

# MOT EN LJUSARE FRAMTID FÖR BÖNDER?

*Några politiska och ekonomiska trender igår, idag och i morgon*

Ur ”*Jordbruk, handel och utveckling. Mot ökad samstämmighet*”, KSLA (Kungliga skogs- och Lantbruksakademien), 2006

## Mat, makt och Kamratposten

Jag har under årens lopp skrivit en hel del artiklar i olika tidningar och tidskrifter. Men ska jag vara riktigt ärlig är det få av dessa som har givit upphov till så värst många kommentarer från läsekretsen.

Men det finns ett undantag. Vintern 1983 ringde Kamratpostens redaktion till mig och frågade om jag ville skriva en artikel om mat och svält för tidningens unga läsare. Bakgrunden var att det i Sverige hade rasat en debatt om vårt havreöverskott, som under den kalla vintern delvis hade använts till uppvärmning, och tidningarna skrev om Europas ”köttberg”, ”smörberg”, ”ostberg”, och så vidare. Många barn hörde då av sig till Kamratposten med oroliga frågor. Hur kan vi ta oss till att elda upp mat när det finns så många hungriga människor i världen? Vore det inte bättre att skicka våra matberg till alla svältande barn?

Idag har vi i stället för en debatt om havre för uppvärmning en debatt om bioenergi. Hur försvarbart är det att använda spannmål för att tillverka etanol när 850 miljoner människor svälter?

Tillbaka till Kamratposten. Redaktionen bad mig att på ett lättfattligt sätt förklara hur det kom sig att det finns matbrist i fattiga länder och stora överskott i de rika industriländerna. Min artikel hade två grundteman: fattigdom och makt. ”Folk är hungriga för att de är fattiga”, skrev jag, och varnade för en överdriven tilltro till livsmedelsbistånd: ”En del mat ger Sverige bort till länder där det har varit krig eller naturkatastrofer. Svensk mat används ibland till att lindra svälten i världen. Men det vore inte bra för de fattiga länderna om de blev helt beroende av bönder i de rika länderna. Det bästa vore om de fattiga länderna själva kunde framställa den mat de behöver. Det skulle ge jobb och inkomster åt deras egna bönder. Det är bättre att hjälpa fattiga bönder att odla mera mat än att skicka svensk mat.”

Böndernas brist på makt beskrev jag i följande enkla ordalag: ”Bönderna i de fattiga länderna har ofta inte mycket att säga till om. Det är de rika i städerna som bestämmer det mesta.” Och i städerna vill man ju ha billig mat.

Det som utlöste den häftiga läsarreaktionen var dock inte dessa rader, utan några kommentarer om böndernas starka organisationer och stora politiska inflytande i våra egna länder. Följden av detta är höga matpriser, skrev jag, vilket leder till överskott; bönderna producerar mer än konsumenterna vill köpa. Oförsiktigt nog tillade jag: ”I Sverige har bönderna, trots att de inte är så många, ganska mycket makt. I vår förra regering fanns det till exempel en bonde som var statsminister, en som var jordbruksminister och en som var industriminister.”

Det var inte min avsikt att förlöjliga regeringen Fälldin eller LRF, men uppenbarligen uppfattades det så av några. Veckan därpå ringde Kamratpostens redaktion och var smått förtvivlad: ”När vi häromveckan skrev något elakt om kungahuset fick vi fem-sex arga brev, men efter din artikel har vi fått nästan hundra.”

När jag fick se ett urval av breven - som alla var skrivna av föräldrar, inte av barnen själva - tyckte jag mig dock se en bekräftelse på min tes om starka bondeorganisationer. De arga breven var ofta nästan identiska, och uppenbarligen ett resultat av en väl organiserad kampanj.

Mycket har hänt sedan min artikel i Kamratposten utlöste en "läsarstorm". Åren kring 1990 genomfördes - med visst stöd från LRF - en drastisk liberalisering av den svenska jordbrukspolitiken, som dock upphävdes i och med det svenska medlemskapet i EU några år senare. Motståndet mot reformer har minskat i många europeiska länder. Men när jag nu läser om den gamla artikeln måste jag tyvärr konstatera att den grundläggande analysen fortfarande äger en viss giltighet. Den första delen av denna uppsats kan ses som ett försök att visa att jag hade rätt 1983, och att jag tyvärr fortsatte att få rätt under återstoden av 1900-talet. I den andra, avslutande delen är syftet snarast det motsatta, nämligen att identifiera ett antal ekonomiska och politiska faktorer som gör det troligt att vi nu kan stå inför så stora förändringar av böndernas villkor i både "nord" och "syd" att min artikel i Kamratposten snart kan framstå som förlegad.

Men först några ord om det som varit. Och här gäller fortfarande det gamla budskapet: bönderna i fattiga länder är många, men ack så maktlösa. Och till detta bidrar både de urbana eliterna i de fattiga länderna och de rurala eliterna i de rika.

## **Handel och jordbruk - globala trender**

### **Bönder i syd - många men fattiga**

Över hälften av arbetskraften i u-länderna har jordbruk som huvudsaklig sysselsättning. Indirekt spelar jordbruket en ännu viktigare roll, eftersom jordbruket utgör basen för hela landsbygdens näringsliv; handel, transporter, småindustri med mera är starkt beroende av jordbruket. En höjning av böndernas inkomster sprids därför som ringar på vattnet, och det finns omfattande belägg från en rad olika utvecklingsländer för att investeringar i förbättrade villkor för jordbruksbefolkningen har långt större effekter i form av ökad sysselsättning och minskad fattigdom än motsvarande satsningar i städerna.

