

Bistand som metter?

Norsk landbruksbistand 2006-2010



Forum for Utvikling og Miljø

Oppsummering og anbefalinger

Innholdsfortegnelse:

Oppsummering og anbefalinger	2
Forkortelser og ordforklaringer	6
Innledning	7
Landbruksbistand er sentralt i kampen for retten til mat	7
Politiske føringer i Norge fram til 2010	8
Fattigdomsbekjempende landbruksbistand fra 2012?	10
Materialer og metode	12
Premisser som ligger til grunn for gjennomgang og resultater	12
OECD DAC-kodene	12
Policymarkører og målgrupper	13
Usikkerheter	13
Norsk landbruksbistand 2006-2010	16
Bistandsvolumet til landbrukstiltak	16
Ulike tiltak under landbrukssatsingen	17
Bevilgende myndigheter	19
Multilateral bistand	20
Bilateral landbruksbistand	27
Fra økologisk landbruk til plantasjer	34
Bevaringslandbruk i Zambia	34
Ecofarming	37
Norfund støtter storskalaplantasjer i Afrika	38
Yara International ASA	39
Konklusjon	42
Referanseliste	44

Rapporten er produsert av FIAN Norge på bestilling av Forum for utvikling og miljø matsikkerhetsgruppe.

Hovedforfatterne har vært Kristin Kjæret (daglig leder av FIAN Norge) og Mia Henriksen. Konklusjoner og anbefalinger har blitt diskutert og godkjent av matsikkerhetsgruppen. Rapporten forøvrig står for forfatternes regning.

Med nesten en milliard sultende i verden mener ForUMs matsikkerhetsgruppe det er helt nødvendig at norsk bistand tar utgangspunkt i årsakene til sult og bevilger penger på en måte som gjør at folk kommer seg ut av ekstrem fattigdom. Ca. 70% av de kronisk underernærte i verden er tilknyttet landbruket. Støtte til landbrukssektoren har derfor et stort potensial til å bekjempe fattigdom og bidra til realiseringen av retten til mat. Ledende internasjonale institusjoner, inkludert Verdensbanken, bekrefter at støtte til småskala landbruk er den absolutt mest effektive måten å redusere fattigdommen på.

“Ca. 70% av de kronisk underernærte i verden er tilknyttet landbruket.”

Denne rapporten er en oppfølging av rapportene *Norsk bistand til landbruket i utviklingsland – mer og bedre eller over og ut?* (2006) og *Norsk bistand til landbruket – et middel til realiseringen av retten til mat* (2007). ForUMs matsikkerhetsgruppe¹ har seks mål for sitt arbeid, der mål nummer to er: ”Satsing på bærekraftig landbruk innen norsk og internasjonal bistand, med fokus på at støtte til småskalaprodusenter økes” (ForUM 2011A).

Den bilaterale og multi-bilaterale landbruksbistanden utgjorde i 2010 2,4% av den totale norske bistanden². Dette er en liten reduksjon sammenlignet med 2,9% i 2006. Inkluderer man Norges bidrag til de multilaterale organisasjonene med fokus på mat blir reduksjonen enda større; fra 7,3% i 2006 til 5,6% i 2010. ForUM gikk i forbindelse med Verdens mattoppmøte i 1996 og Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling i 2002 inn for at norsk bistand til landbruk og naturressursforvaltning burde økes til 20% av norsk bistand. I 2003 anbefalte Bie-utvalget nedsatt at Bondevik II-regjeringen, at norsk landbruksbistand burde være på minst 15% av den totale bilaterale bistanden (Bie et al. 2003). *Landbruk mot fattigdom – Regjeringens handlingsplan for landbruk i utviklingspolitikken*, som ble lagt frem året etter, varslet en økning i landbruksbistand. Tallmaterialet i denne rapporten viser at denne satsingen ikke er videreført av Stoltenberg I og II-regjeringene, til tross for flere anmodninger fra Stortingets utenrikskomité om økt landbruksbistand. Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim har ved flere anledninger heller understreket at norsk bistand bør fokusere på andre sektorer.

1 ForUMs matsikkerhetsgruppe utgjør i dag disse organisasjonene: Det kongelige selskap for Norges Vel, FIAN Norge, Norsk Folkehjelp, Oikos - Økologisk Norge, Spire, Tørrlandskoordineringsgruppa (TKG) og Utviklingsfondet.

2 Basert på tall fra Norads statistikkportal (Norad 2011C). Tallene er hentet fra DAC kodene 311 landbruk, 430.40 landsbyutvikling og 520.10 Matsikkerhet/Matvarehjelp

Likevel; den nylig fremlagte stortingsmelding 14 (2010-11) *Mot en grønnere utvikling* viser en ny politisk vilje til å satse på landbruks tiltak for fattigdomsbekjempelse. ForUMs matsikkerhetsgruppe ønsker velkommen at regjeringen nå vil ”øke støtten til matsikkerhet og utvikling av landbruk i utviklingsland, herunder støtten til klimatilpasset landbruk i Afrika både regionalt og nasjonalt, med særlig fokus på kvinnelige produsenter” (Regjeringen 2011, s. 71). Denne satsingen har et tydelig mål om fattigdomsbekjempelse.

Kvaliteten på landbruksbistanden er like viktig som bistandsbeløpet. ForUMs matsikkerhetsgruppe mener at deler av dagens landbruksbistand går til prosjekter som ikke er bærekraftige og prosjekter som ikke kommer de fattige til gode. Et ensidig fokus på økt matproduksjon bidrar heller ikke nødvendigvis til at folk kommer seg ut av fattigdom. Denne rapporten argumenterer for at norsk landbruksbistand må lytte til bondeorganisasjonene og ekspertisen til 400 landbruksforskere som roper om et paradigmeskifte innen landbrukspolitikk³ til fordel for småskala landbruk – gjerne økologisk drevet. Videre bør man ta hensyn til FNs spesialrapportør for retten til mat, Olivier de Schutter, som påpeker nødvendigheten av landbruksreformer for at jordløse og småbønder får økt og sikker tilgang til jord og dermed matsikkerhet, og at det bør satses på agroøkologisk landbruk.

Deltagelse og medbestemmelse fra målgruppene selv og deres organisasjoner er viktig for å sikre gode prosesser. For å definere og fremme en god landbrukspolitikk er bondeorganisasjoner og sosiale bevegelser som fremmer kravene til jordløse, pastoralister, urfolk og småbønder, svært sentrale aktører – lokalt, nasjonalt og globalt. ForUMs matsikkerhetsgruppe ønsker en økt satsing på bondeorganisasjoner og sosiale bevegelser for slike grupper. Egne kvinne- og ungdomsorganisasjoner blant disse må inkluderes i denne støtten. ForUMs matsikkerhetsgruppe har i lengre tid etterspurt en oversikt over norsk støtte til bondeorganisasjoner i Sør, uten at verken Norad eller Utenriksdepartementet kan svare på dette. ForUMs matsikkerhetsgruppe synes det er svært viktig at Norge innfrir sine løfter overfor FAO, om å bidra med betydelig støtte til den sivile samfunnsmekanismen tilknyttet FAO.

Det finnes en rekke teknologier som ser landbruket som en del av et større økosystem, og tilstreber å øke produktiviteten samtidig som blant annet det biologiske mangfoldet bevares og styrkes, jordfruktbarheten forbedres, vannressursene tas vare på og som reduserer bøndernes avhengighet av tilførte innsatsfaktorer. Dyrkningsmetodene må følges opp med tiltak for å sikre markedsadgang for produktene, og forsikringsordninger som kan dempe effektene av uvær og sykdommer. En slik tilnærming, basert på agroøkologiske metoder, må være en bærebjelke i norsk landbruksbistand. Norges satsing på bevaringslandbruk i Zambia og Malawi er landbruksprosjekter som ForUMs matsikkerhetsgruppe mener har stort potensial til å bidra til fattigdomsbekjempelse, gitt at denne metoden kombineres med blant annet husdyrhold, kunnskap om bevaring av biologisk mangfold og vekstskifte.

³ ”Agriculture at a Crossroads ” IAASTD rapporten 2009, støttet av blant annet Verdensbanken og FAO.

“Tallmaterialet i denne rapporten viser at (...) satsingen ikke er videreført av Stoltenberg I og II-regjeringene, til tross for flere anmodninger fra Stortingets utenrikskomité om økt landbruks-bistand.”

Relativt enkle forbedringer i teknologi og metoder kan gi betydelig avlingsøkning og sikkerhet. En nasjonal veiledningstjeneste må støttes av landbruksforskning, både gjennom CGIAR-systemet og via nasjonale og regionale institusjoner. Forskning og sortsutvikling bør foregå i tett kontakt og samspill med brukerne, ikke minst har man sett svært gode resultater innenfor deltakerstyrt planteforedling. Nye sorter, så vel som bevaring av "gamle" sorter er viktig, særlig ettersom man i store deler av verden står overfor store utfordringer fra klimaendringene.

For at små familie-eide bruk i Afrika skal kunne bidra til matvaresikkerhet, fattigdomsbekjempelse og økonomisk utvikling bør den norske støtten også rettes mot en organisering av bønder og bidra til å utvikle verdikjeder som er nødvendig for at lokale, regionale og eventuelt internasjonale markeder skal fungere til småbønders fordel. Organiserte bønder som deltar i lokale markeder gjennom fungerende verdikjeder har større styrke i forhandlinger med oppkjøpere, noe som bidrar til at de får større del av verdiskapningen som ellers tilfaller mellommenn. I noen tilfeller vil også bondeide selskaper kunne videreforedle produksjonen lokalt som gir mangedobling av verdi med relativt liten innsats i form av kunnskapsoverføring og noe utstyr til bearbeiding. Dette gjelder kvinner og menn – på grunn av den svært viktige rollen kvinner spiller i produksjonen bør støtte til verdikjede-utvikling understreke kvinners rolle i verdiskapningen.

“ForUMs matsikkerhetsgruppe ser med stor bekymring at mer og mer av landbruksbistandsstøtten kanaliserers gjennom norsk næringsliv.”

ForUMs matsikkerhetsgruppe ser med stor bekymring at mer og mer av landbruksbistandsstøtten kanaliseres gjennom norsk næringsliv. Det er ingen automatikk i at økonomisk vekst når de fattigste – målgruppen for norsk bistand. Den internasjonale konferansen om landran tidligere i år⁴ viste derimot at småbønder de siste årene er langt mer utsatte for å miste sin tilgang til jord på grunn

av private og statlige investeringer i landområder. De nye landbruksinvesteringene utgjør i tillegg et hinder for utstrakte landbruksreformer – et viktig virkemiddel for å realisere retten til mat.

Likevel ser ForUMs matsikkerhetsgruppe det som positivt at Norfund interesserer seg for landbrukssektoren i MUL-land, gitt at denne satsingen går til å støtte småskala landbruk og oppbygging av kapasitet til lagring og bearbeiding, spesielt i regi av bondeide kooperativer. En slik satsing gir større fattigdomsgevinst enn plantasjedrift og industrielt landbruk. Investeringer som bidrar til bruksendringer vil i mange tilfeller true tradisjonelle bruksformer og kunne medføre brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Dette skaper utfordringer for Norfund og andre investorer i landbruksproduksjon i utviklingsland.

Dagens reformerte FAO med ny generalsekretær har potensiale til å bli en av de ledende aktørene for å fremme global matsikkerhet. Spesielt vil det reformerte CFS – matsikkerhetskomitéen – kunne bli det mest sentrale møtepunktet for å diskutere fattigdomsbekjempende og bærekraftig landbrukspolitikk. Det er viktig at norske myndigheter støtter FAO sine roller,

⁴ International Conference on Global Land Grabbing, Sussex, 6-8 april 2011. http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1547&Itemid=978

både som en viktig premissleverandør for internasjonale og nasjonale landbruks- og matsikkerhetsspørsmål, og som en operativ tilrettelegger av pilotprosjekter.

ForUMs matsikkerhetsgruppes anbefalinger til norske myndigheter:

1. Norsk landbruksbistand bør økes til minst 10-15% av den totale bistanden, og den må i hovedsak bidra til å styrke bærekraftig, småskala landbruk. En stor del av denne bistanden bør gå gjennom bondeorganisasjoner i utviklingsland til bonde til bonde-opplæring, deltakende forskning og støtte til oppbygging av kooperativer mm. Det bør satses på agroøkologisk landbruk og andre former for småskala, bærekraftig og klimarobust landbruk, herunder økologisk⁵ og bevaringslandbruk.⁶ Det bør oppfordres til og legges til rette for samarbeid mellom disse systemene, for at de skal kunne forbedres, videreføres og utvides. Norsk landbruksbistand må bidra til å styrke bondeorganisasjoner og sosiale bevegelser i Sør, både politisk og faglig.
2. Alle bistandsprosjekter bør inkludere et kjønns-perspektiv som aktivt motarbeider diskriminering av kvinner.
3. Norsk landbruksbistand må bidra til å sikre og styrke landrettigheter for jordløse, småskala bønder, pastoralister og urfolk. Et spesielt fokus bør vies til kvinners og ungdoms landrettigheter.
4. Det bør utarbeides en strategi og en ny handlingsplan for landbruksbistand og arbeidet for retten til mat. En slik strategi må bygge videre på arbeidet til FNs spesialrapportør for retten til mat, IAASTD rapporten og Retningslinjene for retten til mat⁷. Dokumentet *Polices and action to eradicate hunger and malnutrition* som mange sosiale bevegelser og andre organisasjoner fra hele verden utviklet i 2009, bør være et av grunnlagsdokumentene for dette arbeidet.
5. Norfunds satsing på landbruk bør gå til å støtte småskala landbruk, oppbygging av kapasitet til lagring og bearbeiding i regi av bondeide bedrifter, ikke til plantasjedrift og industrielt landbruk. Dersom Norfunds investeringer bidrar til bruksendringer –

5 Med økologisk landbruk mener vi både internasjonalt sertifisert, lokalsertifisert og ikke-sertifisert.

6 Med bevaringslandbruk mener vi her en kombinasjon av ikke pløying med og bruk av biologisk mangfold, og ikke den brasilianske, industrialiserte landbruksmodellen med monokulturer og høyt forbruk av pesticider.

7 FAO. 2005. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the adequate right to food in the national context of food security*. Adopted by the 127th Session of the FAO Council. November 2004. Roma. http://www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm

og hindrer tradisjonell bruk av naturressursene – må norske myndigheter sikre at Norge ikke er delaktig i menneskerettighetsbrudd. Investeringene må ikke fungere som døråpnere for norsk næringsliv.

6. Norske myndigheter må overvåke norske investeringer i landbrukssektoren i Sør, spesielt for å sikre at landrettigheter respekteres og at det ikke ensidig legges til rette for økt bruk av kapitalkrevende innsatsmidler. Det er også viktig at investeringene ikke kompliserer fattigdomsbekjempende tiltak, som for eksempel fremtidige landbruksreformer.
7. ForUM er positiv til at Norad nylig har opprettet et eget rettighetsteam. Norad bør annethvert år presentere en rapport om norsk bistand i lys av Norges menneskerettighetsforpliktelser til både Stortinget og til Nasjonalinstitusjon for menneskerettigheter. Norad må legge til rette for en bred konsultasjonsprosess i utarbeidelsen av en slik rapport.
8. Det må utarbeides bedre oversikt over landbruksbistanden som tydelig viser hvor mye penger som går til hvem, fra hvilke kilder og til hvilke kanaler, herunder hvilken støtte som gis til bondeorganisasjoner. Informasjon om norsk bistand må systematiseres og gjøres tilgjengelig, inkludert midler som distribueres gjennom ambassadene og Verdensbanken.
9. Det er viktig at norske myndigheter styrker bevilgningene til FAO, og deltar aktivt i de viktige policy-debattene som vil bli behandlet i de nærmeste årene. Blant de viktigste kan nevnes *Global strategic framework for food security and nutrition* og *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*.
10. Minst 2 millioner kroner bør bevilges årlig direkte til den sivile samfunnsmekanismen (CSM) tilknyttet FAO. Disse midlene vil sikre CSM et fast sekretariat, samt bistå med reisestøtte for å sikre bred deltagelse under CFS og andre relevante FAO-arenaer.
11. Minst 1/3 av midlene til CGIAR bør bevilges til deltagende forskning i nært samarbeid mellom bondeorganisasjoner og forskningsinstitusjoner. Det må samtidig sikres at støtten til CGIAR øremerkes til forskning til nytte for småskala agroøkologisk og andre former for bærekraftig landbruk. Vi etterlyser en offentlig debatt om CGIAR-systemet. Spesielt ønsker vi å vite hvordan norske myndigheter mener at en satsing på CGIAR-institusjonene kan bidra til å sette lys på og fremme paradigmeskiftet innen landbrukspolitikk som IAASTD-rapporten etterspør.

Forkortelser og ordforklaringer

Bie-utvalget	Offentlig utvalg som i 2002-2003 vurderte den norske bistanden til landbruket i utviklingsland og fremla en rapport der de anbefalte å øke støtten til 15 prosent av den totale bilaterale bistanden.
Bilateral bistand	Tosidig utviklingssamarbeid, hovedsakelig på stat-til-stat-basis. Størstedelen av den bilaterale bistanden bevilges til NORADs utvalgte samarbeidsland.
CFS	Committee on World food security. Verdens matsikkerhetskomité med sekretariat i FAO.
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CSM	Civil Society Mechanism. Sivil samfunnsmekanismen som jobber opp mot FAO
DAC	Development Assistant Committee (i OECD), som har utarbeidet kodesystem for klassifisering av ulike typer bistand
FAO	FNs organisasjon for mat og landbruk ("Food and Agriculture Organization of the United Nations"): fagorganisasjon under FN som arbeider med jordbruksutvikling og matsikkerhet
ForUM	Forum for utvikling og miljø, en paraplyorganisasjon med over 50 medlemsorganisasjoner.
HLPE	High Level Panel of Expert on food security and nutrition. En del av den nye CFS-strukturen.
ICARRD	International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (2006)
IFAD	The International Fund for Agricultural Development (IFAD), under FN-systemet
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology in Development som I 2009 publiserte rapporten Agriculture at a Crossroads. Verdensbanken og FAO er blant organisasjonene bak rapporten som er utarbeidet av 400 forskere. 58 stater har sluttet seg til rapportens anbefalinger.
Multi-bi bistand	Bistandstiltak som finansieres av ett (eller flere) land, men som gjennomføres av en internasjonal organisasjon
Multilateral bistand	Bistand gjennom FN, Verdensbanken og andre internasjonale organisasjoner
NGO	Ikke-statlig organisasjon ("non-governmental organisation")
NORAD	Direktoratet for utviklingssamarbeid ("Norwegian Agency for Development Cooperation").
MUL-land	Minst utviklede land
ODA	Overseas development assistance.
OECD	Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (Organization for Economic Co-Operation and Development)
RAI	Principles for Responsible Agricultural Investment. Prinsipper utviklet av Verdensbanken i samarbeid med blant annet FAO og IFAD. Prosessen med å utvikle disse prinsippene har vært kritisert for manglende konsultasjoner i prosessen.
VG land tenure	Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests. På det 37. CFS (okt 2011) vil sannsynligvis disse retningslinjene bli ferdigforhandlet.
WFP	Verdens matvareprogram ("World Food Programme"): humanitærorganisasjon under FN som bistår sultrammete mennesker over hele verden
WSSD	Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling
ØSK-konvensjonen	Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Innledning

Oppsummeringen og konklusjonene foran er et felles politisk innspill til norske myndigheter fra ForUMs matsikkerhetsgruppe¹. Denne rapporten er en oppfølging av rapportene *Norsk bistand til landbruket i utviklingsland – mer og bedre eller over og ut?* (2006) og *Norsk bistand til landbruket – et middel til realiseringen av retten til mat* (2007). Mia Henriksen og Kristin Kjæret i FIAN Norge har hatt oppdraget med å utarbeide rapporten, i dialog med de andre organisasjonene.

Landbruksbistand er sentralt i kampen mot sult/retten til mat

I følge FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) og Verdens matvareprogram (WFP) led 925 millioner mennesker av underernæring i verden i 2010 (FAO & WFP 2011). Ca. 70 % av dem er tilknyttet landbruket. Støtte til landbrukssektoren har derfor et stort potensial til å bekjempe fattigdom og bidra til realisering av retten til mat. I følge Verdensbanken er støtte til småskala landbruk den absolutt mest effektive måten å redusere fattigdommen på (Verdensbanken 2007).

I 1996 ble verdens stater enige om å halvere antallet underernærte innen 2015 i forhold til de 842 millioner sultende i 1990-1992 (FAO 1996). Denne målsetningen ble med Tusenårsmaal 1 redusert til at andelen sultende i samme periode skulle halveres (FN 2000). Høyst sannsynlig vil ingen av målsetningene bli nådd innen 2015, til tross for at det er nok mat i verden i dag til å mette hele verdens befolkning.

”Norsk bistand skal bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode,” heter det om norsk bistand på Norads hjemmesider (Norad 2011). Vi stiller spørsmålene: **Har norske myndigheter, gjennom bistanden, bidratt til å forbedre levekårene for fattige på landsbygda i Sør? Hvordan kan norsk landbruksbistand bidra til økt fattigdomsbekjempelse i fremtiden?**

I en resolusjon (A/HRC/16/L.17) fra FNs menneskerettighetsråd av mars 2011 understrekes det at forbedret tilgang til produktive ressurser og investeringer i landsbyutvikling er grunnleggende for å bekjempe sult og fattigdom. Stater og givere oppmuntres til å vurdere anbefalingene fra FNs spesialrapportør, de Schutter (2010). Denne resolusjonen bygger videre på blant annet FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 (der landbrukets rolle for realiseringen av retten til mat er fremhevet i artikkel 11), arbeidet til FNs komité for økonomiske,

“I følge Verdensbanken er støtte til småskala landbruk den absolutt mest effektive måten å redusere fattigdommen på”

¹ ForUMs matsikkerhetsgruppe består for tiden av: Det kongelige selskap for Norges vel, FIAN Norge, Oikos - Økologisk Norge, Norsk Folkehjelp, Spire, Tørrlandskoordineringsgruppa (TKG) og Utviklingsfondet,

sosiale og kulturelle rettigheter², FAO³ og FNs spesialrapportør for retten til mat. De frivillige retningslinjene for retten til mat, som FAOs 191 medlemsstater vedtok i 2004, har en egen retningslinje⁴ om tilgang til ressurser (FAO 2005). Her står det blant annet: "Where necessary and appropriate, States should carry out land reforms (...) to secure efficient and equitable access to land and to strengthen pro-poor growth" (ibid s. 16). Videre heter det: "States should promote women's full and equal participation in the economy (...)" (ibid s. 17). I tillegg mener, som tidligere nevnt, Verdensbanken at støtte til småskala landbruk er den absolutt mest effektive måten å redusere fattigdommen på (Verdensbanken 2007).

Landbruket er selvfølgelig ikke den eneste arenaen for å bekjempe sult. Vi hevder likevel at sult vanskelig kan bekjempes i stor skala dersom det ikke satses mer enn i dag på landbrukssektoren og hvis det ikke skjer store endringer innen dagens landbrukspolitik. Rapporten *Agriculture at a Crossroads*, publisert i 2009 av International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology in Development (IAASTD) krever et paradigmeskifte innen landbruksforvaltning med et tydelig fokus på småskala landbruk – gjerne økologisk drevet og gjerne som familiegårder. Rapporten, som blant annet FAO og Verdensbanken står bak, baserer seg på arbeidet til 400 forskere. Den har fått politisk tyngde ved at 58 stater har stilt seg bak den. Den sier tydelig at dagens matsystem⁵ ikke er i stand til å gi alle tilgang til mat, til tross for at det produseres nok mat.

Kvinnens lave økonomiske og sosiale status, i tillegg til fysiologiske behov, gjør dem spesielt sårbare for underernæring (Rae 2008). Diskrimineringen av kvinner er svært synlig når det kommer til verdens matsystemer. I følge Rae eier kvinner mindre enn 2% av jordeiendommene til tross for at nesten 30% av husholdningene i Sør har kvinner som hovedforsørgere. Kvinnens landrettigheter, arverettigheter, tilgang til kredittordninger, tilgang til markeder osv. er sentrale temaer i landbrukspolitikken. "Kvinner dyrker basismat mens menn eier kuene", fortalte Mercia Andrews, direktøren av den frivillige organisasjonen Trust for Community Outreach and Education i Sør-Afrika (pers. komm.). Kvinner har vanskeligere enn menn for å få solgt maten sin på det lokale markedet viser forskning fra Sør-Afrika (Jacobs, pers. komm.). Kvinner er

2 Spesielt komiteens generelle kommentar 12 om retten til mat

3 Frivillige retningslinjer for retten til mat som ble vedtatt av FAOs 191 medlemsstater i 2004, den internasjonale konferanse om landsbyutvikling og landbruksreformer i 2006, de pågående forhandlingene om frivillige retningslinjer for jord-, skog, og fiskeriforvaltning og reformene av matsikkerhetskomiteen (CFS), arbeidet som gjøres av det nyetablerte High Level Panel of Experts on food security and nutrition.

4 Retningslinje nr. 8.

5 Med matsystem menes hele prosessen fra produksjon til konsum.

ofte ikke med i beslutningsprosesser som handler om deres liv. Ann Bellows (2003) understreker at trussel om vold mot kvinner; fysisk eller psykisk, er fremtredende i mange samfunn. Det er derfor viktig at strategier for å bekjempe diskriminering og vold mot kvinner inkluderes i landbrukspolitiske virkemidler, inkludert gjennom bistanden.

