

# Ansvarsfulla investeringar i jordbruket i utvecklingsländer



– hur principer och riktlinjer kan få genomslag

Sammanfattning av debattskrift framtagen på uppdrag av Svenska FAO-kommittén av författare Kjell Havnevik  
Produktion: Landsbygdsdepartementet  
Svenska FAO-kommittén  
September 2014

# Förord

Det här är den nionde utgåvan av FAO-kommitténs debattskriftserie. Syftet är att väcka intresse för frågor som rör globalt samarbete, framförallt arbetet inom FN:s Livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO.

Sedan kommitténs föregående skrift om utländska markinvesteringar i utvecklingsländer har frågan fortsatt hög aktualitet internationellt, både utifrån den ökande insikten om att jordbrukets<sup>1</sup> utveckling i många länder kan utgöra en kraftig drivkraft för ekonomisk tillväxt genom en ökad handel med jordbruksprodukter, och genom att trygga livsmedelsförsörjningen. Att det görs investeringar i jordbruket är därför helt centralt. Under de senaste årtiondena har investeringarna dock minskat, vilket ytterligare ökar behovet av en diskussion om hur investeringarna i jordbruket kan öka. Det är samtidigt viktigt att motverka risken för att investeringarna får en negativ inverkan på lokalbefolkningen. Risken för detta ökar när det till exempel saknas juridiska system för att säkerställa nyttjanderättigheter till marken eller att det existerande regelverket inte följs. Av den anledningen är de Frivilliga riktlinjer för ansvarsfull förvaltning av mark-, fiske- och skogs rättigheter, som antogs 2012 av Kommittén för tryggad livsmedelsförsörjning (CFS), så viktiga. De ska utgöra en vägledning för stater när de förvaltar mark och andra naturresurser. Sverige ger stöd till FAO:s genomförande av riktlinjerna för att säkerställa tillämpningen och därigenom bidra till att förbättra lantbrukares, och särskilt kvinnors, ägande- och nyttjanderätt till mark.

CFS har beslutat att bygga vidare på riktlinjerna genom att ta fram principer för ansvarsfulla investeringar CFS-RAI som ska vara icke-bindande och omfatta alla slags investeringar i livsmedelskedjan. För den svenska regeringen är denna process prioriterad och vi arbetar för att principerna uppmuntrar investeringar som ökar produktiviteten och tillväxten på ett hållbart sätt, utan att missgynna utsatta grupper eller lokalbefolkning.

I många utvecklingsländer ser vi en ökad ekonomisk tillväxt där investeringar för att utveckla näringar, och inte minst jordbruk och livsmedelsförsörjning, är viktigt för att minska fattigdom och öka livsmedelsproduktionen. Det är en naturlig fortsättning och komplement till det stöd som ges för att nå en situation där länder inte är beroende av utvecklingsstöd.

---

<sup>1</sup> Inklusive skogsbruk och fiske

I skriften fokuserar författaren på hur principerna för ansvarsfulla investeringar i jord- och skogsbruk i utvecklingsländer skulle kunna utformas för att ge förutsättningar för jordbruk som främjar tryggad livsmedelsförsörjning, nutrition och hållbar utveckling. Som utgångspunkt redogörs för småskalig jordbruksproduktion och för tre exempel på investeringar i jord- och skogsbruk i Afrika respektive Sydamerika, där svenska intressen är involverade.

Skriften har tagits fram på uppdrag av Svenska FAO-kommittén. Författaren ansvarar fullt ut för innehållet och kommittén har inte tagit ställning till de åsikter som framförs.

Förhoppningen är att skriften ska kunna bidra till den viktiga diskussion som pågår om hur investeringar i jordbruket på bästa sätt ska kunna bidra till ökad ekonomisk tillväxt och att minska antalet hungrande i världen.