Trots de senaste årens accelererande urbanisering finns det omkring 2,5 miljarder människor i syd som är beroende av jordbruket för sin försörjning. Tabell 1 sammanfattar vilken roll som jordbruket spelar i de viktigaste u-landsregionerna.<sup>1</sup>

Som framgår av tabell 1 är jordbrukets andel av inkomster genomgående betydligt lägre än dess andel av sysselsättningen, och samtliga ekonomiska och sociala indikatorer - inkomst, medellivslängd, hälsa och utbildning, tillgång till rent vatten, kreditmöjligheter med flera - avslöjar stora skillnader mellan stad och landsbygd, till stadsbefolkningens fördel, i levnadsstandard och möjligheter.

Städernas andel av världens fattiga ökar stadigt. Men fortfarande är omkring två tredjedelar av jordens fattiga bosatta på landsbygden, och de flesta av dessa försörjer sig som småbönder, arrendatorer eller jordlösa lantarbetare. Varje diskussion om hur de så kallade millenniemålen om att halvera världsfattigdomen till år 2015 ska nås måste ha landsbygdsbefolkningens och böndernas levnadsvillkor som en självklar utgångspunkt.

Kvinnor är starkt överrepresenterade bland de fattiga på landsbygden. I vissa regioner, som Afrika söder om Sahara, svarar kvinnor för betydligt mer än 60 procent av det totala arbetet inom jordbruket. Trots att det är kvinnorna som utgör basen i ländernas livsmedelsförsörjning är kvinnorna genomgående diskriminerade när det gäller ekonomiska och rättsliga frågor: kvinnor har sämre tillgång till krediter och jordbruksrådgivning än män, de förlorar ofta rätten till jorden om maken avlider (denna rätt övergår i många länder till mannens släktingar), och det är ofta mannen som ansvarar för försäljningen av eventuella överskott och som kontrollerar inkomsterna.

### **Diskriminering av jordbruket**

Det är svårt att generalisera om olika länders jordbrukspolitik, speciellt under längre tidsperioder. Naturligtvis har det funnits exempel på länder med en bra politik, inte minst i Asien, och andra med en urdålig. Dock kan konstateras att den importsstitutionspolitik som dominerade u-ländernas utvecklingsstrategier under 1950-, 60- och 70-talen kom att kännetecknas av ett systematiskt gynnande av industrin på jordbrukets bekostnad.

Under 1980- och 90-talen lades politiken om i många länder. Strategin med industrialisering baserad på importsubstitution, som utsatts för systematisk mobbning av en nära nog enig kör av nationalekonomer och av de allt mäktigare Bretton Woods-institutionerna IMF och Världsbanken, övergavs alltmer. Subventionerna till industrin skars ned, skyddstullarna reducerades och växelkurserna marknadsanpassades. En uttalad förhoppning med den nya politiken var i många länder att gynna jordbrukssektorn i allmänhet och exportjordbruket i synnerhet.

I de delar av Asien där man medvetet satsade på jordbruket medförde 1970-, 1980- och 1990-talen växande livsmedelsproduktion i spåren av en framgångsrik ”grön revolution” (se till exempel uppsatsen *Afrikas livsmedelskris* i denna bok). I de fattigaste u-länderna, och framför allt i Afrika, kom dock förhoppningarna om en mer dynamisk jordbruksutveckling på skam, och även 1980- och 90-talen kom att präglas av en utpräglad ”urban bias”.

Afrika söder om Sahara är den enda region i världen där livsmedelsproduktionen per capita idag är lägre än för trettio år sedan. Flertalet regeringar har fortsatt att bedriva en ekonomisk politik som missgynnat landsbygden i allmänhet och jordbrukssektorn i synnerhet. Matpriserna har hållits artificiellt låga med hjälp av import och livsmedelsbistånd, och i samband med de strukturanpassningsprogram som svepte över den fattiga världen på 1980- och 90-talen eliminerades många av de subventioner till jordbruket - på konstgödsel, vatten, utsäde, krediter, med mera - som under 1960- och 70-talen möjliggjorde en viss produktivitetshöjning inom jordbruket även i Afrika söder om Sahara. Ineffektiva statliga jordbruksföretag för distribution av konstgödsel, uppköp och distribution av spannmål och annat lades ned, men problemet var att de ofta ersattes av - ingenting.

Subventioner till småbönder drogs in, men de fria marknadskrafter som släpptes lösa var måttligt intresserade av att förse fattiga bönder med insatsvaror och att köpa upp deras överskottsproduktion.

Samtidigt medförde handelsliberalisering och minskat tullskydd för det inhemska jordbruket att ländernas egna bönder fick allt svårare att konkurrera med import.

Försummandet av jordbruket i de minst utvecklade länderna ackompanjerades av en mar-kant nedgång i det internationella utvecklingsbiståndet till jordbruk och landsbygdsutveckling. De biståndsformer som kom att dominera i var betalningsbalansstöd, skuldavskrivning och programstöd som mer handlade om den offentliga förvaltningen än om riktat stöd till landsbygdsbefolkningen. På 1990-talet uppgick biståndet till fattiga länders jordbruksutveckling till mindre än hälften av vad det varit på 1980-talet, och även i den svenska biståndspolitik marginaliserades jordbruks- och landsbygdsutveckling.

Och livsmedelsunderskotten i de allra fattigaste länderna fortsatte att växa.

### **Världshandeln med livsmedel - växande överskott i nord och underskott i syd**

Som vi har sett i uppsatsen *Internationell handel med jordbruksvaror; ekonomisk utveckling och EUs jordbrukspolitik* i denna bok räcker maten, globalt sett. Världens livsmedelstillgång har aldrig varit större än idag, mätt i produktion av kalorier per invånare. Det stora problemet är fördelningen av maten, eller makten över den mat som finns.

Siffror över den totala tillgången på livsmedel säger ingenting om var maten har producerats. Men om vi granskar statistiken framträder ett tydligt mönster; under 1900-talets sista decennier ökade livsmedelsöverskotten ytterligare i de utvecklade industriländerna och i ett antal medelinkomstländer, under det att speciellt de allra fattigaste u-länderna blev mer och mer beroende av importerad mat.

