

Voedselproductie in de derde wereld: een stap terug voor het IFAD?

Inleiding

Tijdens de Wereldvoedselconferentie te Rome in 1974 werd besloten een speciaal Fonds op te richten om bij te dragen aan de verhoging van de voedselproductie in ontwikkelingslanden. Over de noodzaak daarvan kon toen, evenals in 1981, geen twijfel zijn. Niet alleen door misoogsten, maar ook door permanente en toenemende voedseltekorten wordt een groot deel van de wereldbevolking voortdurend bedreigd. Het duurde tot eind 1977 voordat de onderhandelingen over de oprichting en de financiering van het nieuwe International Fund for Agricultural Development (IFAD) waren afgerond. In januari 1978 ging het werk van start in Rome — als voorlopige plaats van vestiging — met een op vrijwillige basis door donorlanden (waaronder Nederland) toegezegd bedrag van ruim \$ 1.000 mln, te besteden aan voedselproducten in de daarop volgende drie jaar.

De voorgeschiedenis en de uitgangspunten van beleid zijn uitvoerig beschreven in een eerder artikel door Van der Pluijm 1); hierover wordt daarom in het volgende slechts samenvattend gesproken, omdat het thans gaat om de wijze waarop IFAD vorm heeft gegeven aan de oorspronkelijke opdracht gedurende de afgelopen drie jaren. Aan de hand daarvan worden vervolgens enige suggesties gedaan voor het Nederlandse beleid met betrekking tot de voortzetting van het Fonds.

Enkele hoofdkarakteristieken

Het IFAD is een organisatorisch unicum in de collectie van bestaande internationale organisaties: het heeft een College van Bewindvoerders waarin drie landengroepen elk één derde van het stemrecht hebben. Twee van die groepen — de OESO-landen en de OPEC-landen — dragen elk ongeveer de helft van de middelen bij; de derde groep bestaat uit alle overige ontwikkelingslanden, die grotendeels in aanmerking komen voor leningen van het Fonds. In de praktijk blijkt deze groepsindeling niet belemmerend te werken, omdat, al naar gelang het onderwerp, zich in het College andere combinaties vormen en het noodzakelijke geven-en-nemen zonder veel moeilijkheden plaatsvindt. Overigens is in het College, naar het voorbeeld van andere en langer bestaande internationale financiële organisaties, nog nooit gestemd. Bestissingen worden met algemene instemming genomen.

Van meer praktisch belang is de inhoud die aan het beleid van het IFAD wordt gegeven. Het leningenbeleid is vanaf het begin geplaatst tegen de achtergrond van de armoede in veel ontwikkelingslanden en het ontbreken van koopkracht om aan een minimale voedselbehoefte te voldoen. Het voedselvraagstuk kan in essentie herleid

worden tot een behoefte aan produktieve werkgelegenheid, vooral op het platteland. Het Fonds heeft dan ook duidelijk gekozen voor hulpverlening die aan kleine boeren ten goede komt en, waar mogelijk, ook landlozen een inkomen verstrekt. Dat is om veel redenen, waaronder financiële, een hachelijke zaak en het getuigt van een zekere moed, een dergelijke invalshoek te kiezen. Niet alleen gaat het dikwijls in tegen de gangbare ontwikkelingsdoelstellingen die regeringen in de praktijk blijken aan te hangen, maar ook ontbreken meestal de organisatie en de benodigde staf om projecten van deze soort op te sporen en uit te voeren. Bovendien kan effectieve hulp aan de armste groepen de bestaande sociale verhoudingen — vaak varianten van een feodale structuur — grondig aantasten, wat noch door lokale elites, noch door regeringen van de desbetreffende ontvangende landen met enthousiasme wordt begroet, laat staan gesteund. Het is daarom terecht dat velen bij de start van het Fonds weinig optimistisch waren over de mate waarin de doelstellingen konden worden gehaald.