*Magnus Kindbom,  
Ordförande i Svenska FAO-kommittén*

# Sammanfattning

Debattskriften syftar till att försöka bidra till hur investeringar i jordbruket<sup>1</sup> kan bli ansvarsfulla och effektiva. Investeringar i jordbruket är avgörande för att trygga livsmedelsförsörjningen globalt, men i framtiden måste investeringarna i jordbruket konkurrera med investeringar i mark för råvaror och energi, till exempel för produktion av biobränsle och biodiesel. Konkurrensen om vattnet kommer också att öka vid storskaliga investeringar i jordbruket. Inom ramen för brist på vatten är den kommande konkurrensen mellan investeringar i mark för livsmedel och för energi kopplad till "peak oil" och den växande globala oron för klimatförändringar. Denna utveckling visar sig också genom att livsmedelsförsörjningen och energiförsörjningen håller på att bli de viktigaste politiska prioriteringarna globalt. Detta skifte i politiken under det senaste årtiondet speglas också i den snabba ökningen av storskaliga investeringar i mark och jordbruk, med Afrika söder om Sahara i centrum. I Afrika står småskaliga lantbrukare (varav de flesta är kvinnor) för majoriteten av livsmedelsproduktionen. Parallellt med detta har den process som beskrivs ovan lett till globala konsultationer, som inleddes 2008/2009 och som syftar till att ta fram både frivilliga principer och riktlinjer för att förbättra investeringarna i jordbruket.

Det angelägna behovet av att utveckla principer och riktlinjer för investeringar i jordbruket återspeglar också oron hos berörda parter på global, nationell och lokal nivå för att marken förvaltas på ett ansvarsfullt sätt, eftersom detta har blivit en kontroversiell fråga globalt under det senaste årtiondet. I det senaste försöket på global nivå att ta fram frivilliga principer för ansvarsfulla investeringar i jordbruket, som görs av Kommittén för tryggad livsmedelsförsörjning (CFS-RAI), är målet att verka för investeringar i jordbruket som på samma gång främjar tryggad livsmedelsförsörjning, nutrition och hållbar utveckling – därav hänvisningen till ansvar. Hållbarhet innebär att vid investeringar i jordbruket måste ekonomiska och sociala frågor samt miljö- och klimatfrågor beaktas och ska ingå i diskussionerna och konsultationerna om ansvarsfulla investeringar i jordbruket (rai). För att CFS-RAI-principerna ska kunna användas som underlag för strategi och politik argumenterar debattskriften att det finns ett behov av att göra om rai-principerna till mer konkreta riktlinjer för ansvarsfulla

---

<sup>1</sup> Inklusive skogsbruk och fiske

investeringar i jordbruk så att de kan ligga till grund för politik och strategier, som kan underlätta samordnade åtgärder och aktiviteter.

CFS-RAI-processen avser alla typer av investeringar i jordbruket globalt och den kommer att inbegripa alla de viktigaste berörda parterna. En global strategi för ansvarsfulla investeringar i jordbruket måste dock bygga på kunskap och förståelse för de speciella begränsningar och möjligheter som finns och kan förutses i olika grupper av länder/regioner, till exempel utvecklade länder, tillväxtekonomier och utvecklingsländer samt relationerna dem emellan. Detta är utgångspunkten för de aktuella förhandlingarna på global nivå i CFS, som är den främsta mellanstatliga och internationella plattformen som arbetar för en tryggad livsmedelsförsörjning och nutrition och som verkar för strategier som minskar otryggheten i livsmedelsförsörjningen. I oktober 2012 godkände CFS en inkluderande konsultationsprocess för att utveckla och säkerställa ett brett ägarskap av principer för ansvarsfulla investeringar i jordbruket. Även om förhandlingsutkastet om rai, som offentliggjordes den 1 augusti 2013, indikerade konsensus om de allmänna principerna visade det också på tydliga meningsskiljaktigheter mellan olika berörda parter om hur principerna ska konkretiseras. Genom förhandlingsutkastet efterfrågade CFS också synpunkter på den fortsatta rai-processen, som förväntas avslutas i oktober 2014. Högnivåpanelen (High Level Panel of Experts, HLPE), som inrättats för att på begäran av CFS bistå kommittén med evidensbaserad analys och rådgivning, har genomfört ett antal studier av betydelse för rai-processen.

