ligt in een grotere openheid en meer transparantie van de overheidsuitgaven en analyses van de impact ervan.

## Beter werkende markten

Kleine boeren moeten ook kunnen participeren in het marktsysteem. Wanneer de transactiekosten verminderen en de risico's op de voedselmarkten verkleinen, kan een snellere groei ontstaan en dat kan ten gunste komen van de armen. Er zijn investeringen nodig in infrastructuur, innovaties, meer marktinformatiesystemen via bijvoorbeeld de

lokale radio en instrumenten voor risicomanagement. Maar op de voedselmarkt vallen prijsschommelingen voor gevoelige producten moeilijk te beheersen. De neerwaartse trend in de wereldmarktprijzen van onder andere koffie of katoen bedreigt het inkomen van miljoenen producenten. Volgens het Wereldbankrapport hebben minder heffingen en meer liberalisering al in veel gevallen de inkomenssituatie kunnen verbeteren. Maar een vrijgemaakte markt vereist wel een nieuwe rol van de staat, die eerlijke en efficiënte marketingoperaties moet reguleren. Waar dit gebeurde, is de kwaliteit en de productie verbeterd, bijvoorbeeld voor cacao in Ghana of katoen in Zambia, waar de productie is verdrievoudigd.

Kwaliteitsverbetering en eerlijke handel bieden nieuwe kansen voor kleine boeren op meer winstgevende markten. Meer markttoegang voor kleine boeren kan ook gerealiseerd worden op de zogenaamde *high value markets*, zowel nationaal als internationaal. Deze markten voor producten met een hoge waarde zijn de snelst groeiende landbouwmarkten in de meeste ontwikkelingslanden, met een groei van zes à zeven procent per jaar, vooral voor vlees en bloemen. Maar ook vers verwerkt fruit en groenten, vis en visproducten, noten en kruiden tellen nu voor 43 procent van de landbouwuitvoer van de ontwikkelingslanden. Verder kan ook de supermarktrevolutie die in veel landen plaatsgrijpt, kansen bieden. Doordat de inkomens stijgen, worden supermarkten dominant in de binnenlandse verkoop van landbouwproducten. In sommige Latijns-Amerikaanse landen bereiken ze al zestig procent van de bevolking.

De impact die deze groei kan hebben op de armoede, is afhankelijk van de mate waarin kleine boeren in deze evolutie kunnen instappen, als producent of als arbeider. Om de participatie van kleine boeren te stimuleren, zijn ook weer investeringen nodig in infrastructuur, hun technische capaciteiten, instrumenten voor risicomanagement en collectieve actie via producentenorganisaties. De strenge sanitaire en fytosanitaire normen van de globale markt vormen ook een grote uitdaging. Om op dit vlak succes te boeken, zijn zowel inspanningen nodig van de overheid als van de privésector op het vlak van het beleid (wetgeving op de voedselveiligheid), onderzoek (risico-onderzoek en *good practices*), infrastructuur voor de uitvoer en toezicht op ziekteverwekkende factoren. Vooral in zwart-Afrika hebben falende markten voor zaad en meststoffen omwille van de hoge transactiekosten, risico's en schaalconomieën, verregaande gevolgen. Het lage gebruik van meststoffen en pesticiden is een van de grootste belemmeringen om de productiviteit in zwart-Afrika te laten groeien. De vernieuwde belangstelling voor meststofsubsidies zou zich moeten richten op duurzame oplossingen voor deze marktfalingen.

## **Betere toegang tot financiële diensten en minder blootstelling aan onverzekerde risico's**

Kleine boeren hebben geen toegang tot krediet en dat is een van de belangrijkste hindernissen om hun concurrentiepositie te versterken. Het ter ziele gaan van speciale kredietlijnen voor de landbouw via overheidsprogramma's of staatsbanken heeft een grote kloof geslagen in de financiële diensten en ondanks institutionele innovaties is deze kloof nog niet gedicht. De revolutie van de microfinanciering heeft voor miljoenen arme mensen, vooral vrouwen, de deur geopend naar leningen, maar heeft nog onvoldoende landbouwers bereikt. Bovendien zijn kleine boeren ook altijd kwetsbaar voor onverwachte risico's als natuurrampen, gezondheidsrisico's, demografische veranderingen, wispelturige prijzen en beleidswijzigingen. Door de staat gestuurde

verzekeringssystemen zijn tot nu toe altijd inefficiënt gebleken. Op dit terrein is er dus zeker werk aan de winkel.

## **Sterkere producentenorganisaties**

Wanneer verschillende producentenorganisaties samenwerken, kan dit de transactiekosten op de markt verminderen, kunnen ze een groter marktaandeel verwerven en vertegenwoordiging afvaardigen in nationale en internationale beleidsfora. Voor kleine boeren zijn producentenorganisaties van essentieel belang om concurrentieel te worden. Het aantal boerenorganisaties is de laatste jaren sterk toegenomen en ook hun ledenaantal is gestegen, vaak in een poging om de leegte te vullen die is ontstaan nadat de overheid zich terugtrok uit marketing, krediet en het voorzien van inputs. Er zijn ook meer democratische openingen ontstaan, waardoor middenveldorganisaties beter konden deelnemen aan het beleid. Tussen 1982 en 2002 steeg het aantal dorpen in Burkina Faso waar producentenorganisaties actief zijn van 8 naar 65 procent. Maar ondanks de groei en het succes van de boerenorganisaties kunnen zij niet altijd volledig doeltreffend werken omwille van wettelijke beperkingen, een lage managementcapaciteit en een dominante elite. Zij worden ook niet altijd als volwaardige partners erkend door de staat. Donoren en regeringen kunnen hier hulp bieden door het recht om zich te organiseren te erkennen, door leiders te trainen en de zwakkere leden te versterken, vooral vrouwen en jonge boeren. De uitdaging bestaat er vooral in om deze bijstand te bieden zonder afhankelijkheid te creëren.