Denne rapporten ser på norsk landbruksbistand som en viktig indikator for norske myndigheters innsats for realisering av retten til mat gjennom bistanden. At landbruket er en av de viktigste sektorene for realisering av retten til mat, mener vi er godt begrunnet ovenfor. Kvinnens rolle i landbruket, gjør også denne sektoren sentral i kampen for likestilling. Dagens debatt om landran viser at landbruket samtidig kan være en av de største truslene mot småbønders, jordløses, pastoralisters og urfolks rett til mat. Tidsskriftet *The Journal of Peasant Studies* har sammen med *Land Deal Politics Initiative* (LDPI) satt fokus på fenomenet landran og inviterer til en empirisk debatt med fokus på konsekvensene for lokalsamfunn. Borrás et al. (2011) lister opp en rekke strategiske spørsmål de mener bør belyses. En stor mengde artikler om tematikken finnes både i tidsskriftet og ressursidene opprettet av LDPI, etter en global konferanse om landran i april 2011⁶. Det er viktig at denne kunnskapen brukes for å hindre norske aktører fra å bidra til brudd på menneskerettigheter gjennom landbruksinvesteringer.

Dette er likevel ikke en rapport som analyserer retten til mat i sin helhet innenfor norsk bistand. Det vil kreve en analyse av norsk bistand i forhold til menneskerettighetsprinsippene: deltakelse, ansvarlighet, ikke-diskriminering, transparens, menneskelig verdighet, innflytelse og rettssikkerhet. En slik analyse ville nødvendigvis krevd en langt større datainnsamling og et større fokus på staten og statens kapasitet (Engh 2007).

Politiske føringer i Norge fram til 2010

Bie-utvalget anbefalte i 2003 å øke landbruksbistanden til 15% av den totale bilaterale bistanden (Bie et al 2003). Fra en andel på ca 30% av den totale bistanden på 1970-tallet, har landbruksbistanden de siste årene ligget på under 3%. Dette samfaller med den avtakende globale, politiske interessen for landbruket. I følge Verdensbanken (2007) sank bistanden (ODA) til landbruket fra 18% i 1979 til 3,5% i 2004. Det betyr at landbrukssektoren har vært lite prioritert generelt i verden. Norske myndigheter kan derfor ikke begrunne den manglende støtten til landbrukssektoren med at denne sektoren ivaretas av andre stater/multilaterale organisasjoner.

6 International Conference on Global Land Grabbing, Sussex. 6-8 april, 2011. http://www.future-agricultures.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1547&Itemid=978

Regjeringen har de senere årene mottatt kritikk fra utenrikskomiteen på Stortinget for ikke å følge opp tidligere handlingsplaner og se viktigheten av landbruket for utvikling. I 2004 lå norsk bistand til landbruk på 3,9% av den totale bistanden i følge Stortingsmelding 35 *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk* (Regjeringen 2004). ”Regjeringen har som mål å øke ressursene til landbruksutvikling vesentlig de kommende årene” het det i denne meldingen (ibid, kap 7.6). Målet var at bistand til å øke produktiviteten fortrinnsvis skulle kanaliseres til små og mellomstore enheter i landbruket – som har en særlig virkning på fattigdomsreduksjonen på landsbygda. I tillegg understreket stortingsmeldingen at ”Landbruket er en drivkraft for utvikling som også kommer bybefolkningen til gode. Denne sektoren er derfor helt sentral for økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse i fattige land” (ibid, s 162).

Samme år la Bondevik II-regjeringen fram *Landbruk mot fattigdom – Regjeringens handlingsplan for landbruk i utviklingspolitikken*, signert av daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson. I sitt forord til handlingsplanen sier hun ”landbruksutvikling dreier seg ikke om utvikling av en sektor i snever forstand, men om utvikling av bærekraftige levekår i distriktene i utviklingsland. Derfor inngår landbruksutvikling i kampen mot fattigdom”. Det er aldri besluttet å legge denne handlingsplanen til side i norsk politikk. Likevel har den i praksis aldri blitt fulgt opp (Hasle og Mosseby, pers. komm.). Som en reaksjon på dette har Stortinget ved flere anledninger forsøkt å få den aktivisert (se nedenfor). Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid fra 2006 kan sies å uformelt ha erstattet landbrukshandlingsplanen (Mosseby, pers. komm.). I denne handlingsplanen knyttes landbruk og miljø sammen på flere områder. Spesielt blir landbruksatsing sett i forhold til klimatilpasning (Regjeringen 2006).

Stortingets utenrikskomité, og senere utenriks- og forsvarskomité, har ved flere anledninger etterlyst større satsning på landbruksbistand og støtte til bondeorganisasjoner i utviklingsland. Nedenfor er en gjennomgang av sentrale innspill fra komiteen i perioden 2006-2010.

2006:

Komiteen ber Regjeringen ha et særlig fokus på handlingsplanen for landbruk i bistanden. Spesielt i Afrika er den overveiende del av de fattigste kvinner i jordbruksområder, og det er også disse som rammes hardest av klimaendringer og tørke. Komiteen viser til at når det ikke er livsgrunnlag på bygda, trekker folk til byene til enda mer fattigslige kår. Derfor er det grunn til å ha som mål å styrke landbruksproduksjon og styrke organisering av bønder, landarbeidere og jordløse (Budsjett-innst.S. nr. 3 (2006-2007) kap.4).

2007:

”Komiteen vil minne om at det var en enstemmig komité som i Innst. S. nr. 93 (2004-2005) påpekte at mange av verdens fattigste mennesker arbeider innen landbruket, og derfor ut fra en fattigdomsorientert strategi frambevet handlingsplanen for landbruksutvikling som innsatsområde innen norsk innsats for næringsutvikling. I handlingsplanen blir følgende syv områder særlig prioritert: Politikk og reformer for fattigdomsrettet landbruksutvikling, matsikkerhet, styrking av kvinners rettigheter, bærekraftig bruk av naturressurser, fattiges bruks- og eiendomsrett til jord og vann, utdanning, forskning og formidling samt utvikling av næringslivet. Komiteen forutsetter at selv om handlingsplanen for landbruksutvikling ikke ble nevnt i redegjørelsen, så blir den i praksis fulgt opp som forutsatt av Stortinget” (Innst. S. nr 20 (2007-2008)).

Satsing på kvinner og miljø må knyttes sammen med en bærekraftig landbruksutvikling og styrking av fattiges organisasjoner på landsbygda. Flertallet mener at en viktig forutsetning for å nå tusenårsmålene er å sikre egen matproduksjon og legge vekt på matsikkerhet og retten til rent vann (Budsjettinnst.S. nr. 3 (2007-2008) kap.3).

Komiteen viser til at mange av verdens fattigste mennesker arbeider innen landbruket. Komiteen fremhever, ut fra en fattigdomsorientert strategi, oppfølging av handlingsplanen for landbruksutvikling som innsatsområde for norsk innsats for næringsutvikling. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ber om at program med private fond på jordbruksområdet, følger linjene i denne handlingsplanen. Videre at det legges spesiell vekt på å støtte og styrke organisasjonene til fattige matprodusenter på landsbygda, berunder spesiell vekt på kvinners rettigheter og deltakelse. Flertallet er spesielt oppmerksom på at behov for at importerte innsatsfaktorer i matproduksjonen ikke undergraver fattige landsmatvaresikkerhet (Budsjett-innst.S. nr. 3 (2007-2008) kap.4).

2008:

Flertallet vil på denne bakgrunn slutte seg til Regjeringens forslag om å øke landbruksbistanden som ledd i en bred internasjonal satsing for å styrke landbrukssektoren i utviklingsland. Flertallet mener den norske handlingsplanen for økt utviklingssamarbeid på landbrukssektoren må følges opp gjennom en opptrapping de nærmeste årene” (Innst. S. nr. 269 (2008–2009), kap. 2)

2009:

Innenfor de rammer som Stortingets flertall nå har vedtatt for Utenriksdepartementets og Forsvarsdepartementets rammeområder, vil komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti følge opp Kristelig Folkepartis budsjettalternativ ved å foreslå omprioriteringer. Siktemålet er først og fremst å styrke konsentrasjonen av bistanden om de fattige land i Afrika, øke tilskuddet via frivillige organisasjoners langsiktige utviklingstiltak og styrke prioriterte sektorer som utdanning, matvaresikkerhet og landbruksutvikling (Innst. 7 S (2009–2010)).

Landbruk er en av flere sektorer innen fattigdomsbekjempelse som skulle prioriteres i norsk utviklings-samarbeid i følge Norads strategi mot 2010 (Norad 2006). Rettighetsbeskyttelse, naturressursforvaltning og globale prosesser og institusjoner som setter rammene for lokal utvikling ble også løftet frem i disse hovedområdene.

En samlet lesing av stortingsmeldingene, handlingsplanene, utenrikskomiteens innspill og Norads strategi tilsier en økt satsing på landbruksbistand i perioden 2006-2010. Faktiske tall sier derimot noe helt annet. I følge Norads statistikkportal er den bilaterale og multilaterale landbruksbistanden gått fra 548 millioner kroner i 2006 til 662⁷ millioner kroner i 2010⁸. I samme periode er bistandsbudsjettet som helhet økt betydelig. **Prosentmessig har derfor den bilaterale og multilaterale landbruksbistanden gått fra 2,9% i 2006 til 2,4% i 2010⁹.** Bie-rapporten i 2003 anbefalte som nevnt ovenfor en økning til 15% av den bilaterale bistanden.

For å gi et bredere bilde av norsk satsing på landbruksbistand har vi også sett på Norges støtte til de multilaterale institusjonene, nærmere bestemt FAO, det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD), WFP og de 15 internasjonale forskningsinstitusjonene som har fokus på matsikkerhet (CGIAR). Den totale støtten til disse organisasjonene økte fra 1364 millioner kroner i 2006 til 1634 millioner kroner i 2010. Legger man til disse beløpene har **prosent landbruksbistand sunket fra 7,25 % i 2006 til 5,58 % i 2010.**

Norske myndigheter bidro aktivt til at FAOs medlemsstater i 2002-2004 forhandlet frem de frivillige retningslinjene for retten til mat (FAO 2005). Likevel valgte norske myndigheter å ikke delta på FAOs 2. konferanse om landbruksreformer og landsbyutvikling i Brasil i 2006 - ICARRD. I slutterklæringen fra ICARRD finnes det en rekke prinsipper for å styrke bærekraftig tilgang til og kontroll over jord, i områder med sterk sosial ulikhet, fattigdom og matusikkerhet. I samme periode tok norske myndigheter initiativ til en internasjonal kommisjon under ledelse av den omstridte peruanske økonomen Hernando de Soto og tidligere utenriksminister i USA, Madeleine Albright. Kommisjonen fremla i 2008 rapporten *Making the Law work for Everyone. Volume I and II* (CLEP 2008). FN's generalforsamling viste til denne rapporten i 2009 med en oppfordring til

7 Korrigeret beløp. Det ble i tillegg bevilget kr. 200 000 til Haiti Reconstruction Fund etter jordskjelvet som rammet landet i januar 2010. Disse midlene er kanalisert via Verdensbanken har DAC-kode 340.40 – landsbyutvikling.

8 Tallene er hentet fra DAC kodene 311 landbruk, 430.40 landsbyutvikling og 520.10 matsikkerhet/matvarehjelp

9 Basert på tall fra Norads statistikkportal (Norad 2011C).

medlemsstatene om å fortsette å prioritere utryddelse av sult. FN's generalsekretær ble i tillegg anmodet om å komme med en oppfølgingsrapport til FN's 66. generalforsamling (FN's generalforsamling 2009). Vi har ikke funnet noen referanse til denne prosessen i agendaen for den 66. forsamlingen som ble holdt i september 2011 (FN's generalforsamling 2011). Kommisjonens arbeid med *legal empowerment* er ikke referert til av FN's kommisjon for bærekraftig utvikling i 2009 som tok opp temaene Afrika, landbruk, tørke og forørkning, land/jord og landsbyutvikling. Heller ikke i FAO-sammenhenger er *Making the Law work for Everyone* synlig, for eksempel under de pågående forhandlingene om frivillige retningslinjer for jord-, skog- og fiskeriforvaltning. UN-Habitat har i en årrekke jobbet i et bredt nettverk for å komme frem til "pro-poor land tools."¹⁰ Dette arbeidet var påstartet før Norge tok initiativ til *legal empowerment* agendaen og de to prosessene møttes i 2006 for å definere grensen mellom de to prosessene. Kanskje kunne de norske ressursene som gikk til å etablere en svært omstridt kommisjon vært brukt mer produktivt i andre prosesser? Pengestøtten fra norske myndigheter til disse to prosessene er ikke tatt med i denne rapporten.

Fattigdomsbekjempende landbruksbistand fra 2012?

Den nylig fremlagte stortingsmelding 14 (2010-11) *Mot en grønnere utvikling* kan representere en endring av regjeringens landbruksfattige bistandspolitikk (Regjeringen 2011). Med denne meldingen åpner regjeringen endelig for en økt satsing på landbruk, gjennom den økte klima- og miljøbistanden. Det er positivt at meldingen har referanser til retten til mat og at meldingen ser på sammenhengen mellom matsikkerhet og landbruk. Regjeringen ønsker blant annet å "øke støtten til matsikkerhet og utvikling av landbruk i utviklingsland, herunder støtten til klimatilpasset landbruk i Afrika både regionalt og nasjonalt, med særlig fokus på kvinnelige produsenter" (ibid, s. 71).

Derimot står det lite i stortingsmeldingen om hva slags landbruk som skal støttes. Det er urovekkende at miljø- og bistandsminister Erik Solheim kommer med uttalelser som at "småskala landbruk vil aldri lykkes. Landbruket må bli større, med færre bønder og vi må få folk over til andre virksomheter."¹¹ Urovekkende fordi satsing på småskala landbruk – som vi har sett ovenfor – er sentralt for at landbrukssatsingen skal utgjøre en forskjell for de som i dag lever uten sikker tilgang til mat. Stortingsmeldingen belyser heller ikke hvordan retten til mat og retten til vann brytes, eller kommer med forslag til hvordan disse rettighetene kan innfris. Med denne rapporten ønsker vi å bidra til at

10 Se <http://www.gln.net/en/objectives.html> for Global Land Tools Networks målsetninger.

11 Erik Solheims tale under UMBs vårkonferanse "LANDkamp" 26. mai 2011

den varslede økte landbruksproduksjonen skal gi resultater for dem som virkelig trenger det – verdens sultende.

Stortingsmeldingen fremhever at fordelingspolitikk og fattiges tilgang til naturressurser er like viktig for fattigdomsbekjempelse som økt produksjon. Dette er svært viktig. At landbruket produserer mer gir som nevnt ikke automatisk færre sultende. Får man ikke bukt med de strukturelle årsakene til dagens sult, vil fordelingen være like skjev eller skjevare når vi blir flere mennesker – til tross for teknologisk fremgang innen matproduksjon. Stortingsmeldingen nevner landran og det økte presset på matjord. Derimot sier meldingen ingenting om nødvendigheten av å legge forholdene til rette slik at jordløse, småbønder, pastoralister og urfolk får kontroll over egen produksjon. Det står heller ingenting om hvordan stater skal holdes ansvarlige for brudd på retten til mat og vann. Det siste tiåret har revitalisert diskusjoner om landbruksreformer og betydningen av familiebruk, gjerne økologisk drevet. Dette burde vært gjenspeilet i meldingen. Beklageligvis er verken arbeidet til IAASTD eller de Schutter, FNs spesialrapportør for retten til mat, referert til i meldingen.

Bondeorganisasjoner og sosiale bevegelser med røtter på landsbygda må styrkes, som ekspertpanelet til verdens matsikkerhetskomité nylig har trukket fram (CFS–HLPE 2011). De må ha kunnskap, kapasitet og politisk makt til både å kreve inkludering i viktige politiske prosesser og til å overvåke gjennomføring av politiske programmer og lover. Hvis norsk bistand ønsker å bidra til å endre maktforhold, er det kostnadseffektivt og svært strategisk å støtte bondeorganisasjoner og sosiale bevegelser med tilknytning til landsbygda. Egne kvinne- og ungdomsorganisasjoner er viktige for at politikken skal gjenspeile begge kjønns krav og ungdommens fremtidsutsikter. En stor del av landbruksbistanden bør gå gjennom bondeorganisasjoner i utviklingsland til bonde til bondeopplæring, deltakende forskning, støtte til oppbygging av kooperativer og politisk organisering. Alle bistandsprosjekter bør ha et kjønnsperspektiv og komme med tiltak som aktivt motarbeider diskriminering av kvinner. Det bør satses på agroøkologisk landbruk og andre former for småskala bærekraftig landbruk, herunder økologisk¹² og bevaringslandbruk¹³. Det bør oppfordres til og legges til rette for samarbeid mellom disse systemene, for at de skal kunne forbedres, videreføres og utvides. Det er også viktig å huske at sult ikke bare finnes i de fattigste landene. India er det landet i verden med det største antallet sultende.

12 Med økologisk landbruk mener vi både internasjonalt sertifisert, lokalsertifisert og ikke-sertifisert

13 Med bevaringslandbruk mener vi her en kombinasjon av ikke pløying med og bruk av biologisk mangfold, og ikke den brasilianske, industrialiserte landbruksmodellen med monokulturer og høyt forbruk av pesticider.

Det er derfor viktig at støtte går til bevegelser og organisasjoner både i de fattigste landene og til de framvoksende økonomiene.

Det er i tillegg viktig å bygge opp forvaltningens kompetanse og kapasitet til å bekjempe kjønnsdiskriminering, gjennomføre fattigdomsbekjempende landbruksreformer og sikre småbønders, jordløses, urfolks og pastoralisters rettigheter innen landforvaltning. Det er viktig at disse institusjonene har kapasitet til å samarbeide med forskningsinstitusjoner og formidle kunnskap om god landbruksforvaltning til alle som driver jordbruk, med særskilt fokus på metoder tilrettelagt for småskala landbruk, mest mulig uavhengig av eksterne innsatsfaktorer.

“Det er urovekkende at miljø- og bistandsminister Erik Solheim kommer med uttalelser som at ”småskala landbruk vil aldri lykkes.”

For å øke kvalitet og produktivitet og redusere avlingstap er det viktig at bønder har tilgang til en offentlig, kompetent veiledningstjeneste. Denne tjenesten må nå ut også til de mer marginale gruppene, og ikke kun fokusere på eksportlandbruket, slik det ofte skjer i dag. Relativt enkle forbedringer i teknologi og metoder kan gi en betydelig avlingsøkning og sikkerhet. En nasjonal veiledningstjeneste må støttes av landbruksforskning, både gjennom CGIAR-systemet og via nasjonale og regionale institusjoner. Forskning og sortsutvikling bør legges opp i tett kontakt og samspill med brukerne, det viser de svært gode resultatene innefor deltakerstyrt planteforbedring¹⁴. Nye sorter, så vel som bevaring av tradisjonelle sorter er viktig, særlig ettersom man i store deler av verden står overfor store utfordringer fra klimaendringene.

For at små familieeide bruk i Afrika skal kunne bidra til matvaresikkerhet, fattigdomsbekjempelse og økonomisk utvikling bør norske bistandsprosjekter også bidra til å utvikle verdikjeder som er nødvendige for at lokale, regionale og eventuelt internasjonale markeder skal fungere til småbønders fordel. Organiserte bønder som deltar i lokale markeder gjennom fungerende verdikjeder har større styrke i forhandlinger med oppkjøpere, noe som bidrar til at de får større del av verdiskapningen som ellers tilfaller mellommenn¹⁵. Industriutvikling for oppbevaring og bearbeiding av matprodukter kan også være viktige satsningsområder for norsk bistand.

14 Utviklingsfondets samarbeid med Southeast Asia Regional Initiatives for Community Empowerment (SEARICE) i Vietnam, Laos og Thailand er et eksempel på dette.

15 Nasfams arbeid i Malawi er et eksempel på dette.

Materialer og metode

I gjennomsnitt har 2,7% av all norsk bistand bevilget i perioden 2006-2010 gått til landbruks tiltak, i følge datamateriale hentet fra Norads statistikkportal. Tallene gjelder de bevilgninger som er klassifisert til landbruk og matsikkerhetsprogrammer (sektor 311 landbruk, sektor 520.10 matvarehjelp og matsikkerhetsprogrammer og sektor 430.40 landsbygdutvikling i DAC-rapporteringssystemet). Regner man i tillegg med budsjettstøtte og annen støtte direkte til FAO, IFAD, CGIAR og WFP øker prosentandelen til 5,3%. Ingen av disse prosentene gir et presist uttrykk for hvor mye norske myndigheter satser på landbruksbistand. Spesielt inkluderer pengeoverføringene til FAO og IFAD langt mer enn det man vil kunne klassifisere som landbruks tiltak. Det kan nevnes at bevilgningene til FAO i perioden inneholder ca 250 millioner til formål som fiskerier, nødhjelp og annet. IFAD bruker også millioner til kvinneorganisasjoner og til fiskerier som ikke er skilt ut fra tallmaterialet. På den annen side har stikkprøver vist at en del landbruksprosjekter gjennomført av frivillige norske organisasjoner er klassifisert som miljø- eller kvinnetiltak, ettersom det passer bedre med organisasjonenes profil. Slike prosjekter har derfor ikke blitt inkludert i tallmaterialet vi har undersøkt. Bistand gitt gjennom ambassadene er heller ikke tatt inn, da verken Norad eller Utenriksdepartementet har kunnet bidra med en oversikt over denne type bistand. Bistand gitt gjennom Verdensbanken er begrenset til DAC-kodene 311, 430.40 og 520.10.

Rapporten er i hovedsak basert på:

- Gjennomgang av politiske prioriteringer for norsk landbruksbistand i perioden 2006-2010.
- Gjennomgang av Norads statistikkmateriale for norsk bilateralt, multi-bilateralt og multilateralt utviklings-samarbeid innenfor landbruk i perioden 2006-2010.
- Intervjuer og møter med relevante personer innen norsk forvaltning, herunder Norad, Utenriksdepartementet og Norfund (se vedlagte liste over intervjuer).
- Intervju med Yara International ASA og deltagelse på Universitetet for miljø- og biovitenskaps vårkonferanse og Norfunds sommerkonferanse.
- Gjennomgang av internasjonale rapporter og litteratur om landrettigheter og landbruksmodeller.

Premisser som ligger til grunn for gjennomgang og resultater

ForUM har gjort et dypdykk i Norads statistikkmateriale for 2006-2010¹. Dette statistikkmateriale kombinert med en rekke intervjuer og fordypninger i enkelte bistandsprosjekter, gir viktig informasjon om hva slags landbruksbistand myndighetene har satset på. Tallmaterialet er i sin helhet hentet fra Norads statistikkportal, med velvillig hjelp av Norads statistikkteam. Tallmaterialet som er benyttet i denne rapporten er fra og med 2006 til og med 2010. Materialet er basert på sektor 311 landbruk, sektor 520.10 matvarehjelp og matsikkerhetsprogrammer og sektor 430.40 landsbygdutvikling. Sektor 311 landbruk har tilsammen 18 undersektorer der ulike landbruksrelaterte emner er identifisert. Sektor for matvarehjelp og matsikkerhetsprogrammer inneholder både det som kan karakteriseres som nødhjelp, og det som kan karakteriseres som langsiktige matsikkerhetsprogrammer. I denne rapporten ønsker vi å se på langsiktige programmer som bidrar til å realisere retten til mat, og ikke nødhjelp. Videre er det vanskelig å skille hvilke midler som har gått til matvarehjelp og hvilke som har gått til matsikkerhetsprogrammer. Denne sektoren utgjør en liten andel av den generelle landbruksbistanden. Sektor 430.40 landsbygdutvikling er en felles samling av integrerte utviklingsprosjekter på landsbygda.

Norads statistikkmateriale er analysert og summert på et generelt grunnlag. Vi har ikke etterprøvd prosjektene i tallmaterialet for å vurdere hvorvidt prosjekter finansierte med bistandsmidler merket landbruk er korrekt kategorisert og har et landbruksinnhold.

Tallmaterialet som er basis for rapporten er det samme som norske myndigheter rapporterer til utviklingskomiteen (DAC) i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Spesifikk informasjon om hva den multilaterale bistanden brukes til, er ikke oppgitt i Norads statistikkmateriale, annet enn som et generelt prosjektnavn.

OECD DAC-kodene

DAC-kodene er OECD medlemmenes egne kategoriseringssystem av bistanden. DAC utarbeider retningslinjer for hvordan bistanden skal kategoriseres. De fleste DAC-

¹ <http://www.norad.no/norskbianditall/> Denne portalen ble offentliggjort ved årsskiftet 2010/2011.

hovedsektorer har tilhørende undersektorer som ytterligere spesifiserer hva slags formål og aktiviteter bistandsmidlene brukes til. Bistandstiltak kategoriseres i gjensidig utelukkende sektorkoder. Det vil si at midlene bevilget til et tiltak kun kan registreres en gang i dette systemet. Dersom man legger sammen summene for alle tiltakene i dette systemet blir totalsummen lik samlet bilateralt og multi-bilateralt utviklingssamarbeid. Sektorkodene identifiserer "det spesifikke området innen mottakerlandets økonomiske eller sosiale struktur som tiltaket er ment å støtte" (Norad, 2010, s. 11).

En OECD DAC-sektorkode består av en hovedsektorkode og en eller flere undersektorkoder. Egne multisektorielle koder kan brukes der tiltak spenner over flere sektorer, eventuelt kan tiltaket føres til den koden som omfatter den største komponenten av tiltaket. For tiltak som faller inn under en hovedsektor, men vanskelig passer inn i en enkelt undersektor, tillegges undersektorkode 10, som er den mest generelle i hver sektor (OECD 2002, s. 89).

Policymarkører og målgrupper

Det er utarbeidet et sett med policymarkører, og for at midlene skal kunne kategoriseres må prosjektene ha en verdi på mellom 1 og 2 på minst en av markørene. Markørene gjelder alle DAC-kodene og indikerer politisk prioriterte områder. Det er åtte ulike policymarkører; miljø, kvinner, godt styresett og menneskerettigheter, biodiversitet, forørkning, handel, klima (utslippsbegrensning) og klimatilpasning.