Under hela perioden 1960 till 1990 hade u-länderna som helhet ett smärre överskott i handeln med jordbruksprodukter. Sedan 1990 har u-landsgruppen normalt varit nettoimportörer. Den del av världen där över hälften av befolkningen arbetar med jordbruk är alltså nettoköpare av mat från de länder där jordbruket sysselsätter färre än fem procent av befolkningen.

För de 50 länder som av FN klassificerats som minst utvecklade länder (MUL), och där långt över två tredjedelar av befolkningen är beroende av jordbruk för sin försörjning, skedde övergången från nettoexportörer till nettoimportörer i början av 1980-talet, och underskotten har sedan dess vuxit kraftigt. Från och med början av 1990-talet har MUL-länderna varje år använt mellan 50 och 80 procent av sina totala exportintäkter till att importera mat.<sup>2</sup>

Ser vi till exporten av enskilda jordbrukprodukter framträder i-ländernas dominans inom livsmedelsförsörjningen tydligt. Av världens totala spannmålsexport svarar USA och EU för över 50 procent, och Australien och Kanada för ytterligare femton. EU och USA står för 40 respektive 19 procent av världens köttexport. Hälften av världens export av citrusfrukter kommer från EU. Tre fjärdedelar av världens mjölkexport kommer från EU, Nya Zeeland, Australien, USA och Kanada.

Vad gäller sammansättningen av u-ländernas export till i-länderna har andelen jordbruksprodukter sjunkit kontinuerligt de senaste decennierna. Från att ha utgjort drygt tretton procent av exportvärdet år 1980 hade andelen sjunkit till 8,9 procent år 2000.<sup>3</sup> Även om vi exkluderar Kina och de så kallade nya industriländerna i Asien, vars export helt domineras av industrivaror, var andelen jordbruksprodukter i exporten från syd till nord år 2000 blygsamma fjorton procent - långt mindre än oljans andel.

## Dumpning

Av jordens samtliga bönder och jordbruksarbetare bor över 95 procent i utvecklingsländer, men av det totala stödet till jordbruksutveckling från den offentliga sektorn får dessa 95 procent dela på knappt fem procent. Resten, drygt 95 procent, går till de välorganiserade bönderna i de rika länderna och till vår livsmedelsindustri (ofta är det jordbruksföretag snarare än de enskilda bönderna som får bidrag). Stödets utformning gör det starkt regressivt: det är de rika bönderna i de rika länderna som får mest.

Ett principbeslut om att eliminera i-ländernas exportsubventioner, och därigenom minska dumpningen, fattades redan på WTOs ministermöte i Doha år 2001. På ministermötet i Hong Kong i december 2005 upprepades detta löfte, nu med tillägget att exportstödet ska vara eliminerat år 2013 (då den tid som EU beslutat låsa nivåerna på det nuvarande jordbruksstödet löper ut). Det är dock viktigt att understryka att själva exportstödet inte spelar någon avgörande roll för världsmarknadspriserna - det är det totala stödet till jordbruksproduktionen som är avgörande för utrymmet för import och för storleken på de överskott som letar sig ut på världsmarknaderna.

Dumpningen av de rika ländernas jordbruksöverskott har stötts och blötts under årtionden, och eftersom frågan också behandlas på annan plats i denna bok kan jag nöja mig med några kortfattade, anekdotiska kommentarer.

- Kött från EU kostar i många länder i Västafrika bara hälften så mycket som det inhemskt producerade köttet.
- EU stöder etablerandet av tomatodling i flera länder i Västafrika samtidigt som EUs export av tomatkonserver slår undan benen på tomatodlingens lönsamhet.
- Trots att EU är en högkostnadsproducent av socker, med produktionskostnader som ligger tre-fyra gånger över kostnaderna i till exempel Brasilien, Dominikanska Republiken eller Moçambique, står EU för en femtedel av världens samlade sockerexport.
- Med hjälp av decenniernas export av subventionerat överskottsvete har EU och USA lyckats förmå en stor del av Afrikas stadsbefolkning att äta bröd gjort på vete. Vete kan endast odlas i ett fåtal länder i Afrika, men importen av vete - som idag står för två tredjedelar av Afrikas totala spannmålsimport - har förändrat konsumtionsmönstren i städerna radikalt. I länder som Kenya och Etiopien står idag veteimporten från EU för över hälften av den totala livsmedelsimporten.

Av Afrikas totala tillgång till spannmål på cirka 145 miljoner ton per år svarade år 2000 importen för 40 miljoner (varav vete stod för 23 miljoner ton, majs för 9 och ris för 5)<sup>5</sup>. Detta innebär, statistiskt sett, att i stort sett hela stadsbefolkningen försörjdes med importerad spannmål.

Den omfattande liberalisering av jordbruksimporten som många u-länder, inte minst i Afrika söder om Sahara, har genomfört i samband med strukturanpassningsprogram och WTO-anpassning har inte bara gynnat de rika ländernas bönder och livsmedelsindustrier utan även de u-länder som exporterar livsmedel. Det finns givetvis alla skäl att uppmuntra syd-syd-handel, men jordbrukshandeln mellan olika u-länder illustrerar också ett besvärligt dilemma: kan lågproduktiva bönder i fattiga länder konkurrera med ris från Thailand och Vietnam, soja från Brasilien eller kött från Argentina ens på den egna hemmamarknaden? Kommer en fortsatt ökning av de

allra fattigaste u-ländernas livsmedelsimport från medelinkomstländer i syd att ytterligare underminera inkomsterna för miljoner bondefamiljer och accelerera den återgång till självhushåll och marginalisering som är märkbar i många av de allra fattigaste länderna?