## **Innovatie door wetenschap en technologie**

De kenniskloof tussen de industriële landen en de ontwikkelingslanden groeit. Ontwikkelingslanden investeren slechts een negende van wat industriële landen besteden aan onderzoek en ontwikkeling voor de landbouw. De geringe investeringen in onderzoek en de beperkte internationale overdracht van technologie hebben ertoe geleid dat de graanoogsten in zwart-Afrika relatief stagneren ten opzichte van die in de rest van de wereld. Hogere investeringen moeten dan ook bovenaan de beleidsagenda komen. Maar de geringe investeringen vormen slechts een deel van het probleem. Veel onderzoekscentra van de overheid missen een degelijk leiderschap, een behoorlijk bestuur en hebben financiële beperkingen. Maar nieuwe en kapitaalkrachtige markten brengen nieuwe kansen voor de privésector met zich mee om innovatie in de productieketen te stimuleren.

Een andere uitdaging bestaat erin de inkomenskloof tussen de 'begunstigde en 'minder begunstigde' regio's te verkleinen. In de minder begunstigde gebieden zijn betere technologieën voor bodem-, water- en veeteeltbeheer nodig, evenals duurzamere en veerkrachtigere landbouwsystemen, inclusief variëteiten die toleranter zijn voor epidemieën, ziekten en droogte. Door gebruik te maken van biologische en ecologische processen is het mogelijk de inzet van externe inputs en zeker van chemicaliën te minimaliseren. Ook de revolutionaire ontwikkelingen op het gebied van de biotechnologie bieden grote voordelen voor arme producenten en consumenten. Maar de huidige investeringen in de biotechnologie zitten vooral geconcentreerd in de privésector en worden gedreven door commerciële belangen, met een beperkte impact op de productiviteit van kleine boeren in de ontwikkelingslanden. De lage investeringen in de biotechnologie en de trage vooruitgang in de regelgeving op het vlak van mogelijke milieu- en voedselrisico's van transgene technologieën belemmeren volgens het Wereldbankrapport de ontwikkeling van genetisch gewijzigde organismen

(GGO's) die de armen kunnen helpen. De potentiële voordelen van deze technologieën zullen verloren gaan als de internationale gemeenschap niet sterk haar steun aan de geïnteresseerde landen verhoogt.

## **Meer duurzame landbouw die niet schadelijk is voor het leefmilieu**

De ecologische voetafdruk van de landbouwsector is groot, maar er zijn ook veel kansen om hem te verkleinen. Sinds de Aardtop van Rio in 1992 is het algemeen aanvaard dat de duurzaamheidsagenda's van milieu en landbouw onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De toekomst van de landbouw is ook intrinsiek verbonden met een goed beheer van onze natuurlijke rijkdommen. De sector staat voor aanzienlijke milieuproblemen: een slinkende biodiversiteit, slecht beheerde irrigatie, chemische vervuiling en gezondheidsproblemen door pesticidenvergiftiging, dierenziekten zoals vogelgriep, ontbossing, bodemerrosie, verwoestijning, aantasting van weilanden en stroomgebieden. In de Oost-Afrikaanse hooglanden leidt bodemerrosie tot een productieverlies van twee à drie procent per jaar. Het antwoord hierop is niet de landbouwontwikkeling te vertragen, maar wel te zoeken naar duurzamere productiesystemen. Er zijn veel technische of institutionele innovaties die hiertoe kunnen bijdragen, zoals betere strategieën voor waterbeheer of een gedecentraliseerd beheer van irrigatietechnieken ingebed in een duidelijk wettelijk kader. Zulke hervormingen liggen politiek echter vaak moeilijk.

Het zijn de armsten die het meest afhankelijk zijn van de landbouw en die ook het meest kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de klimaatverandering. Mislukte oogsten en dode dieren in de veeteelt zorgen voor grote economische verliezen, die nog zullen toenemen naarmate de opwarming van de aarde een acuter probleem wordt. Droogte en waterschaarste kunnen grote delen van de tropen aantasten en de irrigatie en drinkwatervoorziening van hele gemeenschappen onder druk zetten. Volgens het principe 'de vervuiler betaalt' hebben de rijkere landen de verantwoordelijkheid om de arme landen te vergoeden. Maar tot nu toe zijn de globale toezeggingen om hiervoor middelen te voorzien nog totaal ontoereikend.

## **Voorbij de landbouw: een dynamische plattelandseconomie en mogelijkheden om daarin te participeren**

De bevolking op het platteland groeit snel, de werkgelegenheid in de landbouw groeit traag. Het creëren van werkgelegenheid in plattelandsgebieden vormt een hele uitdaging. In Latijns-Amerika en Azië is tussen 45 en 60 procent van de actieve bevolking op het platteland tewerkgesteld in de landbouw of in andere rurale economische sectoren. Enkel in zwart-Afrika is zelfstandige tewerkstelling in de landbouw veruit de meest dominante activiteit van de actieve bevolking, vooral bij vrouwen op het platteland. Omdat de plattelandsbevolking snel groeit en de boerderijen kleiner worden, zal het probleem van de werkgelegenheid moeten aangepakt worden.

De arbeidsmarkt biedt de plattelandsbevolking dus werkgelegenheid in de nieuwe landbouw en de andere rurale sectoren. Maar mensen met bepaalde vaardigheden of een opleiding hebben meer kansen dan laaggeschoolden. Vrouwen zijn hier vaak het meest benadeeld. Voor geschoolde mensen kan migratie trouwens ook een sprong op de inkomensladder betekenen. Het moet dus een beleidsprioriteit zijn om meer banen te creëren in de landbouw en ook in de andere sectoren. De basisingrediënten voor een

dynamische rurale niet-landbouweconomie zijn een snel groeiende landbouw en een goed investeringsklimaat. Het is van cruciaal belang om de lokale economie in te schakelen in de bredere markt door de transactiekosten te verminderen, door te investeren in infrastructuur en te voorzien in diensten voor bedrijfs- en marktinformatie.

De echte uitdaging bestaat er evenwel in om de plattelandsbevolking te laten overstappen naar beter betaalde banen. Daarbij is regelgeving nodig die de plattelandsarbeiders helpt bij hun inschakeling in de formele markt en die de discriminatie tussen mannen en vrouwen wegneemt. Opleiding, vaardigheden en ondernemerschap moeten worden bevorderd, door de ouders aan te moedigen om hun kinderen een beter onderwijs te bieden, de kwaliteit van de scholen te verhogen en onderwijskansen te voorzien die afgestemd zijn op de arbeidsmarkt. Sociale bijstand voor de armsten kan zowel de efficiëntie als de welvaart verhogen. Opvangnetten als werkgelegenheidsprogramma's, voedselhulp en de overdracht van contant geld kunnen ook helpen om de meest kwetsbare groepen te beschermen bij plotselinge economische veranderingen. Die programma's moeten zo zijn opgezet dat ze de lokale arbeidsmarkt en voedsel-economie niet ondermijnen en dat ze niet leiden tot ontmoediging voor mensen die het al iets beter hebben.

