DIE VOEDSELPARADOKS: 'N ONDERSOEK NA VRAAGSTUKKE RONDOM VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA

deur

DERICA ALBA KOTZÉ

voorgelê luidens die vereistes
vir die graad

DOCTOR LITTERARUM ET PHILOSOPHIÆ

in die vak

ONTWIKKELINGSADMINISTRASIE

aan die

UNIVERSITEIT VAN SUID-AFRIKA

PROMOTOR: PROF FC DE BEER

NOVEMBER 1999

All of us have been "hungry" at some time or other. This usually means simply that we have an appetite. But the hunger experienced by hundreds of millions of people on our planet is not an appetite that comes and goes; it is a consuming, debilitating, minute-by-minute, day-after-day experience. Hunger - the persistent, chronic, relentless condition - keeps people from working productively and thinking clearly. It decreases their resistance to disease. It can be intensely painful. Prolonged hunger can result in permanent damage to body and mind. And, ultimately, if hunger goes on long enough, it kills.

(Hunger Project 1985: 6)

363.80968 KOTZ

0001760903

BEDANKINGS

Hiermee wil ek graag dank en waardering uitspreek teenoor die volgende persone

* *prof Frik de Beer vir sy leiding, ondersteuning en waardevolle insette as promotor*
* *prof Linda Cornwell vir haar hulp en raad*
* *my Pa wat te alle tye 'n positiewe houding teenoor die lewe handhaaf en wat by my die lewensuitkyk gekweek het dat positiewe denke en "moed hou" vrugte afwerp*
* *my Ma vir haar aanmoediging en liefde, en veral vir die voorbeeld wat sy gestel het dat harde werk en opoffering geen mens skade doen nie*
* *Kevin, a very special person, for his love and support*
* *Rita vir al haar hulp*
* *my familie en vriende wat, ten spyte van al die klagtes en sugte van frustrasie wat hul moes aanhoor, steeds die nodige ondersteuning gegee het.*

Dank aan die Here wat my die geleenthede en vermoë gegee het.

DERICA

Pretoria, November 1999

Met liefde en waardering word hierdie studie opgedra aan
my liewe Pa en Ma

... moet my nie arm maak of ryk nie, gee my net die kos wat ek nodig het ...

(Spreuke 30, vers 8)

OPSOMMING

Miljoene mense ervaar voedselonsekerheid en een uit elke 50 honger mense is woonagtig in Suid-Afrika. Daar is genoeg voedsel op ons planeet om elke mens van 'n voldoende voorraad voedsel te verseker; dit waarborg egter nie voedselsekuriteit aan almal nie. Dit is die voedselparadoks: ondanks globale surplusproduksie van voedsel, ly miljoene mense wêreldwyd aan wanvoeding en honger, maar veral in die ontwikkelende lande. Suid-Afrika is geen uitsondering nie en ten spyte van selfvoorsiening in voedsel, balanseer die voedselgelykstelling nie. Daar bestaan 'n ekstreme gaping tussen die produksie en verbruik van voedsel. Gevolglik is die probleem wat nagevors is in hierdie studie die gebrek aan voedselsekuriteit binne 'n wêreldkonteks met voedselsurplusse en hoe dit reflekteer in Suid-Afrika. Teen hierdie agtergrond is daar 'n studie gedoen van die oorsake van voedselonsekerheid en die teorieë en verduidelikings van hongersnood.

Die fokus van hierdie navorsingstudie is drieledig van aard. Eerstens fokus dit op 'n konseptuele ondersoek na honger, armoede, voedselsekuriteit en hongersnood in Afrika. Tweedens is ondersoek ingestel na die oorsake vir die gebrek aan voedselsekuriteit in Afrika. Derdens is daar gefokus op Suid-Afrika en is 'n ondersoek gedoen na die voorkoms van honger, wanvoeding, armoede en die nasionale konteks van voedselsekuriteit met die doel om vraagstukke daaromheen te identifiseer.

