

IS DIT DE NIEUWE KOLONISERING?

Buitenlandse investeringen in landbouwgrond
in de ontwikkelingslanden



International Food Policy Research Institute
The Economist
(Vertaling Emiel Vervliet)

MO* PAPER

nummer 32 – juli 2009

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. 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 (onderwerp: alert)

Redactieraad MO*papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Els Keytsmans (Oxfam-Wereldwinkels), Hans Vandewater (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Jo Verweken (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur), Koen Vlassenroot (Universiteit Gent).

Het *International Food Policy Research Institute* is een niet-gouvernementele organisatie die de steun geniet van CGIAR, de *Consultative Group on International Agricultural Research*. CGIAR is zelf een alliantie van meer dan zestig regeringen, particuliere organisaties en stichtingen en internationale en regionale organisaties. De missie van CGIAR en IFPRI: 'streven naar duurzame voedselzekerheid en vermindering van de armoede in de ontwikkelingslanden door wetenschappelijk onderzoek in landbouw, veeteelt, visvangst en beheer van natuurlijke rijkdommen'. IFPRI heeft zijn hoofdkantoor in Washington en heeft verder ook kantoren in China, Ethiopië, Ghana, India, Italië, Nigeria, Oeganda en Senegal.

Emiel Vervliet is hoofdredacteur van de MO* papers en docent aan de Sociale Hogeschool van Heverlee.

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

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

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

[inleiding]

Begin 2009 organiseerde de koning van Saoedi-Arabië een plechtigheid ter gelegenheid van de aankomst van de eerste rijst die geoogst was in het kader van het 'Koning Abdullah Initiatief voor Landbouwinvesteringen in het Buitenland'. De rijst kwam uit Ethiopië, waar de Saoedi's honderd miljoen dollar hebben geïnvesteerd in de productie van graan, gerst en rijst op gronden die de Ethiopische regering ter beschikking stelt. De investeerders krijgen de eerste jaren belastingvrijstelling en de toelating om de volledige oogst uit te voeren. Ironisch genoeg geeft het Wereldvoedselprogramma van de VN van zijn kant ongeveer hetzelfde bedrag uit (116 miljoen dollar) om tussen 2007 en 2011 ongeveer 230.000 ton voedselhulp aan Ethiopië te financieren. Zonder die hulp zouden 4,6 miljoen Ethiopiërs honger lijden of ondervoed blijven.

Het Saoedische initiatief is een voorbeeld van een nieuwe, belangrijke maar omstreden trend in arme ontwikkelingslanden. Landen die kapitaal exporteren maar voedsel invoeren, gaan hun landbouwproductie 'uitbesteden' aan landen met weinig kapitaal maar veel grond. In plaats van voedsel te kopen op de wereldmarkt, kopen of huren regeringen of bedrijven met politieke vrienden en veel invloed landbouwgrond in het buitenland, waarop ze voedsel produceren en naar het moederland verscheppen.

Verdedigers van deze deals beweren dat op die manier nieuwe zaden, technieken en financiële middelen ter beschikking komen in de arme landen, waar de landbouw al tientallen jaren lang lijdt onder een rampzalig tekort aan investeringen. Maar critici bestempelen de deals als *land grabs*, wat we misschien het best kunnen vertalen als 'inbeslagneming van grond'. Zij zeggen dat deze projecten geïsoleerde eilanden in de landbouw en economie van de gastlanden zullen blijven en dat ze arme boeren zullen verdrijven van gronden die ze al generaties lang bewerkt hebben. Zeker is in elk geval dat het hier gaat om grote en controversiële projecten. Een goede reden om waakzaam te zijn!

Het *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) publiceerde in april 2009 de paper: 'Land grabbing by Foreign Investors in Developing Countries – Risks and Opportunities'.

In mei van dit jaar verscheen in het Britse weekblad *The Economist* een artikel over hetzelfde thema. Na een overzicht van het IFPRI-rapport brengen we hier ook een samenvatting van dat artikel.





TRANSACTIES MET GROND IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Een van de tot nu toe minder in het oog springende effecten van de stijging van de voedselprijzen in 2007-2008 is de toename van het aantal projecten waarbij arme ontwikkelingslanden landbouwgrond verhuren of verkopen aan rijkere landen die hun voedselbevoorrading willen veiligstellen. Door de toenemende druk op de natuurlijke hulpbronnen, watertekorten, exportbeperkingen bij belangrijke producenten van voedsel en een toenemend gebrek aan vertrouwen in de werking van regionale en nationale landbouwmarkten, zien landen met een tekort aan land en water zich immers gedwongen om alternatieve wegen te zoeken om voedsel te produceren. Deze 'transacties' met land dragen in principe de mogelijkheid in zich om te leiden tot supernoodzakelijke investeringen in de landbouw en plattelandsontwikkeling in arme ontwikkelingslanden. Maar ze roepen ook vragen op over de impact op de lokale bevolking, die het gevaar loopt de toegang tot en de controle over gronden te verliezen die voor haar levensbelangrijk zijn. Het is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat deze deals in landbouwgrond en de voorwaarden waaronder zij plaatsvinden, zo verlopen dat de nadelen beperkt blijven en dat de mogelijke voordelen voor alle betrokken partijen ook daadwerkelijk tot stand komen.