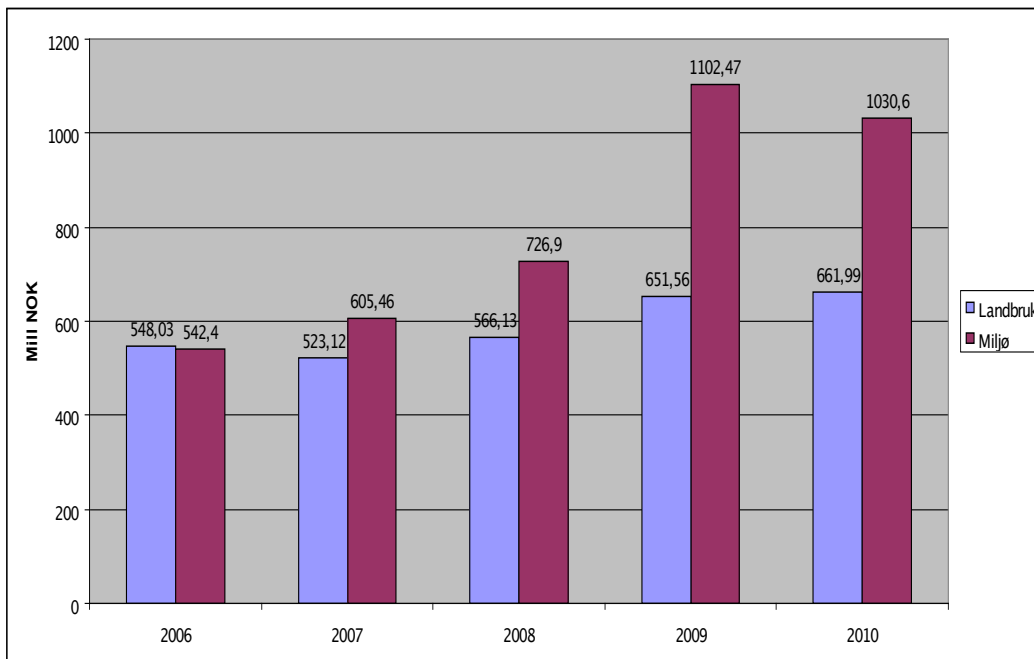
Integrerte utviklingsprosjekter som ofte inneholder landbruk, føres i DAC-systemet under "Rural Development". Denne sektoren inneholder også mye bistand som ikke er direkte knyttet til landbruk. Dette er en multisektor-kode for prosjekter som ikke kan knyttes direkte under en enkelt næringsgren, men som blant annet støtter bygging av infrastruktur, utdanning, landbruk og næringsutvikling på landsbygda. Denne sektoren utgjør en stor del av bistanden til landbruk.

Usikkerheter

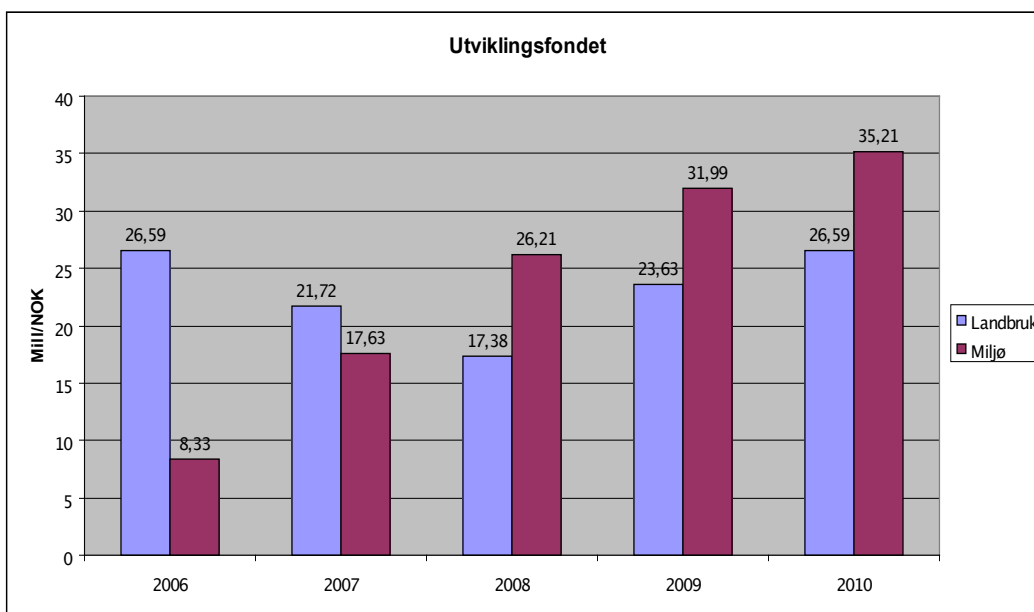
Analysen legger til grunn det tallgrunnlag som er hentet ut fra Norads statistikkportal. Gjennom perioden denne rapporten har blitt utarbeidet, har Norad gjentatte ganger hatt problemer med den nyoppstartede portalen for uthenting av statistisk materiale. I disse tilfellene har avdelingen for statistikk og analyse bidratt med uttrekk fra egen data-base. Dette er et avansert system. Ettersom disse svakhetene har blitt oppdaget underveis i arbeidet med rapporten, innebærer dette også en viss usikkerhet for tallgrunnlaget. Det siste tallgrunnlaget er lastet ned 6 april 2011. Etter dette har muligheten til å laste ned eget tallmateriale ikke vært til stede.

I rapporten har vi lagt til grunn de DAC-koder vi finner hensiktsmessig i forhold til å undersøke bistand til landbruk. Vi ser også at organisasjoner som FAO og CGIAR har mottatt nærmere dobbelt så mye støtte de undersøkte år enn det som framkommer av de tre DAC-kodene vi

“Vi ser også at organisasjoner som FAO og CGIAR har mottatt nærmere dobbelt så mye støtte de undersøkte år enn det som framkommer av de tre DAC-kodene vi har undersøkt.”



Figur 1
Sammenligning mellom bistand til miljø og landbruk.



Figur 2
Sammenligning mellom bistand til landbruk og miljø gjennom Utviklingsfondet, 2006-2010. Direkte støtte fra norske ambassader er ikke inkludert.

Utviklingsfondet	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Landbruk	26,59	21,72	17,38	23,63	26,59	115,91
Miljø	8,33	17,63	26,21	31,99	35,21	119,37

Tabell 1
Støtte til utviklingsfondet gjennom sektorer for landbruk og miljø.

har undersøkt. Vi hadde i utgangspunktet forventet å finne igjen disse midlene i DAC-koden for landbruk og landsbygddutvikling. I stedet fant vi bevilgningene til FAO, IFAD, WFP og CGIAR-institusjonene under flere ulike kategorier.

- 151 - Government and civil society, general
- 313 - Fishing
- 600 - Action relating to debt
- 910 - Administration costs/multilateral
- 111 - Education, level unspecified
- 112 - Basic education
- 122 - Basic health
- 130 - Population policies/programmes and reproductive health
- 160 - Other social infrastructure and services
- 210 - Transport and storage
- 410 - General environmental protection
- 520 - Developmental food aid / Food security assistance
- 720 - Emergency Response
- 730 - Reconstruction relief and rehabilitation
- 910 - Administration costs/multilateral

Mesteparten av de eksterne midlene er kanalisert gjennom DAC 910.

Figur 1 viser en sammenligning av norsk bistand til landbruk (alle tre undersøkte DAC-sektorer inkludert) og norsk bistand til miljø i den undersøkte perioden. I figur 1 er kr. 200 millioner til Haiti utelatt. Dette er midler gitt som et resultat av en naturkatastrofe, og bør derfor ikke kunne regnes som faktisk landbruksbistand. Vi ser en forsvinnende liten økning i absolutte tall i støtten til landbruk, mens støtten til miljøtiltak nesten har doblet seg fra 2006 til 2010. Siden totalbeløpet på norsk bistand er økt i perioden reduseres andelen landbruksbistand.

I kategoriseringen av bistandsprosjekter innenfor DAC-kodene, er det ikke alltid et klart skille mellom de ulike kodene. Feilkategorisering forekommer. Ubevisst feilføring kan være som følge av vanskelige defineringer, ulike tema på samme prosjekt og mangel på ressurser i oppfølgingen av rapporterte prosjekter. Det kan også være mer bevisst feilføring – såkalt ”rebranding” – der prosjekter skifter kategoriseringskoder og policymarkører etter politiske prioriteringer. Spesielt kan dette gjelde landbruksprosjekter, fordi det har blitt tydeliggjort fra politisk hold at dette ikke er et prioritert område for norsk bistand.

En av de norske organisasjonene som mottar støtte til landbruksprosjekter i Sør er Utviklingsfondet. Dette er en organisasjon som hovedsakelig konsentrerer seg om

fattigdomsbekjempelse gjennom å styrke bondeorganisasjoner, opplæring av bønder, utvikling av inntektskilder og bønders rettigheter. Tilsammen for årene 2006–2010 har organisasjonen mottatt nærmere 116 millioner kroner til landbruksprosjekter gjennom de tre DAC-sektorene som har vært rammen for denne rapporten (støtte direkte fra norske ambassader er ikke inkludert). Organisasjonen har imidlertid fått mer i støtte fra staten enn dette, også til landbruksprosjekter på landsbygda i Sør, men mange

“Vi ser en forsvinnende liten økning i støtte til landbruk, mens støtten til miljøtiltak nesten har doblet seg fra 2006 til 2010.”

av disse prosjektene er kategorisert i DAC-kodene som miljøprosjekter. Tilsammen har organisasjonen mottatt i overkant av 235 millioner kroner medregnet støtte gjennom miljøsektoren. Dette er et eksempel på at norsk landbruksbistand sannsynligvis er høyere enn det som rapporteres som landbruksbistand. Samtidig er det deler av det som kategoriseres som landbruksbistand som etter vår mening ikke hører hjemme der. Det er i mange tilfeller skjønn som avgjør hvilken DAC-kode som skal brukes, og plasseringen kan også avgjøres ut fra hva en tror er hensiktsmessig for å få økonomisk støtte.

Norsk landbruksbistand 2006-2010

Bistandsvolumet til landbrukstiltak

I erklæringen fra Toppmøtet om verdens matsikkerhet i 2009 står det:

We note that the share of ODA devoted to agriculture reached a level of 19 percent in 1980, but fell to 3.8 percent in 2006. (...) We commit to substantially increase the share of ODA devoted to agriculture and food security based on country-led requests (FAO 2009, s. 7).

Norads statistikkportal skiller mellom bilateral og multi-bilateral bistand, der bilateral er bistand som går fra stat til stat og sivilt samfunn, mens multi-bilateral bistand omtaler alle midler som hel- eller delfinansierer prosjekter som er drevet av multilaterale institusjoner. Mellom 2006 og 2010 utgjorde den bilaterale og multi-bilaterale landbruksbistanden henholdsvis 2,9% og 2,4%¹ av det totale utviklings samarbeidet (DAC-koder 311, 430.40 og 520.10). Gjennomsnittet for perioden er 2,7%. Dersom Norges øvrige økonomiske støtte til de multilaterale organisasjonene² med fokus på matsikkerhet inkluderes blir andelen gitt til landbruksbistand mer enn det dobbelte. Gjennomsnittlig for perioden er da 5,3%, med 7,2% i 2006 og 5,2% i 2010. Figur 3 viser totalbeløpene i perioden sammenlignet med den totale bistanden.

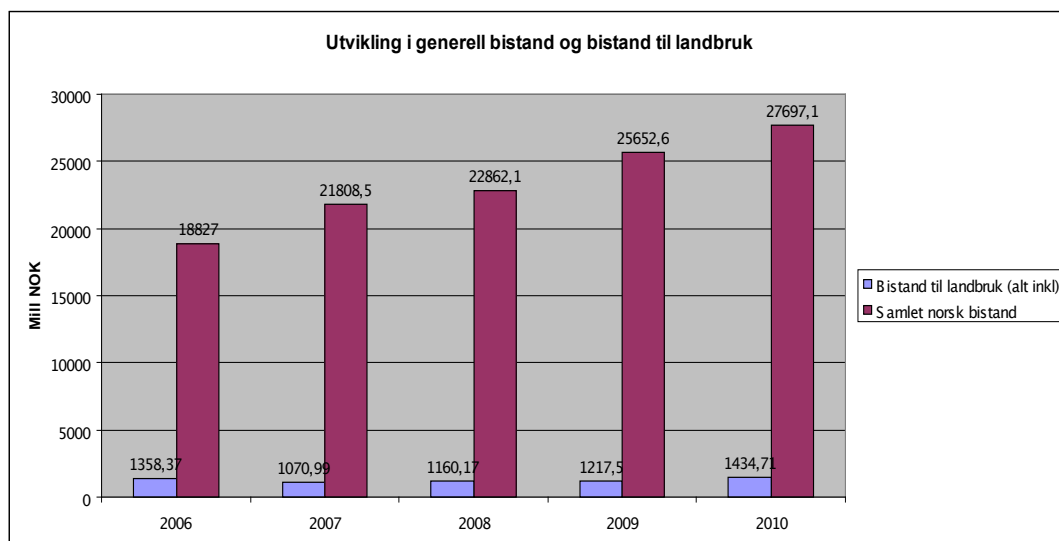
1 Ekkludert 200 millioner kroner til Haiti etter jordskjelvet i 2010, se statistikkapittel.

2 FAO, IFAD, WFP og CGIAR-institusjonene.

Det er to forhold vi mener gir et litt misvisende bilde; nødhjelpen til Haiti i 2010 og engangsstøtten til FNs nødhjelpsprogram for palestinske flyktninger (UNRWA) i 2006. Figur 3 nedenfor gir en fremstilling der disse midlene er utelatt.

Støtten til Haiti Reconstruction Fund er gitt gjennom Verdensbanken og kodet som 340.40 landsbygdeutvikling. Begrunnelsen oppgitt fra saksbehandler (Eriksen, pers. komm.) er at man foretrekker at midlene benyttes til miljø, katastrofeforebygging og landsbygdeutvikling. Målet har vært å støtte regioner utenfor hovedstaden. En del av de norske midlene har gått til budsjetstøtte til det haitiske landbruksdepartementet. Videre ble det oppgitt at midlene går til ren energi, landbruk/skogbruk, privat sektor, turisme, marin forvaltning, *watershed management*, utdanning og helse. Midlene ble gitt med en preferanse om at de ble brukt innen budsjetstøtte, sør, miljø, landsbygdeutvikling med mer, men det ligger ingen forpliktelse i disse føringene for hvordan midlene skal benyttes. Altså kan internkommisjonen for dette fondet ha plassert midlene der de har funnet det mest hensiktsmessig innenfor rammene av sin handlingsplan, inkludert tiltak som ikke handler om verken landbruk eller bygdeutvikling.

Det andre forholdet som påvirker lesingen av det statistiske materialet, er at det i 2006 ble gitt et engangsbeløp på 32 millioner kr i overgangsbistand til de okkuperte palestinske områdene, gjennom UNRWA. Dette ble



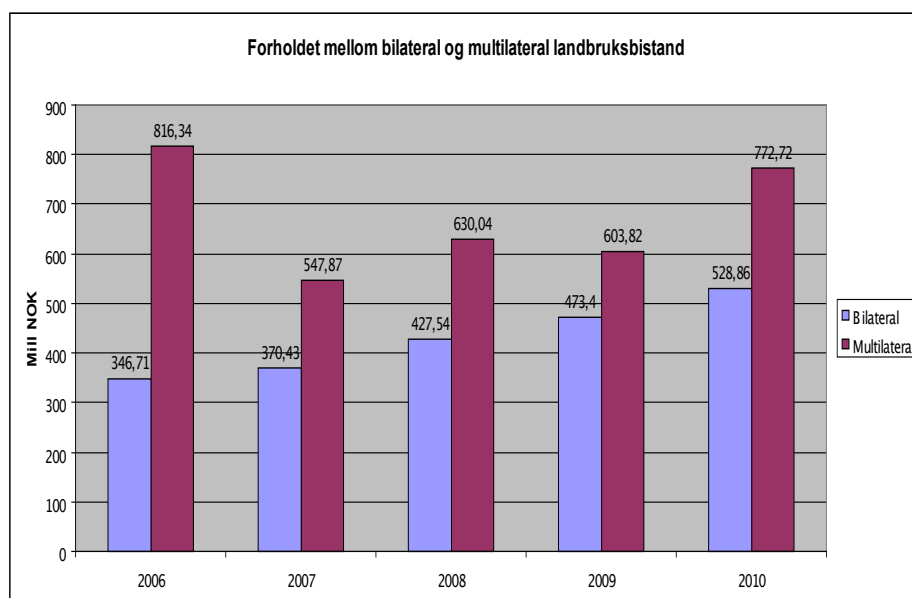
Figur 3

Forholdet mellom bistand til landbruk (bilateral, multilateral og multilateral bistand) og generell bistand.

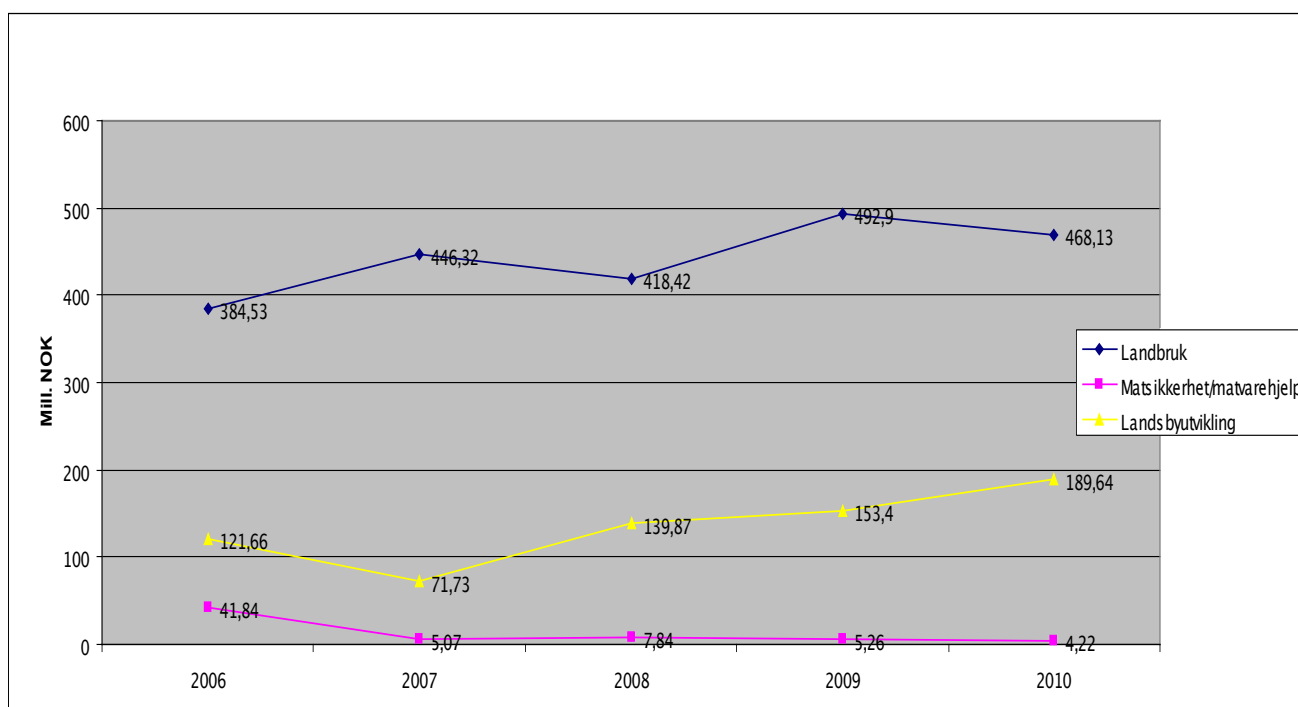
gitt under DAC-kode 520.10 for matvarebistand og matsikkerhetsprogrammer. Dette gjør at bistanden til matsikkerhet/matvarehjelp var svært høy dette året i forhold til de øvrige undersøkte år.

Ulike tiltak under landbruksatsingen (DAC 311)

Tabell 2 gir en oversikt over undersektorer for DAC-kode 311, landbruk. Det er i alt atten undersektorer, og undersektor 10, *agricultural policy and administrative management* og undersektor 20, *agricultural development* er de postene hvor det er blitt distribuert mest midler i de undersøkte årene. Undersektor 64, *agrarian reform*, og 65, *agricultural alternative development*, er de undersektorene det er satset minst på. Dette er undersektorer som i fremtiden bør styrkes i takt med den økte globale oppmerksomheten om nødvendigheten av landbruksreformer og IAASTD-rapportens tydelige krav om et paradigmeskifte



Figur 4 Forholdet mellom bilateral og multilateral landbruksbistand.



Figur 5 Utviklingen i de tre undersøkte DAC-sektorer for årene 2006-2010, der Haiti-bevilgningen er tatt ut. Støtten til landbruk økte betraktelig i 2009, og ble igjen mindre i 2010. Dette har sammenheng med at det i 2009 ble gitt 55 millioner kroner til LAAD (Latin American Agribusiness Development Corporation) gjennom Norfund.

	2006	2007	2008	2009	2010	Sum/mill nok
DAC 311 undersektor						
10 - Agricultural policy and adm. management	78,88	78,88	43,9	113,76	78,99	394,41
20 - Agricultural development	73,92	109,79	83,8	79,76	140,32	487,59
30 - Agricultural land resources	16,68	23,07	37,61	40,33	32,42	150,11
40 - Agricultural water resources	16,68	23,07	37,61	40,33	32,42	150,11
50 - Agricultural inputs	20,42	21,67	37,49	30,73	40,99	151,3
61 - Food crop production	13,8	25,07	39,79	8,54	7,7	94,9
62 - Industrial crops/export crops	2,65	9,28	19,39	24,61	9,72	65,65
63 - Livestock	3,05	1,99	1,44	7,12	11,23	24,83
64 - Agrarian reform	1,4	2,9	3,06	3,5	4,17	15,03
65 - Agricultural alternative development	10,17	1,01	1,23	-0,04	0	12,37
66 - Agricultural extension	8,17	34,62	39,23	40,48	34,26	156,76
81 - Agricultural education and training	15,04	17,87	23,89	32,13	14,13	103,06
82 - Agricultural research	48,79	73,36	27,05	19,56	13,03	181,79
91 - Agricultural services	14,03	4,89	6,67	27,46	3,65	56,7
92 - Plant and post-harvest protection&pest control	12,54	12,21	2,5	15,2	6,62	49,07
93 - Agricultural financial services	7,24	1,73	6,81	0	26,95	42,73
94 - Agricultural co-operatives	23,76	36,31	32,43	37,81	34,63	164,94
95 - Livestock/veterinary services	10,61	11,08	3,63	1,44	0,19	26,95
Sum	377,83	488,8	447,53	522,72	491,42	2328,3

Tabell 2 DAC 311 undersektor.

DAC 311 undersektor 94-landbrukskooperativer fordelt på gjennomførende partner 2006-2010	Mill NOK
Agribusiness Forum-Malawi, Tanzania, Zambia, Uganda	6,68
ANAP - National Assembly of Small Farmers- Cuba	4,45
Det Kgl. Selskap for Norges Vel-Cosovo, Macedonia, Mosambiq	10,7
Gambia 4H NGO Board	1,5
IFAD - International Fund for Agricultural Development	5
Jåren Produktutvikling-Croatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina	19,33
NATURE-ESAANET: East and South Africa Agricultural Network- Africa	4,36
NFCTSAR - National Federation of Conservation of Trad. Seeds and Agriculture Resources-Sri Lanka	2,15
RUDI - Rural Urban Development Initiatives-Tanzania	9,57
UCA - Uganda Co-operative Alliance	12,21
UGA Coop Alliance/UGA Change Agency-Uganda	2,9
UNAG-Land and Resource Rights in Nicaragua	4,51
Undefined	2,72
UNFCS - Union Nationale des Femmes Coopératrices du Sénégal	1

Tabell 3 Bistand til landbrukskooperativer 2006-2010. Tabellen viser de kooperativer som har mottatt minst en million kroner i dette tidsrommet.

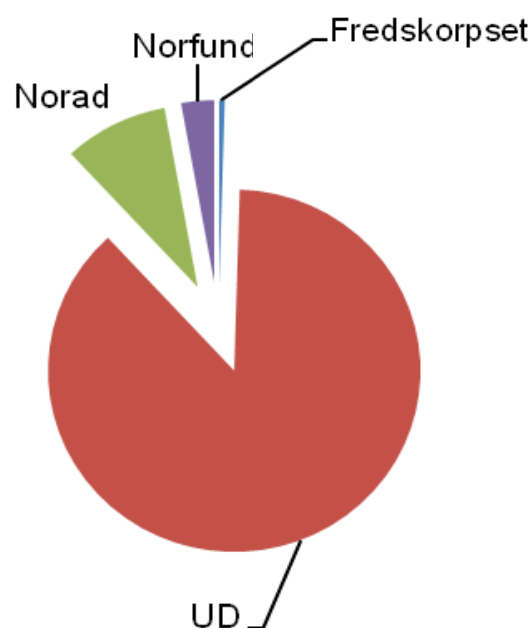
innen landbrukspolitik. Undersektor 94 – landbrukskooperativer – mener vi også er en viktig post. Dette er støtte som gis direkte til landbrukskooperativer i utviklingsland. Landbrukskooperativer kan lett forveksles med bondeorganisasjoner. En fullstendig oversikt over norsk bistand til bondeorganisasjoner eksisterer imidlertid ikke i skrivende stund. Bondeorganisasjoner som støttes gjennom norske og internasjonale NGOer er altså ikke inkludert i denne oversikten. Diagrammet viser en økning fra 2006 til 2007. I perioden 2007-2010 er det svært små variasjoner med en gjennomsnittlig overføring på kr. 35,3 millioner kroner årlig. Støtte til landbrukskooperativer utgjør i underkant av 6% av landbruksbistanden i perioden³. Tabell 3 viser kooperativene som har mottatt minst en million kroner i 2006-2010.