Daar is bevind dat voedselsekuriteit bepaal word deur die beskikbaarheid van voedsel (aanbod) én die vermoë van mense om dit te bekom (aanvraag). Dit blyk dat die ontwikkelingsproses, regeringsbeleid, ekologiese omgewing en tegnologie, wetenskap en navorsing 'n direkte invloed het op die voedselsekuriteit van mense, en dat Suid-Afrika nie verskil van ander Afrikalande in hierdie verband nie. Hoewel Suid-Afrika voedselselfvoorsiening bereik het, ly miljoene mense honger weens armoede en die gebrek aan aansprake wat bydra tot 'n gebrek aan voedselsekuriteit. Die studie toon dat die Suid-Afrikaanse regering verskeie beleidsmaatreëls in plek het ter bevordering van voedselsekuriteit, maar dat dit nie in die praktyk verwesenlik word nie.

SUMMARY

Millions of people in the world experience food insecurity and one out of every 50 hungry people lives in South Africa. There is enough food on our planet to assure every person of an adequate supply of food; however, this does not guarantee food security for all. This is the food paradox: despite a global surplus production of food, millions of people experience malnutrition and hunger all over the world, but especially in the developing countries. South Africa is no exception and despite self-sufficiency in food, the food equation is not balanced. An extreme gap exists between the production and consumption of food. Consequently, the problem researched in this study is the lack of food security in a world context with surplus food and how this is reflected in South Africa. Against this background a study was undertaken of the causes of food insecurity and the theories and explanations of famine.

The focus of this research study is threefold. Firstly it focuses on a conceptual enquiry into hunger, poverty, food security and famine in Africa. Secondly there is an enquiry into the causes of the lack of food security in Africa. Thirdly it focuses on South Africa and an enquiry is done into the incidence of hunger, malnutrition and poverty, and into the national context of food security with the aim of identifying relevant problems in food security.

It was found that food security is determined by the availability of food (supply) and the capability of people to obtain it (demand). It appears that the development process, government policy, ecological environment and technology, science and research directly affect the food security of people, and that South Africa does not differ from other African countries in this regard. Although South Africa has achieved food self-sufficiency, millions of people experience hunger because of poverty and the lack of entitlements. The study shows that the South African government has various policy measures for the promotion of food security in place, but that food security does not materialise in practice.

KEY TERMS

Food security; food self-sufficiency; food paradox; theories of famine; political-economic explanations of famine; national context of food security; urban bias; export agriculture; cash crops; consumption; trade; price policy; food markets; ecological environment; agricultural technology, science and research; South Africa; agricultural policy; commercial agriculture; subsistence agriculture; food policy.