Voedselinvoerende landen met beperkte grond- en watervoorraden maar een overvloed aan kapitaal, zoals de Arabische landen rond de Perzische Golf, lopen voorop in deze nieuwe golf van investeringen in de ontwikkelingslanden. Daarnaast zijn ook landen met een grote bevolking en mogelijke problemen met de voedselvoorziening, zoals China, Zuid-Korea en India, op zoek naar mogelijkheden om voedsel te produceren in het buitenland. Zij richten hun investeringen op ontwikkelingslanden met lage productiekosten en grote voorraden van land en water. Andere factoren die deze investeringen beïnvloeden, zijn de geografische nabijheid van de landen waarin ze investeren en de aanwezigheid van de noodzakelijke klimatologische voorwaarden om de gewenste basisvoedselproducten te produceren. Naast deze zoektocht naar grond voor voedsel zijn sommige landen ook op zoek naar grond om grondstoffen voor biobrandstoffen te verbouwen.

De onderhandelingen verlopen tussen regeringen of via de tussenkomst van staatsbedrijven of publiek-private partnerschappen. Op die manier zijn al heel wat deals gesloten voor het huren, aankopen of in concessie geven van vruchtbare grond. De omvang en de voorwaarden van de contracten kunnen sterk uiteenlopen. Sommige overeenkomsten voorzien geen directe aankoop of huur van grond, maar zijn gericht op het verzekeren van voedselleveringen via contractlandbouw en investeringen in infrastructuur voor het platteland of specifiek voor de landbouw, zoals wegen en irrigatiesystemen.

De voorbije decennia was de inbeslagneming van grond in andere landen voornamelijk geïnspireerd door het winststreven van privéondernemingen en vooral gericht op typische tropische gewassen, veel meer dan op basisvoedselproducten. Maar China begon tien jaar geleden al met het huren van land voor voedselproductie in Cuba en Mexico en zoekt verder naar nieuwe wegen om zijn immense bevolking te voeden. De recente internationale transacties zijn deels een gevolg van veranderingen in de waardebeoordeling van grond en water. Hogere prijzen voor landbouwproducten leiden meestal tot hogere prijzen voor de landbouwgrond, omdat de waarde van de grond stijgt wanneer de verwachte opbrengst van de productie per oppervlakte-eenheid de hoogte ingaat. Door de stijging van de voedselprijzen zijn gronden en watervoorraden dus inderdaad meer waard geworden. In 2007 stegen de prijzen van landbouwgrond in Brazilië met 17 procent, in Polen met 31 procent en in het Midwesten van de Verenigde Staten met 15 procent. In veel landen worden de beschikbare watervoorraden nu bijna volledig benut, terwijl de vraag naar water vanuit de landbouw de komende jaren drastisch zal stijgen.

REACTIES

Hoewel bijkomende investeringen in de landbouw in ontwikkelingslanden in principe positief kunnen zijn, hebben de omvang van deze trend, de voorwaarden en de snelheid van de inbeslagneming van grond in verschillende landen toch tot reacties geleid. Volgens sommige persberichten hebben de Filipijnen een overeenkomst met China geblokkeerd, omdat het land zich ernstig zorgen maakte over de voorwaarden en de wettelijkheid van het contract en ook over de impact op de lokale voedselzekerheid. Mozambique heeft zich verzet tegen de immigratie en vestiging van duizenden Chinese landarbeiders, omdat dit ten koste zou gaan van de werkgelegenheid van lokale arbeidskrachten bij de nieuwe landbouwinvesteringen. In Madagaskar leidden de onderhandelingen met het Zuid-Koreaanse Daewoo Logistics Corporation over de huur van 1,3 miljoen hectare grond voor de teelt van maïs en oliepalmen in 2009 tot politieke onrust en de val van de regering (voor een goed begrip: 1,3 miljoen hectare is gelijk aan 13.000 vierkante kilometer of meer dan 40 procent van België – nvdr.).

Op basis van persberichten is het mogelijk om enig zicht te krijgen op deze nieuwe trend, maar precieze details over de status van de overeenkomsten, de oppervlakten die worden aangekocht of gehuurd en de geïnvesteerde bedragen blijven nog vaak in het schemerduister gehuld. Precieze informatie over individuele transacties is schaars en sommige bronnen spreken elkaar tegen. Dit gebrek aan doorzichtigheid belemmert de betrokkenheid van de lokale bevolking en van de civiele samenleving bij de onderhandelingen. Het zorgt er ook voor dat de plaatselijke bevolking niet voldoende

mogelijkheden heeft om een antwoord te vinden op deze nieuwe uitdagingen of om de kansen te grijpen die zich eventueel voordoen. De tabel bevat enkele voorbeelden van transacties en is gebaseerd op internationale persberichten.