### **Prisutvecklingen på jordbruksprodukter - globala trender**

1980- och 90-talen kom att präglas av en kontinuerlig nedgång i världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter. Detta var delvis en följd av växande jordbrukssubventioner i i-länderna och åtföljande dumpning, men kraftiga produktivitetshöjningar i såväl i-länder som i flertalet medelinkomstländer bidrog också till en ökning av utbudet. Tillkomsten av ett par nya, betydande exportländer - till exempel Vietnams uppdykande som stor exportör av ris och kaffe i mitten av 1990-talet - hade också en markant inverkan på vissa delmarknader.

Tabell 2 visar prisutvecklingen för ett urval jordbruksprodukter som har stor betydelse på världsmarknaden. I många fall är u-länderna nettoexportörer - kakao, kaffe, jute, gummi, te, tobak med flera - och har därför drabbats av prisnedgångarna. I andra fall - främst spannmål och baslivsmedel - är de nettoimportörer, och man kan därför något schematiskt säga att stadsbefolkningen har tjänat på att importen har förbilligats samtidigt som de inhemska bönderna har utsatts för en tilltagande prispress.

Den usla prisutvecklingen på flertalet jordbruksprodukter har givetvis drabbat producenter i både syd och nord. Men skillnaderna är ändå stora eftersom priserna i EU, USA och Japan i stor utsträckning är isolerade från världsmarknadspriserna med hjälp av tullar och prisstöd. Bönderna i nord har också kunnat få viss kompensation i form av ökad produktivitet och ökade bidrag, under det att bönderna i de fattigaste länderna varken förmått öka produktionen eller fått statliga bidrag för att täcka förlusterna.

Utvecklingen inom förädlingsindustrin och distributionsledet har också medfört att den andel av priset i konsumentledet som tillfaller bonden har sjunkit.<sup>6</sup> För de jordbruksprodukter som säljs på världsmarknaden uppskattas producenternas andel av priset i detaljhandeln till mellan fyra och 28 procent för olika produkter.

Av konsumentpriset på till exempel bananer stannar bara tolv procent kvar i ursprungslandet, och endast två procent tillfaller arbetarna på bananplantagerna.

Koncentrationen till ett fåtal större företag har accelererat; till exempel upphandlas idag över 40 procent av världens kaffe av endast fyra företag, och 45 procent rostar av tre stora koncerner. Ett utmärkande drag i den globala jordbrukshandeln är att stora, transnationella företag upprättar kontrakt med de enskilda producenterna, något som kan vara gynnsamt för större producenter som kan garantera stabila leveranser och hög och jämn kvalitet men som inte påverkar flertalet småbönder.

En annan tendens som förstärker centraliseringen inom distributions- och förädlingsleden är den dramatiska ökningen av livsmedel som säljs via de stora varuhuskedjorna. I till exempel Latinamerika har dessa kedjors andel av livsmedelsförsäljningen ökat från mindre än 20 procent 1990 till hela 60 procent bara tio år senare<sup>7</sup>. Vad denna utveckling innebär för producenternas/böndernas priser är svårt att säga med säkerhet, men en tendens är att de stora varuhuskedjorna, liksom de transnationella förädlingsföretagen, föredrar att göra affärer med de större

producenterna. Parallellt med denna utveckling sker en snabb nedgång av betydelsen för traditionella lokala marknader där småbönder kunnat sälja sina överskott.

### **Handelshinder i nord**

Den för de allra fattigaste u-länderna mest destruktiva aspekten av i-ländernas handels- och jordbrukspolitik är den dumpning av livsmedelsöverskotten som har berörts ovan och som även diskuteras i uppsatsen *Internationell handel med jordbruksvaror, ekonomisk utveckling och EUs jordbrukspolitik* i denna bok. För medelinkomstländer med god exportpotential - till exempel Latinamerika eller Thailand - är handelshindren på våra hemmamarknader också ett allvarligt problem. Dessa handelshinder har drygt tio år av WTO-förhandlingar inte gjort mycket för att avhjälpa.

När jordbruket lyftes in i det internationella regelverket på handelspolitikens område i samband med bildandet av WTO 1995 uppfattades detta som ett löfte om en liberalisering av i-ländernas jordbrukshandel. Mycket litet har dock skett. Samtidigt som OECD-ländernas genomsnittliga tullskydd på industrivaror har sjunkit från 45 till fyra procent sedan andra världskriget ligger våra tullar på jordbruksprodukter fortfarande på drygt 60 procent, och är idag betydligt högre än i u-länderna.

Till detta ska läggas förekomsten av så kallade tulltoppar på ”känsliga” produkter som socker, mejeriprodukter och kött, där tullarna kan uppgå till ett par hundra procent. Ett handelshinder som slår direkt mot de fattiga ländernas förädlingsindustri är den så kallade tulleskaleringen, vilket innebär högre tullar på bearbetade varor - apelsinjuice, rostat kaffe, sylt och marmelad, mjölkpulver, med mera - än på de råvaror som varorna är gjorda av.

Vanligt förekommande är också skyddsklausuler, eller *safeguards*, som ger länder rätt att slå till med tullar om importpriserna sjunker (vilket är utmärkt för konsumenterna!) eller importvolymerna ökar kraftigt.

Moralen är att det u-land som verkligen lyckas utnyttja en tullförmån riskerar att förlora den. Tullfrihet gäller framför allt de MUL-länder som inte kan utnyttja handelsförmånerna eftersom de knappast har något att sälja.

I Sveriges politik för global utveckling (PGU) talas det ofta om koherens, eller samstämmighet. Men vad är det för koherens när den rika världen betalar miljarder för att bekämpa narkotikaodlingar i Latinamerika samtidigt som vi med vår handelspolitik ruinerar de bönder som försöker odla alternativa grödor?

### **Mat, makt och politiska dilemman**

På område efter område ser vi hur de rådande maktförhållandena i världen kommer till uttryck i den handels- och jordbrukspolitik som har förts i nord och i syd de senaste decennierna. Globalt avspeglas nords överläge i de internationella institutioner - WTO, IMF, Världsbanken med flera - som har ett avgörande inflytande över spelreglerna. Och 1900-talets sista årtionden präglades bland annat av de fattiga ländernas foglighet.