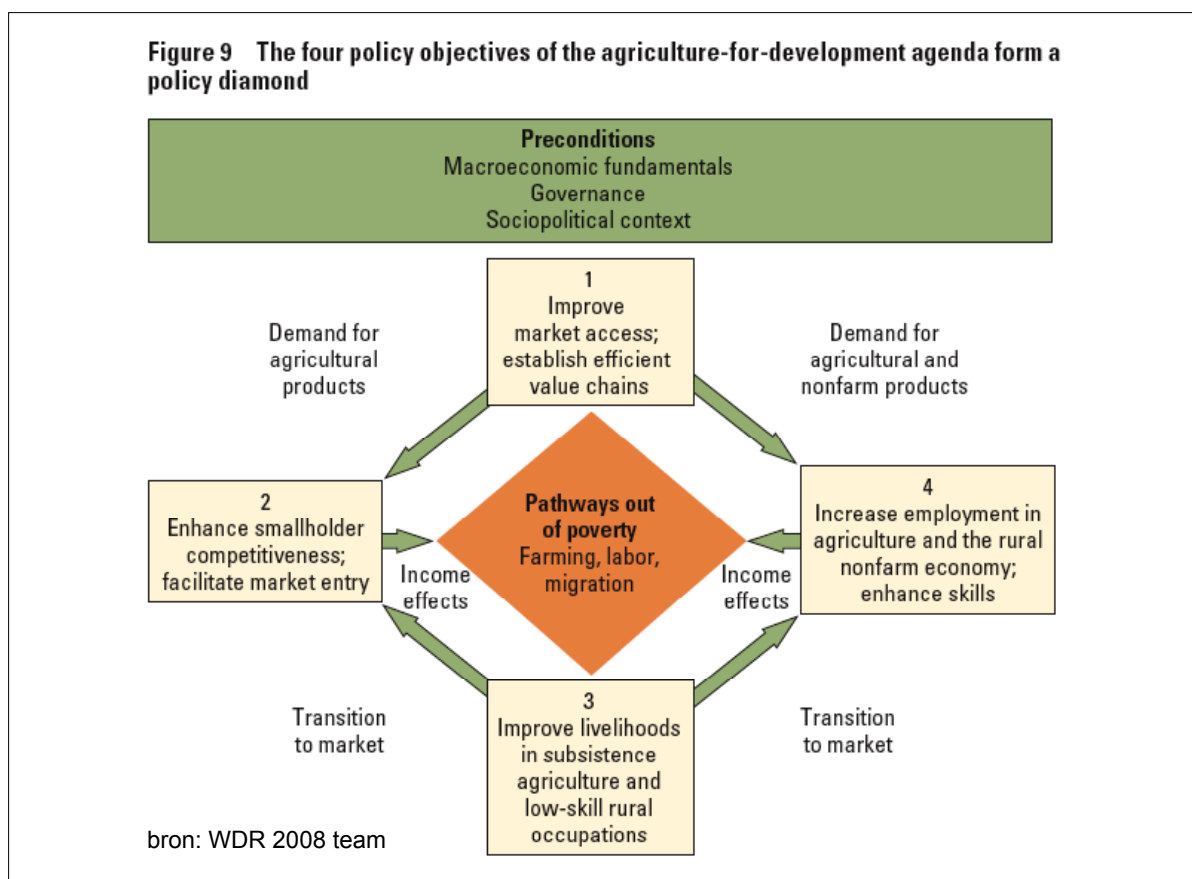


# EEN AGENDA VOOR EEN ONTWIKKELINGSGERICHTE LANDBOUW

Een agenda voor landbouwgerichte landbouw moet duidelijk worden aangegeven wat er moet gebeuren en hoe dat moet gebeuren. Producenten en producentenorganisaties, de privésector en de overheid moeten eenzelfde beleidskader hanteren. En hiervoor is politieke steun en implementatiecapaciteit nodig, alweer gebaseerd op het gedrag van de overheid, het middenveld, de privésector, donoren en internationale instellingen.

Om de landbouw efficiënter te maken, een duurzame groei te stimuleren en de armoede te bestrijden, is eerst en vooral een goed sociaal-politiek klimaat en overheidsbeleid nodig, naast stabiele macro-economische fundamenteën. Als deze voorwaarden vervuld zijn, kan een agenda vastgelegd worden, die van land tot land kan verschillen maar die gebaseerd moet zijn op vier beleidsdoelstellingen, die samen een 'beleidsruut' vormen:

- ❖ doelstelling 1: meer markttoegang en meer efficiënte ketens creëren
- ❖ doelstelling 2: het concurrentievermogen van de kleine boeren verhogen en hun markttoegang vergemakkelijken
- ❖ doelstelling 3: de levensstandaard verhogen van mensen in de overlevingslandbouw en laaggeschoolde plattelandsbewoners
- ❖ doelstelling 4: de werkgelegenheid in de landbouw en de overige rurale economische sectoren verhogen en de vaardigheden verbeteren.



## Basiseigenschappen van een goede nationale landbouwagenda

Een nationale beleidsagenda moet voldoen aan de volgende eigenschappen:

- ❖ gebaseerd zijn op een aantal basisvoorwaarden: zonder sociale vrede, een behoorlijk beleid en goede macro-economische fundamenten kan geen effectieve landbouwagenda worden uitgevoerd. Tot het midden van de jaren 1990 ontbraken deze basisvoorwaarden vaak in de op landbouw gebaseerde landen, vooral in zwart-Afrika
- ❖ begrijpelijk en doorzichtig zijn: de agenda moet de vier doelstellingen van de beleidsruit combineren, afhankelijk van de context van het land, en gebaseerd zijn op indicatoren die helpen om de vooruitgang voor iedere beleidsdoelstelling te beoordelen
- ❖ gedifferentieerd zijn: de prioriteiten en de structurele voorwaarden voor verandering verschillen in de drie genoemde landentypes. De agenda moet voor elk land apart worden opgesteld, door het formuleren van nationale landbouwstrategieën en met een grote betrokkenheid van alle betreffende actoren
- ❖ duurzaam zijn: de agenda moet ook milieuvriendelijk en duurzaam zijn, om de ecologische voetafdruk van de landbouw te verkleinen en om de toekomstige groei in de landbouwsector te verduurzamen
- ❖ haalbaar zijn: om een wezenlijke invloed te kunnen hebben, moeten programma's en beleidslijnen voldoen aan de voorwaarden van politieke haalbaarheid en kunnen rekenen op voldoende administratieve capaciteit en financiële draagkracht.