Land van herkomst van de investering	Land van bestemming van de investering	Oppervlakte van de deal (in hectare)	Huidige status van het project	Bron
Bahrein	Filipijnen	10.00	overeenkomst getekend	Bahrein News Agency, februari 2009
China (overheid + privé)	Filipijnen	1.240.000	overeenkomst geblokkeerd	The Inquirer, januari 2009
Jordanië	Soedan	25.000	overeenkomst getekend	Jordan Times, november 2008
Libië	Oekraïne	250.000	overeenkomst getekend	The Guardian, november 2008
Qatar	Kenia	40.000	overeenkomst getekend	Daily Nation, januari 2009
Saoedi-Arabië	Tanzania	500.000	vraag van Saoedi-Arabië	Reuters Africa, april 2009
Zuid-Korea (overheid + privé)	Soedan	690.000	overeenkomst getekend	Korea Times, juni 2008
Verenigde Arabische Emiraten (overheid + privé)	Pakistan	324.000	overeenkomst in uitvoering	The Economist, mei 2008





DE ARGUMENTEN VAN VOOR- EN TEGENSTANDERS

Gezien de veranderingen in de wereldwijde economische context, is het duidelijk dat meer investeringen in de landbouw en in plattelandsontwikkeling nodig zijn. Omdat de regeringen van de meeste ontwikkelingslanden niet de middelen hebben om hiervoor het nodige kapitaal te voorzien, kunnen grootschalige projecten met buitenlands kapitaal een oplossing lijken. De voorstanders van deze investeringen verwijzen naar de mogelijke voordelen, zoals het scheppen van arbeidsplaatsen in de landbouw en in aanverwante activiteiten, de ontwikkeling van de infrastructuur op het platteland en verbeteringen die de armoede terugdringen, in bijvoorbeeld het onderwijs en lokale gezondheidsvoorzieningen. Andere mogelijke positieve neveneffecten zijn de toegang tot nieuwe landbouwtechnologieën en -methodes en in de toekomst ook een grotere stabiliteit van de landbouwprijzen en een verhoging van de productie van voedselgrondstoffen, die zowel de nationale verbruikers als het buitenland ten goede komt.

Andere commentatoren zien echter weinig redenen voor dat optimisme en wijzen vooral op de gevaren voor de levensomstandigheden van de bevolking in de arme ontwikkelingslanden en voor de ecologische duurzaamheid. Het klopt dat sommige contracten investeringen in plattelandinfrastructuur voorzien, maar de transacties zijn niet gesloten op basis van gelijkheid tussen de investeerder en de lokale gemeenschappen. Het machtsevenwicht is verstoord in het voordeel van de buitenlandse investeerder, zeker wanneer die de steun krijgt van de lokale regering en de plaatselijke elite. Kleine boeren die van hun land worden verdreven, kunnen geen evenwichtig akkoord sluiten met machtige nationale en internationale actoren. En als zou blijken dat de investeerder zijn beloften om banen en lokale infrastructuur te voorzien niet nakomt, kunnen zij al evenmin respect afdwingen voor de gemaakte afspraken.

In sommige gevallen worden de overeenkomsten verdedigd met het argument dat de grond waarop de buitenlandse investeerder beslag legt, voordien 'onproductief' was

of 'onderbenut' bleef. In de meeste gevallen klopt dat niet en is de grond toch in gebruik, dikwijls van arme boeren die er hun vee laten grazen, hout voor huishoudelijk gebruik verzamelen of geneeskrachtige planten zoeken. Dit gebruik van de grond wordt in de officiële kosten-batenanalyses ondergewaardeerd, omdat de opbrengst ervan niet op de markt komt. Maar voor de armen biedt deze grond een reëel voordeel en vormt hij de basis van hun levensonderhoud. De inbeslagneming van grote oppervlakten grond brengt de precaire levensomstandigheden van arme mensen verder in gevaar, omdat ze daardoor grond verliezen die fungeerde als een soort vangnet.

Om de ongelijkheid en het machtsonevenwicht te corrigeren, zijn sterke organisaties voor collectieve actie nodig. Die kunnen kleine boeren hefboomen bieden om hun stem te laten horen en om te onderhandelen over betere voorwaarden met de andere, machtigere actoren. Onderzoek van het beheer van de natuurlijke rijkdommen en van de marketing door kleine boeren heeft aangetoond dat de armen de machtsverhoudingen effectief in hun voordeel kunnen beïnvloeden. In het geval van de inbeslagneming van grond kunnen zij daardoor essentiële mogelijkheden voor hun levensonderhoud behouden. Hun acties kunnen nog doeltreffender worden als de bredere civiele samenleving zich achter de eisen van de arme boeren schaaft.