Bevilgende myndigheter

Figur 6 og tabell 4 nedenfor viser hvilke norske bevilgende myndigheter som distribuerer bistandsmidler til landbruk, og hvor mye. Bistandsmidlene distribueres av Utenriksdepartementet, Norad, Norfund (Statens investeringsfond for næringsutvikling i utviklingsland) og Fredskorpset. På Norads hjemmeside presenteres de ulike aktørene:

Norad er en fagetat som bidrar til effektiv forvaltning av bistandsmidler, ved å gi faglige råd til de som forvalter bistanden. Norad sørger også for at bistanden kvalitets-sikres og evalueres. Norad skal også finansiere, samarbeide med og ha kunnskap om organisasjoner, institusjoner og bedrifter. Norfund er eid av staten og tjener som et viktig instrument i norsk utviklingspolitikk. Gjennom investering i lønnsomme bedrifter og overføring av kunnskap og teknologi bidrar Norfund til fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i fattige land (Norad, 2011A).

³ De 200 millioner kroner til Haiti i 2010 er ikke inkludert i denne utregningen.



Figur 6 B
bevilgende myndighet 2006 - 2010

Multilateral bistand

Innenfor rammen av de undersøkte DAC-kodene, samt de fullstendige tilskuddene til FAO, IFAD, WFP og CGIAR har multilaterale organisasjoner samlet mottatt i underkant av 3,4 milliard kroner i perioden 2006-2010. Tabell 5 viser avtalepartnere av multilaterale organisasjoner som er en del av norsk bistand til landbruk.

Som nevnt har vi i denne rapporten valgt å se på de fem viktigste internasjonale organisasjonene for norsk landbruksbistand, nemlig FAO, IFAD, WFP, Verdensbanken og CGIAR. Figur 7 viser støtten til disse organisasjonene i perioden 2006-2010. Med unntak av Verdensbanken har vi inkludert den fulle støtten til disse organisasjonene. For Verdensbanken har vi kun lagt inn støtten som er kategorisert innenfor DAC-kodene 311, 430.40, 520.10. Ser vi spesielt på de norske midlene som er gitt gjennom Verdensbanken og ført som landbruk, og sammenligner med total norsk støtte til Verdensbanken, får

Bevilgende myndighet, Mill NOK	2006	2007	2008	2009	2010	Sum
Fredskorpset	6,8	8,8	4,7	5,5	7,07	32,9
Utenriksdepartementet	1363,7	1003,7	1166,6	1227,8	1431,47	6193,2
Norad	156,8	134,6	134,1	113,2	101,19	639,8
Norfund	0,7	0,8	38,5	67,4	94,96	202,3

Tabell 4

Tabellen viser bevilgende myndigheter og distribuerte beløp for årene 2006-2010. Disse tallene er hentet fra de tre undersøkte DAC-sektorene.

Avtalepartner (Multilaterale institusjoner) Mill NOK	2006	2007	2008	2009	2010	Sum
FAO	129,5	146,5	130,8	164,2	130,03	701,03
World Bank	6	0	36	37,8	200	279,8
UNDP - UN Development Programme	24	13	28	20,8	76,2	162
CGIAR	92,5	80,5	88,31	88	98	447,31
Biodiversity International (IPGRI)	12	24,5	15,6	0	0	52,1
UNRWA - UN Relief and Works Agency	32	0	0	0	0	32
CFC - Common Fund for Commodities	13,8	14,2	0	0	0	28
WFP - World Food Programme	514,45	240,39	277,77	240,4	252,28	1525,29
WHO - World Health Organization	8,6	5	0	0		13,6
IRRI - International Rice Reseach Institute	6	5,1	0	0	0	11,1
ICRISAT - International Crop Research for Semi-Arid Tropics	0	5	0	5,3	0	10,3
ISNAR - International Service for Nat. Agric. Research	10	0	0	0	0	10
IFAD - International Fund for Agricultural Development	73,89	80,48	97,16	73,34	92,41	417,28
WARDA - Africa Rice Center/West Africa Rice Dev. Ass.	4	0	0	0	0	4
Trinational Commission for the Trifinio Plan	0,5	0,9	1,2	0,3	0	2,9
UN-HABITAT - UN Human Settlements Programme	0,4	0,7	0	0	0	1,1
WorldFish Centre	0	0	0,1	0,04	0	0,14
Total	927,64	616,27	674,94	630,18	848,92	3697,95

Tabell 5. Multilaterale institusjoner

vi en gjennomsnittlig landbruksandel på 8,2%. Dersom vi ekskluderer det noe misvisende beløpet på 200 millioner kroner som ble gitt til oppbygning av Haiti i 2010, får vi derimot en landbruksandel på 2,3% av den totale støtten til Verdensbanken for de undersøkte årene.

Støtten som gis gjennom internasjonale institusjoner brukes til mange ulike tiltak. Støtte til oppbygging av infrastruktur, genressurser eller utdanning er eksempler. Det er vanskelig å spore eksakt hva slags prosjekter disse midlene har gått til. Vi kan derfor ikke beregne hvor mye av disse bevilgningene som reelt har gått til landbruksbistand.

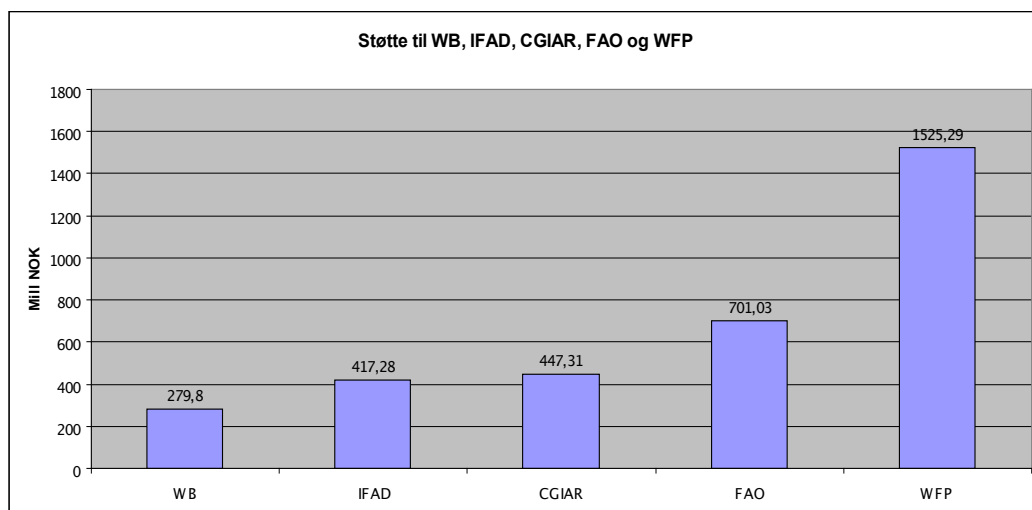
FAO

FAO har som mandat å øke ernæringsnivået, forbedre landbruksproduksjon, øke levestandarden på landsbygda og bidra til økt vekst i verdensøkonomien (FAO 2011 B). Norge er pålagt en budsjettstøtte gjennom en kontingent til FAO. FAOs budsjett vedtas annet hvert år av FAOs generalforsamling som består av FAOs 194 medlemsland. Under budsjettforhandlingene i 2011 støttet Norge FAO sekretariatets innstilling om et nullvekst budsjett med indeksregulering (Nærstad, pers. komm.). Flere andre stater ønsket et nullvekstbudsjett uten en slik regulering, noe som reelt betyr budsjettkutt. Det er positivt at Norge ikke ønsker å redusere FAOs

Figur 7

Støtte organisasjonene Verdensbanken, IFAD, CGIAR, FAO og WFP i årene 2006-2010

Figuren viser samlet bistand til Verdensbanken, IFAD, WFP, FAO og CGIAR gjennom 2006-2010. Som nevnt i metodekapittelet har vi inkludert støtte til Verdensbanken slik den er å finne i de tre undersøkte DAC-sektorene. Støtte til de resterende institusjonene er inkludert i sin helhet.



arbeid. I tillegg til den pålagte kontingenten, kan stater velge å gi frivillige bidrag til FAOs arbeid. Fra Norge har beløpet variert fra 25 til 40 millioner kroner. Grunnet misnøye med forvaltning i FAO valgte Norge å gradvis redusere det frivillige bidraget (Mosseby, pers. komm.). Norske myndigheter har blant annet bidratt med støtte til FAOs enhet for retten til mat.

Den totale støtten til FAO i årene 2006-2010 er 701,2 millioner kroner. Dette er nesten dobbelt så mye som det som er oppgitt i de tre undersøkte DAC-sektorer. Av de 301,3 millioner kroner som er ført under de undersøkte DAC-sektorer i denne perioden, er den største utgiftsposten merket *global*. På landsbasis går mye av bistanden til Afghanistan, Etiopia, Uganda og Zambia. En del av midlene Norge overfører til FAO blir brukt til bevaringslandbruk (på engelsk kalt *conservation agriculture*) i Zambia (se kapittel 4).

FAO har de siste årene gjennomgått en stor institusjonell reform. Blant annet er CFS – komitéen for verdens matsikkerhet – i dag styrket som sentral arena for den globale matpolitikken. CFS har fått ny struktur, og man vil i løpet av neste år forhandle frem komiteens strategiske rammeverk. Viktige endringer er at CFS er styrket med et ekspertpanel (HLPE): "The goal of the HLPE is to ensure the regular inclusion of advice based on scientific evidence and knowledge" (CFS 2011). I sin andre rapport til CFS anbefaler HLPE økt støtte til bondeorganisering, med prioritet til sosiale bevegelser for fattige fra landsbygda (CFS–HLPE 2011). De oppmuntrer til økt bidrag fra donorer til landbrukssektoren, med fokus på småskala landbruk på grunn av dets fortrinn i forhold til fattigdomsreduering. Nødvendigheten av forskning, spesielt på agro-økologiske tilnærminger, blir også fremhevet i rapporten. I tillegg understrekes nødvendigheten av å overvåke næringslivet for å sikre at disse ikke bidrar til brudd på menneskerettigheter.

Tabell 6

Samlet støtte til FAO, WB, WFP, CGIAR og IFAD.

* Kun DAC 311, 430.20 og 520.10

Mill NOK	2006	2007	2008	2009	2010	Sum
WB*	6	0	36	37,8	200	279,8
IFAD	73,89	80,48	97,16	73,34	92,41	417,28
CGIAR	92,5	80,5	88,31	88	98	447,31
FAO	129,5	146,5	130,8	164,2	130,03	701,03
WFP	514,45	240,39	277,77	240,4	252,28	1525,29
Total	816,34	547,87	630,04	603,74	772,72	3370,71

Nytt av reformene er også at det sivile samfunnet har fått formelle talerettigheter under CFS, samt mulighet til å spille inn saker til CFS' agenda. Organisasjoner og sosiale bevegelser for småbønder, jordløse, pastoralister, småfiskere, urfolk, kvinner, ungdom, samt internasjonale frivillige organisasjoner har selv definert hvordan de vil bli representert i CFS. Dette gjøres gjennom den sivile samfunnsmekanismen (FAO 2011C). Norske myndigheter lovet allerede høsten 2010 norske bistandsmidler til å støtte den sivile samfunnsmekanismen (CSM). I juli i år ble kr. 250 000 bevilget til FAO, som skal videredistribuerer beløpet til CSM. 13% av beløpet vil trekkes fra bevilgningen i overføringen til CSM. Norske myndigheter bør øke den økonomiske støtten til CSM betraktelig for å sikre god koordinering og bred deltagelse. Midlene bør gå direkte til CSM og ikke via FAO for å sikre CSMs uavhengighet. Midler må bevilges til både driften av CSMs sekretariat og til reisestøtte. Det er også viktig at norske myndigheter fortsetter å gi politisk støtte til sivil samfunnsdeltagelse i CFS.

Vi mener CFS er **den mest sentrale** internasjonale arenaen for globale mat- og landbrukspolitiske spørsmål. Norske organisasjoner har i en årrekke fulgt arbeidet i FAO, blant annet gjennom ForUMs representasjon i de norske delegasjonene. Dette har vært en viktig kilde til dialog og gjensidig informasjonsutveksling. Det er ønskelig at man også i fremtiden inkluderer representanter fra frivillige organisasjoner, inkludert ungdomsorganisasjoner, i den norske delegasjonen ved viktige FAO møter.

“Vi mener CFS er den mest sentrale internasjonale arenaen for globale mat- og landbruks-politiske spørsmål.”

IFAD

Verdens matkonferanse i 1974 slo fast at røttene til matusikkerhet og sultkatastrofer ikke i seg selv skyldtes svikt i matproduksjonen. Årsakene ligger heller i strukturelle problemer knyttet til fattigdom og det faktum at majoriteten av de fattige er konsentrert på landsbygda. International Fund for Agricultural Development (IFAD), er FNs fond for landbruksutvikling. Fondet ble opprettet i 1977 som en internasjonal finansinstitusjon. Dette var et av de viktigste utfallene av verdens matkonferanse i 1974.

Støtten til IFAD er i de undersøkte år gitt gjennom DAC-kode 311 landbruk, henholdsvis undersektor for landbrukskooperativer (94) og offentlig landbruksforvaltning og administrasjon (10). Midlene er gitt som multi-bilateral bistand. Tilsammen utgjør dette 0,24% av den totale landbruksbistand gitt i denne perioden. Øvrig støtte til IFAD utover det som er registrert i de tre DAC-kodene er 409,55 millioner kroner. Dette utgjør 6,5% av vår utvidede forståelse av landbruksbistand.

IFAD har seks strategiske målsetninger (IFAD 2011B):

1. Naturressurser, spesielt sikker tilgang til jord og vann, og forbedret naturforvaltning og bevaring
2. Forbedret landbruksteknologi og effektive produksjon tjenester
3. En rekke finansielle tjenester

4. Åpent og konkurransedyktig landbruksmarked for både innsatsfaktorer og produkter
5. Muligheter for sysselsetting utenom gårdsdrift og utvikling av bedrifter
6. Lokale og nasjonale prosesser for politikktutforming

Det har vært politisk uenighet blant de tre FN organisasjonene WFP, FAO og IFAD, fordi IFAD har støttet investeringsbanker istedenfor WFP og FAO (Gilst, pers. komm). Norske myndigheter mener at IFAD burde holde seg til mat og være mer målbevisst. En årsak er at IFAD ikke lenger mottar støtte fra medlemsland, og at de derfor samarbeider mer med privat sektor. Norge har vært skeptisk til organisasjonens kapasitet og kritisk til dårlig forvaltning og mangel på kunnskapshåndtering (Gilst, pers. komm.).

IFAD viser i sin rapport *Improving access to land and tenure security* fra 2008 til forskning som hevder at land med lik fordeling av eiendeler opplever raskere og mer varig økonomisk vekst. Videre påpeker rapporten at kvinners og ungdoms rettigheter er viktige områder som til nå ikke har blitt vektlagt tilstrekkelig. IFAD deltok under FAOs 2. internasjonale konferanse om landbruksreformer (ICARRD), blant annet med et eget seminar om temaet. Under ICARRD ble blant annet det nyetablerte Farmers' Forum presentert. Forumet har hatt møter i 2006, 2008 og 2010. Forumet presenteres slik på IFADs nettside:

The Farmers' Forum is a bottom-up process of consultation and dialogue between small farmers' and rural producers' organizations, IFAD and governments, focused on rural development and poverty reduction. Fully aligned with IFAD's strategic objectives, the Forum is rooted in concrete partnership and collaboration at the country and regional levels. Engagement with rural organizations at the field level and dialogue at the regional and international level are articulated as mutually reinforcing processes. Following consultations at the national and regional level, the Farmer's Forum meets every two years for a global consultation, in conjunction with the Governing Council of IFAD.

I det reformerte CFS har også IFAD en viktig rolle. Det er positivt at IFAD både var aktive under ICARRD og at organisasjonen allerede har et etablert arbeidsforhold med frivillige organisasjoner og sosiale bevegelser.

Afrika kan fø verden, har IFAD president Kanayo Nwanze uttalt (The Guardian 2011):” [He] claims that, by focusing on farming, Africa has the potential to feed not only itself but the rest of the world.”

WFP budsjettpost

Tilsammen har WFP mottatt 15,8 millioner kroner ført under de tre undersøkte DAC-kodene i perioden 2006-2010. Tilsammen utgjør dette 0,48% av den totale landbruksbistand gitt gjennom DAC-kodene i denne perioden. Tallet blir imidlertid et annet dersom vi regner på grunnlag av den totale støtten til multilaterale institusjoner. Andelen av midler til WFP blir da på 23,3% av den totale landbruksbistanden. Midlene er postert humanitær bistand og menneskerettigheter og gjennom kompetansebygging i FNs fredskorps, eksperter og junioreksperter.

Tabell 6 side 23 viser at Verdens matvareprogram tilsammen har mottatt 1,5 milliarder kroner i løpet av årene som er undersøkt. I de undersøkte DAC-kodene er en brøkdel av dette tatt med. Vi har likevel valgt å inkludere alle midler som er gitt gjennom denne institusjonen.

CGIAR – internasjonale forskningsinstitusjoner

Landbruksforskning kan bidra til økt kunnskap om både landbruksproduksjon og matsystemene. Som vist ovenfor trekker blant annet HLPE frem viktigheten av offentlige midler til landbruksforskning, spesielt på agro-økologiske teknikker.

CGIAR er forkortelse for *Consultative Group on International Agricultural Research*. CGIAR har tidligere vært en uformell strategisk allianse av 64 medlemsland, internasjonale og nasjonale organisasjoner og private stiftelser, som støttet 15 internasjonale landbruksentre.

Norge støttet i 2010 CGIAR med 98 millioner kroner i kjernebidrag og 20 millioner kroner i tilleggsmidler (Taraldsen, pers. komm.). I et notat tilsendt fra statistikkavdelingen kommer det fram at Norge har støttet CGIAR med tilsammen 447,3 millioner kroner i 2006-2010. Disse midlene har vi ikke funnet igjen i tallmaterialet for de undersøkte DAC-sektorene.

Midlene til Universitetet for miljø- og biovitenskap og Norges Forskningsråd er distribuert gjennom DAC-kode for landbruk, undersektor 82 for landbruksforskning. Midlene som har gått gjennom Forskningsrådet har hatt som mål å øke kompetansen på internasjonal landbruksforskning gjennom å finansiere stipendiater til norske forskere i CGIAR-institusjoner.

De 15 CGIAR-institusjonene er nå organisert som et konsortium etter en omfattende reformsprosess. Målsettingen med reformene er å bidra til økt effektivitet og styrket resultatorientering. Med den nye organiseringen ønsker man et tettere samarbeid mellom forskningsent-

Avtalepartner/ mill NOK	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Universitetet for miljø-og biovitenskap	0,2	0		0	0	0,2
Norges Forskningsråd	0	2	3	4	3	12

Tabell 7

Støtte til UMB og Norges Forskningsråd,
DAC-311.82, 2006-2010

rene, en økt vektlegging av utviklingsdimensjonen, herunder likestillingsperspektivet og deltagende prosesser, og en systematisk bruk av partnerskap for å sikre at forskningsresultatene når ut i felt.

CGIARs mandat og virkeområder, i følge deres nettside er:

1. Redusere fattigdom på landsbygda
2. Styrke matsikkerhet
3. Forbedre ernæring og helse
4. Styrke bærekraftig forvaltning av naturressursene

CGIARs medlemmer består av donorland, multilaterale og globale organisasjoner og stiftelser. Medlemmene er representert gjennom CGIARs fonsråd med totalt 22 medlemmer. Fonsrådets leder nomineres av Verdensbankens president blant Verdensbankens visepresidenter. For tiden ledes CGIARs fonsråd av Inger Andersen, Verdensbankens visepresident for bærekraftig utvikling. I tillegg har Verdensbanken en fast plass blant rådsmedlemmene. De skandinaviske landene ønsker å rotere på den ene av de fire europeiske rådsplassene (Tharaldsen, pers. komm.).

Vi har for arbeidet med denne rapporten dessverre ikke hatt kapasitet til å gå gjennom alle forskningsprogrammene disse sentrene jobber med. Vi har derfor ikke mulighet til å gi en vurdering av denne bruken av bistandsmidler.

Vi etterlyser en offentlig debatt om CGIAR-systemet, tatt i betraktning de store beløpene som overføres dit og Verdensbankens sentrale rolle. Spesielt ønsker vi å vite hvordan norske myndigheter mener at en satsing på CGIAR-institusjonene kan bidra til å sette lys på og fremme paradigmeskiftet innen landbrukspolitikk som IAASTD-rapporten etterspør. Vi ønsker også en norsk politisk forpliktelse til å fremme en lokalt forankret landbrukssatsing innen CGIAR-institusjonene, med fokus på kvinners rett til mat.

“Vi etterlyser en offentlig debatt om CGIAR-systemet, tatt i betraktning de store beløpene som overføres dit og Verdensbankens sentrale rolle.”

En av CGIAR-systemets utfordringer er å få forskningen til å utgjøre en forskjell i felt (Tharaldsen, pers. komm.). Vi mener det er viktig at landbruksforskning ikke begrenses til kun å gå igjennom CGIAR-systemet. Lokal kunnskapsoverføring mellom bønder, samarbeid mellom bønder og forskere, veiledningstjenester og deltagende prosesser for å videreutvikle landbruksteknikker er også viktig kunnskapsproduksjon. Slike tilnærminger kan ha større potensial til å utgjøre en forskjell på grasrotnivå. Et eksempel er Oikos – Økologisk Norges arbeid i Zambia, der Universitetet i Zambia samarbeider med bondeorganisasjoner

og et utdanningscenter for landbruk. Bachelor- og Masterstudenter har sitt feltarbeid i økologisk landbruk hos landbrukscenteret, som mottar bønder på feltdager hvor forskningen presenteres. I tillegg bruker organisasjonene resultatene i sin oppfølging av bønder, og de publiseres i medlemsblad som distribueres til bønder og myndigheter.

Verdensbanken

Verdensbanken mottok 279,8 millioner kroner i perioden 2006-2010 under de tre DAC-kodene 311, 430.40 og 520.10. Til sammen har 19,8 millioner av denne støtten gått til implementeringen av TerrAfrica Action Plan i land sør for Sahara, under DAC-kode for landbruk i 2006, 2008 og 2009. I 2008-2009 mottok Afghanistan tilsammen 60 millioner under DAC-kode for landsbygdeutvikling. I 2010 ble hele beløpet gitt gjennom Verdensbanken innenfor disse tre kodene distribuert til Haiti Reconstruction Fund etter jordskjelvet som rammet landet, også gjennom DAC-kode for landsbygdeutvikling. Disse midlene ble gitt i 2010, og det er ikke registrert noen overføringer de foregående undersøkte årene for denne organisasjonen.

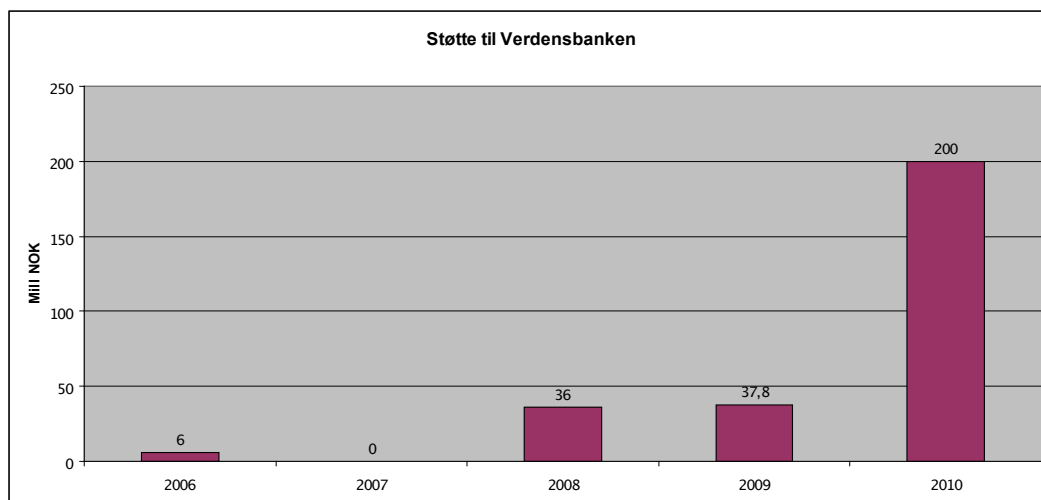
TerrAfrica er en partnerskapsorganisasjon for bærekraftig arealforvaltning som fokuserer spesielt på jordforringelse. Organisasjonen arbeider etter de tre fokusområdene koalisjonsbygging, kunnskapshåndtering og investeringer. TerrAfricas mål er ”å arbeide for å løse opp kritiske flaskehals for å oppnå en betydelig oppskalering av finansiering og mainstreaming av effektiv landdrevet bærekraftig arealforvaltning i praksis” (TerrAfrica 2011). IFAD, UNEP, UNDP og FAO er blant samarbeidspartnerne. I tillegg følger medlemsstatene i FNs konvensjon for å bekjempe forørkning (UNCCD) opp prosjektet.

Verdensbanken har flere landbrukstiltak enn det som er registrert i de undersøkte DAC-kodene for landbruk. Vi har ikke lyktes i å få en nærmere oversikt over landbruksbistanden som gis Verdensbanken gjennom multilateral bistand.

Like viktig som Verdensbankens prosjekter er bankens generelle innflytelse på bistandsagendaen. Den banebrytende rapporten *Agriculture for Development* er spesielt interessant. ”Agriculture is a vital development tool for achieving the Millennium Development Goal that calls for halving by 2015 the share of people suffering from extreme poverty and hunger” skriver Robert B. Zoellick, Verdensbankens president, i rapportens forord (Verdensbanken 2007, s. v). Rapporten slår tydelig fast at landbrukssektoren i altfor stor grad har vært nedprioritert de siste tiårene. Tre av hovedforfatterne bak rapporten skriver i en egen artikkel at Verdensbanken vil doble sin bistand til landbruket i Afrika i 2010 (Byerlee et al. 2009). Verdensbankens økte fokus på landbrukssektoren, med vektlegging av småskalalandbruket, samsvarer med IAASTD-rapporten og annen litteratur vi har vist til ovenfor. Byerlee et al. (2009) argumenterer for et nytt paradigme med fokus på økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon, reduksjon av inntektsgapet, matsikkerhet og miljøforvaltning. Spesielt spennende er deres vektlegging av bondeorganisasjoner:

Producer organizations can give political voice to smallholders and hold policy makers and implementing agencies accountable by participating in agricultural policy making, monitoring the budget, and engaging in policy implementation. (...) Donors and governments can assist by facilitating the right to organize, training leaders, and empowering weaker members, in particular women and young farmers (Verdensbanken 2007, s. 23 og 14).