In 'agriculture-based countries' in bijvoorbeeld zwart-Afrika, met maar een beperkte handel in voedselproducten en een comparatief voordeel in primaire subsectoren, moet een productiestijging de basis vormen voor een nationale economische groei en dienen als het instrument voor massale armoedebestrijding en voedselzekerheid. De ontwikkelingsagenda moet erop gericht zijn de concurrentiekracht van de kleine boeren te verhogen in de regio's met een middelhoog tot hoog potentieel, waar de investeringen het meest opbrengen, terwijl tegelijk ook inspanningen nodig zijn om de levensomstandigheden en de voedselzekerheid van de mensen in de overlevingslandbouw veilig te stellen. Landbouwontwikkeling betekent de markttoegang verbeteren en moderne marktketens ontwikkelen. Dit vergt een productiviteitsrevolutie bij de kleine boeren met aandacht voor de belangrijkste voedselmarkten en voor traditionele en niet-traditionele uitvoermogelijkheden. Investeringen op lange termijn in bodem- en waterbeheer zijn nodig om het herstellende vermogen van de landbouwsystemen te verbeteren, vooral voor de mensen in de overlevingslandbouw en in risicogebieden. De groei in de landbouw moet dan ook leiden tot meer rurale economische activiteiten buiten de landbouw in niet-verhandelbare goederen en diensten. De agenda moet ook de vaak dominante rol van de vrouw erkennen als boer, verwerker van landbouwproducten en handelaar op de lokale markten.

In zwart-Afrika is een multisectoriële benadering nodig om te zorgen voor een synergie tussen technologie (zaden, pesticiden, veeteeltrassen), duurzaam water- en bodembeheer, institutionele diensten (verzekeringen, financiële diensten) en de ontwikkeling van menselijk kapitaal (opvoeding, gezondheid), allemaal verbonden met markttoegang. Alle acties moeten ook gedecentraliseerd verlopen en aangepast zijn aan de lokale omstandigheden. Vervolgens moeten de agenda's ook gecoördineerd worden

over de landen heen om een uitbreiding van de markt te voorzien. En bij dat alles mogen natuurlijk de bescherming van de natuurlijke rijkdommen en de aanpassingen aan de klimaatwijziging niet over het hoofd worden gezien. Deze agenda vereist macro-economische stabiliteit, een verbeterd handelsbeleid en sterk stijgende overheidsinvesteringen, vooral in infrastructuur, wegen en communicatie om de markttoegang te bevorderen, en ook in onderzoek en ontwikkeling voor de studie van de gewassen en de agro-ecologie van zwart-Afrika, zoals voorgesteld door het Nieuwe Partnerschap voor de Ontwikkeling van Afrika (NEPAD).

In 'transforming countries' bestaat de eerste prioriteit in het dichten van de inkomens kloof tussen de stad en het platteland. Omwille van de bevolkingsdruk en het gebrek aan grond voor veel boeren, moet een agenda zowel mogelijkheden bevatten voor landbouwactiviteiten als voor werkgelegenheid in de landbouw en in rurale niet-landbouwgebonden activiteiten en voor migratie. Een snelle uitbreiding van de markten voor producten met een hoge waarde – zoals tuinbouwproducten, gevogelte, vis en zuivelproducten – biedt kansen om de huidige landbouwsystemen te diversifiëren en een concurrentiekrachtige en arbeidsintensieve sector te ontwikkelen. Exportmarkten voor niet-traditionele producten zijn ook mogelijk, want 'transforming countries' hebben een comparatief voordeel bij arbeids- en managementsintensieve activiteiten. Veel landen kennen nog een hoge armoede in de 'minder begunstigde' regio's die meer infrastructuur en aangepaste technologieën nodig hebben.

Om de werkloosheid op het platteland te bestrijden, moet men in secundaire steden ook dynamische economische activiteiten buiten de landbouw promoten, die zowel verband houden met de landbouw als met de stedelijke economie. Zo heeft China de industrie naar steden in plattelandsgebieden gebracht en het rurale inkomen op die manier gediversifieerd – een benadering die ook in andere 'transforming countries' kan worden toegepast. De overdracht van arbeid naar de dynamische sectoren van de economie moet samengaan met grote investeringen in de scholing en de vaardigheden van de huidige en de volgende generaties.

In 'urbanized countries' moeten kleine boeren in contact worden gebracht met de moderne voedselmarkten en moeten goede banen worden voorzien. Deze landen beleven momenteel een supermarktrevolutie in de voedseldistributie. Voor kleine boeren is het een hele uitdaging om hierin concurrentieel te zijn en om bij hun leveringen voldoende omvang te kunnen bieden en te voldoen aan de gestelde normen. Effectieve producentenorganisaties zijn hierbij van essentieel belang. Een buitensporig ongelijke verdeling van de grond in Latijns-Amerika bedreigt de participatie van de kleine boeren. Door hun meer toegang te bieden tot de beschikbare activa, vooral grond, en door hun stem sterker te laten klinken in de ongelijke samenleving, moet het mogelijk zijn om hun belangen beter te verdedigen en hun concurrentievermogen te verhogen.

## **Uitdagingen bij het uitvoeren van een landbouwagenda**

Bij de uitvoering van een landbouwagenda staan we voor twee grote uitdagingen. Ten eerste is er nood aan een goed bestuur van de politieke economie van het landbouwbeleid om politieke vooroordelen, onderinvesteringen en misinvesteringen te voorkomen. Ten tweede is een sterke overheid nodig die het uitgeschreven landbouwbeleid ook goed kan uitvoeren, vooral in de 'agriculture-based' en 'transforming countries', waar de regeringen op dit vlak voorlopig nog een onvoldoende krijgen.