De voordelen voor de lokale gemeenschap hangen ook af van de kenmerken en het beheer van de projecten. Eén uiterste is het gebruik van grond voor grootschalige boerderijen of plantages die worden gerund door buitenlandse arbeidskrachten. De lokale boeren verliezen dan hun grondrechten en er ontstaat weinig of geen werkgelegenheid voor de bevolking. Deze projecten stuiten op de meeste weerstand. Maar er zijn ook andere situaties mogelijk. Contractlandbouw, waarbij de boeren bepaalde gewassen planten, onderhouden en oogsten voor een opdrachtgever, is een vorm van buitenlandse investering die de boeren ten goede komt en tegelijk investeringsmogelijkheden biedt voor de privésector. In dat geval krijgen de kleine boeren de beschikking over zaden en meststoffen, technische bijstand en krediet door bemiddeling van binnen- of buitenlandse investeerders. Ze verbinden zich ertoe hun productie te verkopen aan de leveranciers van die inputs en de kosten van de inputs worden van de verkoopprijs afgetrokken. Die benadering houdt rekening met de mogelijke negatieve effecten van grootschalige inbeslagneming van grond voor kleine lokale boeren en scheidt win-winsituaties voor alle partijen.

De vraag naar grond en water is niet enkel over de grenzen heen maar ook binnen landen toegenomen. Deze druk op de lokale of nationale markt voor landbouwgrond kan ook tot meer ongelijkheid leiden, wanneer de eigendomsrechten van de kleine boeren niet precies zijn vastgelegd en het juridisch systeem te zwak ontwikkeld is om hun de nodige bescherming van hun rechten te bieden. Tot nu toe is er over deze binnenlandse inbeslagneming van grond zo mogelijk nog minder bekend. Deze trend moet dan ook beter opgevolgd worden. Er is in elk geval nood aan een betere registratie van het eigenaarschap van de gronden (kadaster) en een beleid ter bescherming van de eigendomsrechten.

Het ecologisch beheer van de grond en de watervoorraden die zijn voorzien voor de contractlandbouw of verhuring aan buitenlandse investeerders, is een ander belangrijk aspect. Intensieve landbouw kan een bedreiging vormen voor de biodiversiteit, de koolstofbalans van de landbouw en het behoud van water- en grondvoorraden. Het opzetten van een monocultuur op terreinen die voordien bos of woeste weidegrond waren, vermindert de diversiteit van fauna en flora en beïnvloedt de koolstofproductie

en -opslag zowel boven als onder de grond. Veel tropische gronden zijn niet geschikt voor intensief gebruik. In andere gevallen is er te weinig water voor intensieve landbouw. Die beperkingen kunnen voor een deel gecompenseerd worden door het gebruik van meststoffen en irrigatie. Maar intensieve landbouw blijft een bedreiging vormen voor duurzaam grondgebruik op lange termijn, door verzilting, erosie of uitputting van de watervoorraden. Dergelijke problemen zullen vooral optreden wanneer de externe investeerders hoofdzakelijk winst op korte termijn beogen of de lokale ecologie niet kennen. Irrigatie op de grond van buitenlandse investeerders kan leiden tot watertekorten bij andere boeren in de regio en het overmatig gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en meststoffen kan de kwaliteit van het grondwater en de rivieren aantasten. Buitenlandse investeerders met een overeenkomst voor een beperkte duur zullen weinig geneigd zijn om de duurzaamheid op lange termijn in te schatten of parallellen te zoeken tussen de eigen belangen en die van de lokale boeren. Daarom zijn grondige analyses van de ecologische impact nodig, niet enkel op lokaal vlak maar ook met betrekking tot de kwaliteit van de grond en het water, de productie van broeikasgassen en de biodiversiteit in een ruimer gebied. Huurovereenkomsten voor grond moeten ook clausules bevatten die verzekeren dat de productie op duurzame manier zal georganiseerd worden.



VAN DE NOOD EEN DEUGD MAKEN: ZORGEN VOOR WIN-WINSITUATIES

Om de bedreigingen van dergelijke projecten te milderen en te garanderen dat de potentiële voordelen ervan effectief benut worden, is een tweesporenbeleid nodig. Enerzijds moeten de bedreigingen onder controle gehouden worden door gedragsregels voor gastregeringen en buitenlandse investeerders. Anderzijds kunnen de potentiële voordelen er komen door een aangepast beleid in de landen waar de buitenlandse investeringen plaatsvinden.