Figur 8
Støtte til Verdensbanken 2006-2010 øremerket områdene /DAC-kodene 311, 430.40 og 520.10



Rapporten har et tydelig kjønnsperspektiv og viser blant annet til kvinners manglende tilgang til jord og annen diskriminering. Videre står det at jordreformer kan bidra til økt markedstilgang for småbønder, redusere ulikhet og anerkjenne kvinners rettigheter. Verdensbanken understreker også betydningen av statlige institusjoner – fra det lokale til det globale. Disse må styrkes for å legge til rette for en landbruksbasert utvikling.

Usikre landrettigheter, kombinert med den sterkt tiltagende interessen for oppkjøp av landområder, har også gjort Verdensbanken til en sentral aktør innen diskusjon-

“Verdensbankens økte fokus på landbrukssektoren, med vektlegging av småskalalandbruket, samsvarer med IAAS-TD-rapporten.”

er om kjøp og salg av store landeiendommer – ofte kalt landran. Klaus Deininger, en av de sentrale forskerne på området i Verdensbanken, deltok blant annet på den internasjonale konferansen om landran tidligere i år (nevnt i kapittel 1), der han på nytt presenterte Verdensbankens prinsipper for ansvarlige investeringer (RAI-prinsippene). Disse prinsippene er sterkt kritisert av sosiale bevegelser og internasjonale NGOere. RAI-kritikerne hevder at disse prinsippene – til tross for tilsynelatende gode formuleringer – ikke bidrar til å ansvarliggjøre myndigheter i forhold til deres menneskerettighetsforpliktelser. Prinsippenes utgangspunkt er også at investeringene er et

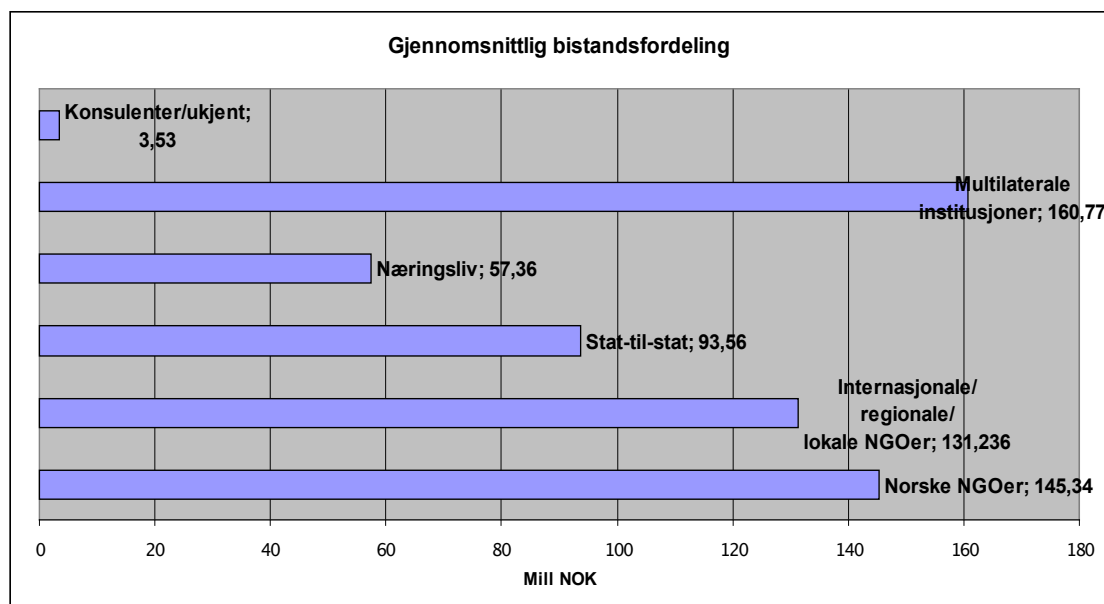
gode – gitt at de følger visse kriterier (FIAN 2010). De tar dermed ikke innover seg de Schutters argument om nødvendigheten av å vurdere flere mulige bruksområder – spesielt omfordeling av jord til jordløse og småbønder – før landområder selges til internasjonale aktører.

Bilateral landbruksbistand

Norske myndigheter bruker ulike kanaler i sitt bilaterale bistandsarbeid. Penger overføres direkte fra norske myndigheter til statsapparat i Sør, eller pengene går gjennom norske eller internasjonale frivillige organisasjoner og gjennom næringslivet. Noen midler brukes også på konsulenttjenester. Tabell 10 viser en økt satsing på internasjonale NGOer og næringslivet i perioden 2006-2010 og en nedgang i stat til stat støtten i samme periode. I 2010 mottar de multilaterale institusjonene mest støtte, etterfulgt av internasjonale NGOer, norske NGOer og næringslivet. Minst støtte gis gjennom stat til stat samarbeid.

Internasjonale/regionale/lokale NGOer

Totalt sett har 32% av den bilaterale og multilaterale landbruksbistanden gått direkte til kooperativer/organisasjoner i Sør eller til norske frivillige organisasjoner i perioden 2006-2010. Økningen til internasjonale NGOer i 2009 skyldes i hovedsak en økning til landsbygduitvikling i Afghanistan. Mottakeren er ACTED – *Agency for Technical Cooperation and Development*. Organisasjonen ble i 2008 støttet med 20 millioner kroner under budsjettpost for humanitær bistand, nødhjelp og menneskerettigheter. I 2009 økte støtten til



Figur 9 Gjennomsnittlig bistandsfordeling for perioden 2006-2010 i millioner kroner

Bistandsfordeling	2006	2007	2008	2009	2010	Sum
Internasjonale/regionale/lokale NGOer	76,64	99,78	129,12	168,3	182,34	656,18
Næringsliv	10,54	12,35	55,09	91,36	117,5	286,84
Norske NGOer	165,9	139,27	133,23	133,3	155,02	726,72
Stat-til-stat	88,89	117,17	103,9	85,19	117,5	512,65
Konsulenter/ukjent	4,69	1,82	5,67	0,73	4,78	17,69
Total	346,66	370,39	427,01	478,88	577,14	2200,08

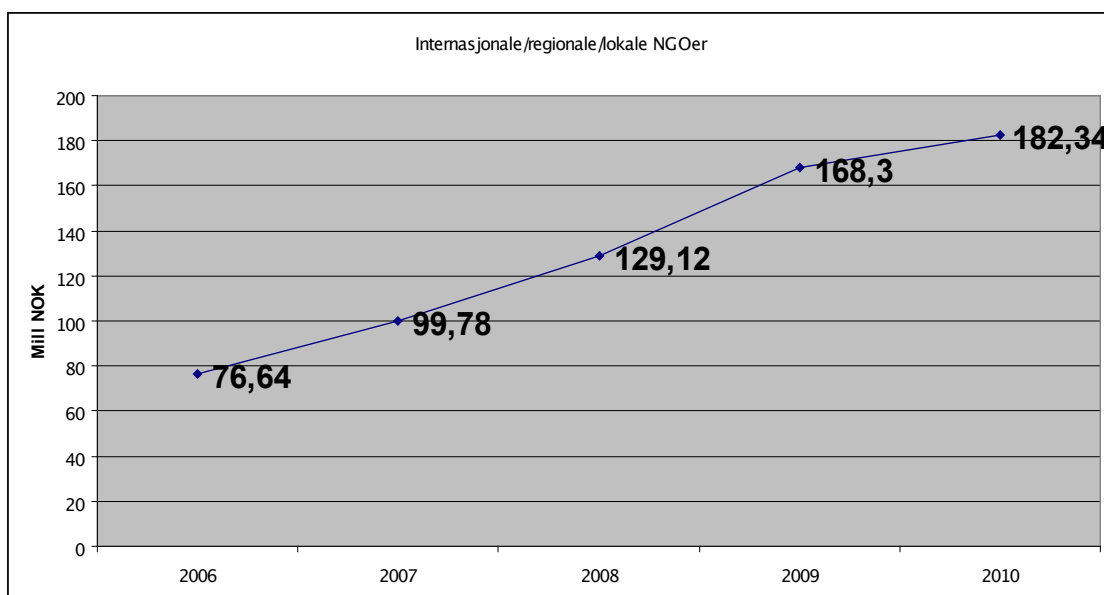
Tabell 8 Bistandsfordeling per år i perioden 2006-2010 i millioner kroner

32 millioner kroner under budsjettpost for bistand til Afghanistan. Disse prosjektene kan i stor grad kategoriseres som nødhjelp – ikke langsiktig strategisk bistand for landbruk.

En viktig organisasjon som Norad støtter er *National Smallholder Farmers' Association of Malawi* (NASFAM). NASFAM er en organisasjon av og for småbønder i Malawi. Den organiserer rundt 100.000 bønder og markedsfører deres landbruksvarer nasjonalt og internasjonalt. Organisasjonen utgir også publikasjoner og har radiosendinger med undervisning i landbruksproduksjon. Dette er landets største uavhengige landbruksorganisasjon. Den norske ambassaden i Lilongwe signerte i 2007 en 5-års forlenget avtale med NASFAM med et beløp på 80 millioner kroner for å støtte NASFAMS strategiske utviklingsplan (16 millioner kroner hvert år). Midlene skal bidra til fortsatt fattigdomsreduksjon blant småbønder ved å jobbe for å få opp inntekter fra landbruket gjennom effektive innsatsfaktorer, fagbistand og ved å styrke deres stemme nasjonalt. Dette tilsvarer støttebeløpet på 16-17 millioner kroner som NASFAM har mottatt årlig siden 2007.

Viktigheten av å styrke sosiale bevegelser i Sør og bondeorganisasjoner er formidlet av Utenrikskomitéen til den rød-grønne regjeringen flere ganger (se foran). Dette er også argumentert for av både Verdensbanken og ekspertpanelet til CFS. Denne type støtte bør styrkes i fremtiden. Dette bidrar til å styrke bonders organiserte politiske stemmer slik at de kan påvirke sin nasjonale landbrukspolitikk og bidra til økt og sikker tilgang til jord, såkorn, kredittordninger og markeder. Erfaringer fra norske frivillige organisasjoner er at organiserte bønder som deltar i lokale markeder med fungerende verdikjeder har større styrke i forhandlingene med oppkjøpere. De får dermed større del av verdiskapningen som ellers tilfaller mellommenn. Organiserte småbønder, jordløse, pastoralister og urfolk spiller også en viktig rolle i å overvåke gjennomføringen av politiske programmer. Norske myndigheter bør bidra med betydelig økonomisk støtte til sivilsamfunnsmekanismen som er knyttet opp mot CFS (nevnt ovenfor) for å styrke deres sekretariat og reisevirksomhet.

Tabell 9 viser hvilke kooperativer/organisasjoner som har mottatt over en million kroner i løpet av 2006-2010



Figur 10 Støtte til internasjonale, regionale og lokale NGO'er 2006-2010

DAC 311 undersektor 94-landbrukskooperativer fordelt på gjennomførende partner 2006-2010	Mill NOK
UNFCS - Union Nationale des Femmes Coopératrices du Sénégal	1
Gambia 4H NGO Board	1,5
NFCTSAR - National Federation of Conservation of Traditional Seeds and Agriculture Resources-Sri Lanka	2,15
Undefined	2,72
UGA Coop Alliance/UGA Change Agency-Uganda	2,9
NATURE-ESAANET: East and South Africa Agricultural Network- Africa	4,36
ANAP - National Assembly of Small Farmers- Cuba	4,45
UNAG-Land and Resource Rights in Nicaragua	4,51
IFAD - International Fund for Agricultural Development	5
Agribusiness Forum-Malawi, Tanzania, Zambia, Uganda	6,68
RUDI - Rural Urban Development Initiatives-Tanzania	9,57
Det Kgl. Selskap for Norges Vel-Cosovo, Macedonia, Mosambiq	10,7
UCA - Uganda Co-operative Alliance	12,21
Jæren Produktutvikling-Croatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina	19,33
NASFAM - National Smallholder Farmers Association of Malawi	74

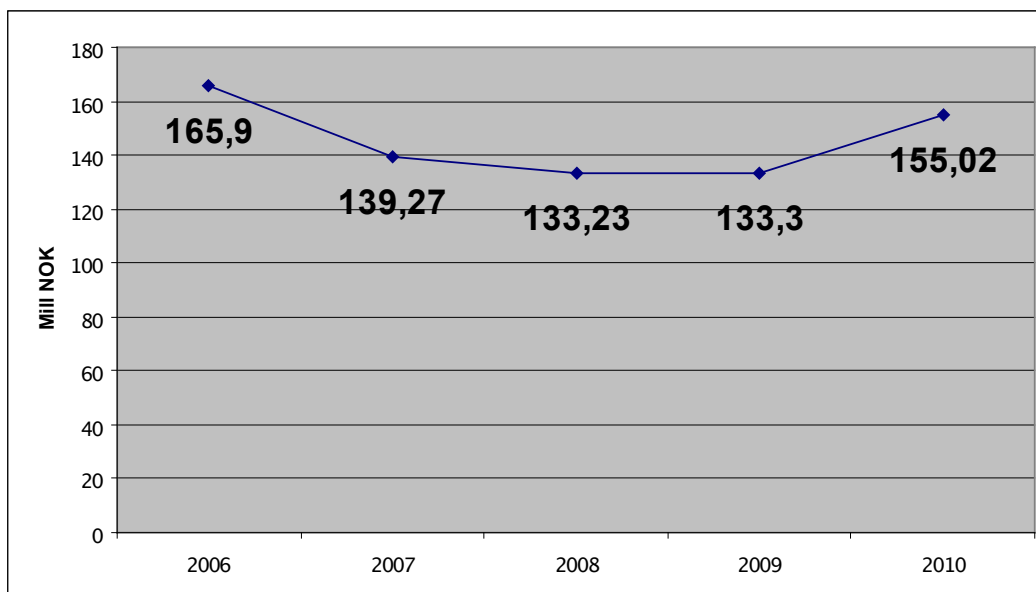
Tabell 9

Landbrukskooperativer som har mottatt minst én million kroner i løpet av 2006-2010.

under DAC-kode 311.94. Vi ser at NASFAM alene mottar nesten like mye som de øvrige organisasjonene tilsammen.

Norske frivillige organisasjoner

23% av den bilaterale og multi-bilaterale landbruksbistanden er kanalisert via norske frivillige organisasjoner i perioden 2006-2010. Dette utgjør totalt kr. 135,3 millioner kroner. De frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle i utviklingsarbeid. De innehar spesialkompetanse innen ulike felt og regioner og har et sterkt globalt nettverk av organisasjoner i utviklingsland som de samarbeider med. Gjennom samarbeid med lokale organisasjoner sikrer man lokal forankring av prosjekter som følger lokalbefolkningens behov. Det er derfor beklagelig at denne type støtte er redusert heller enn økt i perioden som illustrert ved figur 11. Vi anbefaler at denne støtten økes i årene framover.



Figur 11
Støtte gitt gjennom norske sivilsamfunnsaktører.

Blant organisasjonene som mottar støtte gjennom Norad er Det Kongelige selskap for Norges Vel, Kirkens Nødhjelp (KN), Bistandsnemda, Norsk Folkehjelp, Tørrlandskoordineringsgruppen (TKG), Utviklingsfondet og Oikos - Økologisk Norge⁴. I tillegg gis det støtte til Jæren produktutvikling, som er en interkommunal stiftelse opprettet av fem kommuner med støtte fra Utenriksdepartementet. Stiftelsen har opprettet en rekke landbrukskooperativer på Balkan. Figur 11 viser at norske myndigheter i perioden 2006-2008 har redusert bevilgningene. Ser man bort fra de 40 millioner kronene til KNs arbeid i Afghanistan reduseres støtten ytterligere fra 2009-2010.

De norske organisasjonene har partnerorganisasjoner i utviklingsland der de blant annet støtter programmer for frøbevaring, bondekooperativer og kapasitetsutvikling. Støtten til sivilt samfunn i Norge ble økt med ca 20 millioner kr fra 2009 til 2010. Økningen skyldes et overføringsbeløp på 40 millioner kroner til KNs arbeid i Afghanistan som del av et strategisk partnerskap mellom 2010-2012. Midlene er ført under DAC-kode 430.40 landsbyutvikling og er en del av KNs bygdeutviklingsprogram. Utvekslingsprogrammer og kapasitetsutvikling er svært viktig i tillegg til faglig og økonomisk bistand til landbruksutvikling.

Norad krever i dag resultatrapportering, slik at det her allerede finnes gode verktøy for å spore hvordan pengene er brukt. Det er i stor grad en forutsetning for samarbeid at initiativene til prosjekter dannes lokalt, noe som gir eierskapsfølelse og større grad av ansvar hos den lokale organisasjonen.

Stat-til-stat bistand

På regionnivå er Afrika den største mottaker av norsk landbruksbistand. Figur 12 viser regionsfordeling og figur 13 gir en oversikt over de fem største afrikanske mottakerlandene.

Figur 20 viser at Zambia og Malawi skiller seg tydelig ut som de største mottakerlandene. Vi ser at norske myndigheter har et særskilt landbruksamarbeid med disse to landene. I perioden 2006-2010 ble det overført henholdsvis 312,89 millioner kroner til Zambia og 333,72 millioner kroner til Malawi. I 2010 ble 60 millioner kroner investert i Tanzania gjennom Norfund. Gjennomførende partner er Caprica LLC, med avtaletittel Agrica.

⁴ For mer informasjon om organisasjonene, gå inn på deres hjemmesider www.norgesvel.no, www.kirkensnodhjelp.no, www.digni.no, www.folkehjelp.no, www.drylands-group.org, utviklingsfondet.no og www.oikos.no

Boks 1:

Felleskjøpet har vært engasjert i prosjektet "Import av råvarer fra Minst Utviklede Land til kraftfôrproduksjonen i FK-gruppa" siden 2003. Prosjektets opprinnelige ambisjon var å bidra til en økonomisk bærekraftig import av soya til Norge. Dette er endret de siste tre årene. Prosjektet bidrar i stedet til utvikling av soyaproduksjon i Mosambik for salg på det lokale markedet. Dyrking av soya i Mosambik er organisert i et prosjekt finansiert av den norske ambassaden i Mosambik og drevet lokalt av Clusa. Prosjektet er sikret finansiering i fem år fra 2007. Felleskjøpet er initiativtaker og garanterer for avsetning av produksjonen dersom det lokale markedet skulle svikte. Resultatene i prosjektet er så langt svært gode og ligger et til to år foran de mål som er satt i prosjektplanen.

Et av hovedmålene i prosjektet er å øke antall bønder som får tilbud om hjelp for å øke avlingene. Denne sesongen har 4710 bønder deltatt i prosjektet (18% mer enn året før), hvorav 35% er kvinner. Total avling ble 4604 tonn (43% mer enn året før). Avlingsnivået ble 1039 kg pr hektar (15% mer enn året før), og hver bonde produserte i gjennomsnitt 977 kg soya (22% mer enn året før).

Et annet mål er å introdusere ny dyrkingsteknikk. Totalt er 44.280 mål dyrket med soya i prosjektet. 20% av jorda ble pløyd med traktor, 1% med okser. Gjennomsnittsstørrelsen på gårdene er 9,4 mål. Manuelt arbeid er fortsatt den viktigste metoden og 79% av jorda (nesten 35.000 mål) ble utelukkende dyrket med handkraft. Det er ikke nok traktorer tilgjengelig.

Det tredje målet er å øke tilgangen til gode og rimelig innsatsfaktorer og avsetning for sin avling. Bøndene har veldig lite penger og ingen formelle landrettigheter. De har ikke tilgang til bank og små muligheter til å forbedre sitt liv gjennom å investere i økt produksjon. Salg av soya har gitt bøndene i prosjektet inntekter på totalt kr. 8,3 mill. 201 produsenter er også medlemmer av 11 mikrokredittgrupper. 79 produsenter har hatt såvarekontrakt med Ikuru¹. Prosjektet har gitt såvarekreditt til 220 bønder og kreditt for kjøp av tjenester som mekanisk pløying, litt til plantevern og noe til leie av arbeidskraft for hjelp med jordpreparering, lusing og høsting.

Fjerde mål er å styrke bondeorganiseringen. Dette gjøres blant annet gjennom opplæring i organisasjonsledelse, finansstyring, lagring og kommunikasjon. 112 assosiasjoner (tilsvarende små lokale innkjøpslag) er med i prosjektet. Det legges stor vekt på å ha et kvinnefokus, og 35% av bøndene er kvinner.

Det siste målet er å forbedre å bidra til stabile rammevilkår og øke kunnskapen om soyadyrking. Denne opplæringen skjer gjennom voksenopplæringsgrupper og bruk av demonstrasjonsfelt.

Landrettigheter er et viktig og komplisert tema. De fleste bøndene har arvet jorda, men dette er ikke offisielt registrert. Prosjektet har bidratt til at 82 bønder nå har fått registrert sitt eierskap. I tillegg er 70 søknader under behandling og ytterligere 50 er planlagt startet opp.

¹ IKURU er et felles prosjekt av Felleskjøpet og Det kgl. Selskap for Norges Vel i Mosambik med støtte fra Norad. IKURU betyr "styrke." Det er eid av lokale bønder og ideelle institusjoner som driver oppkjøp og salg av eiernes produksjon for å få bedre priser. De driver i tillegg veiledning og produserer såvarer og selger andre innsatsfaktorer.

Boks 2:

Klimaendringene krever nye dyrkningsmetoder

Utviklingsfondet satser på et klimarobust landbruk i samarbeid med partnerorganisasjoner. Retten til lokalproduserte frø, mangfold i åkeren og sterke lokalorganisasjoner er viktige elementer for å lykkes. I perioden 2007–2010 bidro organisasjonens prosjekter til at 69.500 hushold fikk bedre matsikkerhet (21.800 hushold i Zambia og Malawi, 44.700 hushold i Asia og 3.000 hushold i Mellom-Amerika).

Eksempel fra Nicaragua

I Nicaragua har værmønsteret endret seg dramatisk. Ekstremt vær er blitt mye mer vanlig, og i løpet av et år kan det oppstå både tørke og orkaner. Tidligere visste bøndene akkurat når de burde så sine frø for at matplantene skulle være modne til innhøstingen. Nå er regntiden svært uforutsigbar og mengden nedbør varierer. Påvirkning fra klimavariasjoner kommer i tillegg til degradering av naturressursene på grunn av landbrukskjemikalier, overutnyttelse av jorda, avskoging, svijordbruk og mangel på vannressurser. Bønder og lokale organisasjoner utvikler imidlertid forskjellige metoder for å tilpasse seg disse klimaendringene.

Deltagende planteforedling: I århundrer har bønder forbedret variasjoner av frø og skapt det biologiske mangfoldet som karakteriserer regionen. Dette mangfoldet har vært deres hovedverktøy for å takle det uforutsigbare klimaet. Deltagende planteforedling i blant annet Mellom-Amerika og Nepal redder og utvikler disse gamle praksisene ved å kombinere bønders tradisjonelle kunnskap med ny vitenskap og teknologi. Til forskjell fra konvensjonell planteforedling er bonden en nøkkelaktør i hele beslutningstakingsprosessen.

Styrking av bondeorganisasjoner og nettverk: Nicaraguanske småbønder har organisert seg i kooperativer hvor familier utveksler informasjon, kunnskap, strategier og landbrukspraksiser.

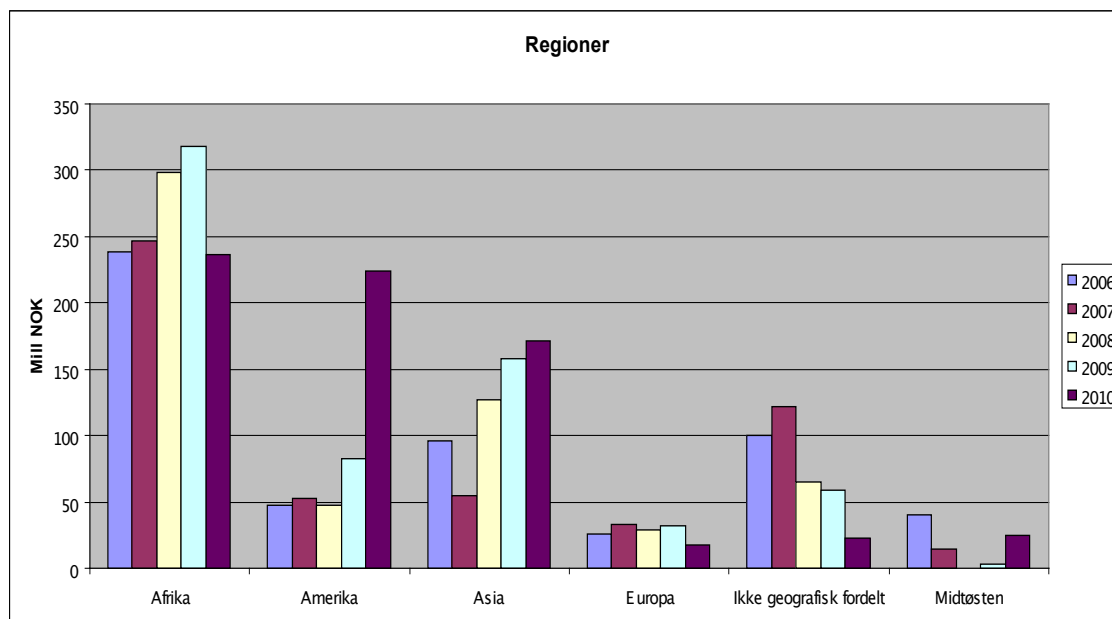
Diversifisering av produksjon: Bruk av tilpassede økologiske og miljøvennlige metoder som for eksempel rotering av avlinger og diversifisering av økonomi og produksjon, samt jordkonserveringsarbeid for å holde på jorda, med mer. Diversifisering bedrer matsikkerheten og skaper inntekt ved overskudd.