Svenska FAO-kommittén, som har en begränsad budget, ville bidra till denna process genom att beställa en skrivbordsstudie som fokuserar på några av de mest avgörande och omdiskuterade aspekterna av de nuvarande investeringarna i jordbruket, det vill säga markrelaterade investeringar i utvecklingsländer. Ett särskilt mål med studien är också att informera om och få i gång debatten om dessa frågor i Sverige. Denna studie är följaktligen utformad som en debattskrift och fokuserar framför allt på ansvarsfulla investeringar i jordbruket inom ramen för markrelaterade investeringar i utvecklingsländer, framför allt i Afrika. Eftersom utmaningarna när det gäller att verka för jordbruksinvesteringar, som också främjar ökad livsmedelstrygghet, nutrition och hållbarhet, är särskilt angelägna för utvecklingsländerna, främst Afrika, skulle en sådan studie också kunna bidra till en bredare analys av rai-processen. Syftet med debattskriften är också att informera om och väcka den svenska berörda allmänhetens intresse för rai-processen. Tre exempel som rör storskaliga markinvesteringar där investeringarna eller medinvesteringarna är svenska (ett som rör jordbruk i

Sydamerika, ett som rör jordbruk i Afrika och ett som rör skogsbruk i Afrika) valdes därför ut som exempel. Valet av exemplet med storskaliga investeringar i jordbruket i Brasilien gör det också möjligt att debattskriften reflektera över skillnaderna i villkor för rai-processen i tillväxtekonomier (Brasilien) och i utvecklingsländer i Afrika (Sierra Leone och Moçambique).

Debattskriften består av flera delar. I inledningen behandlas frivilliga principer och riktlinjer i förhållande till rättsliga vägar i syfte att skapa ett ramverk för ansvarsfulla investeringar i jordbruket. Begreppet ansvar tas också upp. Därefter presenteras bakgrunden till och utvecklingen av globala markinvesteringar samt en analys av utländska direktinvesteringars roll i förhållande till ekonomisk tillväxt och spridningseffekter. De empiriska studier som det hänvisas till visar att det är svårt att se någon direkt koppling mellan utländska direktinvesteringar, ekonomisk tillväxt och de olika spridningseffekterna, i synnerhet när det gäller jordbruket. I den delen av debattskriften läggs därmed tonvikten på relationerna mellan de utvecklade länderna och utvecklingsländerna, med särskilt fokus på investeringar och reflexioner om begränsningar och möjligheter när det gäller investeringar jämfört med handel.

Eftersom Afrika är huvudsakligt fokus för de globala investeringarna i jordbruksmark tas också frågan om mark, markinvesteringar och landsbygdsorganisationer i Afrika upp i skriften. Skriften innehåller dessutom en beskrivning och analys av småbrukarnas metoder för jordbruksproduktion, odling och djurhållning. Därmed går det att göra en bedömning av potentialen i att småbrukare eller småskaligt jordbruk genom sina investeringar, och med stöd från sina regeringar, bidrar till tryggad livsmedelsförsörjning, nutrition och hållbar utveckling.

I skriftens efterföljande avsnitt presenteras beskrivningar och olika uppfattningar utifrån de tre fallstudierna av storskaliga investeringar i jord- och skogsbruk: Addax Bioenergys investeringar i biobränsle i Sierra Leone, trädplanteringar i Niassa, Moçambique, som leddes av svenska och norska kyrkoorganisationer, och Andra AP-fondens storskaliga investeringar i jordbruket i Brasilien.