Internationale gedragsregels

De belangrijkste elementen voor een gedragscode voor de inbeslagneming van grond door buitenlandse investeerders zijn:

- **Transparantie van de onderhandelingen** – De lokale eigenaars van de grond moeten op de hoogte gehouden en betrokken worden bij lopende onderhandelingen. Hun keuze moet vrij en goed geïnformeerd zijn. Bijzondere inspanningen zijn nodig voor de bescherming van de rechten van inheemse volkeren en andere achtergestelde etnische groepen. De media en de civiele samenleving kunnen een grote rol spelen bij het verspreiden van informatie aan de bevolking.

- Respect voor de bestaande eigendomsrechten, ook voor traditionele en collectieve rechten – Eigenaars die gronden verliezen, moeten een compensatie krijgen waardoor ze verder kunnen leven en werken op het niveau dat zij hadden bereikt. De normen van de Wereldcommissie voor Stuwdammen zijn een voorbeeld van zo een beleid.
- Evenwichtige verdeling van de opbrengsten – Lokale gemeenschappen mogen geen verlies lijden door de komst van buitenlandse investeerders. Het valt te verkiezen om gedurende langere tijd een huursom te betalen boven een eenmalige financiële schadeloosstelling, omdat de huur een blijvende inkomensstroom verzekert. Contractlandbouw of productie op bestelling zijn nog beter, omdat de kleine boeren dan de controle over de grond behouden en de buitenlandse investeerder toch zeker is van levering. Er zijn maatregelen nodig om de naleving van overeenkomsten over compensaties te verzekeren.
- Ecologische duurzaamheid – Zorgvuldige impactstudies zijn nodig om de uitputting van de grond, het verlies aan biodiversiteit, de toename van de uitstoot van broeikasgassen en aanzienlijke verliezen van watervoorraden voor andere menselijke of ecologische toepassingen te voorkomen.
- Respect voor nationale prioriteiten – Als de nationale voedselveiligheid bedreigd wordt, bijvoorbeeld in geval van ernstige droogte, moet de bevoorrading van de nationale markt voorrang krijgen. Buitenlandse investeerders hebben niet het recht om voedsel uit te voeren tijdens een acute nationale voedselcrisis

Internationale gedragsregels zoals deze mogen niet enkel bestaan uit algemene bepalingen zonder gevolgen in de realiteit, maar moeten ook 'tanden hebben'. De institutionele regels kunnen dezelfde vorm aannemen als de internationale afspraken en regels die de voorbije tien jaar zijn goedgekeurd om corruptie in de context van buitenlandse investeringen te voorkomen. Niet-gouvernementele organisaties als *Transparency International* voerden actie om het betalen van smeergeld strafbaar te maken in het moederland van de investeerder (meestal een lidstaat van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling – OESO) en niet enkel in het land waar het smeergeld betaald wordt. Intussen zijn in de meeste OESO-lidstaten dergelijke wetten van kracht. Gedragsregels voor inbeslagneming van grond moeten op dezelfde wijze berusten op internationale overeenkomsten en wetten die overal van kracht zijn. Dus niet enkel in de landen waar de investeringen gebeuren, omdat de juridische instellingen en mechanismen om de wet toe te passen daar dikwijls zwak ontwikkeld zijn, maar ook in de landen waar de buitenlandse investeerders vandaan komen.

Beleid in het gastland

De tweede pijler van het tweesporenbeleid bestaat in het realiseren van de potentiële voordelen van de projecten in het gastland door het versterken van de plaatselijke instellingen en procedures. De gastlanden moeten het investeringsklimaat verbeteren door een duidelijke wetgeving en door de handhaving van die wetten. Ze moeten hun beleid inzake investeringssteun, markten, technologie en plattelandsinfrastructuur baseren op wetenschappelijke inzichten; contractlandbouw door kleine boeren vergemakkelijken; informatiesystemen opzetten die de boeren inlichten over interessante afzetmogelijkheden en ondersteunende maatregelen bieden die de boeren vlot toegang geven tot kennis, dienstverlening en kredieten.

De buitenlandse investeringen in de landbouw in ontwikkelingslanden zijn op gang gebracht door de voedselcrisis en de instabiliteit op de markten voor voedsel. Dat heeft bij importlanden het vertrouwen in de werking van de markten ondermijnd. Door de combinatie van internationale gedragsregels en een beter nationaal beleid kunnen deze investeringen voor alle betrokkenen een positieve impact hebben en tot win-situaties leiden. Door de buitenlandse investeringen kan een overdracht van technologie op gang komen en kunnen de instellingen van het gastland versterkt worden, waardoor de productiviteit van de investeringen nog kan toenemen. Op lange termijn kunnen de buitenlandse investeringen hun 'eilandkarakter' overstijgen en kan een gediversifieerde handelsrelatie ontstaan die verder gaat dan de relatief geïsoleerde stromen die nu voortkomen uit de inbeslagneming van grond. Dat kan leiden tot meer rust en evenwicht in een instabiel wereldwijd voedselsysteem.