Zambia

I Zambia er beløpet i 2010 på nivå med 2006, etter en vekstperiode i 2007-2009. Landbruksstøtten til Zambia gikk ned med 23% fra 2009 til 2010. Dette skyldes i hovedsak at støtten gjennom FAO og Wildlife Conservation Society (WCS) ble redusert fra henholdsvis 20 og 22 millioner kroner i 2009 til 11 og 3,6 millioner kroner i 2010. Støtten til bevaringslandbruk, på engelsk *conservation agriculture*, ble redusert fra 39,4 millioner kroner i 2009 til 33 millioner kroner i 2010. Neste kapittel går nærmere inn på Norads satsing på bevaringslandbruk.

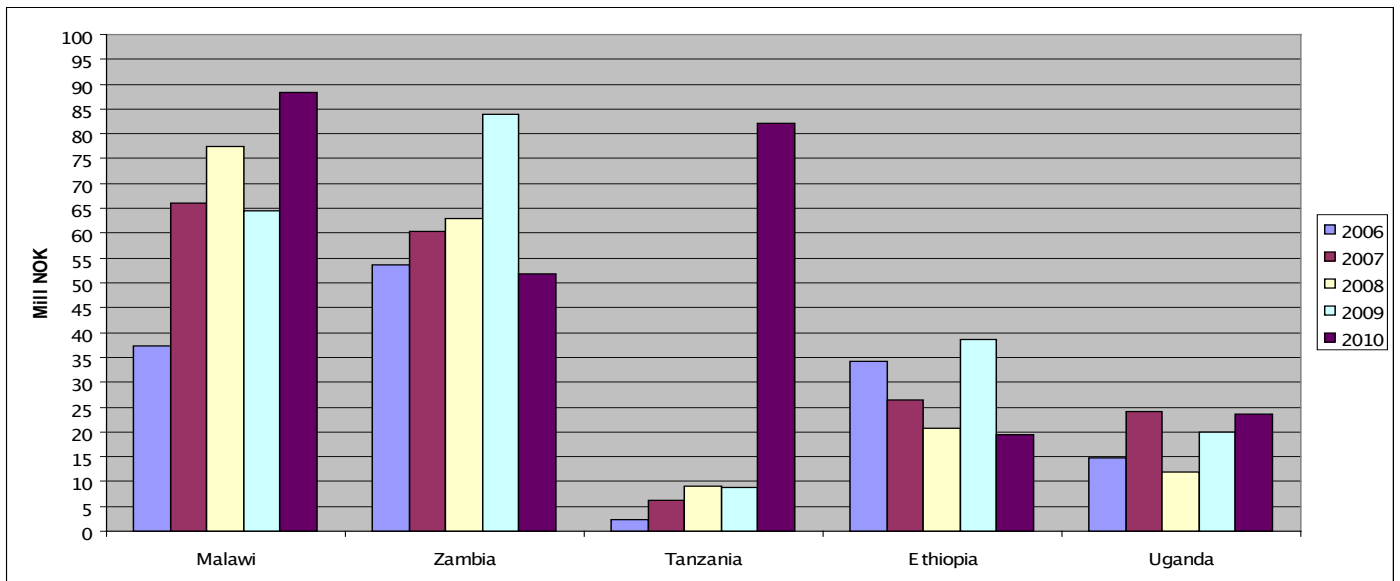
Malawi

I Malawi har stat-til-stat-støtten økt jevnt i hele perioden, med unntak av et forkortet beløp i 2009. Det malawiske finansdepartementet har i løpet av 2006-2010 mottatt 51 millioner kroner som siden er distribuert gjennom departementet for mat og landbruk i Malawi som bistand til innkjøp av innsatsvarer i landbruket. Malawiske myndigheter subsidierer gjødsel kun til bruk for maisproduksjon, og med utgangspunkt i denne politikken bidrar Norge også med midler til subsidiering av innsatsvarer til prosjektet med NASFAM. Norad mener NASFAMs prosjekt fremmer et mer bærekraftig landbruk (Mosseby, Gilst, pers. komm.) – se ovenfor. I Malawi drives også et prosjekt som er beslektet med bevaringsprosjektet i Zambia og blir kalt *ridging*. Dette innebærer at det pløyes en stripe hvor frø og gjødsel blir plasert i passende groper. Denne metoden samler opp regnvann som infiltrerer jorda i stedet for at overflateavrenning skaper erosjon og skyller bort næringsstoffer fra jorda.



Figur 12

Figuren viser norsk landbruksbistand fordelt på region. Posten "Ikke geografisk fordelt" innebærer all multilateral bistand, norsk bistand som distribueres gjennom multilaterale institusjoner, eksempelvis FAO og WFP, DAC 311, 430.40 of 520.10.



Figur 13 Fem største afrikanske mottakerland.

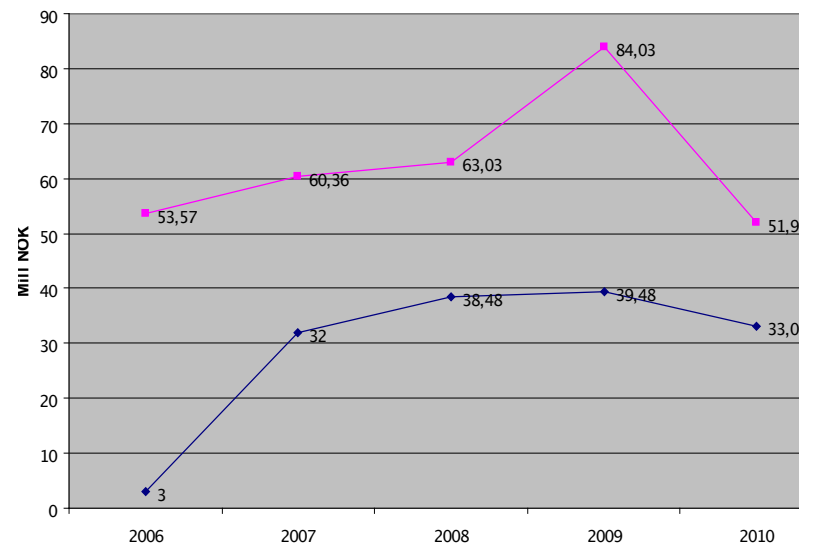
Næringslivet

Næringslivet har i perioden 2006-2010 fått økt betydning for norsk landbruksbistand. Tabell 10 viser over en tidobling på fire år – en økning i støtte fra kr. 10,5 millioner i 2006 til kr. 117,5 millioner i 2010. Økningen i støtte til næringslivet har hovedsakelig skjedd gjennom økte bevilgninger til Norfund.

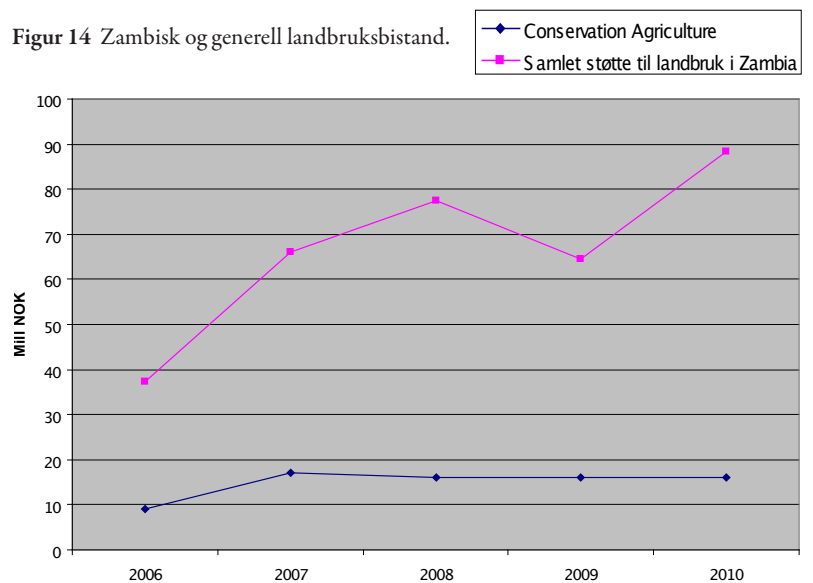
De økte bevilgningene til næringslivet er i tråd med regjeringens generelle planer om økt samarbeid med næringslivet gjennom den norske bistanden. Næringslivsinvesteringer knyttet til klimaendringene og robuste lokalsamfunn fremheves i Stortingsmelding 14 *Mot en grønnere utvikling* (Regjeringen, 2011, s. 68):

En slik styrking av landbrukssektoren i utviklingsland vil kreve mer innovasjon og nye former for partnerskap. Mer aktivt samarbeid med næringslivet vil derfor være en viktig del av satsingen.

Til tross for at denne stortingsmeldingen åpner med å hevde at ”varig framgang i kampen mot fattigdom krever langsiktig økonomisk vekst og rettferdig fordeling av sosiale og økonomiske goder” (ibid, s. 5), utdyper ikke stortingsmeldingen hvordan næringslivsinvesteringer skal komme fattige til gode. Det ligger en ubegrunnet antagelse om at økonomisk vekst vil dryppe ned på de fattige og bidra til velferdsokning. Perspektivet om at næringslivets investeringer alltid vil være forankret i et krav om profitt er ikke problematisert. Forskning på



Figur 14 Zambisk og generell landbruksbistand.



Figur 15 Bistand til NAFAM og generell landbruksstøtte til Malawi.

Næringslivsaktører, 1000 NOK	2006	2007	2008	2009	2010	Sum
AGROTEX	0	0	0	0	-641,5	-641,5
Delta Construction Management Co., Viet Nam	19,9	18,38	0	0	0	38,28
34 South AS	0	0	0	40	0	40
Ekeby gård	0	38,94	25,96	0	0	64,9
Matanuska Africa Limited	0	0	0	82,88	0	82,88
Jambo Roses Uganda Reconstruction	0	189,96	0	0	0	189,96
Felleskjøpet	224,47	0	0	0	0	224,47
Norpalm AS	0	0	0	0	259,63	259,63
Great Lakes Agriculture Development Inc	0	0	0	0	270,12	270,12
Dalberg Global Development Advisors	0	0	0	0	278,29	278,29
Ceyland International Ltd	0	37,5	99,23	145,78	0	282,51
Viator AS	0	0	291,63	0	0	291,63
Fair Trade Norge AS	0	340,2	37,8	0	0	378
Yara International ASA	0	200	200	0	0	400
Agrica: SRI Programme	0	0	0	0	402,05	402,05
Brødrene Michelsen As	415,21	0	0	0	0	415,21
Jiffy Products International AS	0	0	0	138,61	323,38	461,99
Bernh Botolfsen Import AS	0	0	0	513,45	0	513,45
Energy and Environment Advisory	0	0	605	0	0	605
Milani AS (marketing for imported tea)	0	0	178,85	326,66	236,7	742,21
Fatland Jæren AS	0	278,7	650,3	0	0	929
Trace Tracker Innovation AS	270	1214,71	0	0	0	1484,71
Agrenco	0	0	0	1617,96	0	1617,96
Honningsentralen	0	0	576,96	1000	339,5	1916,46
Mester Grønn AS	0	0	0	2608,84	301,28	2910,12
MTN Special Engagements Ltd, Zambia	0	1795,62	2247,9	-345,7	0	3697,82
Africado Limited	0	0	0	0	5343,78	5343,78
InfraCo (strategic partnership with Yara int.)	0	0	0	1500	13400	14900
Agri-Vie (agric. Investment fond i Sub-Saharan Africa)	0	0	0	0	26953	26953
Chiquita Brands International Inc	0	0	33517,78	-125,41	0	33392,37
Casquip Starch			10720	18296,93	5487,15	34504,08
Jæren Produktutvikling	9612,95	8245,5	5950,01	9911,47	3754,77	37474,7
LAAD - Latin American Agribusiness Development Co.	0	0	0	55094,33	0	55094,33
Agrica (rice business farm)	0	0	0	0	60798,01	60798,01
Sum	10542,53	12359,51	55101,42	90805,79	117506,2	286315,4

Tabell 10 Oversikt over norske og internasjonale næringslivsaktører som har mottatt søtte under hvilke ordning, i 2006-2010. Noen av disse aktørene er omtalt i andre kapitler av rapporten.

utviklingsstrategier har i flere tiår kritisert denne ”trickle down”-modellen. De Schutter konkretiserer denne kritikken for landbruket: ”When large estates increase their revenue, most of it is spent on imported inputs and machinery, and much less trickles down to local traders” (de Schutter 2010, s 5 med referanse til Hoffmann 2010). India er et eksempel på en stat som det siste tiåret har opplevd en enorm økonomisk vekst, men som samtidig har den største sultende befolkningen i verden.

Ekspertrådet til CFS er kritiske til de store landoppkjøpene vi i økende grad har vært vitne til de siste fem årene. I følge deres andre rapport til den 37. CFS, siteres

det flere steder at 50-80 millioner hektar land har vært gjenstand for forhandlinger med utenlandske investorer.

Can such international investment in land be a means to improve agricultural productivity and rural livelihoods? Evidence from this land rush to date shows very few such cases. Rather, large scale investment is damaging the food security, incomes, livelihoods and environment for local people (CFS–HLPE 2011, s. 8).

HLPEs skepsis synliggjør nødvendigheten av å kritisk vurdere næringslivsinvesteringer. Det er et behov for investeringer i landbrukssektoren i Sør – en sektor som i

lang tid har vært ignorert. Resultatet avhenger av hvordan disse investeringene gjøres.

De Schutter la i desember 2009 frem elleve prinsipper han har kalt "The Minimum Human Rights Principles" (se annekset). Her understreker han spesielt behovet for å vurdere flere alternativer for ny bruk av landbruksområder, spesielt med tanke på landbruksreformer der jord omfordales til fordel for småskala landbruk. Som vist ovenfor, støtter de Schutter en landbrukspolitikk som fremmer økologisk, småskala landbruk. Han mener at selv om plantasjebedrifter respekterer eksisterende landrettigheter (inkludert uformelle) representerer de likevel en sårbar landbrukspolitikk for matsikkerhet: "(...) [W] hat we need is not to regulate land-grabbing as if this were inevitable, but to put forward an alternative program for agricultural investment" (de Schutter 2011A, s. 250). De Schutter belyser også at arbeidsvilkårene for landbruksarbeidere på plantasjer ofte er kritikkverdige, med altfor lave lønninger. Arbeidstakerne har ofte ingen sosial eller juridisk beskyttelse. Dette gjelder spesielt barn. Ca 70% av verdens barnarbeid er tilknyttet landbruket (ibid). Dette mener de Schutter henger sammen med akkord-lønninger, der migrant- og sesongarbeidere trenger barnas arbeidskraft for å oppnå levelønn. Spesielt har kvinner ofte barn med seg i åkeren.

Det er viktig at all norsk bistand, og spesielt støtte gjennom næringslivet, overvåkes jevnlig for å sikre at denne type bistand bidrar til fattigdomsbekjempelse. Et minimum må være at denne type virksomhet ikke bidrar til brudd på menneskerettighetene. ForUM er positiv til at Norad nylig har opprettet et eget rettighetsteam. Norad bør annet hvert år presentere en rapport om norsk bistand i lys av Norges menneskerettighetsforpliktelser til både Stortinget og til Nasjonal institusjon for menneske-

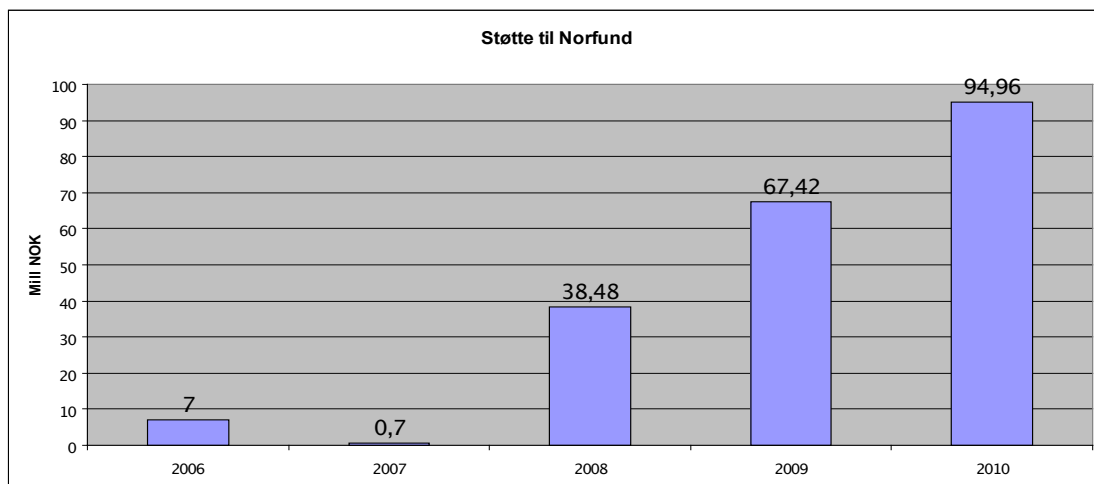
rettigheter. Norad må legge til rette for en bred konsultasjonsprosess i utarbeidelsen av en slik rapport.

Taking into account that it is the State's obligation to protect the enjoyment of human rights abroad against harm emanating from its own territory, as articulated by Treaty Bodies in the UN Human Rights System, home governments have a responsibility to make sure that their companies operate according to the highest standards in relation to human rights, and environmental management. They should enact legislation which requires compliance with international human rights and environmental standards by their nationals operating overseas, and a mechanism whereby people in the country hosting the investment can hold the company to account for its actions (CFS – HLPE 2011, s. 13)

Figuren nedenfor viser at Norfund er blitt en stadig viktigere kanal for landbruksbistanden. Det er derfor viktig med en nær dialog mellom Norfund, menneskerettighetsteamet i Norad og Utenriksdepartementet. En annen viktig internasjonal aktør innen landbruksinvesteringer er Yara International. Vi har sett ytterligere på disse to aktørene i neste kapittel.

Figur 15

Figuren viser en økt støtte til Norfund i årene 2006-2010. Tilsammen har Norfund mottatt 208,5 millioner kroner gjennom de tre undersøkte DAC-kodene.



Fra økologisk landbruk til plantasjer

- eksempler på landbruksprosjekter

Bevaringslandbruk i Zambia

Innenfor landbruksbistand er bevaringslandbruk, på engelsk kalt *conservation agriculture*, et hovedsatsningsområde for norske myndigheter. Foreløpig er satsingen begrenset til Zambia, men det er et ønske om å utvide prosjektet til andre afrikanske land (Arnesen, pers. komm.).

Norges satsing på bevaringslandbruk i Zambia er landbruksprosjekter som ForUM mener har stort potensial til å bidra til fattigdomsbekjempelse. Dette systemet viser seg å gi gevinster i form av blant annet en jevnere arbeidsfordeling gjennom året, en redusert og kontrollert bruk av innkjøpte innsatsfaktorer, oppbygging av organisk materiale i jorda og en betydelig avlingsøkning. Alt uten bruk av kostbare landbruksmaskiner, og gjennom et desentralisert, selvdrevet veiledningssystem. Systemet bidrar til å styrke småbønders produksjonsevne slik at de bedre kan utnytte jorda si. Det er imidlertid viktig å sikre at sortsmangfold, vekstskifte og husdyr integreres godt i systemet.

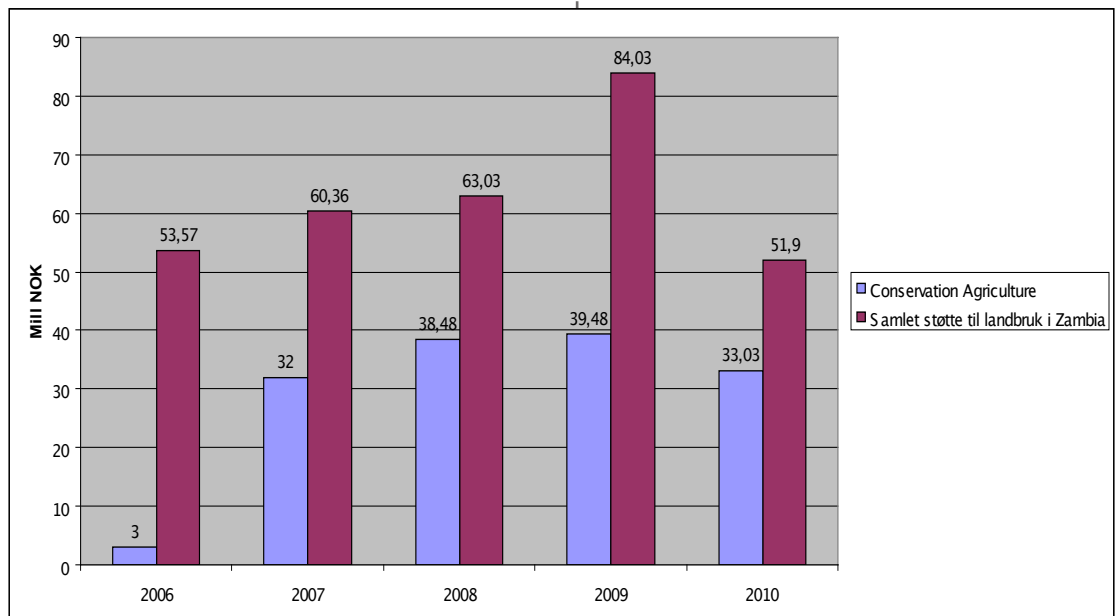
I Brasil praktiseres en form for landbruk som kalles “no-till agriculture” (omtales også som *conservation agriculture*) i svært stor skala. Dette systemet sammenlignes med bevaringslandbruket som blant annet Norad fremmer i Zambia, fordi man i begge systemer ikke benytter pøying. I realiteten snakker man likevel om to grunnleggende forskjellige systemer. I Brasil er mekaniseringsgraden ekstremt høy, og man er avhengig av en intensiv bruk av plantevernmidler for å kontrollere ugress og skadedyr i de enorme arealene med monokulturer. I bevaringslandbruket slik det praktiseres i Zambia brukes det begrenset med innsatsfaktorer, i et system som er svært arbeidsintensivt. Videre i denne rapporten er begrepet bevaringslandbruk begrenset til metoden slik den brukes i Zambia og nabolandene.

Hovedprinsipper i bevaringslandbruksmetoden som benyttes i Zambia er minimal jordforstyrrelse, permanent jorddekke og vekstskifte (FAO 2011A). Denne typen landbruk har vist seg å gi gode resultater i forhold til økt matproduksjon og bevaring av jordsmonnet (Baudron et al. 2007). En utfordring er at metoden er arbeidsintensiv. Der områdene blir for store til å dyrke etter bevar-

ingslandbruksprinsippene, opplever man at bøndene går over til såkalt ”ripping”. Det er mindre arbeidsintensivt ettersom man her med traktor eller trekkyr pløyer opp én og én rad som man sår direkte i, men det produseres mindre enn ved den rene bevaringslandbruksmetoden. Å kontrollere ugress er en stor utfordring, og ugressmiddel blir brukt av dem som har ressurser til det. En annen utfordring er å bygge opp tilstrekkelig organisk materiale i jorda. I følge Norads resultater kan bruk av denne metoden føre til en økning i avling på mellom 40% og 120% etter ett år. Når landbruksbevaringsprosjekter brukes for å øke matproduksjonen for subsistens- og små familiegårder, vil økt produktivitet mest sannsynlig bety sikrere mattilgang og mulighet for salg av varer på det lokale markedet.

Den gjennomsnittlige produktiviteten i det afrikanske landbruket regnes å være ca ett tonn per hektar jord, mens det i Europa og USA er minst tre ganger høyere (Ersdal pers. komm.). Hvert år importerer afrikanske land mat for 20 milliarder dollar. 10% av de mest produktive bøndene står for 70% av matoverskuddet. Den afrikanske handlingsplanen satser på bevaringslandbruk (CAADP 2011). Ønsket er at bevaringslandbruk vil øke produksjonen på en bærekraftig måte som metter de som i dag ikke har tilgang til nok mat. Finansieringen i fremtiden er tenkt å komme fra globale klimafond eller såkalte *greenfunds*. Zambia er foreløpig det eneste landet i Afrika med en klar målsetning om å legge om fra konvensjonelt landbruk til bevaringslandbruk. Fra zambiske myndigheters side har det vært en konkurranse mellom konvensjonelt landbruk med bruk av gjødsel og bevaringslandbruk. Politikerne var først skeptiske til prosjektet, men ble overbevist av 150.000 fungerende gårder med bevaringslandbruk.

Norske myndigheter har de siste tolv årene støttet prosjektet *Conservation Agriculture i Zambia*. I 2010 gikk 33 millioner kroner til dette, og som det fremgår av figur 25 går over halvparten av norsk landbruksbistand i Zambia til denne landbruksmodellen. Prosjektmidlene blir gitt gjennom Conservation Farming Unit (CFU) under den zambiske landbruksorganisasjonen ZNFU. COMESA har som mål at 1,2 millioner bønder skal drive bevaringslandbruk innen 2015 (Arnesen, pers. komm.).



Figur 16
Bevaringslandbruk, Zambia.

Professor Jens Aune ved Universitetet for miljø og biovitenskap har gjort en evalueringsstudie av Norads prosjekt med bevaringslandbruk i Zambia (Aune, pers. komm.). Aune vektlegger at jordbruket skal ligne mest mulig på et naturlig økosystem. Likevel mener han det er viktig å akseptere bruk av mineralgjødning for å tilføre de viktige næringsstoffene i jorda. I følge Aune brukes 30-40% av fossilt brennstoff til pløying i et mekanisert landbruk. Dersom det pløyes med trekkdyr, krever trekkdyrene energi. Når man i bevaringslandbruk ikke bruker husdyr til pløying, kan man bruke fôr-ressurser til melk- og kjøttproduksjon. Permanent jorddekke, såkalt mulching, har en dobbelteffekt; det binder karbon gjennom økt innhold av organisk materiale i jorda, fører til mindre jorderosjon og gir en bedre utnyttning av vann. Aunes evaluering viser at bønder tar i bruk denne metoden på jord opp til en hektar, men ikke mer (Aune, pers. komm.). Dette skyldes at metoden er så arbeidskrevende at de ikke har den nødvendige arbeidskraft til å oppskalere. Gjennomsnittsgården i Zambia er 4-6 hektar, men de dyrker altså ikke alt. I gjennomsnitt høster bøndene 70% av det arealet de sår.