INHOUDSOPGAWE

Bedankings i

Opsomming iii

Summary iv

Key terms v

Afkortings xiv

HOOFSTUK 1
INLEIDING TOT DIE STUDIE

1.1 INLEIDING 1

1.2 AGTERGROND TOT DIE STUDIE 1

1.3 PROBLEEMSTELLING 7

1.4 DOEL EN RELEVANSIE VAN STUDIE 9

1.5 NAVORSINGSVRAE 14

1.6 METODOLOGIE 14

1.7 TEORETIESE RAAMWERK 15

1.8 AFBAKENING VAN STUDIEVELD EN HOOFSTUKINDELING 21

1.9 ENDNOTAS 23

HOOFSTUK 2
KONSEPTUELE RAAMWERK

2.1 INLEIDING 26

2.2 HONGER EN ARMOEDE 26

2.3 WANVOEDING 31

2.4 VOEDSELSEKURITEIT: ELEMENTE EN KONSEPTE 32

2.5 TEORIEË VAN HONGERSNOOD 39

2.5.1 Aanbodteorieë 42

2.5.1.1 Klimaat 42

2.5.1.2 Demografiese teorie 47

2.5.2 Aanvraagteorieë 53

2.5.2.1 Aanspraakbenadering 53

2.5.2.2 Markmislukking 58

2.5.2.2.1 Spekulasie en opgaring 62

2.5.2.2.2 Gefragmenteerde markte 63

2.5.3 Politieke ekonomiese verduidelikings 64

2.5.3.1 Bestuur van natuurlike hulpbronne 65

2.5.3.2 Ontwikkeling 68

2.5.3.3 Regeringsbeleid 69

2.5.3.4 Oorlog 71

2.5.3.5 Internasionale verhoudings 72

2.6 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING 74

2.7 ENDNOTAS 77

HOOFSTUK 3

NASIONALE KONTEKS:

ONTWIKKELINGSTEORIE EN REGERINGSBELEID

3.1 INLEIDING 86

3.2 ONTWIKKELINGSTEORIE 90

3.2.1 Neoklassieke teorie 92

3.2.2 Radikale teorie 97

3.3 REGERINGSBELEID 99

3.3.1 Stedelike bevoordeling 100

3.3.2 Bevoordeling van uitvoerlandbou 109

3.3.3 Kontantgewasse versus voedselgewasse 114

3.3.4 Produksie, verbruik en handel 119

3.3.4.1 Prysbeleid 124

3.3.4.2 Markfunksionering 133

3.4 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING 142

3.5 ENDNOTAS 145

HOOFSTUK 4

NASIONALE KONTEKS: EKOLOGIESE OMGEWING EN DIE TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, WETENSKAP EN NAVORSING

4.1 INLEIDING 153

4.2 EKOLOGIESE OMGEWING EN VOEDSELSEKURITEIT 154

4.2.1 Bevolkingsgroei 156

4.2.2 Omgewing 160

4.2.2.1 Ontbossing 160

4.2.2.2 Gronderosie 163

4.2.2.3 Woestynvorming 164

4.2.3 Klimaat 165

4.2.4 Huishoudelike voedselsekuriteit, oorlewingstrategieë en omgewingsagteruitgang 167

4.3 TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, WETENSKAP EN NAVORSING 170

4.3.1 Oordrag van tegnologie 171

4.3.2 Mislukkings, tekortkominge en probleme 177

4.4 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING 183

4.5 ENDNOTAS 186

HOOFSTUK 5

NASIONALE KONTEKS VAN VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA: ONTWIKKELING- EN REGERINGSBELEID

5.1	**INLEIDING**	187
5.2	**HONGER, WANVOEDING EN ARMOEDE IN SUID-AFRIKA**	187
5.3	**VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA**	193
5.4	**LANDBOU IN SUID-AFRIKA**	199
5.4.1	**Tweeledige aard van Suid-Afrikaanse landbou**	200
5.4.2	**Landbou se rol in die ekonomie**	202
5.4.3	**Landbou se bydrae tot voedselsekuriteit**	207
5.5	**ONTWIKKELING- EN REGERINGSBELEID**	211
5.5.1	**Landboubeleid**	214
	5.5.1.1 Afsonderlike ontwikkeling	215
	5.5.1.2 Landboubeleid in die 1970s	217
	5.5.1.3 Landboubeleid in die 1980s	218
	5.5.1.4 Landboubeleid in die 1990s	222
5.5.2	**Voedselbeleid**	232
	5.5.2.1 Voedselselfvoorsiening versus voedselsekuriteit	232
	5.5.2.2 Voedingsbeleid	238
5.5.3	**Produksie, verbruik en handel**	240
	5.5.3.1 Prysbeleid	245
	5.5.3.2 Bemarkingsbeleid	249
	5.5.3.3 Finansiële markte	255
5.6	**SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING**	259
5.7	**ENDNOTAS**	261

HOOFSTUK 6

NASIONALE KONTEKS VAN VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA: EKOLOGIESE OMGEWING EN DIE TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, VOORLIGTINGSDIENSTE, OPLEIDING EN NAVORSING