Den underförstådda modellen för utvärderingen av fallstudierna är att fokusera på förutsättningar, processer och förväntade och oavsiktliga resultat samt sambanden mellan dessa delar. Resultatets karaktär kan förklaras av en svag eller stark förståelse för förutsättningarna för investeringarna och/eller en svag eller stark process i samband med deras genomförande i form av samråd, mobilisering, utbildning etc. En sådan modell gör det möjligt att skilja mellan förutsättningarnas och

processernas påverkan på resultatet, till exempel kan ett projekt med en bra analys av förutsättningarna fortfarande få negativa och oavsiktliga resultat, om genomförandeprocessen är bristfällig. För alla bedömningar av investeringar måste det dock finnas en stark tillit även till aspekter som är relevanta i sammanhanget.

Undersökningen är som nämnts ovan en skrivbordsstudie. Några besök har alltså inte skett på platserna där de analyserade investeringarna gjorts. Världsbanken (Världsbanken 2008 och Deininger m.fl. 2011) och FAO (2013b), tillhör de få institutioner som har resurser och räckvidd att bedriva fältstudier med bred täckning. Denna debattskrift förlitar sig på olika slags andrahandskällor och några intervjuer med personer som har kunskap om investeringarna och de faktorer som är relevanta i sammanhanget (se källhänvisningarna). Alla dessa kunskapskällor har bidragit till studiens genomförande. De många synpunkterna på det första utkastet till studien (17 oktober 2013) har också varit viktiga för slutresultatet.

Författaren fick dock i stor utsträckning förlita sig på sin erfarenhet som forskare och konsult när det gäller att hitta och analysera relevant empiriskt material om det breda ämnet för studien, inklusive olika utvärderingar och uppföljningar av de storskaliga jordbruksinvesteringar som ingår i studien. Som framgår av studien och dess källförteckning har ett antal forskares och institutioners kunskaper och insikter varit till hjälp för analysen.

De storskaliga investeringar som har utvärderats rör olika länder och kontinenter (Afrika och Latinamerika), olika grödor/råvaror och olika slags investerare: ett stort bolag, kyrkoorganisationer och en pensionsfond. Följaktligen finns det stora variationer i faktorer som är relevanta i sammanhanget att ta hänsyn till. I analysen av dessa storskaliga investeringar är strävan att presentera empiriskt material som återger olika perspektiv som kan fånga upp ekonomiska, organisatoriska, sociala och miljö-/klimatmässiga perspektiv. I debattskriften görs ansträngningar att identifiera synpunkter och perspektiv på investeringarna utifrån forskning, men även utifrån tillgängliga studier och utvärderingar som genomförts på uppdrag av investerare och icke-statliga organisationer, som ofta har en annan syn.

Det empiriska material som har analyserats visar att det finns olika uppfattningar om storskaliga investeringar i jordbruket. Investerare betonar möjligheten att uppnå ett vinn-vinn-resultat, medan de icke-statliga organisationerna i större utsträckning tror på ett vinn-förlora-resultat eller förlora-förlora-resultat. Debattskriften visar i själva verket att alla investerare hävdar att det går att uppnå ett vinn-vinn-





Sierra Leone. Foto: ©FAO/Caroline Thomas

resultat, det vill säga att såväl investerare, värdstater och samhällen på landsbygden som producenter och arbetstagare kommer att gagnas av investeringen.

Det är svårt att belägga dessa påståenden, då en av investeringarna – Addax Bioenergy's produktion av sockerrör/etanol i Sierra Leone – ännu inte har inletts. Addax-fallet visar dock att det i högsta grad är relevant att diskutera förutsättningarna, processen, effekterna och resultatet av storskaliga investeringar i jordbruket redan innan produktionen kommer i gång. Detta eftersom identifieringen av och tillgången till mark samt de konsultationsprocesser som omger investeringarna ofta skapar osäkerhet och otrygghet hos delar av lokalbefolkningen. Det ger också en viss förståelse för uppfattningar hos värdlandets regering och investerarna av förutsättningarna för investeringen och genomförandeprocessen i anslutning till investeringen. En sådan otrygghet hos lokalbefolkningen finns dokumenterad i fråga om båda de Afrikabaserade investeringarna och i synnerhet hos de personer som bor inom eller i närheten av investeringsområdena.