Precies bij gebrek aan voldoende aandacht voor deze politiek-economische uitdagingen is een aantal sleutelaanbevelingen uit het Wereldbankrapport van 1982 niet volledig uitgevoerd, vooral de aanbevelingen met betrekking tot handelsliberalisering, verhoogde investeringen in infrastructuur en onderzoek in Afrika en betere gezondheidszorg en onderwijs voor de plattelandsbevolking.

## Redenen tot optimisme

Volgens het Wereldbankrapport zijn de vooruitzichten vandaag beter dan in 1982. Dankzij brede economische hervormingen is de vooringenomenheid tegen de landbouw in het macro-economische beleid afgenomen. De landbouw kan nu meegenieten van andere beleidshervormingen die hoog op de agenda staan, zoals decentralisatie en hervormingen van het openbare bestuur. Nu zijn ook nog hervormingen nodig op het vlak van ontwikkelingsgerichte landbouw. Er zijn signalen dat de politieke economie veranderd is ten gunste van landbouw en plattelandsontwikkeling. Zowel rurale middenveldorganisaties als de privésector in de landbouw zijn sterker dan in 1982. Door democratisering en een grotere participatie in het beleid hebben kleine boeren en armen op het platteland meer kansen om hun stem te laten horen. De particuliere landbouwindustrie is levendiger geworden, vooral in de ‘transforming’ en ‘urbanized countries’. In de landbouwketen zijn nieuwe sterke actoren verschenen, die een economisch belang hebben bij een dynamische en welvarende landbouwsector en een stem hebben in politieke aangelegenheden. Maar deze verbeterde omstandigheden alleen zullen niet volstaan om ‘agriculture-for-development’ tot een succes te maken. De stem van de kleine boeren moet gehoord worden in de besluitvormingsprocessen en beleidsmakers en donoren moeten de nieuwe kansen aangrijpen.

Maar er zijn ook nog andere voorwaarden die vervuld moeten zijn. Marktfalingen kunnen diepgaande gevolgen hebben, vooral in op landbouw gebaseerde landen, en daarom is er nood aan een overheidsbeleid dat sociaal wenselijke uitkomsten verzekert. De staat moet dus een rol spelen in de ontwikkeling van de markt, moet zorgen voor openbare voorzieningen, het investeringsklimaat voor de privésector verbeteren en de natuurlijke grondstoffen correct beheren. Het is dringend nodig om de capaciteiten van de staat te versterken in zijn nieuwe rol om te coördineren en in interactie te treden met de privésector en het middenveld. In de meeste landen is een hervorming van het ministerie van landbouw broodnodig.

Ook de democratie en de rol van het middenveld moeten versterkt worden. De ‘derde sector’ van onder andere producentenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties kan ervoor zorgen dat de plattelandsbevolking beter betrokken wordt bij het beleid. Producentenorganisaties kunnen een politieke stem geven aan kleine boeren en deelnemen aan het beleidsproces. In Senegal bijvoorbeeld is de *Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux* (CNCR), een koepelorganisatie van producentenorganisaties, actief betrokken bij de ontwikkeling en de uitvoering van het nationale landbouwbeleid. Vrijheid om zich te verenigen, vrije media en investeringen in het maatschappelijk kapitaal van plattelandsorganisaties, inclusief vrouwenorganisaties, zijn hiervoor belangrijk.

Een mix van gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten is eveneens nodig. Door decentralisatie komt de overheid dichterbij de plattelandsbevolking en is het mogelijk om rekening te houden met de heterogene aspecten van de landbouw, al hoeven niet alle landbouwdiensten gedecentraliseerd te worden. Wetenschappelijk

onderzoek en toezicht op dierenziekten kunnen bijvoorbeeld beter op bovenlokaal of nationaal niveau georganiseerd blijven. In India heeft de toewijzing van zetels aan vrouwen in de lokale raden geleid tot meer genderspecifieke investeringen. Elders werd corruptie tegengegaan door goede lokale controlesystemen, audits waarvan de resultaten werden verspreid via de media en door het gebruik van informatie- en communicatietechnologie.

Ook de donoreffectiviteit kan verbeteren. Vooral in ‘agriculture-based countries’ hebben donoren een buitengewoon grote invloed. In 24 landen van zwart-Afrika maken de bijdragen van donoren minstens 28 procent van het landbouwbudget uit, in sommige landen is dat zelfs meer dan 80 procent. Landenspecifieke landbouwstrategieën en de ruimere strategienota’s voor armoedebestrijding (PRSP’s) geven donoren een kader om hun steun voor de landbouwsector op één lijn te brengen. Op het regionale niveau voorziet het *Comprehensive Africa Agricultural Development Program* van NEPAD prioriteiten voor donorinvesteringen. Deze nationale en regionale initiatieven moeten een institutioneel kader bieden voor donorhulp aan de landbouw.

Ten slotte zijn ook de internationale instellingen aan een hervorming toe. Een agenda voor een ontwikkelingsgerichte landbouw kan niet tot stand komen zonder meer en betere internationale engagements. Het zal niet mogelijk zijn om in te gaan op de grote uitdagingen van de 21ste eeuw – armoede en honger uitroeien, een duurzaam milieu, gezondheid en veiligheid – zonder de landbouw. De internationale landbouwagenda heeft vele dimensies: eerlijke handelsregels opstellen, overeenkomsten afsluiten over productienormen en intellectuele eigendomsrechten, onderzoek voorzien, ziekten in de veeteelt voorkomen, de biodiversiteit behouden en de nodige aanpassingen aan de klimaatverandering voorzien. De internationale instellingen, die elk hun eigen enge focus hebben, zijn nog niet aangepast om deze multisectorele globale agenda uit te voeren. Institutionele hervormingen en innovaties zijn nodig om te zorgen voor coördinatie tussen de internationale agentschappen en nieuwe actoren op het wereldtoneel, zoals middenveldorganisaties en particuliere spelers. De uitvoering van deze globale agenda vereist een mix van institutionele maatregelen. Gespecialiseerde agentschappen als de *Consultative Group on International Agricultural Research* (Overleggroep voor Landbouwonderzoek –CGIAR), de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) van de Verenigde Naties en het Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD) kunnen hun steun op lange termijn en hun efficiëntie nog verder verbeteren.