6.1	INLEIDING	265
6.2	EKOLOGIESE OMGEWING	265
6.2.1	Bevolkingsgroei	269
6.2.2	Omgewingsagteruitgang: gronderosie, ontbossing en woestynvorming	274
6.3	TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, VOORLIGTINGSDIENSTE, OPLEIDING EN NAVORSING	279
6.3.1	Tegnologie en voorligtingsdienste	279
6.3.2	Opleiding	282
6.3.3	Navorsing	285
6.4	SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING	288
6.5	ENDNOTAS	289

HOOFSTUK 7

SAMEVATTING, BEVINDINGS EN AANBEVELINGS

7.1	INLEIDING EN SAMEVATTING	293
7.2	BEVINDINGS	294
7.2.1	Die verband tussen honger en armoede	294
7.2.2	Die elemente en konsepte van voedselsekuriteit	294
7.2.3	Teorieë en verduidelikings van die voorkoms en oorsake van hongersnood	295
7.2.4	Die invloed van ontwikkelingsteorie op voedselsekuriteit	295
7.2.5	Die invloed van regeringsbeleid op voedselsekuriteit	296

7.2.6	**Die verband tussen die ekologiese omgewing en voedselsekuriteit**	297
7.2.7	**Die rol van tegnologie, wetenskap en navorsing in die bereiking van voedselsekuriteit**	298
7.2.8	**Die voorkoms en omvang van honger, wanvoeding en armoede in Suid-Afrika**	299
7.2.9	**Die faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed**	300
7.2.10	**Aanbevelings**	305
	7.2.10.1 Armoede en voedselsekuriteit	305
	7.2.10.2 Ontwikkelingsproses	307
	7.2.10.3 Regeringsbeleid	308
	7.2.10.4 Ekologiese omgewing	314
	7.2.10.5 Tegnologie, wetenskap en navorsing	317
7.3	**SLOTOPMERKINGS**	320
7.4	**ENDNOTAS**	322

FIGURE

Figuur 2.1
Analise van die problematiek van Afrikahongersnood 43

Figuur 2.2
Patroon van gebeure wat mense uit die mark prys 61

Figuur 2.3
Ekologiese agteruitgang en hongersnood 67

Figuur 3.1
Voedselbeleidskonflik 132

TABELLE

Tabel 5.1

Beleidsbeginsels en -voorstelle ten opsigte van voedselsekuriteit en voedselbeleid 236

Tabel 5.2

Produksie- en bemarkingsdoelwitte 242

AFKORTINGS

ADC	Agricultural Development Corporation
AIPA	Africa Institute for Policy Analysis and Economic Integration
ANC	African National Congress
BATAT	Broadening Access to Agriculture Trust
BNP	Bruto Nasionale Produk
BTW	Belasting op Toegevoegde Waarde
ECA	Economic Commission for Africa (United Nations)
FAD	Food Availability Decline
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCIS	Government Communication and Information System
GEAR	Growth, Employment and Redistribution
HDI	Human Development Index
HOP	Heropbou- en Ontwikkelingsprogram
HPI	Human Poverty Index
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IILS	International Institute for Labour Studies
IMF	Internasionale Monetêre Fonds
KOVVSA	Komitee vir die Ontwikkeling van 'n Voedsel- en Voedingstrategie vir Suidelike Afrika
LAPC	Land and Agricultural Policy Centre
NRO	Nie-regeringsorganisasie
OBSA	Ontwikkelingsbank van Suid-Afrika
PIR	Poverty and Inequality Report
RDP	Reconstruction and Development Programme
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern Africa Development Community (Angola, Botswana, Democratic Republic of the Congo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia en Zimbabwe)