BESLUIT

Buitenlandse investeerders kunnen fundamentele hulpbronnen leveren die nodig zijn voor het verbeteren van de levensomstandigheden van kleine boeren. Maar als deze projecten leiden tot het verlies van grond en niet-duurzame productievormen, zullen ze in toenemende mate politiek onaanvaardbaar blijken. Het is daarom in het langetermijnbelang van de investeerders, de regeringen van de gastlanden en de lokale bevolking dat deze contracten op open wijze onderhandeld worden, dat de gebruikte landbouwmethoden beantwoorden aan criteria van duurzaamheid en dat de winst verdeeld wordt. Vanwege het internationale karakter van deze investeringen zal één enkel institutioneel mechanisme nooit tot die gewenste resultaten leiden. Enkel door een combinatie van internationaal recht en regelgeving, een beter nationaal beleid en betrokkenheid van de lokale bevolking en de civiele samenleving zal het mogelijk zijn om de nadelen van deze investeringen te beperken en de voordelen maximaal te laten benutten.



Rijke voedselinvoerende landen kopen of huren grote lappen landbouwgrond in arme landen. Zijn dit investeringen met een positieve impact of is het neokolonialisme?

(*The Economist*, 23 mei 2009)

Ook in het verleden waren er buitenlandse investeringen in de landbouw. Aan het eind van de jaren 1940 probeerden de Britten met hun *Tanganyika groundnut scheme* grote delen van het noorden van Tanzania om te toveren tot een aardnotenreservoir. De term 'bananenrepubliek' verwees oorspronkelijk naar onderdanige dictaturen die hun land en hun economie ter beschikking stelden van buitenlandse fruitproducenten. En na het ineenstorten van de Sovjet-Unie in 1991 waren buitenlandse investeerders er als de kippen bij om staatsboerderijen en collectieve boerderijen in te palmen.

De derde golf van *outsourcing* – Landbouwgrond in het buitenland kopen

De nieuwe golf van buitenlandse landbouwinvesteringen is om verschillende redenen anders. Om te beginnen is er de schaalgrootte van de nieuwe transacties. In het verleden was er sprake van een grote transactie wanneer het ging om boerderijen met een oppervlakte van 100.000 ha. Nu zijn sommige deals vele keren groter. In Soedan heeft Zuid-Korea overeenkomsten afgesloten over 690.000 ha, de Verenigde Arabische Emiraten over 400.000 ha en Egypte heeft een vergelijkbare deal gesloten voor de productie van graan. Een vertegenwoordiger van de Soedanese regering heeft gezegd dat zijn land tot een vijfde van de bebouwbare grond voor dergelijke transacties wil reserveren. Soedan was en is de traditionele graanschuur van de Arabische wereld.

Niet alleen de Golfstaten kopen landbouwgrond op. China verzekerde zich van het recht om palmolie voor biobrandstoffen te produceren op 2,8 miljoen ha in de Democratische Republiek Congo. Dat zou meteen de grootste palmolieplantage ter wereld zijn. Het land onderhandelt ook over de productie van biobrandstoffen op 2

miljoen ha in Zambia. China heeft daar al een voet tussen de deur van de agro-industrie: volgens sommige bronnen leveren Chinese bedrijven een kwart van de eieren die in de hoofdstad Lusaka worden verkocht. Volgens andere bronnen zouden tot één miljoen Chinese arbeiders aan het werk zijn in de landbouw in Afrika. In totaal zouden sinds 2006 tussen 15 en 20 miljoen ha landbouwgrond in arme ontwikkelingslanden betrokken zijn in transacties of onderhandelingen over grond voor voedselproductie.

Volgens het *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) zijn enorme bedragen in het spel: tussen 20 en 30 miljard dollar, tien keer meer dan het bedrag dat de Wereldbank heeft opzigezet voor dringende investeringen in de landbouw en vijftien keer meer dan de 2 miljard dollar in een nieuw Amerikaans fonds voor voedselzekerheid. In de veronderstelling dat de gronden in deze projecten twee ton graan per hectare voortbrengen – het dubbele van het huidige Afrikaanse gemiddelde maar veel minder dan in Europa, Noord-Amerika of Azië – is het mogelijk om 30 tot 40 miljoen ton graan per jaar te produceren. We hebben hier te maken met de derde golf van *outsourcing* (het overbrengen van de productie naar andere landen), na de ‘delokalisering’ van de industrie in de jaren 1980 en van de informatietechnologie in de jaren 1990.