## ENKELE KRITISCHE REFLECTIES

Velen zijn verheugd dat de Wereldbank landbouw heeft gekozen als thema van het 'World Development Report' 2008. Na twee decennia verwaarlozing staat landbouw eindelijk weer op de agenda! Veel ontwikkelings- en andere middenveldorganisaties zijn tevreden over de vernieuwde belangstelling, maar hebben ook een aantal kritische opmerkingen bij het rapport.

*Ecofair Trade Dialogue*, een project van de *H. Böll Stiftung*, Misereor en het *Wuppertal Institute*, verwijt de Wereldbank dat zij onvoldoende rekening houdt met de historische achtergronden. Zo vragen de auteurs van het rapport zich bijvoorbeeld niet af hoe het komt dat zwart-Afrika vandaag zo arm is. In de jaren 1960 en 1970 maakte de handel in grondstoffen Afrika rijker dan vele Aziatische landen, maar toen de grondstoffenprijzen in elkaar zakten, in combinatie met onverantwoorde leningen en slecht bestuur, kwamen veel ontwikkelingslanden in een financiële crisis terecht. De beleidsaanbevelingen die de Wereldbank en het IMF oplegden als antwoord op de crisis en de verdere liberalisering van de handel volgens de regels van de Wereldhandelsorganisatie, deden het tij niet keren, maar hebben de toestand soms nog verergerd. Sommige ontwikkelingslanden zijn deze situatie nog altijd niet te boven. Het rapport verwijst wel naar de fouten die gemaakt zijn met de Structurele Aanpassingsprogramma's, maar het verwijst nergens naar de verantwoordelijkheid van landen en bedrijven die onverantwoorde leningen toestonden of naar de rigide programma's van de Wereldbank zelf, die een fiscaal evenwicht en open markten nastreefden, maar op onvoldoende empirische ervaring steunden. Het is nochtans belangrijk de geschiedenis goed te verstaan en de nodige lessen te trekken om een goed toekomstig beleid te voeren.

### **De landenindeling van de Wereldbank en de voorkeur voor grootschalige landbouw**

Het 'World Development Report' 2008 bespreekt drie categorieën van landen: 'agriculture-based', 'transforming' en 'urbanized countries'. Het is natuurlijk zinvol om landen in te delen op basis van de graad van armoede en het belang van de landbouwsector vooraleer beleidsaanbevelingen te doen, maar anderzijds suggereert de Wereldbank hiermee dat een land ontwikkelt als het aandeel van de landbouw in de nationale economie afneemt. Het klopt natuurlijk dat het aandeel van de landbouw in de

ontwikkelde landen veel kleiner is, maar hiermee mogen we de landbouwsector zeker niet minimaliseren. Want ook al hebben de huidige welvaarteconomieën een relatief kleine landbouwsector ten opzichte van de rest van hun economie, hun landbouw is miljarden dollar waard. Veel OESO-landen spenderen tientallen miljarden aan hun voedselvoorziening en landbouw. Het aandeel van de landbouw in het BNP is niet de enige indicator voor het belang van de landbouw in een land. In Thailand werkt de helft van de actieve bevolking in de landbouw, ook al heeft de sector maar een aandeel van negen procent in het BNP. Bovendien telt niet enkel de economische waarde maar ook de ecologische en de maatschappelijke waarde van de landbouw. Ecologisch gezien is de landbouw een belangrijke factor voor landschappen en biodiversiteit en sociaal beschouwd vormt de landbouw de basis en de garantie voor voedselzekerheid.

Met de landenindeling suggereert het rapport eveneens dat een land zich ontwikkelt als er een evolutie plaatsvindt van kleinschalige en arbeidsintensieve landbouw naar (input)intensieve en grootschalige landbouw. Hoewel het rapport de nodige aandacht heeft voor de uitdagingen op het vlak van het leefmilieu, staat het niet echt stil bij de beperkingen van het industriële landbouwmodel. Landen zullen de rekening moeten betalen voor een onverantwoord gebruik van water, pesticiden en meststoffen, net als voor de sociale gevolgen van de industrialisering van de landbouw, zoals mogelijke gezondheidsproblemen en de leegloop van het platteland. Er lopen momenteel veel vernieuwende experimenten die zoeken naar een duurzame stijging van de productie die minder afhankelijk is van externe inputs en meer gebruik maakt van geïntegreerde technieken. Een productiestijging is noodzakelijk, maar daarom hoeven de ontwikkelingslanden nog niet de landbouwrevolutie van de geïndustrialiseerde landen te kopiëren.

Je zou ook gebruik kunnen maken van een ander beeld van drie rurale werelden: (i) de geïndustrialiseerde landbouw, die je overal vindt, vooral in de ontwikkelde landen maar ook op grote plantages in de ontwikkelingslanden, (ii) de familiebedrijven, het meest voorkomende landbouwmodel, ook in Europa, de VS en Japan, en ten slotte (iii) de overlevingslandbouw. Die drie werelden staan met elkaar in interactie. Zo is het duidelijk dat bedrijven als Sarah Lee of Nestlé een groter deel van de winst in koffie voor hun rekening nemen dan de boeren die de koffie telen. De consumenten kunnen vandaag vrij goedkoop koffie kopen. Door de hogere tarieven op verwerkte koffie in de meeste ontwikkelde landen stijgt de marktkracht van de verwerkende bedrijven, maar de koffieboeren zelf verdienen onvoldoende om hun familie te onderhouden en te investeren in de toekomst. Deze interactie tussen verschillende landbouwwerelden blijft afwezig in het Wereldbankrapport, hoewel ze toch een centraal thema voor een goed landbouwbeleid zou moeten zijn.

## **De eigen verantwoordelijkheid van de Wereldbank**

Het rapport stelt vast dat de donoren en de nationale regeringen in de ontwikkelingslanden zelf de afgelopen decennia veel te weinig in de landbouw hebben geïnvesteerd. Maar de Wereldbank zelf draagt hier een grote verantwoordelijkheid. Regeringen in het Zuiden laten de prioriteiten in hun begroting immers in grote mate sturen door de agenda van de Wereldbank, die in het verleden weinig aandacht schonk aan investeringen in de landbouw. Nu erkent de bank dat een stijging in het BNP die voortkomt uit de landbouw tot vier keer effectiever is om de inkomens van de armsten te verhogen. Volgens *Action Aid* bewijst dit dat de beleidskeuzes van de Wereldbank veeleer gebaseerd zijn op doctrines dan op rationele feiten en statistieken.