“Per dags dato er 70% av landbrukssubsidiene som gis gjennom zambiske myndigheter øremerket mais, noe som ikke fremmer vekstskifte og variert kosthold.”

En utfordring fra Norads ståsted er hvordan få teknologioverføring til afrikanske bønder. Innenfor bevaringslandbruk-prosjektet i Zambia er 40-60 personer ansatt som feltarbeidere. Disse veileder ca 140.000 bønder fire ganger årlig, som i sin tur veileder sine naboer. Mange analfabeter utgjør en stor utfordring.

Det er viktig at bønder som bruker mineralgjødning har riktig kunnskap om hvordan dette skal brukes. En stor utfordring er at dagens marked er lite for annet enn mais. Per dags dato er 70% av landbrukssubsidiene som gis gjennom zambiske myndigheter øremerket mais, noe som ikke fremmer vekstskifte og variert kosthold. Etterhvert som flere og flere bønder sikres mattilgang gjennom bevaringslandbruk forventes det etterspørsel etter et mer variert kosthold.

Det er satt av 60 millioner kroner til klimatilpasset landbruk for kvinner i 2011 (Arnesen, pers. komm.). Det er totalt øremerket 100 millioner kroner til klimatilpasset landbruk for kvinner, og av disse går altså 60% til bevaringslandbruk i Zambia. Bevaringslandbruk i Zambia blir, i tillegg til å være en mer bærekraftig landbruksmetode, frontet som positiv for kvinner fordi det minsker arbeidsstiden deres på jordene, og arbeidet kan fordeles gjennom hele den tørre delen av året. Undersøkelsen gjort av Norad i 2010, viste at hele landbrukskalenderen har flyttet seg mot tørrsesongen. Rapporten hevder at praksisen med bevaringslandbruk har fjernet ”panikken” i landbrukssektoren ettersom jorda kan prepareres flere måneder før såing. Videre hevdes det at kvinner bruker opp til 60% mindre energi på forberedelser på jordet, ettersom de bruker den spesialtilpassede hakken på deler av jordet. Dette gjør at arbeidet med jordbruk blir mer fleksibelt for kvinnene.

Norad ønsker å oppskalere prosjektet i Zambia, men kapasitet er en utfordring. Landbruksuniversiteter og det offentlige veiledningssystemet har først og fremst kompetanse på konvensjonelt landbruk. Dette skaper også utfordringer i forhold til legitimiteten av metoden, da den strider mot ”etablerte sannheter”.

Forskning og utdanning i landbruket er av høy viktighet. På universitetsnivå er det grunnleggende at studenter får kunnskap om bærekraftig landbruk og sosiale og miljøvennlige landbruksmetoder. Fra norsk side driver UMB forskning på bevaringslandbruk gjennom samarbeid med University of Zambia, med blant annet doktorgradsstipendiater som evaluerer prosjektet. Videre har UMB et forskningssamarbeid med Golden Valley Agricultural Research Trust (GART) i Zambia. Dette samarbeidet vil videreføres i neste fase av prosjektet, og norske myndigheter planlegger å støtte et regionalt forskningssamarbeid der Brasil og CGIAR-institusjonene inngår. Det er forventet at britiske myndigheter også vil støtte dette samarbeidet. I juni 2011 signerte Norges ambassade i Zambia en avtale med Conservation Farming Unit (CFU) om videreføring av norsk støtte til det pågående prosjektet i fem nye år, fra 2011-2015, med en bistandsramme på 110 millioner kroner. Samtidig ble det inngått en avtale om å bistå med støtte til et regionalt bevaringslandbruk-program med en målsetning om at 75 000 bønder i Uganda, Malawi og Kenya i løpet av programperioden 2011-2015 skal legge om til bevaringslandbruk.

Norges Geotekniske Institutt (NGI) har fra Norad mottatt fem millioner kroner for perioden 2010-2015, for utviklingen av et forskningsprosjekt om bevaringslandbruk og biochar. Biochar er kull fra ufullstendig forbrenning av organisk avfall, som knuses og tilføres jorda. Dette

har en positiv effekt ved at det er karbonbindende, og vil kunne bidra til å kutte i karbonutslipp fra landbruket. Muligens kan det også binde næringsstoffer og vann i jorda. Det er imidlertid mange uløste spørsmål omkring denne metoden, og videre forskning er nødvendig. Det er positivt at det blir brukt forskningsmidler for å undersøke metoder for å skape et bærekraftig og produktivt jordbruk.

Under utarbeidelsen av denne rapporten holdt ForUM et miniseminar om bevaringslandbruk. Det ble da reist spørsmål ved deler av praksisen, som her følger punktvis:

- Ugress anses som en stor utfordring, spesielt for de med minst ressurser. Det er påvist at stor arbeidsbelastning for å kontrollere ugress er årsaken til at bøndene ikke dyrker mer enn 1 hektar basert på denne metoden.
- Ut fra et økologisk perspektiv finnes det alternativer til kjemiske ugressmidler i form av ugresskvelende planter. Norad mener imidlertid at denne teknikken er for kunnskapsintensiv til at den kan overføres til alle bøndene.
- Det stilles spørsmål ved hvordan bønder som i utgangspunktet jobber 100 % av sin tid på egen jord, samtidig har tid og ressurser til å undervise sine naboer og kolleger.
- Metoden kan bidra til å fremme monokultur med mais, som er lite heldig da det etter en tid virker utarmende på jorda og bidrar til et ensidig kosthold.
- Det stilles også spørsmål ved det å innføre bruk av sprøytemidler og kunstgjødsel, selv i små mengder, blant bønder som tidligere ikke har brukt disse innsatsmidlene og som ofte er analfabeter. Når man først har begynt å bruke det blir man raskt avhengig av å bruke kjemiske metoder. Det kan i sin tur ha negative miljø- og helsekonsekvenser, og prisene på disse innsatsmidlene har steget enormt de siste årene. Det kan virke som en lite langsiktig strategi.

I tillegg er det viktig for flere i ForUMs matsikkerhetsgruppe at norske myndigheter også satser på agroøkologiske metoder innen norsk landbruksbistand, og ikke begrenser seg til kun ett fokus på bevaringslandbruk. Økologisk produksjon i forskjellige former har høy produktivitet og en positiv innvirkning på hele økosystemet og burde få mer støtte. Den norske ambassaden i Zambia har tatt initiativ til et samarbeid mellom CFU og Kasisi Agricultural Training Centre som driver økologisk (Studsrod, pers. komm.). Samarbeidet kan bidra til at de to tilnærmingene lærer av hverandre, noe som vi anser som veldig positivt.

Det finnes en rekke teknologier som ser landbruket som en del av et større økosystem, og tilstreber å øke produk-

tiviteten samtidig som det biologiske mangfoldet bevares og styrkes, og reduserer bøndenes avhengighet av tilførte innsatsfaktorer. Produksjonsrettede tiltak må følges opp med tiltak for å sikre markedsadgang for produktene, og forsikringsordninger som kan dempe effektene av uvær og sykdommer.

Ecofarming

Prosjektet Ecofarm har hatt som mål å styrke småbønders matsikkerhet og levekår gjennom forbedring av teknikkene som brukes i landbruket. Tørrelandskoordineringsgruppen (TKG)¹ startet opp Ecofarm som et samarbeid mellom NGOer, forskningsinstitusjoner og bønder i Mali i 2005. Siden har prosjektet også blitt utvidet til TKGs to andre medlemsland, Sudan og Etiopia. Prosjektet har blitt ledet av Noragric ved UMB.

Landene i Sahel-beltet i Afrika står overfor alvorlige miljøutfordringer knyttet til klimaendringene og utarming av jordsmonnet. Ecofarm tok også sikte på å beskytte miljøet gjennom testing og utvikling av integrerte jordbruksmetoder basert på teknologier som samtidig kunne øke jordbruksavlingene, øke husdyrproduksjonen og forbedre ernæringsnivået. Teknologiene som prosjektet testet var en blanding av teknologier utviklet av nasjonale og internasjonale forskningsinstitusjoner og bøndenes egne "best practices". Teknikkene ble testet i bøndenes egne jordbruksmarker med bøndene som aktive deltakere. Ecofarm pågikk i 3-4 år i hvert av landene og ble implementert i samarbeid mellom bønder, NGOer og forskningsinstitusjoner. NGOenes deltakelse var viktig for å etablere kontakt med bøndene og for videre oppskalering av resultater fra prosjektet.

Gjennom Ecofarm har forskere og bønder sammen testet ut hvordan man best kan integrere ulike landbruksteknikker for å få opp avlingen av hirse og sorghum, to kornarter som er mye brukt i Mali. Et av hovedprinsippene er forspiring av frø, også kalt seed priming, der såfrøene fuktes i vann i om lag åtte timer før såing. Prosjektet viste at dette kan øke avlingen med så mye som 30%. I kombinasjon med mikrogjødslingsteknikk, der små mengder kunstgjødsel tilføres sammen med frøene, kan metoden gi avlingsøkninger på over 50%. Denne metoden stimulerer til raskere planteetablering slik at tørke i oppspiringsfasen kan unngås.

Metoden med kombinert forspiring og mikrogjødsling medfører ikke ekstra tidsbruk for bøndene og er derfor svært populær. I Dogon-området nord i Mali benytter nærmere 50% av bøndene seg av denne metoden uten å ha mottatt noen form for støtte til omleggingen. I tillegg har denne praksisen gjort seg bemerket blant flere organisasjoner, som har søkt midler til en videreføring i større skala. Blant annet går midler fra det svenske klimabudsjetten til prosjekter som bygger på Ecofarm. Prosjekter i regi av CARE og Buffet foundation bruker også Ecofarm-teknikker.

Mangel på vitamin A er den viktigste mangelsykdommen i Mali. Bøndene som er involvert i Ecofarm dyrker vekster og planter trær som pro-

¹ Også kjent som *Drylands Coordination Group* (DCG) og *Groupe de Coordination de Zones Arides* (GCoZA).

“Prosjektet Ecofarm har hatt som mål å styrke småbønders matsikkerhet og levekår gjennom forbedring av teknikkene som brukes i landbruket.”

duserer mer vitamin A. Blant annet er bladene til treet Moringa oleifera fire ganger så rikt på vitamin A som den mer kjente kilden gulrot. Dette treet integreres som en hagebruksvekst gjennom Ecofarm.

Mikro gjødsling fører også til mer tilgjengelig fôr for husdyr. Prosjektet har også bidratt til nye fôringsprogram der man benytter seg av halmen fra bønner og kli fra hirse. Bøndene benytter seg også av samplanting med økt bruk av bønner, som i tillegg til å forbedre jordsmonnet har en god pris på markedet i Mali.

Videre er "ecofarming" blitt akseptert som en del av de offisielle landbruksmetodene i Nord-Sudan. Her samarbeides det med IFAD for å spre teknologiene. Sudan har et relativt godt fungerende veiledningssystem

i landbruket. Deltakelse av lokale forskere sikrer også et nasjonalt eierskap til programmet. Disse har årlige møter hvor de presenterer for nasjonale myndigheter. I Mali benyttes det informasjonsmateriell, radio og TV for å spre kunnskapen fra Ecofarm-prosjektet. Resultatene er også godt dokumenterte i vitenskapelige tidsskrifter.

“Norfund har valgt å konsentrere seg spesielt om tre sektorer de mener har særlig høye utviklingseffekter, fornybar energi, finanssektoren og jordbruksindustri”

TKG jobber for å skape interesse for teknologiene fra Ecofarm og liknende teknikker slik at flere får mulighet til å ta dem i bruk.

Norfund støtter storskalaplantasjer i Afrika

”Ifølge Muchiri kan Norfund og andre investeringsfond bidra til å øke jordbruksproduksjonen i regionen ved å blant annet investere i irrigasjonssystemer, i videreforedling av jordbruksvarer og i forsikringstjenester for bønder” (Sahl 2011). Stephen Muchiri er leder for Eastern Africa Farmers Federation² (EAFF) og deltok på Norfunds sommerkonferanse om jordbruk og relatert industri i Afrika. Han leder en organisasjon med 20 millioner bønder fra ni land i Øst-Afrika.

”Norfund har et utviklingspolitisk mandat fra Stortinget og Regjeringen og skal være en integrert del av den norske bistandspolitikken” (Norfund 2011B). Norfund er statens investeringsorgan i utviklingsland, og er direkte underlagt Utenriksdepartementet. De investerer både i norsk næringsliv som opererer i utviklingsland, og i private næringslivsaktører i utviklingsland. Norfund har valgt å konsentrere seg spesielt om tre sektorer de mener har særlig høye utviklingseffekter, fornybar energi, finanssektoren og jordbruksindustri (Norfunds hjemmesider). På deres hjemmesider kan vi lese: ”Modernisering av landbruket er den første fasen av veksten ut av fattigdom. Samtidig er tilgang på energi og et fungerende bank- og finanssystem avgjørende infrastruktur for utvikling.” Når det kommer til investeringer i jordbruk, benyttes hovedsakelig mikrokreditt, fondsinvesteringer i bearbeidende matindustri og direkte investeringer i bedrifter. Innenfor direkte investeringer er det 4-5 satsningsland, og hovedvekten av investeringer er i Afrika sør for Sahara.

² EAFF er en organisasjon med 20 millioner bønder fra ni land i Øst-Afrika

Norfunds satsing på landbruket er ny, og de har ennå ikke gjort mange investeringer innen denne sektoren. Eksempel på investeringer er en avokadofarm i Tanzania på 140 hektar, kalt Africado, for eksport til Europa, og en risfarm for lokal omsetning i Tanzania med potensial til å produsere 30.000 tonn ris i året (Nafstad, pers. komm.). Når den sistnevnte farmen eskalerer til full produksjon, er det forventet at den kan stå for store deler av selvforsyningen av ris i Tanzania. Matanuska bananplantasje ligger nord i Mosambik og leverer bananer for videresalg til Chiquita. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har utarbeidet et notat om landbruksinvesteringer i Afrika på oppdrag fra Norfund (Aalerud & Milford 2011). Dette notatet oppsummerer to av Norfunds prosjekter slik:

Det er for tidlig i prosjektenes levetid til at man kan trekke konklusjoner med tanke på utviklingseffekter. Trolig fører begge prosjektene til økt økonomisk vekst i lokalsamfunnet og i distriktet. Det er imidlertid usikkert om Matanuska har positive effekter på avlingene til arbeiderne, eller om det skaper mer matproduksjon lokalt som følge av økt etterspørsel. Africado har større potensial for dette fordi bøndene forblir selveiende bønder som mottar teknologi og kompetanse. Resultatet her avhenger av i hvor stor grad denne teknologien og kompetansen kan overføres til andre produksjoner (ibid, s. 21).

Videre viser NILFs rapport til at denne type investeringer ikke er problemfrie: "Utfordringen for Norfund vil være å finne samarbeidspartnere som er størrelsesmessig interessante, og som samtidig skaper utvikling for fattige småbønder og ivaretar lokalbefolkningens interesser." (ibid, s. 2). Samtidig understrekes det at vekst i landbrukssektoren potensielt kan ha særlig stor utviklings-effekt, forutsatt at "veksten er inkluderende og skaper lønnsomhet og varige arbeidsplasser for lokalbefolkningen, samtidig som den ikke undergraver tradisjonelle rettheter og eierskap til produktive ressurser" (ibid, s. 4).

De Schutter (2011B) hevder på den annen side at contract farming sjelden bidrar til at bønder klatrer oppover i verdikjeden. Denne landbruksmodellen gir små åpninger for at bøndene selv deltar i bearbeidelsen og markedsføringen av produktene sine. De Schutter kommer derfor med forslag til andre forretningsmodeller som kan bidra til økt inkludering: "farmer-controlled enterprises, joint ventures or direct-to-consumer food marketing practices by farmers" (ibid, s. 1).

På Norfunds hjemmesider viser de til at investeringsmulighetene: "[...] blir gjort til gjenstand for ytterligere vurderinger etter IFCs retningslinjer for miljø og sosiale standarder. Retningslinjene gir anvisning for vurderinger i Norfunds investeringsprosess og bidrar også til

å ansvarliggjøre selskapene i forhold til et gitt standardgrunnlag." IFC er forkortelse for International Finance Corporation, og ligger under Verdensbanken. IFC har utviklet egne standarder som blant annet skal overvåkes av en uavhengig ombudsmannsordning, som drives av et sekretariat på 11 personer som rapporterer direkte til Verdensbankens president. Norfund derimot er ikke underlagt noen overvåkningskontroll under IFC eller noe lignende organ.

På Norfunds hjemmesider viser de også til Ekvator-prinsippene, men heller ikke her må Norfund rapportere til noen, slik de 72 bedriftene som har signert på prinsippene. I arbeidet med denne rapporten har vi dessverre ikke hatt kapasitet til å undersøke Norfunds forundersøkelser i forkant av sine landbruksinvesteringer. Vi vil her kun understreke viktigheten av at Norfunds vurderinger i forhold til IFCs prinsipper og Ekvator-prinsippene er tilgjengelig på forespørsel fra frivillige organisasjoner og andre.

Under U-landsseminaret "Er smått godt? Ofrer vi bærekraft ved kapitalinnsprøytning i det afrikanske landbruket?" opplyste Hege Hertzberg, utviklingspolitisk direktør ved utenriksdepartementet, at utenriksdepartementet ikke gir føringer for Norfunds landbruksinvesteringer eller for andelen av deres investeringer som skal gå til landbruksformål. I andre deler av Norfunds portefølje, spesielt energi, gir Utenriksdepartementet derimot føringer for investeringene.

Yara International ASA

Yara International ASA, med hovedkontor i Oslo, er en av verdens ledende kunstgjødselsbedrifter: "As the number one global supplier of mineral fertilizers, we help provide food and biomass which can be used for renewable energy for a growing world population" (Yara 2011). I deres innspill til den kommende stortingsmelding om landbruk, skriver de blant annet at "forskningssinnsatsen styres i for stor grad i retning økologisk landbruk. Dette samsvarer dårlig med behovet innenfor fagområdet. Det er nødvendig å gi konvensjonelt landbruk større rom til FoU-aktivitet" (Yara 2010, s. 1).

Landbrukskorridorer i Tanzania og Mosambik

Yara har tatt initiativ til gjennomføringen av en landbrukskorridor i Tanzania og i Mosambik. Kort tid etter en presentasjon av idéen på FN's generalforsamlingsmøte i 2008 tok myndighetene i Tanzania kontakt med Yara for å videreutvikle den. I dag sitter Yara sentralt i Kilimo Kwanza Growth Corridors Executive Committee (rådet av investorer) til Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania (SAGCOT) sammen med blant annet tanzanianske myndigheter, Alliance for Green Revolution

in Africa (AGRA) og USAID. Den norske ambassaden og Norfund er offisielle partnere av Kilimo Kwanza Growth Corridors. Yara har et landkontor i Dar Es Salaam.

Utviklingen av denne landbrukskorridoren er i oppstartsfasen. I 2010 ble det utviklet en konseptbeskrivelse for korridoren som beskrev grunnlaget for hvordan landbruket i Tanzania kan øke (Stormyr, pers. komm.). "Investment Blueprint" for prosjektet ble utgitt i 2011, der forsiden dekorerer av 23 logoer, deriblant Yara, det norske utenriksdepartementet, Norfund, FAO, Monsanto, Dupont og Unilever.

Under overskriften "Commercialising smallholder production" heter det i sammendraget at:

One of SAGCOT's main objectives is to provide opportunities for smallholder producers to engage in profitable agriculture. It will do this by incentivising stronger linkages between smallholders and commercial agribusinesses, including 'hub and outgrower' schemes that allow smallholders in the vicinity of large-scale farms to access inputs, extension services, value-adding facilities and markets. SAGCOT will also support smallholder producer associations, helping them enter into equitable commercial relationships with agri-processing and marketing business. In many cases, irrigation will be made available through professionally-managed farm block (SAGCOT 2011 s. 7)

Landbrukskorridoren har som målsetning å få småskala bønder over til å bli mellomstore produsenter med økt overskudd. Eksempler er *out-growerschemes*, altså at bøndene produserer på egen jordflekk mot betaling fra storfarmer. Det skal bygges opp mottaks- og foredlingsenheter som småbønder innenfor en 20 kilometergrense skal få tilgang til. Ansvar for dette ligger hos lokale myndigheter. I følge Yaras informasjonsrådgiver Stormyr (pers. komm.) viser lokale myndigheter vilje til og fokus på utvikling av eget landbruk. Maten er tenkt solgt på lokale markeder, for regional eksport og internasjonal eksport. Produkter som faller under eksportkategori er sukkerør, bananer og sitrusfrukter. Mais, ris og kassava er ment for regionalt salg til nabolandene. Dersom regionale, større markeder fungerer, er prinsippet at dette gir en større matbuffer.

"...kanskje spesielt (er det) vanskelig å lokalisere hvem som tar ansvar for å sikre menneskerettighetene til jordløse og småbønder som berøres både direkte og indirekte"

Yaras bidrag til landbrukskorridoren i Tanzania er en del av en offentlig 20 årsplan, der målet er 400.000 nye arbeidsplasser gjennom å tredoble produksjonen. Målet er også å indirekte få to millioner mennesker ut av ekstrem fattigdom. De totale investeringene har en ramme på 3-3,5 milliarder dollar. Hoveddelen av investeringene skal skje fra privat sektor, mens 1,3 milliarder dollar skal gis gjennom det offentlige. Omsetningen forventes økt med en milliard dollar når prosjektet står ferdig i 2030.

Ruth Haug, Randi Kaarhus med flere har utført en undersøkelse blant lokalbefolkningen i Tanzania og Mosambik i forbindelse med utviklingen av denne landbrukskorridoren (Haug et al. 2010). I rapporten har de identifisert temaer som bør undersøkes videre både i Mosambik og Tanzania. I Mosambik advares det blant annet mot å lage en struktur av "isolerte øyer" av moderne landbruk, som karakteriserte kolonial plantasjelandbruk. Det reises også spørsmål ved ansvarligheten av såkalte public-private

partnerships (PPP). Private selskaper er ansvarlige overfor deres respektive styrer, og da først og fremst med tanke på resultatlinjen på årsregnskapene. Når en PPP foreslår et initiativ for å fremme utvikling av kommersielt landbruk i et miljø med høy risiko, kan sjelden partnerskapet som sådan være ansvarlig, og muligens er det de offentlige partnerne som må antas å inneha rollene som involverer ansvar (ibid.). Tilsvarende utfordringer gjelder også for SAGCOT i Tanzania.

De Schutter (2011 B) identifiserer flere forhold rundt contract farming, som kan bidra til at SAGCOTs målsetting om fattigdomsreduksjon ikke realiseres:

1. Overspesialisert og ikke bærekraftig landbruk preget av mono-kulturer.
2. Sårbarhet overfor matusikkerhet for småbønder som følge av usikre priser
3. Småbønder omgjøres til landbruksarbeidere. Dette kan bidra til økt barnarbeid
4. Kjønnseffekten
5. Gjeldsproblemer for småbønder
6. Urettferdige kontrakter som følge av assymetrisk maktrelasjon

Dette viser at det er en del potensielle problemer med disse prosjektene. Det er også vanskelig å lokalisere hvem som tar ansvar for å sikre menneskerettighetene til jordløse og småbønder som berøres både direkte og indirekte. Delvis statseide Yara sitter sentralt i styringsorganene, med norske myndigheter som støttespillere. På spørsmål om Yara har tatt problemet med landran i betraktning i arbeidet med korridoren, er svaret at det er "utenfor Yaras kompetanse" (Stormyr, pers. komm.). Stormyr forsikrer om at "enhver gård skal skape ringvirkninger", men at han ikke kjenner til om rådet av investorer la til grunn noen analyse om hvordan lokalbefolkningen påvirkes av prosjektet.

Norske myndigheter har et særskilt ansvar i denne sammenheng for å sikre at utbyggingen av landbrukskorridoren ikke fører til brudd på spesielt retten til mat og vann, og at lokalbefolkningen ikke blir presset ut av sine gårder av investorer og storbønder.

Samarbeid med Utenriksdepartementet

Yara og Utenriksdepartementet inngikk i januar 2009 en erklæring om samarbeid (memorandum of understanding forkortet MoU). Bakgrunnen for samarbeidet forklares som følgende:

Det siste halvårets sterke økning i matvareprisene, samt underinvesteringer i det afrikanske landbruket over lengre tid har skapt en generell bekymring. Behovet for et løft for å bidra til å øke landbruksproduksjonen blant småbønder i Afrika er blitt presserende. The High Level Task Force on the Global Food Crisis har oppfordret giverland til å bidra, i samarbeid med privat sektor, til å få såkorn og mineralgjødning, tilpasset afrikanske småbønders behov, ut til bondene. Småbønders tilgang til innsatsvarer er en kritisk faktor for å bedre landbrukets produktivitet. Erfaringer fra Tanzania og Malawi gjør at vi fra norsk side har tro på at man gjennom strategisk samarbeid mellom offentlig og privat sektor (public private partnership) kan gi bondene bedre tilgang til såkorn og mineralgjødning og derigjennom større matsikkerhet. Formålet er å "bidra til fattigdomsreduksjon og matsikkerhet ved å hjelpe fattige småbønder på den afrikanske landsbygda til å øke produktiviteten i landbruket ved å gi dem bedre tilgang til tilpassede innsatsfaktorer, samt markedstilgang for sine produkter" (Yara og Utenriksdepartementet 2009, s. 1).