Er zijn nog andere verschillen met de ‘koloniale plantages’ van vroeger. Die waren bedoeld voor koffie, thee, suiker of bananen. De nieuwe projecten leggen zich toe op basisvoedsel of biobrandstoffen: graan, maïs, rijst of jatropha (een heester die tot drie meter hoog kan worden en waarvan de vruchten niet geschikt zijn voor menselijke consumptie). Nog een verschil is dat de vroegere plantages vrijwel altijd privébedrijven waren. Die particuliere investeringen zijn er nu nog, met name op geprivatiseerde gronden in de vroegere Sovjet-Unie: Hyundai Heavy Industries uit Zuid-Korea is mede-eigenaar van een bedrijf dat 10.000 ha in het oosten van Siberië bezit, Alpcot Agro uit Zweden kocht 128.000 ha in Rusland, de Amerikaanse bank Morgan Stanley kocht in maart van dit jaar 40.000 ha in Oekraïne. Maar de meerderheid van de recente deals wordt gesloten tussen regeringen, soms in samenwerking met bedrijven die staats eigendom zijn of dicht bij de staat staan. Cambodja verhuurde land aan investeerders uit Koeweit na wederzijdse bezoeken van de eerste ministers. Soedan en Qatar hebben een joint venture opgericht voor investeringen in Soedan, de ministers van financiën van Koeweit en Soedan ondertekenden een akkoord voor dezelfde doeleinden. In vele landen, gaande van Australië over Brazilië, Ethiopië, de Filipijnen, Kazachstan, Oekraïne, Soedan, Turkije, Vietnam tot Zuid-Afrika, is er sprake van soortgelijke overeenkomsten. De balans tussen de privébedrijven en de staat is nu duidelijk doorgeslagen in het voordeel van de staten.

Dat leidt tot een volgende verschilpunt. Wanneer privé-investeerders geld steken in *cash crops* (landbouwproducten voor verkoop op de wereldmarkt) als bananen, koffie of suiker, verhogen zij de wereldhandel en de internationale economische activiteit. En ten minste in theorie moedigen zij de kleine boeren uit de overlevingslandbouw aan om over te schakelen van rijst voor eigen verbruik naar rubber voor verkoop tegen geld en in latere fasen van de economische ontwikkeling van de productie van rubber naar de productie van banden en van de productie van banden naar de montage van auto’s. Maar de nieuwe trend komt erop neer dat regeringen investeren in basisvoedsel om de wereldmarkt te ontlopen. Zij doen dat om zich te beschermen tegen de sterke schommelingen op de grondstoffenmarkten. Van het begin van 2007 tot midden 2008 steeg de index van de voedselprijzen van *The Economist* met 78 procent. In dezelfde

periode daalden de voedselvoorraden. In de vijf belangrijkste graanuitvoerende landen daalde de verhouding tussen de voorraden en de consumptie plus uitvoer tot 11 procent, ver beneden het tienjaarlijkse gemiddelde van 15 procent.

De voedselinvoerende landen hadden nog een andere zorg. Rijke landen als Saoedi-Arabië konden zich dankzij de gestegen olieprijs wel wapenen tegen de gestegen voedselprijzen, maar stonden machteloos tegenover de beslissing van sommige landen om de uitvoer van voedsel af te remmen om de prijsstijgingen in eigen land te beperken. India en Oekraïne voerden in 2008 dergelijke uitvoerbeperkingen door; Argentinië verhoogde de uitvoerbelastingen op landbouwproducten. Dergelijke acties vergroten de vrees in de voedselinvoerende landen dat zij in de toekomst zelfs aan veel hogere prijzen niet in staat zouden zijn om genoeg voedsel te kopen. De les was: voedselinvoerende landen kunnen niet langer rekenen op de wereldmarkt om in hun behoeften te voorzien!

Het voor de hand liggende antwoord op die situatie is het verhogen van de investeringen in de eigen landbouw en het aanleggen van voedselvoorraden. Landen die daartoe de mogelijkheden hebben, deden dat ook. Het Chinese herstelplan voor de economie voorziet meer dan 100 miljard dollar voor investeringen in de landbouw en de infrastructuur op het platteland. In de Europese Unie zijn er nu genoeg politici die in de hoge voedselprijzen een argument zien om het protectionistische Europese landbouwbeleid voort te zetten. Maar de rijke oliestaten hebben die mogelijkheid niet. Saoedi-Arabië heeft in het verleden onnoemelijk veel geld geïnvesteerd in de graanteelt, maar is nu tot de vaststelling gekomen dat de boeren de ondergrondse watervoorraden in snel tempo uitputten. De enige oplossing is dus grond in het buitenland te zoeken. Andere Golfstaten, China en Zuid-Korea hebben hetzelfde gedaan. Watertekorten zijn dus de drijfveer achter veel transacties in landbouwgrond!