Positief is dat de Wereldbank een sterk signaal geeft dat het precies belangrijk is om te investeren in kleine boeren en kleinschalige landbouw en dat zij aandacht heeft voor meer markttoegang voor die kleine boeren. Maar over de manier waarop dit het best moet worden ingevuld, lopen de meningen fundamenteel uiteen.

## De bank blijft de liberalisering verdedigen

Net als in het vorige rapport over landbouw van 1982 houdt de Wereldbank stande dat de armoede zal afnemen door een volledige liberalisering van de markt. Het rapport stelt terecht dat sommige subsidies van de OESO-landen handelsverstoringen werken en kleine, arme producenten benadelen. Maar veel niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties, waaronder Oxfam International, voeren aan dat meer liberalisering zonder grondige hervormingen van het landbouwbeleid in het Noorden in veel ontwikkelingslanden zal leiden tot meer armoede op het platteland en minder voedselzekerheid. De Wereldbank stelt liberalisering voor als het creëren van kansen om meer te exporteren. Die kansen zijn zeker waardevol, maar vaak zijn zij enkel weggelegd voor de verwerkende bedrijven en grote boerderijen die al goed zijn uitgerust en niet voor kleine boeren. De liberalisering leidt dus eveneens tot ongelijkheid, vaak ook tot genderongelijkheid, aangezien het meestal de vrouwen zijn die het werk doen in de kleinschalige en overlevingslandbouw.

Maar liberalisering betekent ook import. Producten uit het Westen, zoals graan, suiker, melkproducten, kippen en vlees, worden tegen spotprijzen uitgevoerd naar ontwikkelingslanden en ontwrichten daar op veel plaatsen de lokale markt. Deze importproducten kunnen om diverse redenen goedkoper zijn dan de producten van lokale landbouwers: omwille van de export- of inkomenssubsidies, omdat ze efficiënter geproduceerd zijn of omdat het om restproducten gaat zoals bijvoorbeeld de bevroren delen van kippen (nek, poten) die de Europese consument niet lust en die daarom worden uitgevoerd naar onder andere West-Afrika. Kleine boeren in het Zuiden kunnen niet concurreren met deze ingevoerde goedkope producten, niet alleen uit de EU en de VS, maar ook uit Brazilië, China en Thailand. Het probleem is dat de liberalisering een sector kan ondermijnen nog voor die concurrentieel kan zijn. Maar wederkerigheid is een basisprincipe van liberalisering en toegevingen hierop voor arme, zwakke economieën worden tot een minimum beperkt. Het Wereldbankrapport stelt wel dat er overgangsmaatregelen nodig zijn, maar geeft hiervoor nergens duidelijke regels.



## Een genuanceerde visie op wetenschap en technologie

Het rapport brengt verder een genuanceerd hoofdstuk over wetenschap en technologie, met niet enkel aandacht voor productiviteitsverhoging maar ook voor milieuaspecten, gevolgen voor vrouwen in het bijzonder en voor de toegang van kleine boeren tot nieuwe technologieën. Toch gaat het rapport vooral in op kapitaalintensieve technologieën en weinig op technologieën die dicht bij de boeren staan. Er is te weinig analyse over landbouwmethoden die de afhankelijkheid van externe inputs verkleinen, de milieuschade terugdringen en slechts lage kosten met zich mee brengen. Overheden, onderzoeksinstituten en producentenorganisaties zouden goedkope, lokaal ontwikkelde technologie moeten stimuleren die de productiviteit kan verhogen en de ecologische en sociale duurzaamheid kan bevorderen. Onderzoek zou meer in functie moeten staan van de noden van kleine boeren op gezinsbedrijven en van duurzame landbouw. De traditionele landbouwkennis over zaden, duurzame landbouwpraktijken en kleinschalige marketing moet voortdurend worden verbeterd en gevoed door meer interculturele uitwisseling en informatiedoorstroming.

Daarnaast stelt het Wereldbankrapport ook een nieuwe groene revolutie voor Afrika voor. Dit veronderstelt de inzet van dezelfde technologieën als bij de groene revolutie die vooral de landbouw in Azië deed groeien: verbeterd zaaigoed, chemische inputs, kapitaalintensieve technologieën. Daarbij vergeet het rapport de gevolgen waar de boeren tijdens de eerste groene revolutie mee te kampen hadden: slinkende watervoorraden, verzilte gronden en pesticiden die hun effect begonnen te verliezen. Gezien de sociale en economische capaciteiten en de ecologische omstandigheden is dit niet de adequate strategie voor 'minder begunstigde regio's', waar de ecosystemen geen intensieve landbouw aankunnen. Organisaties die duurzame landbouw promoten, roepen daarentegen op om de landbouw te de-industrialiseren. Er zijn voldoende wetenschappelijke bewijzen die aantonen dat de toekomst van duurzame landbouw ligt in landbouw op kleinere schaal, met geringe input en met respect voor de biodiversiteit.

## Steun voor participatie en producentenorganisaties

Het Wereldbankrapport beklemtoont ook de steun aan producentenorganisaties, die nodig is om de kleinschalige landbouw productiever en duurzamer te maken. Dit is een belangrijke boodschap. De deelname van boerenorganisaties aan onderhandelingen en besluitvormingsprocessen kan immers helpen om een aantal marktvalingen bij te sturen. Maar er bestaan hoge verwachtingen van wat de productenorganisaties moeten doen, terwijl er weinig klaarheid is over hoe ze precies versterkt moeten worden. Voor het verlenen van rurale bedrijfsdiensten of volwasseneneducatie zijn de organisaties afhankelijk van een goede overheidsinterventie, verder staan ze ook nog voor uitdagingen op het vlak van organisatieopbouw en het verzekeren van een eerlijke vertegenwoordiging, vooral voor vrouwen. De manieren waarop producentenorganisaties ondersteuning krijgen, zijn vitaal voor de leefbaarheid van die organisaties.