Den här typen av scenario kan uppstå även om investeraren lägger ned mycket arbete på planeringen och den tidiga fasen av genomförandet, vilket Addax Bioenergy gjorde. När investeringar inte bara överskrider rumsliga gränser utan även kulturella är risken för missförstånd också stor. I de flesta projekt av den här karaktären leder detta till att man måste "hantera förväntningarna" på plats, vilket denna rapport kommer att visa. I fallet Addax Bioenergys investering i

Sierra Leone hävdar icke-statliga organisationer som utvärderat investeringen att den är en av de bästa (förmodligen den bästa) som de har utvärderat, men den är inte helt utan problem. Denna debattskrift vill redovisa olika perspektiv på dessa problem och hur man kan komma till rätta med dem.

I vissa fall kan problem i investeringens inledningsskede leda till konflikt i ett senare skede. Detta inträffade i samband med den storskaliga trädplanteringen i Niassa i norra Moçambique. Här visar de empiriska studierna att när GSFF och skogsbolaget Chikweti gjorde sin investering tog de inte tillräcklig hänsyn till eventuella problem i samband med tillgången till mark och de konsultationsprocesser som hör samman med investeringen. I debattskriften analyseras framför allt denna investerings olyckliga utveckling fram till 2011 då Västerås stift, huvudinvesteraren, tvingades skriva ned värdet på sin investering med 25 procent och fick börja om på nytt med nytt ledarskap i såväl styrelsen som på ledningsnivå. Information om processen efter 2011 visar att investeringen har utvecklats i en mer konstruktiv riktning och att relationerna med lokalbefolkningen i angränsande samhällen har förbättrats. Investerarens vinn-vinn-uppfattning kvarstår dock.

Andra AP-fondens storskaliga investeringar i jordbruk i Brasilien har varit svåra att bedöma, eftersom Andra AP-fonden av kommersiella skäl vägrar att avslöja platserna för de investeringar som gjorts genom det internationella investeringsföretaget TCGA och med stöd från det brasilianska företaget Radar. Analysen i denna skrift måste alltså ha en mer generell och för sammanhanget relevant ansats, och



Brasilien. Foto: ©FAO/K. Boldt

försöka att få en förståelse för villkoren, processerna och möjligheterna/problemen i den sektor som Andra AP-fonden investerar i, särskilt biobränsle-/energisektorn. Argumentet här är att Andra AP-fonden och de flesta berörda parter förmodligen skulle vinna på att Andra AP-fonden är mer transparent med sina investeringar – det är trots allt förvaltningen av svenska pensionsfonder vi talar om.

De tre fallstudier av storskaliga investeringar som tas upp återspeglar liknande diskussioner och slutsatser från FAO:s senaste forskning genom fallstudier i Afrika, Asien och Latinamerika i fråga om trender och effekter av utländska investeringar. När det gäller investeringar som inbegriper stora förvärv i länder där rättigheterna till marken är otydliga och osäkra väger nackdelarna enligt FAO ofta tyngre än de få fördelar de innebär för lokalsamhället, särskilt på kort sikt. Vidare anges att det här resultatet är ännu mer sannolikt när den mark som förvärvats redan nyttjas av lokalbefolkningen, antingen på formell eller på informell grund. Följaktligen bör förvärv av redan nyttjad mark för att anlägga nya stora jordbruk eller göra investeringar undvikas och andra former av investeringar övervägas väl (FAO 2013b). I FAO-studien kommer man också fram till att affärsmodeller som inte inbegriper överföring av kontrollen över marken, även från investerarens perspektiv, sannolikt är mer lönsamma (FAO 2013b).