På det nationella planet har styrkeförhållandena i syd gynnat den urbana eliten snarare än den majoritet av befolkningen som försörjt sig på jordbruk. Bönder och bondeorganisationer har i regel saknat politisk makt och inflytande. Även här är uttryck som de fattigas foglighet berättigat.

I de länder som blivit starkt beroende av importerad mat finns det ett uppenbart politiskt dilemma. De starkaste påtryckningsgrupperna har sin förankring i städerna, och stadsbefolkningen vill ha fortsatt tillgång till billig importerad mat. Det finns en förståelig oro för att reformer av de rika ländernas jordbrukspolitik skulle medföra en allmän stegring av världsmarknadspriserna, och därmed dyrare mat. De u-länder som i dag är stora nettoimportörer av livsmedel skulle, på kort sikt, få vidkännas betydande påfrestningar.

En minskning av USAs och EUs jordbrukssubventioner och högre världsmarknadspriser på livsmedel skulle kunna utlösa demonstrationer i Paris - vi har vant oss vid TV-bilder på arga franska bönder som vräker ut tomater och håller ut vin i trakten av Eiffel-tornet - men också i Lagos, Dakar, Lusaka och Kairo.

En höjning av världsmarknadspriserna på livsmedel skulle, oavsett orsak, utgöra ett allvarligt hot mot många fattiga länders och människors livsmedelssäkerhet. De flesta u-länder som idag är nettoimportörer av mat skulle kunna bli självförsörjande, men det kan ta tid. Under en övergångsperiod behöver de stöd, kanske även i form av livsmedelshjälp.

De generösa utfästelser om ökat bistånd till livsmedelsimporterande u-länder i händelse av stigande världsmarknadspriser som gjorts av de rika länderna, bland annat i anslutning till WTO-förhandlingarna, måste infrias den dag frågan blir aktuell - dock med vederbörlig hänsyn till att livsmedelsbistånd inte får styras av kommersiella producentintressen i nord och användas för att slå undan benen på de fattiga ländernas egen jordbruksproduktion.

## **Ljusare framtid för bönder? Politiska och ekonomiska tendenser inför 2000-talet**

Föregående avsnitt har, misstänker jag, givit en mycket pessimistisk bild av maktförhållandena i världen och av framtidsutsikterna för en stor del av bönderna i syd. I fortsättningen kommer jag att lyfta fram ett något annorlunda perspektiv. Av skäl som sammanhänger både med politiska och ekonomiska faktorer tror jag att vi står inför en pendelsvängning som kan ha stor betydelse för jordbrukets roll i allmänhet och för utvecklingsländernas bönder i synnerhet. Att säga att det våras för bonden vore kanske att ta i, men jag tror och hoppas att vissa tendenser kan komma att visa sig bestående.

### **Politiska trender - minskad foglighet i syd och på landsbygden**

Kanske har jag fel, men jag tycker mig se vissa tecken på en minskad foglighet bland länderna i syd.

I vissa internationella fora kan man rentav tala om en ny stöddighet, vilken bland annat manifesterades på WTOs ministermöte i Cancún i september 2003. För första gången sedan de föga realistiska diskussionerna på 1970-talet om en ”ny ekonomisk världsordning”, då ”tredje världen” låtsades vara överens i sina krav, framträdde på den internationella arenan ett enat block av synnerligen heterogena utvecklingsländer.

Den överraskande alliansen i Cancún var en allians mellan länder med skenbart helt olika intressen. Här gjorde en rad tunga länder med Brasilien, Argentina, Indien, Kina, Mexiko och Sydafrika i spetsen gemensam sak med MUL-länderna, anförda av fyra fattiga bomullsproducerande länder i Västafrika vars viktigaste krav var ett



avskaffande av USAs bomullssubventioner och dumpning av bomull på världsmarknaden.

Budskapet i Cancún var entydigt: om inte de rika länderna gör allvar av sina gamla utfästelser om att reformera sin handels- och jordbrukspolitik vill inte vi vara med längre. Det kanske mest intressanta med u-landsalliansen var att även MUL-länder med mycket stor livsmedelsimport slöt upp bakom kraven på ett slopande av i-ländernas jordbrukssubventioner, trots att detta på kort sikt skulle kosta.

WTO-mötet i Hong Kong i december 2005 gav inte den utdelning på jordbruksområdet som syd hade hoppats, och det synliga resultatet av ministermötet i form av en urvattnad slutresolution tolkades allmänt som ett bakslag för u-länderna. Men trycket på i-länderna har ökat, och styrkeförhållandena i det globala handelspolitiska regelverket har fortsatt att förskjutas söderut och österut. Sakta, men dock. Och vissa utfästelser om tullfrihet för merparten av MUL-ländernas export till OECD-området gjordes i Hong Kong. Nord kan inte längre diktera villkoren, och på jordbruksområdet är frågan inte längre om, utan när, de mest groteska inslagen kommer att korrigeras.

Den nya stöddigheten märks även i regionala frihandelsdiskussioner, framför allt mellan USA och Latinamerika. I Latinamerika är det bönder som har varit pådrivande i kritiken mot det planerade allamerikanska frihandelsområdet.

Även i protesterna mot WTO har det varit bondeorganisationer från syd som varit de mest artikulerade. Som symbol snarare än som mäktig rörelse finns den globala småbonderörelsen *Via Campesina*, vars bildande häromåret kan ses som ett uttryck för bönders vilja att svara på globaliseringens utmaningar genom att själva organisera sig globalt. Och på flera håll har det vuxit fram bonderörelser som kräver reformer inte bara av världshandelssystemet utan även av de egna ländernas politik.