Det er viktig å presisere at samarbeidet innebærer ingen økonomiske forpliktelser fra Utenriksdepartementets side, men det ligger en forventning om økt samarbeid, inkludert investeringer. I samarbeidserklæringen står det at Yara vil gå tungt inn å investere i lager og blandingskapasitet i nærheten av havnene i Dar Es Salaam i Tanzania og i Beirai i Mosambik, i den hensikt å sikre leveranser av mineralgjødning til Øst-Afrika. Videre poengterer erklæringen av drivkraften i partnerskapet er

“Norske myndigheter har et særskilt ansvar i denne sammenheng å sikre at utbyggingen av landbrukskorridoren ikke fører til brudd på spesielt retten til mat og vann”

Yara, der selskapet inntar en sentral rolle gjennom investeringer i infrastruktur og tilgang til mineralgjødning i Afrika. Regionale, nasjonale og lokale myndigheter og organisasjoner i samarbeidslandene er ansett som de viktigste samarbeidspartnerne. I tillegg involverer avtalen andre aktører og samarbeidspartnere som Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), Norfund, Norad, ambassader og forskningsmiljøer. Samarbeidet skal bidra til å styrke gjennomføringen av Afrikas egen handlingsplan for landbruk som er implementert gjennom New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

Konklusjon

Denne rapporten gir informasjon om manglende oppfølging av Stortingets gjentatte krav til økt satsing på landbruksbistand i perioden 2006-2010. Den bilaterale og multilaterale landbruksbistanden var i 2010 på lave 2,4% av den totale bistanden. Samtidig varsler regjeringen en økt satsing på landbruk fremover, blant annet i Stortingsmelding 14: *Mot en grønnere utvikling*. Vi har sett at landbruksbistand fram til i dag har gått gjennom ulike kanaler, fra NASFAM – en lokal organisasjon i Malawi, gjennom norske frivillige organisasjoner til globale FN institusjoner og Verdensbanken. Vi har også sett en økning i samarbeidet med norsk næringsliv.

I kapittel en stilte vi spørsmålet: Har norske myndigheter, gjennom bistanden, bidratt til å forbedre levevilkårene for fattige på landsbygda i Sør? Vi mener at litteraturen det vises til tydeliggjør at det er en nær sammenheng mellom landbrukspolitikk og realiseringen av retten til mat. Dette er selvfølgelig ikke det eneste området som påvirker realiseringen av retten til mat. Andre viktige områder er kjønnsdiskriminering, utdanning, helse og ernæring. Denne rapporten har ikke vurdert disse områdene og vil derfor ikke kunne gi et generelt svar på vårt spørsmål.

“...usikre på om bistand kanalisert via næringslivet bidrar til realisering av retten til mat”

Likevel; vi mener bevaringslandbrukssatsingen i Zambia er et viktig bidrag for realiseringen av retten til mat. I tillegg har denne rapporten også vist eksempler på prosjekter i regi av frivillige organisasjoner som vi mener gjør det samme. Dessverre utgjør likevel disse prosjektene en forsvinnende liten del av Norges totale bistandsportefølje. Derimot er vi usikre på om bistand kanalisert via næringslivet bidrar til realisering av retten til mat. Investeringer i for eksempel plantasjer kan både føre til økonomisk vekst og brudd på retten til mat. Totalt sett kan vi derfor ikke konkludere med at norsk bilateralbistand i perioden 2006-2010 har vært et sentralt virkemiddel for realiseringen av retten til mat for fattige befolkninger i Sør. Norges bidrag gjennom de multilaterale organisasjonene kan likevel ha ført til at sosiale bevegelser og bondeorganisa-

sjoner i dag har bedre mulighet til å påvirke både global og nasjonal landbrukspolitikk, og dermed deres rett til mat. Spesielt den sivile samfunnsmekanismen under CFS er et viktig fremskritt. Arbeidet med å gjøre de frivillige retningslinjene for retten til mat operasjonelle er et annet viktig eksempel.

I kapittel 1 stilte vi også spørsmålet: Hvordan kan norsk landbruksbistand bidra til økt fattigdomsbekjempelse i framtida? Litteraturen vi har gjennomgått gir tydelige råd om at fattigdomsbekjempelse gjennom landbruksbistand må handle om å redusere bønders sårbarhet. God landbruksbistand må legge til rette for økologisk, småskala landbruk. For å sikre bøndene innsatsfaktorer, kunnskap, tilgang til markedet og politisk innflytelse kan satsing på sosiale bevegelser, bondekooperativer og kvinneorganisasjoner være gode bistandsprosjekter. En god avling er avhengig av både vann og gjødsling. Innovative sanitærløsninger kan bidra til både å sikre rent vann og samtidig fremme økologiske gjødslingsmuligheter. *Policies and actions to eradicate hunger and malnutrition, working document* er et bredt samarbeid mellom sosiale bevegelser og frivillige organisasjoner¹. Dokumentet kommer med forslag til politikkutforming som vil kunne legge til rette for landbrukspolitikk – inkludert økologisk landbruksbistand – som kan bidra til å effektivt redusere antallet sultende i verden.

Videre er det viktig at landbruksstøtten som gis til både norske og internasjonale aktører ikke må begrenses til teknisk landbruksbistand. En gjennomgang av undersektorene til DAC 311 viste at det man satser minst på er landbruksreformer og alternativt jordbruk. Dette samtidig som litteraturen tydelig viser behovet for landbruksreformer. For å få til landbruksreformer mener vi det er svært viktig å styrke organiseringen av småbønder og jordløse, blant annet gjennom sosiale bevegelser og kooperativer, slik at de kan bidra i nasjonale landbruksforhandlinger, jobbe for bedre kredittordninger og økt markedstilgang. Egne kvinneorganisasjoner bør støttes for å sikre kvinners rettigheter på lik linje med menn –

¹ http://www.eradicatehunger.org/pdf/Anti_Hunger_EN.pdf
“The working document provides proposals for policies and actions to eradicate hunger and malnutrition. It is based on the experiences and political work of social movements, non governmental organizations (NGOs) and others from all over the world during past decades and currently. It is based largely on the food sovereignty framework that embraces the human right to adequate food.”

også i forhold til arverettigheter og muligheter for langsiktig forvaltning av jorda. Prosjektet til NASFAM i Malawi er et positivt eksempel på denne type bistand. Norsk bistand kan styrke lokale, nasjonale og globale organisasjoner og sosiale bevegelser slik at de øker både sitt politiske momentum og kompetanse til å ta opp kampen om matjorda. Slik støtte gis allerede i dag, og det vil være spesielt viktig å øke denne type støtte i fremtiden.

For at sosiale bevegelser og frivillig organisasjoner skal kunne holde sine myndigheter ansvarlige for brudd på menneskerettigheter er det viktig å styrke lokale, nasjonale og internasjonale institusjoner i Sør. Dette må være en viktig del av stat-til-stat bistanden. Det er i tillegg viktig å bygge opp forvaltningers kompetanse og kapasitet til å bekjempe kjønnsdiskriminering, gjennomføre fattigdomsbekjempende landbruks-

reformer og sikre småbønders, urfolks og pastoralisters rettigheter innen jordforvaltning. Det er viktig at disse institusjonene også har kapasitet til å samarbeide med forskningsinstitusjoner og formidle kunnskap om god landbruksforvaltning til alle som driver jordbruk, med særskilt fokus på økologiske metoder tilrettelagt for småskala landbruk. Relativt enkle forbedringer i teknologi og metoder kan gi betydelig avlingsøkning og sikkerhet. En nasjonal veiledningstjeneste må støttes av landbruksforskning, både gjennom CGIAR-systemet og via nasjonale og regionale institusjoner. Forskning og sortsutvikling bør foregå i tett kontakt og samspill med brukerne, ikke minst har man sett svært gode resultater innefor deltakerstyrt planteforedling. Nye sorter, så vel som bevaring av "gamle" sorter er viktig, særlig ettersom man i store deler av verden står overfor store utfordringer fra klimaendringene.

Det er viktig at norsk landbruksbistand – inkludert satsing gjennom norsk næringsliv – tar utgangspunkt i de Schutters minstestandarder (se anneks s. 46). Et av hans viktigste prinsipper er at man har vurdert alternative bruksområder for et gitt landbruksområde – inkludert muligheten for å omfordele området til jordløse eller småbønder. Økt produksjon og økt økonomisk vekst på landsbasis er ikke ensbetydende med at fattige og marginaliserte mennesker på landsbygda vil få sin rett til mat oppfylt. Derimot gir litteraturen et solid argument for at norsk landbruksbistand bør styrke jordløse, småbønders, urfolk og pastoralisters kontroll over matjord på en måte som gjør at de kan få bedre tilgang til næringsrik mat. Norge må som støttespiller for de fattigste i fattige land ha en bevisst holdning til at regjeringene i samarbeidslandene ikke alltid representerer eller prioriterer de fattiges behov. Norge må samtidig være seg bevisst investorers manglende evne til å prioritere dette. For å sikre at norske myndigheter ikke bidrar til brudd på menneskerettigheter, bør Norads rettighetsteam annethvert år presentere en rapport om norsk bistand i lys av Norges menneskerettighetsforpliktelser. Denne avdelingen bør rapportere direkte til både Stortinget og til Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

“Totalt sett kan vi derfor ikke konkludere med at norsk bilateralbistand i perioden 2006-2010 har vært et sentralt virkemiddel for realiseringen av retten til mat for fattige befolkninger i Sør”

Referanseliste

- Baudron, F. et al., 2007. *Conservation Agriculture in Zambia: a case study of Southern Province*. African Conservation Tillage Network (ACT). Kenya.
- Bellows, A. 2003. Exposing violences: Using women's human rights theory to reconceptualize food rights. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* Volume 16, Number 3, 249-279.
- Bie et al., 2003. *Landbruksutvikling – en vei ut av fattigdommen*. Rapport fra Utenriksdepartementets rådgivende gruppe for bistand for landbruksutvikling, 3. februar 2003.
- Bjergene, L. R. 2009. Stortinget vil ha investeringsfond for fattige land. *Bistandsaktuelt*. <http://www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/Stortinget+vil+ha+investeringsfond+for+fattige+land.127028.cms>
- Borras, S.M. et al. 2011. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 38. no 2, Routledge. s. 212
- Byerlee, D. et al., 2009. Agriculture for Development: Toward a New Paradigme. *Annual Review of Resource Economics*, 1, 2009, s. 15-31.
- CFS. 2011. *Committee on World Food Security Information Note*. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/InfoNote/CFS_General_Info_Note_EN.pdf
- CFS–HLPE. 2011. *HLPE Report 2. Land Tenure and international investments in agriculture. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*. July 2011. Roma.
- CLEP & UNDP. 2008. *Making the Law Work for Everyone. Volume I. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. New York.
- CLEP & UNDP. 2008. *Making the Law Work for Everyone. Volume II. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. New York.
- De Schutter, O. 2011A. How to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 38. No. 2, Routledge. S. 257
- De Schutter, O. 2011 B. *The Right to Food. Note by the Secretary General*. United Nations General Assembly. A/66/262
- De Schutter, O. 2010. *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food. Human Rights Council, Sixteenth session, 2010*. A/HRC/16/49
- De Schutter, O. 2009. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Addendum. Minimum human rights principles applicable to large-scale land acquisitions or leases*. A/HRC/13/33/Add.2.
- Eng, I.E. 2007. *Developing capacity to realise socio-economic rights. The example of the right to food in the context of HIV/AIDS in South Africa and Uganda*. Doktoravhandling. Universitetet i Oslo.
- FAO, 2011 A. Conservation Agriculture. <http://www.fao.org/ag/ca/>.
- FAO, 2011 B. About FAO <http://www.fao.org/about/en/>
- FAO, 2011 C. About CSM. <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k9215e.pdf>
- FAO, 2010 C. *Proposal for an international food security and nutrition civil society mechanism for relations with CFS status report*. CFS2010:Inf.14 <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8933e.pdf>
- FAO. 2005. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the adequate right to food in the national context of food security*. Adopted by the 127th Session of the FAO Council. November 2004. Roma. http://www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm
- FAO, 1996. *Rome Declaration on World Food Security*. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>
- FAO & WFP. 2011. *The State of Food Insecurity in the World 2011. How does international price volatility affect domestic economies and food security?* <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>
- FIAN International. 2011. *Civil Society Organizations' Proposals for the FAO Guidelines on Responsible Governance of Land and Natural Resources Tenure*. Heidelberg.
- FIAN International et al. 2010. *Why We Oppose the Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI)*. The Global Campaign for Agrarian Reform. Land Research Action Network. <http://www.fian.org/resources/documents/others/why-we-oppose-the-principles-for-responsible-agricultural-investment/pdf>
- FIAN Norge et.al. 2007. *Norsk bistand til landbruket – et middel til realiseringen av retten til mat*. Oslo.
- FN. 2000. *Tusenårsmålene*. <http://www.globalis.no/Statistikk/FNs-tusenaarsmaal>
- FNs generalforsamling. 2009. *Resolusjon A/C.2/64/L.4/Rev.2 til den 64. sessionen i 2. komiteen. Agenda item 57. Eradication of poverty and other development issues*. <http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=2202449>
- FNs generalforsamling. 2011. *A/66/150. Provisional agenda of the sixty-sixth regular session of the General Assembly***. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/150
- FNs kommisjon for bærekraftig utvikling. 2009. *Report on the seventeenth session (16 May 2008 and 4-15 May 2009)*. Economic and Social Council. Official Records, 2009 Supplement No. 9. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/355/72/PDF/N0935572.pdf?OpenElement>
- ForUM, 2011 A. *Våre mål*. http://www.forumfor.no/Tema/Matsikkerhet/V_re_m_l/index.html

- ForUM. 2011 B. *ForUMs bringsinnspill til St.meld. 14 om miljø og utvikling*. <http://www.forumfor.no/noop/file.php?id=6371>
- ForUM. 2006. *Norsk bistand til landbruket i utviklingsland – mer og bedre eller over og ut ?* <http://www.forumfor.no/noop/file.php?id=4741>
- The Guardian, 2011. *Africa can feed the world*. Posted by Mark Tran 27. juli 2011. <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/jul/27/africa-potential-to-feed-world/print>
- Haug, R. et al. 2010 *Agro-investment in Africa – Impact on Land and Livelihoods in Mozambique and Tanzania*. Noragric Report No. 53. Norwegian University of Life Sciences.
- Hoffmann, U. 2010. *Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a profound transformation of agriculture*. Discussion Paper No. 201, UNCTAD, November 2010, s. 15
- IAASTD. 2009. *Agriculture at a Crossroads*. <http://www.agassessment.org/index.cfm?Page=IAASTD%20Reports&ItemID=2713>
- ICARRD. 2006. *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development. Final Declaration*. http://www.icarrd.org/en/news_down/C2006_Decl_en.doc
- IFAD 2011A. *Rural Poverty Report 2011*. <http://www.ifad.org/rpr2011/>
- IFAD, 2011B. Om Farmers' forum. <http://www.ifad.org/farmer/index.htm>
- IFAD. 2008. *Improving access to land and tenure security*
- Norad, 2011A. <http://www.norad.no/Om+bistand/Norsk+utviklingspolitikk>
- Norad, 2011B, <http://www.norad.no/om-bistand/slik-er-norsk-bistand-organisert>
- Norad 2011C, Norsk bistand i tall. <http://www.norad.no/norsk-bistand-i-tall/>. Sist lokalisert 06.04.2011.
- Norad, 2010. *Statistical Classification Manual*. Sept 2010.
- Norad, 2006. Norads strategi mot 2010. Lokalisert 22.03.2011.
- Norfund, 2011A. *Norfunns virksomhetsrapport 2011*. Oslo
- Norfund, 2011 B. http://www.norfund.no/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=78&Itemid=252&lang=no
- OECD 2002. *Reporting directives for the creditor reporting system*. Development Co-operation Directorate/Development Assistance Committee, OECD
- Rae, I. 2008. *Women and the Right to Food. International Law and State Practice*. FAO, Right to Food Unit. http://www.fao.org/righttofood/publi08/01_GENDERpublication.pdf
- Regjeringen, 2011. St. meld. Nr. 14 (2010-2011). *Mot en grnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*.
- Regjeringen, 2010. *Prop 1 S (2010-2011) for budsjettåret 2011*. Utenriksdepartementet
- Regjeringen, 2009a. St. meld nr. 13 (2008-2009). *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*. Utenriksdepartementet
- Regjeringen, 2009b. St. meld. Nr. 15 (2008-2009). *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Utenriksdepartementet
- Regjeringen, 2006. *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid*, Utenriksdepartementet.
- Regjeringen, 2004, Stortingsmelding 35 *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*
- SAGCOT, 2011. *Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania. Investment Blueprint*.
- Sahl, I. 2011. Visste om tørken - gjorde ingen ting. I *Bistandsaktuelt nettside*, publisert 18.08.2011. <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/visste-om-torken-gjorde-ingen-ting>
- Stortinget, 2009. Innstilling fra Utenrikskomiteen om klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom. *Innst. S. nr. 269 (2008–2009)*
- Stortinget, 2008. *Interpellasjon om Landbruk, med svar fra E. S. 8. mai 2008*. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080508/5/#a12>
- Stortinget, 2007. Innstilling fra utenrikskomiteen om utviklingsministerens redegørelse 8. juni 2007 om enkelte utviklingspolitiske spørsmål. *Innst. S. nr 20 (2007-2008)*.
- TerrAfrica, 2011. *Regional Sustainable Land Management*. <http://www.terrafrica.org/>
- UN-HABITAT, 2011. *Urban World*. Feb – april 2011. Volume 3 Issue 1. <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3165&alt=1>
- Verdensbanken, 2007. *World Development Report 2008. Agriculture for Development. Overview*. Washington DC. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192112387976/WDR_00_book.pdf
- WSFS, 2009. *World Summit on Food Security. Rome, 16-18 November 2009. Declaration of the World Summit on Food Security*. WSFS 2009/2. E
- Yara 2011. <http://www.yara.com/about/index.aspx>
- Yara, 2010. *Innspill til kommende stortingsmelding om landbrukspolitikk*. Brev til Landbruks- og matdepartementet datert 31.05.2010.
- Yara og UD, 2009. *Strategisk partnerskap med Yara International ASA*. Erklæring om samarbeid. Brevkopi sendt fra UD til FIAN 13.05.2011.
- Aalerud, Ellen H. & Anne B Milford, 2011. *Notat. Tid for satsing på landbruk i Afrika*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norfund. Oslo.

Intervjuer / seminar

24. januar 2011: Aksel Nærstad, Utviklingsfondet
1. februar 2011: Nina Mosseby og Daniel van Gilst, Norad
2. februar 2011: Øyvind Dahl, Norad
10. februar 2011: Odd Arnesen, Norad
23. februar 2011: Maiken Pollestad, Oikos
- April 2011: Studsrød, Jan Erik, den norske ambassaden i Zambia
29. april 2011: Peter Jacobs, University of Western Cape i Sør-Afrika. Miniseminar i regi av handelskampanjen om 'agro-food systems' i Sør-Afrika og hvordan småbøndene er påvirket av globale markedsmekanismer i landbruket.
9. mai 2011: Jens Aune, Noragric
13. mai 2011: Lena Hasle, Utenriksdepartementet
20. mai 2011: Ola Nafstad og Per Gerhard Jacobsen, Norfund
26. mai 2011: Erik Solheims tale under UMBs vårkonferanse "LANDkamp"
6. juni 2011: Bernard Stormyr, Yara
10. juni 2011: Mercia Andrews, direktøren av den frivillige organisasjonen Trust for Community Outreach and Education i Sør-Afrika
10. august 2011: Paul Tharaldsen, Utenriksdepartementet
17. august 2011. Norfunds sommerkonferanse, der blant annet Elin Ersdal hadde et innlegg
27. september 2011: U-landsseminar "Er smått godt? – Ofre vi bærekraft ved kapitalinnsprøytning i det afrikanske landbruket?" der blant annet Hege Hertzberg hadde et innlegg.
- Eriksen, T. E., 2011. Epost-korrespondanse med Tom Edvard Eriksen i Utenriksdepartementet, i tidsrommet 29.04.2011 og 04.05.2011.

Anneks

Minimum human rights principles applicable to large-scale land acquisitions or leases¹

Principle 1:

The negotiations leading to investment agreements should be conducted in a fully transparent manner, and with the participation of the local communities whose access to land and other productive resources may be affected as a result of the investment agreement. In considering whether or not to conclude an agreement with an investor, the host government should always balance the advantages of entering into such an agreement against the opportunity costs involved, in particular when other uses could be made of the land available, which could be more conducive to the long-term needs of the local population concerned and the full realization of their human rights.

Principle 2:

In general, any shifts in land use can only take place with the free, prior and informed consent of the local communities concerned. This is particularly important for indigenous communities, in view of the discrimination and marginalization to which they have historically been subjected. Forced evictions should only be allowed to occur in the most exceptional circumstances. They are only allowable under international law when they are in accordance with the locally applicable legislation, when they are justified as necessary for the general welfare, and when they are accompanied by adequate compensation and alternative resettlement or access to productive land. Prior to carrying out any evictions or shifts in land use which could result in depriving individuals of access to their productive resources, States should ensure that all feasible alternatives are explored in consultation with the affected persons, with a view to avoiding, or at least minimizing, the need to resort to evictions. In all cases, effective legal remedies or procedures should be provided to those who are affected by eviction orders.

Principle 3:

In order to ensure that the rights of local communities will be safeguarded at all times, States should adopt legislation protecting these and specifying in detail the conditions according to which shifts in land use, or evictions, may take place, as well as the procedures to be followed. Moreover, States should assist individuals and local communities in obtaining individual titles or collective registration of the land they use, in order to ensure that their rights will enjoy full judicial protection. Such legislation should be designed in accordance with the basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement presented in 2007 by the former Special Rapporteur on the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living,⁴⁷ and with general comment No. 7 (1997) of the Committee on Economic,

¹ http://www.srfood.org/images/stories/pdf/official-reports/20100305_a-hrc-13-33-add2_land-principles_en.pdf

Social and Cultural Rights on the right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant): forced evictions.

Principle 4:

The local population should benefit from the revenues generated by the investment agreement. Investment contracts should prioritize the development needs of the local population and seek to achieve solutions which represent an adequate balance between the interests of all parties. Depending on the circumstances, arrangements under which the foreign investor provides access to credit and improved technologies for contract farming, against the possibility to buy at predefined prices a portion of the crops produced, may be preferable to long-term leases of land or land purchases, although contract farming itself should comply with the conditions set out in the report of the Special Rapporteur on agribusiness and the right to food.

Principle 5:

In countries facing important levels of rural poverty and in the absence of employment opportunities in other sectors, host States and investors should establish and promote farming systems that are sufficiently labour-intensive to contribute to employment creation. Labour-intensive modes of production can be highly productive per hectare. Investment agreements should contribute to the fullest extent possible to reinforcing local livelihood options and in particular provide access to a living wage for the local population affected, which is a key component of the human right to food.

Principle 6:

Host States and investors should cooperate in identifying ways to ensure that the modes of agricultural production respect the environment, and do not accelerate climate change, soil depletion, and the exhaustion of freshwater reserves. Depending on local conditions, they may have to explore low external input farming practices as a means to meet this challenge.

Principle 7:

Whatever the content of the arrangement, it is essential that the obligations of the investor be defined in clear terms, and that these obligations be enforceable, for instance by the inclusion of predefined sanctions in case of non-compliance. For this mechanism to be effective, independent and participatory ex post impact assessments should be made at predefined intervals. The obligations of the investor should not be limited to the payment of rents, or — in the case of land purchases — to a monetary sum. They should include clear and verifiable commitments related to a number of issues which are relevant to the long term sustainability of the investment and to its compliance with human rights. In particular, such commitments may relate to the generation of local employment and compliance with labour rights, including a living wage as far as waged employment is concerned; to the inclusion of smallholders through properly negotiated outgrower schemes, joint ventures or other forms of collaborative production models; and to the need to make investments in order to ensure that a larger proportion of the value chain can be captured by the local communities, for instance by the building of local processing plants.

Principle 8:

In order to ensure that they will not increase food insecurity for the local population, particularly as the result of increased dependence on international markets or food aid in a context of higher prices for agricultural commodities, investment agreements with net food-importing countries should include a clause providing that a certain minimum percentage of the crops produced shall be sold on local markets, and that this percentage may increase, in proportions to be agreed in advance, if the prices of food commodities on international markets reach certain levels. Appropriate support schemes may also have to be put in place to increase the productivity of local farmers, in order to ensure that they will not suffer income losses as a result of low-priced produce arriving on the local markets, which has been produced under more competitive conditions on the large-scale plantations developed by foreign investors.

Principle 9:

In order to highlight the consequences of investment on the enjoyment of the right to food, impact assessments should be conducted prior to the completion of the negotiations on (a) local employment and incomes, disaggregated by gender and, where applicable, by ethnic group; (b) access to productive resources by local communities, including pastoralists or itinerant farmers; (c) the arrival of new technologies and investments in infrastructure; (d) the environment, including soil depletion, the use of water resources and genetic erosion; and (e) access, availability and adequacy of food. Only through such impact assessments, which should include a participatory dimension, can it be ensured that the contracts providing for the lease or sale of land will distribute the benefits equitably between the local communities, the host State, and the investor.

Principle 10:

Under international law, indigenous peoples have been granted specific forms of protection of their rights to land. States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources.

Principle 11:

Waged agricultural workers should be provided with adequate protection and their fundamental human and labour rights should be stipulated in legislation and enforced in practice, consistent with the applicable ILO instruments. Increasing protection of this category of workers would contribute to enhancing their ability, and that of their families, to procure access to sufficient and adequate food.

Denne publikasjonen er utgitt av Forum for utvikling og miljø.

Ansvarlig redaktør: Kristin Kjæret

Forsidefoto: Tom Henning Bratlie



*Storgata 11, 0155 Oslo Telefon: 23010300 Faks
23010303*

*Felles e-post: forumfor@forumfor.no
www.forumfor.no*