Om de oprichting van een afzonderlijk Fonds te rechtvaardigen was het nodig een eigen doelstelling te hebben die duidelijk innoverend was in vergelijking tot de doelstellingen van reeds bestaande organisaties, zoals de Wereldbank. Maar de mate waarin innoverend werk in feite mogelijk was, werd beperkt door de uiterst terughoudende toewijzing van middelen, benodigd voor het opzetten van een eigen staf. Het Fonds werd daardoor verplicht, zich voor het voorbereiden en uitvoeren van projecten grotendeels te wenden tot de bestaande instellingen en van hun staf gebruik te maken. Dat kan innovatie nauwelijks bevorderen, omdat op die manier de reeds bestaande typen projecten door de achterdeur weer naar binnen komen. Geleidelijk aan is de capaciteit van het Fonds om eigen projecten te zoeken en voor te bereiden gestegen, maar bij de beoordeling van de prestaties die in de afgelopen jaren zijn geleverd dient wel met deze ingebouwde handicap rekening te worden gehouden.

Activiteiten in 1978-1980

Projecten tot een bedrag van bijna \$ 900 mln. werden in de loop van de eerste drie jaar door het College goedgekeurd. Op grond daarvan mag worden verwacht dat omstreeks het midden van 1981 de middelen van het

1) Th. van der Pluijm, Het internationale fonds voor agrarische ontwikkeling, kanttekeningen bij de oprichting van een nieuw financieringsorgaan, *Internationale spectator*, december 1977, blz. 745-775.

Fonds geheel zullen zijn toegezegd. Onderhandelingen over aanvulling van de middelen — waarover straks meer — zijn sinds het voorjaar van 1980 gaande. Het grootste deel van de middelen is gebruikt voor de financiering van landbouwprojecten op zachte voorwaarden (76%, tegen een rente van 1% per jaar en met een looptijd van 50 jaar) en een overwegend deel van de resterende middelen werd uitgeleend tegen wat hardere voorwaarden (17%, tegen een rente van 4% en met een looptijd van 29 jaar); de rest had de vorm van giften (2%, meest voor landbouwkundig onderzoek) of relatief harde leningen (5%, tegen 8% rente en een looptijd van 15 tot 18 jaar). Deze verdeling hangt nauw samen met het streven van het Fonds, zich bij voorkeur te richten op de armste ontwikkelingslanden, die meestal financieel weinig draagkracht hebben.

Het is verre van eenvoudig op dit moment tot een beoordeling te komen van de mate waarin het Fonds erin slaagt, de hooggestemde doelstellingen waar te maken. De meeste projecten zijn nog maar in een beginstadium van uitvoering; hoewel in sommige gevallen de uitvoering door allerlei problemen wordt vertraagd, is het gemiddelde uitvoeringstempo vergelijkbaar met dat van andere organisaties. Dat is echter in veel opzichten geen redelijke maatstaf, omdat bij innoverende projecten die de voedselproblemen van armste groepen op het platteland aanpakken gerekend moet worden met specifieke problemen bij de uitvoering waar andersoortige projecten in mindere mate mee worden geconfronteerd.

Op basis van de documentatie die ter beschikking van het College is gesteld bij de goedkeuring van projecten, gecombineerd met voortgangsrapporten en gesprekken met de staf kan een voorlopig oordeel worden gegeven. Van de 60 inmiddels goedgekeurde projecten zijn er ten minste 15 die naar aard en opzet volledig voldoen aan de IFAD-doelstellingen en duidelijk pogingen inhouden om nieuwe wegen in te slaan. Sommige ervan sluiten aan bij voorgenomen landhervormingen en verscheidene konden alleen tot stand komen nadat regeringen ervan waren overtuigd dat hun beleid moest worden gewijzigd. Nieuwe organisatorische benaderingen, waarbij gepoogd wordt de armsten zelf bij de uitvoering van projecten te betrekken, kenmerken een groter — en toenemend — aantal projecten.