Man skall inte överdriva betydelsen av dessa nya rörelser, och i många länder i Latinamerika och Asien finns det historiska exempel på bondeorganisationers uppgång och fall. Dock finns det tecken på att jordbrukets roll börjar få en renässans även i Afrika; till exempel har ledarna för den afrikanska samarbetsorganisationen NEPAD antagit en rad resolutioner som manar till ett slut på försummandet av jordbruket. Den livsmedelskris som många afrikanska länder befinner sig i - och som förvärras av HIV/AIDS-katastrofen - har idag blivit så allvarlig att frågan om böndernas villkor äntligen börjar återfå sin rätta plats högt upp på dagordningen.

Även i internationella biståndskretsar uppmärksammas frågan alltmer, vilket avspeglas i olika policydokument på senare år som understryker behovet av att satsa på jordbruk och som gör tydliga kopplingar mellan FNs millenniemål och landsbygdsutveckling. Sent ska syndaren vakna, men dock...

Den allt starkare kritiken från syd mot OECD-ländernas handels- och jordbrukspolitik har också sin motsvarighet inom i-länderna själva. Motståndet mot reformer är fortfarande hårdnackat, framför allt i Frankrike, men revolten från europeiska skattebetalare och konsumenter mot EUs gemensamma jordbrukspolitik, CAP, växer sig allt starkare. Och vissa reformer har redan genomförts, såsom en sänkning av prisstöden, en frikoppling av delar av jordbruksstödet från produktionen och en överföring av pengar från produktionsstöd till vad som brukar kallas kollektiva nyttigheter, det vill säga öppna landskap, biologisk mångfald och levande landsbygd. Även om det är för tidigt att ta ut några segrar torde det finnas en stark opinion i

flertalet av EUs medlemsländer för att fortsätta att reformera CAP och att anpassa EUs interna priser till världsmarknadspriserna.

USAs handels- och jordbrukspolitik är på sikt kanske ett ännu större frågetecken än EUs. Ett orosmoln inför framtida handelspolitiska förhandlingar är USAs gigantiska underskott i sina utrikesaffärer. USAs upplåning för att täcka underskottet i bytesbalansen uppgår idag till svindlande 800 miljarder dollar årligen. Översatt i begripliga siffror innebär detta att utslaget på hela befolkningen kan en typisk amerikansk familj med två vuxna och två barn sägas låna nära 100 000 kronor om året av omvärlden! Det kan också uttryckas som att resten av världen subventionerar USAs ekonomi med ett belopp som motsvarar mer än tio års samlat utvecklingsbistånd för att bekämpa världsfattigdomen.

Så länge Kina och de andra stora överskottsländerna i Asien samt de stora oljeexportörerna fortsätter att acceptera amerikanska statspapper kan detta fortgå ett tag till, men bara ett tag; förr eller senare måste USA anpassa sin ekonomi, och detta kan inte ske utan räntehöjningar, en försvagning av dollarn och en lågkonjunktur. Det finns en risk för ökad protektionism i USA och populistiska utspel om ökat stöd åt landets bönder; det är tyvärr lätt att föreställa sig en kommande amerikansk presidentvalskampanj som utspelas mellan två kandidater som övertrumfar varandra i att skylla landets problem på omvärlden.

USAs växande ekonomiska obalanser torde dock vara en faktor som på sikt förstärker den nya stöddighet i syd (och öst) som kommenterats ovan. Relationerna mellan världens enda supermakt och borgenärsländer som Kina kan idag betecknas som ett slags finansiell terrorbalans, men USAs förmåga att diktera villkoren i de världsekonomiska spelreglerna lär komma att försvagas drastiskt inom en inte alltför avlägsen framtid.

### **Globala pristrender**

Sedan ett par år tillbaka har världsmarknadspriserna på flertalet råvaror stigit mer eller mindre kraftigt och bytesförhållandena, eller *terms of trade*, mellan råvaror och industrivaror har förbättrats för de förstnämnda. Starkast har prisuppgången varit på olja och metaller, men även för flertalet jordbruksråvaror har 1980- och 90-talens trend av sjunkande världsmarknadspriser brutits.

Givetvis kan ingen med säkerhet säga om denna uppgång i råvarupriser kommer att stå sig, men utsikterna på kort och medellång sikt är goda.

Vad gäller utvecklingen av olika u-länders bytesförhållanden, eller relationen mellan export- och importpriser, är det svårt att generalisera, och uppdelningen i syd och nord har föga relevans. Som vi sett tidigare är det till exempel helt fel att idag (men kanske inte i morgon) identifiera u-länder som grupp som livsmedelsexportörer. Länder som exporterar olja och/eller mineraler tillhör de stora vinnarna, liksom ett flertal medelinkomstländer i Latinamerika med en hög andel råvaruexport. Till förlorarna hör, förutom givetvis oljeimportörer, de u-länder som har en stor livsmedelsimport. Andra ”förlorare” återfinns bland några av de framgångsrika länderna i Ostasien som har fått se exportpriserna på till exempel elektroniska produkter sjunka kraftigt. De fallande priserna har dock mer än väl kompensats av dramatiska höjningar av produktivitet och exportvolym. <sup>9</sup>

Inom de enskilda länderna kan bönderna bli de stora vinnarna om dagens tendens håller i sig. På litet längre sikt är det troligt att den nuvarande utvecklingen med snabbt stigande produktivitet och fallande relativpriser inom industriproduktion och långsammare produktivitet utveckling inom jordbruket och successivt stigande matpriser blir bestående. Reformen av i-ländernas handels- och jordbrukspolitik verkar i samma riktning, det vill säga i riktning mot stigande världsmarknadspriser på mat. Om vi tillåts spekulera lite till är det fullt möjligt att världen kan stå inför mer eller mindre allvarliga försörjningskriser inom en inte alltför avlägsen framtid.