I den därpå följande delen av skriften beskrivs den senaste händelseutvecklingen när det gäller riktlinjer för investeringar i jordbruket. Utvecklingen började 2008/2009 då snabbt ökande livsmedelspriser, som utlöstes av den globala finanskrisen, sammanföll med det ökade globala intresset för markbaserade livsmedels- och energiinvesteringar och en växande oro för klimatet. En översikt över berörda parter och de olika frivilliga riktlinjer som utvecklades ger en bättre förståelse för varför det behövdes nya konsultationer och förhandlingar i anslutning till nuvarande rai-process. Debattskriftens sista avsnitt innehåller mål och principer, inklusive rai-principernas olika delar. Detta görs med hänvisning till förhandlingsutkastet till rai, som offentliggjordes i augusti 2013. Förhandlingsutkastet till rai består av fyra viktiga delar och totalt åtta principer inom dessa delar. Delarna omfattar i) tryggad livsmedelsförsörjning, nutrition och hållbar utveckling och det gradvisa förverkligandet av Rätten till adekvat mat inom ramen för nationell livsmedelsförsörjning, ii) politisk samstämmighet och sektorsutveckling, iii) styrning, mekanismer för klagomål och ansvarsskyldighet och iv) granskning och ansvarsutkrävande.

Det finns ingen ordning för hur delarna och principerna ska prioriteras utifrån deras betydelse för att uppnå de övergripande målen för rai. I debattskriften föreslås därefter att relevant erfarenhet och

kunskap bör användas mer medvetet för att komma fram till rai-principer som kan bli mer effektiva. Ett antal avgörande frågor och svar om rai-processen utvecklas, vilket leder till ett förslag om hur rai-principer skulle kunna göras mer ansvarsfulla och effektiva. Därmed tillför debattskriften mer substans och erbjuder ett bättre alternativ för i vilken ordning principerna ska prioriteras för att de ska kunna uppfylla de övergripande målen. Förhoppningen är att berörda parter på alla nivåer som är involverade i de aktuella diskussionerna och konsultationerna om rai ska läsa och analysera dessa förslag med ett öppet sinne för hur de idéer som presenteras skulle kunna ligga till grund för rai-processen.

Likasa tar debattskriften, med hänvisning till diskussionen om och förslagen till ändring av de rai-principer som presenteras i förhandlingsutkastet, ett steg i riktning mot att föreslå mer konkreta riktlinjer för genomförandet av rai-principerna. Rai och därmed sammanhängande riktlinjer skulle på så sätt kunna ligga till grund för strategier och politik, som avser främjandet av markbaserade investeringar i jordbruket och som skulle kunna bidra till en omvandling av landsbygden i utvecklingsländer, som samtidigt främjar tryggad livsmedelsförsörjning och nutrition på ett hållbart sätt. Debattskriften konstaterar avslutningsvis att konkreta riktlinjer med den innebörden kommer att ge viktiga underlag till den bredare rai-processen så att dess resultat kan göra skillnad för människor "på plats" och inte bara blir stående i bokhyllorna på kontoret hos de olika berörda parterna.



Detta är en svensk sammanfattning av Svenska FAO-kommitténs nionde debattskrift "Responsible agricultural investments in developing countries – how to make principles and guidelines effective" författad av Kjell Havnevik och utgiven på engelska i mars 2014. Skriften i sin helhet går att ladda ner och beställa på [regeringen.se/fao](http://regeringen.se/fao).

FAO, Food and Agriculture Organization, är FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske. FAO grundades år 1945 med syftet att bland annat bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning och frihet från hunger samt en bättre världsekonomi.

Svenska FAO-kommittén skapades år 1950, samma år som Sverige blev medlem i FAO. Kommitténs uppgift är att bistå regeringen i arbetet med tryggad livsmedelsförsörjning för alla människor med hänsyn till global utveckling och bevarad biologisk mångfald inom områdena jordbruk, fiske och skogsbruk. Kommittén består av fjorton ledamöter och ordförande. Landsbygdsdepartementet ansvarar för regeringens övergripande arbete med FAO.