## De rol van de overheid

Marktvalingen reguleren, sociale en ecologische maatregelen treffen, de voorwaarden voor sterke onafhankelijke productenorganisaties scheppen, het zijn maar enkele domeinen waarvoor een efficiënt werkende staat nodig is. Het Wereldbankrapport beklemtoont dat een sterke rol van de staat noodzakelijk is en erkent dat het structurele aanpassingsbeleid de overheidsapparaten heeft verzwakt. Maar het rapport schiet

tekort in een duidelijke toekomstvisie op de rol van de staat. Het besluit enkel: 'naast het voorzien van publieke goederen, moet de overheid faciliteren, coördineren en reguleren, hoewel de graad van overheidstussenkomst voorwerp van debat is'. Oxfam International besluit dan ook dat het Wereldbankrapport de potentiële rol van de staat om de belangen van kleine boeren en landarbeiders te reguleren en te versterken, afzwakt, hoewel de overheid net een belangrijke rol kan spelen in het verzekeren van gelijkheid, vooral gendergelijkheid. De Wereldbank ziet de staat blijkbaar meer als een bestuurder dan als een wetgever. Maar de markt kan geen politieke beslissingen nemen. Het is de overheid die moet beslissen hoe rijkdommen worden besteed, al moet dat natuurlijk op democratische manier gebeuren via verkiezingen, vrijheid van meningsuiting en een open en participatief besluitvormingsproces. Zal de overheid een spoorweg naar een buurland aanleggen of investeren om meer goederen naar de havens te kunnen vervoeren voor export naar verdergelegen landen? Voorziet de overheid een vangnet voor de armsten of komt ze tussen op de markt om de prijzen te laten dalen? Zal de overheid geld gebruiken om lokale producenten vooruit te helpen of bestellingen toekennen aan de goedkoopste producent, ongeacht of er werk wordt gecreëerd of wie van de winsten profiteert? Dit zijn politieke beslissingen die de staat moet nemen en die verder gaan dan coördineren, faciliteren en reguleren.

Ten slotte is het belangrijk dat de Wereldbank beklemtoont dat staten in hun bilaterale en multilaterale hulp meer steun – zowel kwalitatief als kwantitatief – moeten bieden voor plattelandsontwikkeling. Ze verklaart zelf het goede voorbeeld te willen geven en de bevindingen van het rapport in hun operationele kader te integreren. Het is uitkijken naar de agenda die de Wereldbank voor zichzelf zal opstellen. Voorlopig belooft de bank alvast een groei in de leningen voor de landbouw en plattelandsontwikkeling, van tien procent van haar portefeuille in 1999-2001 naar twaalf procent, meer steun aan agentschappen als de CGIAR, meer aandacht voor de gevolgen van de klimaatverandering en inspanningen om de activiteiten van de donoren te harmoniseren.



## BESLUIT

Bij het streven naar armoedebestrijding en meer duurzame groei mogen we de impact van de landbouw op ontwikkeling niet onderschatten. Regeringen en donoren zijn het er steeds meer over eens dat de landbouw een essentieel deel van de ontwikkelingsagenda moet uitmaken, om groei te stimuleren in de op landbouw gebaseerde landen en ook als middel in de strijd tegen de milieuvervuiling. De bereidheid die er vandaag lijkt te zijn om te investeren in de landbouw, leidt tot een optimisme dat de agenda van ‘agriculture for development’ vooruit kan duwen. Die kansen mogen niet gemist worden, want het succes ervan zal ook bijdragen tot het realiseren van de Millenniumdoelstellingen.

Maar landbouw voor ontwikkeling is geen toverdoos. Het stimuleren van groei in de landbouw om tot meer ontwikkeling te komen, is een complex proces dat een duidelijke agenda en strategieën vereist. Verder vergt het een goede interactie met andere sectoren en actoren op lokaal, nationaal en wereldvlak. Het vergt ook een versterking van de capaciteiten van kleine boeren en hun organisaties, de privésector en de staat. Het vereist instellingen die meehelpen zoeken naar ontwikkelingen en technologieën voor een duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen. En ten slotte vereist het ook het mobiliseren van politieke steun, vaardigheden en financiering. Heel wat nieuwe en extra investeringen zijn nodig om van landbouw écht een hefboom voor ontwikkeling te maken.

Het is een goede zaak dat het World Development Report 2008 zich toespitst op de landbouw. Het rapport biedt een begrijpelijke, gedetailleerde analyse van de verschillende facetten van de productie en distributie van landbouwproducten, met aandacht voor gendergelijkheid, voor een politieke stem voor boerenorganisaties en voor de ongelijke marktverhoudingen. Ook de milieu-uitdagingen waar de landbouwsector voor staat, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen worden besproken. De hernieuwde aandacht voor de rol die de landbouw kan spelen voor de ontwikkeling is een hoopvol signaal, maar de kritiek vanuit ontwikkelingsorganisaties is duidelijk: het rapport vertoont ook een aantal belangrijke lacunes. De Wereldbank zou een aantal prioriteiten meer centraal moeten stellen: Wat is de rol van de staat in het doorvoeren van landbouwhervormingen en het versterken van kleine boeren? Hoe monopolies en oligopolies in de voedselketen voorkomen? Hoe de grondstoffenprijzen stabiliseren? Hoe gevoelige landbouwsectoren en opstartende agroverwerkende industrieën beschermen op een geliberaliseerde landbouwmarkt? Hoe de problemen die het geïndustrialiseerde landbouwmodel met zich mee brengt, aanpakken? Op welke manier de landbouwmarkten hervormen opdat producentengroepen versterkt worden en kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocessen? Het ‘World Development Report’ 2008 bevat zeker nog heel wat stof voor discussie. Het feit dat de Wereldbank haar jaarlijkse ontwikkelingsrapport in 2008 aan landbouw wijdt, zal ongetwijfeld leiden tot een vernieuwde aandacht voor en discussie over landbouwontwikkeling bij nationale overheden en donoren. Na jaren van dalende interesse, is dat welgekomen!



## [ literatuur ]

ACTIONAID, *World Bank's World*, Discussion paper, oktober 2007

FRASER, A. en M. MEIJER, *What agenda now for agriculture? A response to the World Development Report 2008*, Oxfam International, oktober 2007.

MURPHY S. en T. SANTARIUS, *The World Bank's WDR 2008: Agriculture for Development, Response from a Slow Trade – Sound Farming perspective*, Ecofair Trade Dialogue Discussion Paper, Misereor en Heinrich Boll Foundation, oktober 2007.

WORLD BANK, *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Washington, oktober 2007.