SADCC	Southern Africa Development Coordination Conference
SARD	Southern African Research and Documentation
SARIPS	Southern African Regional Institute for Policy Studies
SMME	Small, medium and micro enterprises
SVI	Selfvoorsienendheidsindeks
TBVC	Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNICEF	United Nations Children's Fund
VSA	Verenigde State van Amerika
WCED	World Commission for Environment and Development
WGO	Wêreldgesondheidsorganisasie
WHO	World Health Organisation
WNNR	Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad

HOOFSTUK 1

INLEIDING TOT DIE STUDIE

1.1 INLEIDING

Die fokus van hierdie navorsingstudie is drieledig van aard. Eerstens fokus dit op 'n konseptuele ondersoek na honger, armoede, voedselsekuriteit en hongersnood in Afrika, met ander woorde die voedselvraagstuk en gepaardgaande problematiek. Binne hierdie konteks word daar ondersoek ingestel na wanvoeding as strukturele geweld, die elemente en konsepte van voedselsekuriteit en die teorieë van en verklarings vir hongersnood. Tweedens word daar ondersoek ingestel na die oorsake vir die gebrek aan voedselsekuriteit in Afrika. Teen hierdie agtergrond en binne die teoretiese konteks word daar derdens gefokus op Suid-Afrika en word 'n ondersoek gedoen na die voorkoms van honger, wanvoeding, armoede en voedselsekuriteit, asook 'n studie van die nasionale konteks van voedselsekuriteit met die doel om vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika te identifiseer.

1.2 AGTERGROND TOT DIE STUDIE

Ons lewe in 'n wêreld van kontraste waar, in 'n era van luukse verbruiksartikels en elektronika, 'n groot persentasie van die wêreld se bevolking nie voldoende voedsel per dag het om te eet nie. Die opvallendste van hierdie kontraste is die voedselparadoks: sou die wêreld se totale graanproduksie eweredig verdeel word, dan sal daar een kilogram graan per dag aan elke persoon beskikbaar wees - dit is twee maal die daaglikse minimum vereiste. Vanweë die paradoks sterf miljoene mense egter jaarliks weens hongerverwante oorsake (Alamgir & Arora 1991: 2 & 3). Ongeveer 840 miljoen mense ly aan wanvoeding of staar voedselonsekerheid in die gesig (UNDP 1999: 22). Ongeveer 160 miljoen kinders onder die ouderdom van vyf jaar ly aan wanvoeding (UNDP 1999: 22). Terwyl die relatiewe persentasie van die bevolking, wat aan wanvoeding ly, in meeste wêrelddele afgeneem het, blyk dit dat die persentasie in sub-Sahara Afrika toegeneem het (Berck & Bigman 1993: 1; Emmett 1990: 6; UNDP 1997: 2). Sub-Sahara Afrika het die hoogste voorkoms van ernstige wanvoeding in die wêreld. Volgens die "Food and Agriculture

Organisation of the United Nations" (FAO) ly een uit elke drie mense in sub-Sahara Afrika aan wanvoeding en een uit elke sewe mense is in gevaar om van honger te sterf (Geier 1995: 1). Selfs die Wêreldbank, wat gewoonlik 'n optimistiese prentjie skets, voorspel dat die getal mense wat in armoede leef in sub-Sahara Afrika sal voortgaan om snel toe te neem. Die Wêreldbank beraam dat meer as 100 miljoen mense in sub-Sahara Afrika - 'n kwart van die bevolking - deur kroniese voedselonsekerheid geaffekteer word. Beraminge van die FAO toon dat die voedselsituasie in Afrika sal voortgaan om te versleg (Geier 1995: 1; Salih 1994b: 22). In Suid-Afrika het ongeveer 16 miljoen mense nie voldoende voedsel nie en een uit elke 50 honger mense in die wêreld is woonagtig in Suid-Afrika (Munnik & Moloi 1997: 1).