Aan het andere uiterste staan 15 projecten die zich niet onderscheiden van traditionele projecten voor landbouwontwikkeling. Bij sommige daarvan is het zelfs niet zeker of ze wel in hoofdzaak kleine boeren ten goede komen. Ter verontschuldiging kan worden opgemerkt dat deze projecten zonder uitzondering geheel worden voorbereid door andere instellingen en dat het Fonds pas in een laat stadium bij de voorbereiding betrokken werd. De meeste dateren uit de eerste periode en zijn eerder uiting van de wens om snel operationeel te worden en de effectiviteit van de nieuwe organisatie aan te tonen, dan van de behoefte aan een nieuwe aanpak.

De andere helft van de goedgekeurde leningen bevindt zich tussen de beide groepen in. Beoordeling daarvan moet wachten tot meer gegevens uit de praktijk van de uitvoering beschikbaar komen. De verwachting is evenwel dat de meeste positief beoordeeld kunnen worden, omdat ze meer recent zijn voorbereid en meer de ervaringen

weerspiegelen opgedaan door een dynamische en gemotiveerde staf. Er is reden om aan te nemen dat het Fonds in toenemende mate haar doelstelling waar zal maken.

Het IFAD en Nederland

Juist op het moment dat er reden is voor optimisme over de rol die het Fonds vervult in de opbouw van de landbouwsector in ontwikkelingslanden, dreigt de financiering voor de komende jaren in gevaar te komen. Een belangrijke oorzaak is de verslechterende economische positie en een restrictiever begrotingsbeleid van een aantal OESO-landen. Tevens is een verminderende politieke bereidheid tot het geven van ontwikkelingshulp waarneembaar. Daarnaast nemen de OPEC-landen een afwachtende houding aan en tonen als groep weinig bereidheid tot het geven van een hogere bijdrage, waarbij het wegvallen van Iran als grote geldgever een belangrijke rol speelt. Het resultaat is een onderhandelingsproces waarin de deelnemers elkaar afwisselend onderbieden en het te verwachten aanvullingsbedrag steeds lager wordt.

Nederland droeg in de afgelopen drie jaar bijna 4% bij aan de middelen van het Fonds. Deze bijdrage was naar verhouding groot omdat Nederland een leidende rol wilde spelen bij de oprichting van een instelling die in sterke mate dezelfde doelstellingen huldigde als die welke gelden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Die overeenstemming in doelstellingen bestaat ook nu nog. Thans streeft Nederland evenwel duidelijk naar een bijdrage van 3% van het totaal omdat dit meer in overeenstemming is met de internationale verhoudingen en vergelijkbaar met het Nederlandse aandeel in andere financiële ontwikkelingsinstellingen zoals b.v. de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA), een zuster van de Wereldbank.

Gezien evenwel het feit, dat IFAD nog steeds in een aanloopperiode verkeert en dat de unieke doelstellingen van de organisatie hoog staan aangeschreven in het Nederlandse beleid, zou het naar de mening van ondergetekenen aanbeveling verdienen in dit stadium een flexibeler onderhandelingspositie te kiezen. Dat geldt te meer omdat dit een bijdrage zou kunnen blijken te zijn aan het opheffen van de huidige benedenwaartse spiraal bij de onderhandelingen over de eerste middelenaanvulling van het Fonds. Indien men het in verhouding tot het totale Nederlandse hulpbudget relatief geringe bedrag van de Nederlandse bijdrage afzet tegen het effect wat een dergelijke bijdrage in verschillende opzichten kan hebben, dan lijkt een groter Nederlands aandeel alleszins gerechtvaardigd.

Daarnaast blijft het gewenst dat van Nederlandse kant wordt meegewerkt aan de versterking van de eigen staf van het Fonds. Hoewel dit een ruimere toewijzing van administratieve begrotingsmiddelen voor het Fonds betekent, is een dergelijke uitbreiding gewenst omdat het de beste waarborg is voor het innoverende karakter van de projecten gefinancierd door het Fonds.

J. Heidsma
W. Tims