Gevolgen voor de arme landen

De voordelen voor landen met water- en voedseltekorten zijn duidelijk genoeg, maar hoe zit het bij de tegenpartij, bij de landen die grond verkopen of verhuren? Die landen zien nu de mogelijkheid om decennia van onderinvestering in de landbouw ongedaan te maken. Voor alle ontwikkelingslanden samen is de stijging van de productiviteit in de graanproductie gedaald: volgens de Wereldbank van 3 à 6 procent jaarlijks in de periode 1960-1980 tot 1 à 2 procent nu. Dat komt onder andere door een daling van de overheidsinvesteringen in de landbouw. Tussen 1980 en 2004 daalden die met de helft. Ook de buitenlandse hulp voor de landbouw daalde met de helft. De achteruitgang was het grootst in Afrika en daar vinden nu ook de meeste deals plaats. In dat continent steeg de landbouwproductie per arbeidskracht de voorbije 25 jaar met slechts 1 procent per jaar, tegenover 3 procent in Azië en het Midden-Oosten.

De investeerders beloven de hemel op aarde: nieuwe zaden en marketingtechnieken, betere banen, scholen, klinieken en wegen. Volgens een woordvoerder van de Ethiopische regering zouden de investeringen in de landbouw door Arabische partners stijgen van 700 miljoen dollar in 2007 tot 7,5 miljard dollar in 2010. Dat komt ongeveer overeen met de helft van de huidige investeringen in het hele land – in 2007 vertegenwoordigden de investeringen in de landbouw nauwelijks 3 procent van het totaal. China heeft elf onderzoeksstations in Afrika opgericht. Het doel is het verhogen van de productiviteit van de basisvoedingsmiddelen. Dat is nodig, want alle Afrikaanse landen samen geven minder uit aan wetenschappelijk

landbouwonderzoek dan India. De Afrikaanse boeren vinden ook zelden krediet voor de aankoop van meststoffen. Als de buitenlandse investeerders hier een oplossing voor zouden brengen, kan dat ook een verschil maken.

De nieuwe investeerders schijnen hun hoop te vestigen op grootschalige boerderijen die gesofisticeerde technologie gebruiken. Die strategie heeft gewerkt in Europa en Noord-Amerika, in veel mindere mate in Zuid-Amerika. Wat zullen de resultaten in Afrika zijn? De grote en moderne bedrijven schakelen dikwijls over van voedselproductie naar meer hoogwaardige producten zoals bloemen of fruit. In gemechaniseerde bedrijven die basisproducten voortbrengen, staan de machines dikwijls werkloos te roesten.

De nieuwe projecten roepen ook politieke weerstand op. In Madagaskar viel de regering als gevolg van een volksprotest tegen een groot project dat de verhuur van 1,3 miljoen ha grond aan het Zuid-Koreaanse Daewoo Logistics voorzag. In Zambia verzet de oppositiepartij zich tegen een deal met China om 2 miljoen ha beschikbaar te stellen voor de productie van biobrandstoffen. Jacques Diouf, het hoofd van de Voedsel- en Landbouworganisatie FAO, noemt sommige projecten 'neokoloniaal'.

De critici hebben vaak goede argumenten. Er zijn winnaars en verliezers bij deze transacties. Arme mensen verliezen grond die ze generaties lang hebben bewerkt of gebruikt om hun vee te laten grazen, maar waarop ze onvoldoende eigendomsrechten kunnen bewijzen. Kleine boeren staan onder druk om hun land voor een aalmoes af te staan. Sommige deals moeten vanwege deze weerstand afgeblazen worden: de Binladin Group uit Saoedi-Arabië zag zich verplicht om een investering te bevriezen van 4,3 miljard dollar om op 500.000 ha in Indonesië rijst te verbouwen; China moest hetzelfde doen met een deal die betrekking heeft op 1,2 miljoen ha landbouwgrond in de Filipijnen.

Het IFPRI gelooft dat win-winsituaties kunnen ontstaan wanneer de rechten van alle betrokken partijen gewaarborgd worden door de goedkeuring van internationale gedragsregels. De Afrikaanse Unie zou zo'n code in juli 2009 goedkeuren. Dat klinkt goed, maar zullen landen die nu al grote voedseltekorten en zelfs hongersnood kennen, bereid zijn om af te zien van de verkoop van hun gronden? Daarenboven worden de ergste misbruiken vaak begaan door de lokale partners van de buitenlandse investeerders: zullen die lokale partners zich ook laten leiden door de bepalingen van gedragsregels?

Er zijn dus redenen te over voor scepticisme! Als de transacties de dalende trend in de landbouw kunnen ombuigen, hebben ze bestaansrecht. Maar dat zullen we pas over vele jaren weten, omdat de impact van investeringen in de landbouw slechts na langere tijd volledig zichtbaar wordt. Op dit ogenblik moeten we het eindoordeel dus opschorten maar waakzaam blijven en met een hoopvolle maar bezorgde blik op deze projecten de toekomst afwachten.