Die belangrikheid van 'n studie van hongersnood en vraagstukke rondom voedselsekuriteit lê daarin om die posisie van die arm massa uit te lig. Dit blyk duidelik dat die produksie van genoeg voedsel om almal in die wêreld te voed opsigself nie die antwoord is op die hongerprobleem nie. Regdeur die 1960s en tot diep in die 1970s het baie mense bevraagteken of die wêreld sy voedselproduksie betyds sal kan verhoog om in die voedselbehoeftes te voorsien van die ses biljoen of meer mense wat die planeet sou bewoon teen die begin van die volgende eeu. Die kapasiteit van wetenskap en tegnologie om voedselproduksie te verhoog het egter getoon dat dit wel tegnies moontlik is om 'n toenemende wêreldbevolking te voed (Aziz 1990: 9; Brown & Kane 1995: 22; King 1989: 10). Teen 1981 het geïndustrialiseerde landbou in die Noorde[1] en die Groen Revolusie in die Suide[2] alreeds agtien persent meer voedselkalorieë voorsien as wat nodig was om elke inwoner van die aarde te verseker van 'n gebalanseerde dieet (King 1989: 10-11). Soos reeds gesien is daar steeds miljoene mense, veral in Afrika, wat aan onder- en wanvoeding blootgestel is - honger en wanvoeding in die Suide is in skerp kontras met oorvol mae in die Noorde. Die meerderheid van die wêreld se tienderjariges, moeders en vaders wat ondervoed is, is woonagtig in voedselproduserende streke in ontwikkelende lande en help om die wêreld se voedsel te kweek. Tog ly hul honger dag na dag, jaar na jaar. Die laaste stelling is verwarrend, want as die meerderheid van die honger mense woonagtig is in voedselproduserende gebiede, kan gevra word waarom hulle dan honger ly? Omstandighede wat honger veroorsaak is buite hul beheer en sal buite hul beheer bly tensy die onderliggende oorsake van hierdie omstandighede verander. Dit is die voedselparadoks. Surplusvoedselvoorrade word wêreldwyd geproduseer - die moderne wêreld produseer meer voedsel as ooit tevore in die geskiedenis en terselfdertyd is daar meer mense wat

honger ly as ooit in die geskiedenis (Kutzner 1991: 2). Die oorsaak van honger is dus nie 'n tekort aan wêreldvoedselproduksie nie, maar die onvermoë om dit te bekom. Die oorsaak van honger is dus armoede wat impliseer dat mense óf nie toegang tot grond en nodige insette het om hul eie voedsel te produseer nie óf nie die finansiële middele het om voedsel te koop nie (Devereux 1993: 66; Zipperer 1987: 5). Die voorkoms van honger in 'n wêreld met surplusvoedsel staan bekend as die wêreldvoedselvraagstuk. Hoe kan die paradoks van die gelyktydige voorkoms van oorproduksie van voedsel en hongersnood opgelos word? Nie moderne wetenskap of moderne voedselsisteme slaag daarin om honger te elimineer nie (selfs nie in die rykste nasies van die wêreld nie). Wat is die kernoorsake van honger: oorbevolking, gebrekkige voedselproduksie en oorbenutting van bronne deur die ryk nasies? Al hierdie faktore dra by tot honger, maar die fundamentele oorsaak is ongelyke verspreiding van ekonomiese mag, dit wil sê, die middele wat 'n mens in staat stel om voldoende voedsel te kweek of te koop. Die probleem is ongelyke verspreiding en 'n gebrek aan toegang en aansprake (entitlements)[3] (sien afdeling 2.5.2.1) (Griffin 1987: 17 & 18; Schuyler 1980: 5).