### **Kommer Malthus att få rätt en dag?**

Den gamle pessimisten Malthus, som i slutet av 1700-talet förutspådde att det skulle bli mycket svårt att öka per capita-tillgången på livsmedel om befolkningen steg utöver den miljard människor som då befolkade jorden, hade grovt fel i sin statistiska syn på våra möjligheter att öka den globala livsmedelsproduktionen. Sant är att den areal som kan odlas upp på jorden är begränsad - och också, vilket Malthus inte nämnde, sjunkande, givet omfattande jorderosion samt vår fortgående urbanisering, asfaltering och ianspråktagande av odlingsbar mark för andra ändamål än att framställa mat - men den främsta källan till ökad matproduktion är förbättrade produktionsmetoder och utsäden. Av den totala ökningen av jordens livsmedelsproduktion de senaste fyrtio åren har mer än tre fjärdedelar härrört från ökad produktivitet, mätt i avkastning per ytenhet.

Att de olyckskorpar som i Malthus efterföljd varnat för globala livsmedelskriser har haft grundligt fel hittills säger dock inte att de måste ha fel även i framtiden. Jordens möjligheter att försörja en växande befolkning är enorma - men ändock begränsade, så långt hade Malthus rätt. Det finns insiktsfulla bedömare som varnar för risken för allvarliga försörjningskriser inom de närmaste decennierna. En kombination av samverkande ekonomiska och ekologiska hot kastar sin slagskugga över jordens framtida livsmedelsförsörjning. Bland de ekonomiska orosmoln som ofta framhålls i debatten kan nämnas:

- de sjunkande spannmålslagren i världen de senaste åren som, i händelse av fetslagna skördar i ett fåtal nyckelländer, riskerar att utlösa kraftigt stigande världsmarknadspriser och akuta försörjningsproblem i många utvecklingsländer;
- det råvarufattiga Ost- och Sydasiens exceptionella tillväxt ser inte ut att mattas av, och länder som Kina dammsuger idag världen i sin jakt på råvaror, inklusive många jordbruksprodukter. Även länder som Iran och Egypten har kraftigt ökat sin livsmedelsimport (liksom Irak, av välkända och speciella skäl). Inte minst utvecklingen i Kina, som om inte alltför många år antas blir världens dominerande livsmedelsimportör, kommer att spela en viktig roll för den framtida globala försörjningsbalansen på livsmedelsområdet;
- risken för fortsatt kraftigt stigande oljepriser som på ett varaktigt sätt hotar lönsamheten i mycket av den energi-, transport- och kemikalieintensiva produktion som de senaste decennierna svarat för merparten av produktionsökningen på livsmedel;
- den ökande konkurrensen om jordbruksmark från den odling av biobränslen som blir alltmer lönsam i takt med att oljepriserna stiger;

- det faktum att förändrade konsumtionsmönster, som illustreras av den snabba ökningen av köttkonsumtion i länder med stigande inkomster, ställer växande krav på världens jord- och vattentillgångar.

Till de många miljöproblem som också är en källa till oro vad gäller jordens framtida livsmedelsförsörjning kan nämnas:

- sjunkande grundvattennivåer och en förvärrad brist på sötvattenresurser i ett stort antal länder och regioner som Kina, Mellanöstern och Nordafrika, delar av Afrika söder om Sahara och Centralasien;
- omfattande miljöproblem, såsom jorderosion och förgiftning av jord- och vattenresurser, bland annat till följd av kemikaliseringen av jordbruket, växande industriutsläpp och gigantiska avfallsproblem, inte minst i många av jordens medelinkomstländer i Asien, Latinamerika och forna Sovjetunionen;
- långsiktiga klimatförändringar som kan medföra kraftiga förändringar i nederbörds- och odlingsbetingelser och öka risken för naturkatastrofer som torka, cykloner och över-svämningar i både nord och syd.

### **Ett mer optimistiskt framtidsscenario**

Låt oss hoppas att inget av alla tänkbara katastrofscenarier, med dramatiska prischocker och allvarliga försörjningsproblem för fattiga länder och människor, blir verklighet. En rimlig tolkning av tidens tecken är då att vi, av en rad olika politiska och ekonomiska orsaker, går mot successivt stigande priser på livsmedel.

Stigande livsmedelspriser är, på det hela taget, goda nyheter för världens bönder, även om några av faktorerna på utbudssidan - såsom höjda kostnader för olja, transporter och konstgödsel och sjunkande sötvattenstillgångar - givetvis innebär påfrestningar för många producenter.

Höjda livsmedelspriser påskyndar den omläggning av den ekonomiska politiken som sedan länge framstått som nödvändig i många av de fattigaste länderna, framför allt i Afrika söder om Sahara. Ökad självförsörjningsgrad på livsmedel - importsubstitution, men nu på livsmedelsområdet - blir ett centralt utvecklingsmål.

För många småbönder har den tekniska utvecklingen, med mobiltelefoner med trådlöst internet alltmer tillgängliga på landsbygden, förbättrat förhandlingspositionen gentemot de uppköpare som tidigare utnyttjat böndernas underläge. För en billig penning kan även många fattiga och illitterata bönder nu informera sig om aktuella marknadspriser och alternativa uppköpare.

De stigande kostnaderna på energi och transporter bidrar till att förstärka konkurrenskraften hos de enskilda ländernas egna bönder. Lokalt producerade livsmedel får en renässans - inte bara i Tanzania och Zambia utan även i Sverige. Detsamma gäller ekologiskt odlad mat. De absurda mönster som årtionden av billig olja och snedvridna subventioner bidragit till att skapa inom den globala livsmedelshandeln, och som exemplifieras av de rika ländernas klappjakt på proteinrikt kraftfoder till sina egna djurfabriker (se till exempel uppsatsen *Hur svensk är en svensk ko?* i denna bok) blir allt mindre lönsamma, vilket bidrar till en hälsosam differentiering av jordbruket i de u-länder som satsat på monokulturer baserade på export av soja och palmolja till europeiska kor och grisar.