Die meeste Afrikalande blyk nie in staat te wees om genoeg voedsel aan hul mense te voorsien nie - om nie eens te praat van 'n aanvaarbare lewenstandaard nie (Geier 1995: 1-2). Afrika is as kontinent nie net die kwesbaarste in die produksie van voedsel nie, maar ook die streek met die hoogste bevolkingsgroei. Sub-Sahara Afrika is die enigste streek in die wêreld waar per capita voedselproduksie afgeneem het oor die afgelope twee dekades (Aziz 1990: 10; Emmett 1990: 7; Gabre-Sellassie 1989: 149; Lele & Adu-Nyako 1992: 97; Oyejide 1993: 242 & 243; Pinstrup-Andersen 1993: 225; Salih 1994b: 22). Tussen 1980 en 1996 het per capita voedselproduksie met 15 persent afgeneem in die SADC-streek (Southern Africa Development Community), terwyl die bevolking jaarliks met 4 miljoen toegeneem het (SARIPS 1998: 13). Bevolkingsdruk in sub-Sahara Afrika kniehalter die uitwissing van armoede. Sub-Sahara Afrika het die hoogste bevolkingsgroeikoers van meer as drie persent per jaar, sowel as die hoogste fertiliteitsyfer (sien afdeling 4.2.1) (Guardian 1 July 1997: 7). In sub-Sahara Afrika skep die kombinasie van hoë bevolkingsgroeikoerse, marginale grond en lae vlakke van landbouproduktiwiteit 'n afwaartse spiraal (Guardian 1 July 1997: 7). In hierdie streek oorskry bevolkingsgroei die toename in landbouproduksie. Voedselinvoere het met 185 persent gestyg tussen 1974 en 1990, en voedselhulp met 295 persent (Guardian 1 July 1997: 7). Afrika word beskou as die armste deel

van die wêreldekonomie. In terme van menslike armoede[4] word daar beraam dat ongeveer 125 miljoen mense in sub-Sahara Afrika nie die ouderdom van 40 sal bereik nie; meer as 120 miljoen volwassenes is ongeletterd; bykans 50 persent het nie toegang tot gesondheidsdienste nie; en ongeveer 49 persent het nie toegang tot veilige water nie. Slegs 45 persent van die inwoners het toegang tot sanitasie (Esterhuysen & Botha 1998: 37; Guardian 1 July 1997: 1). Hoë bevolkingsgroeikoerse en die jeugdigheid van die bevolking dra by tot pessimisme oor die subkontinent se toekoms (Emmett 1990: 6).

In die SADC-lande leef ongeveer 40 persent van die bevolking in menslike armoede en daar word beraam dat 29 persent van die bevolking nie die ouderdom van 40 jaar sal bereik nie. Ongeveer een vyfde van alle kinders onder vyf jaar is ondergewig. Baie mense het nie toegang tot essensiële sosiale dienste nie en ongeveer 60 persent het geen toegang tot basiese gesondheidsdienste nie; meer as die helfte het geen toegang tot sanitasie nie en meer as 40 persent het geen toegang tot veilige drinkwater nie (SARIPS 1998: 39). Die daling in per capita voedselproduksie het 'n swaar tol geëis en sedert die laat 1960s het Afrika 'n netto voedselinvoerder geword. Die subkontinent het ook toenemend afhanklik geword van voedselhulp (Alamgir & Arora 1991: 1; Emmett 1990: 7). Elders het voedselproduksie die hoogte ingeskiet en is selfs Indië nie meer 'n hongersnoodtoneel nie. Indië het inteendeel 'n voedseluitvoerder geword. Dit is ook die geval met die res van Asië. China, wat gekenmerk was deur ernstige hongersnood, het ook 'n voedseluitvoerder geword (Gabre-Sellassie 1989: 149). Die FAO (Yannakou 1994: 16) berig dat die globale voedselsekuriteitsituasie van arm landelike mense in 1993/94 agteruit gegaan het as gevolg van hoër voedselpryse en 'n gebrek aan steun vir die landbousektor deur sommige regerings. Die Wêreldbank voorspel dat voedselproduksie in Afrika met ten minste vier persent per jaar vanaf 1990 tot 2020 moet toeneem om in stygende voedselbehoeftes te voorsien (Yannakou 1994: 16).