Världsbanken och andra mäktiga institutioner inser så småningom att ett uppnående av millenniemålen förutsätter att de fattiga på landsbygden ges ökat stöd. Även svenska UD och Sida är lyhörda för de nya signalerna från Washington, om än med viss eftersläpning, och förstärker sin kapacitet inom jordbruk och landsbygdsutveckling, områden som länge varit eftersatta.

I WTO-förhandlingarna, liksom i de regionala frihandelsavtalen, släpper de rika länderna alla krav på att utvecklingsländerna ska tvingas öppna sina hemmamarknader för matimport. De länder som så önskar ska kunna fortsätta att göra som vi själva gjorde, det vill säga ge ett visst gränsskydd för de egna bönderna.

I OECD-länderna upptäcker man att en gradvis minskning av tullskydd och prisstöd, i kombination med en övergång till stödformer uteslutande riktade till småbönder i marginella jordbruksområden och för ett bevarande av miljö- och kulturvärden, inte alls medför ruin för det egna landets jordbruk. De stigande livsmedelspriserna på både hemmamarknad och världsmarknad hjälper till att minska effekterna, men kanske viktigast av allt är insikten om att de gigantiska jordbrukssubventioner som betalats ut framför allt hade gått till regioner och bönder med alldeles strålande konkurrensfördelar och som klarar sig utmärkt utan stöd.

I Sverige växer det fram en nisch för biobränslen som i spåren av höjda oljepriser och teknisk utveckling ger god lönsamhet även i regioner med svaga förutsättningar för spannmålsodling. En annan sektor som får ett starkt uppsving är hästuppfödning som trots - eller, menar många, tack vare - friheten från EUs regelverk och subventioner redan på 1990-talet utvecklades till den mest dynamiska sektorn inom svenskt lantbruk.

Med den nya jordbrukspolitiken ges också yngre jordbrukare en chans att etablera sig utan att ha behövt ärva gårdarna. Det faktum att så mycket av de tidigare subventionerna inom CAP hade kapitaliserats i form av höga priser på jordbruksmark och arrenden hade försvårat all nyetablering och bidragit till en tilltagande förgubbning av EUs jordbrukare. De kraftiga prisfall på jordbruksmark och arrenden som följde på avskaffandet av en rad olika EU-subventioner - och som delvis var en följd av de europeiska bondeorganisationernas överdrivna skrämselfpropaganda om en nära förestående kollaps för hela jordbruksnäringen - ger en skjuts åt unga människor som vill satsa på jordbruk.

I både nord och syd uppstår omställningsproblem som bland annat tar sig uttryck i konkurser inom agroindustrin i nord och hungerkravaller i vissa storstäder i Afrika. Den urbana medelklassen i många länder i Afrika, Asien och Centralamerika är periodvis i uppror sedan priset på importerat vetebröd mer än tredubblats i reala termer mellan åren 2005 och 2020.

FN och olika biståndsgivare gör allvar av sina utfästelser att med riktat och temporärt bistånd lindra konsekvenserna av stigande matpriser för de mest utsatta människorna i de fattiga länder som varit stora livsmedelsimportörer. Dessa länder har dock blivit successivt färre, och ingen politisk kraft av betydelse i nord eller syd kräver en återgång till den handels- och jordbrukspolitik som dominerade åren 1970-2010 - den period som samtidens agrarhistoriker kommit att döpa till ”de galna decennierna”.

## Noter och referenser

1. Jag kommer i denna uppsats att för enkelhetens skull använda begreppen ”nord” och ”syd” och ”i-länder” och ”u-länder” trots att jag egentligen inte tycker att den bipolära värld som dessa motsatspar ger uttryck för är träffande. Alternativen, till exempel att tala om höginkomstländer, medelinkomstländer, låginkomstländer och minst utvecklade länder, ger en bättre bild av tillståndet i världen, men är betydligt krångligare.
2. Se FAO, The State of Agricultural Commodity Markets 2004, kapitel 1, för siffror och diagram.
3. Siffrorna i detta avsnitt är hämtade från UNCTAD, Trade and Development Report 2005, Tabell 4.9.
5. Siffror i detta avsnitt är hämtade från FAOs databas <http://apps.fao.org>
6. För en intressant diskussion, se FAO The State of Agricultural Commodity Markets 2004, s. 300 ff. FAOs analys betonar dock att alla försök att skatta böndernas andel i the food value chain, och denna andels utveckling över tiden, är förenade med stor osäkerhet.
7. FAO 2004, s. 31
9. Exemplet illustrerar faran med att använda terms of trade som indikator på hur prisvariationer påverkar nyttan med utrikeshandel. De allra största förlorarna när det gäller exportpriser är de länder som har en stor andel personatorer och liknande produkter i sin export. Men om priserna faller med tio procent samtidigt som exportvolymen fördubblas vartannat år finns det knappast någon anledning att beklaga sig.

## Litteratur

- FAO (Food and Agriculture Organization), ”The State of Food and Agriculture 2001”, Rom 2001
- FAO, ”Committee on World Food Security 2001”, Rom 2001
- FAO, ”The State of Agricultural Commodity Markets 2004”, Rom 2004
- IFAD (International Fund for Agricultural Development), ”Rural Poverty Report 2001”, Oxford University Press, Oxford 2001
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), ”Trade and Development Report 2005”, New York och Genève 2005
- de Vylder, Stefan, ”För mycket mat - eller för litet?”, Kamratposten årgång 92, nr. 4, mars 1983

## Figurtexter

- Tabell 1. Jordbrukets andel av inkomster är genomgående betydligt lägre än dess andel av sysselsättningen. Källa: FAO, Committee on World Food Security, 2001
- Tabell 2. Prisutvecklingen på världsmarknaden i reala termer på ett urval jordbruksprodukter åren 1961-63, 1981-83 och 2001-2002.  
Index 1961-63 = 100 (för kaffe, majs och socker 1971-73 = 100).  
i.u. = igen uppgift.  
Källa: Baserat på FAO The State of Agricultural Commodity Markets 2004, table 1, s.38.