Hierdie sombere scenario van voedselproduksie en bevolkingsgroeikoerse in sub-Sahara Afrika is in sterk kontras met nasionale en internasionale deklarasies en ontwikkelingspogings. Selfs diegene wat die implementering van strukturele aanpassingsprogramme voorgehou het as die belangrikste voorvereiste vir ontwikkeling, neem nou 'n meer sobere houding in ten opsigte van die geleenthede vir snelle ekonomiese herstel en ontwikkeling (Geier 1995: 2). Daar kan

geargumenteer word dat daar slegs twee doelwitte betrokke is in die oplossing van die wêreldvoedselvraagstuk, naamlik die verlaging van die bevolkingsgroeikoers in die ontwikkelende lande en die verhoging van voedselproduksie in dieselfde lande. Wanneer hierdie twee doelwitte in teorie en praktyk bereik is, sal die voedselvraagstuk ook opgelos wees. Die oplossing is egter nie so eenvoudig nie. Die voedselprobleem kan nie losgemaak word van die ekonomiese, politieke en sosiale sisteme van 'n land nie. Verdermeer speel die internasionale konteks 'n uiters belangrike rol in die hantering van die voedselvraagstuk. 'n Verhoogde wêreldproduksie van voedsel en voedselsurplusse waarborg nie voedselsekuriteit aan almal nie.

Afrika se lae ekonomiese groeikoers, dalende voedselproduksie, verswarende skuldlas, stygende bevolkingsgetalle, toenemende ekologiese agteruitgang en tekort aan eksterne ontwikkelingsfondse konstitueer gesamentlik die basiese probleem wat Afrika vandag in die gesig staar. Hierby moet ons voeg die onstuimigheid in die internasionale ekonomiese omgewing wat faktore soos volgehoue resessies, ernstige daling in kommoditeitspryse, toenemende proteksionisme, hoë rentekoerse en dalende of negatiewe netto kapitaalvloei na Afrika, insluit. Afrika se eie interne ekonomiese ontwrigtings - regerings se verwaarlosing van beleid wat verband hou met landbou, sowel as die verskeidenheid van ekonomiese verswarende regeringsintervensies en beheer oor die produksie- en bemarkingsprosesse - het aansienlike skade aangerig en ekonomiese groei beperk (sien afdeling 3.3). Die kroniese armoede van meeste Afrikanasies en mense is die kern van die hongerprobleem. Honger is die gevolg van die gebrek aan koopkrag (Devereux 1993: 67; Gabre-Sellassie 1989: 151; Geier 1995: 15). Ten einde die hongerprobleem op te los, moet die koopkrag van die massas verhoog word. Hongersnood is nie soveel 'n funksie van 'n gebrek aan voedsel as wat dit die gebrek aan koopkrag is om voedsel te kan koop nie. Afrika se swak posisie in die internasionale gemeenskap en sy voedseltekort bedreig die voedselsekuriteit van sy mense (Devereux 1993: 69; Gabre-Sellassie 1989: 151; Geier 1995: 15 & 16; Todaro 1994: 44).

Sedert die middel 1970s het internasionale dialoog oor die kwessie van wêreldhonger die doelwit gestel van voedselsekuriteit (Kutzner 1991: ix). Belang by die wêreldvoedselprobleem en voedselsekuriteit het toegeneem sedert die 1970s met beide regerings- en internasionale agentskappe wat meer aandag daaraan gee om die voedingstatus van mense te verhoog. Die

oplewing in die belangstelling in voedselsekuriteit hou verband met 'n aantal ontwikkelings. Só byvoorbeeld argumenteer Timmer, Falcon en Pearson (1985) dat die besorgdheid oor voedingstatus gedeeltelik toegeskryf kan word aan wetenskaplike getuienis dat die individu se sosiale en persoonlike koste, wat voortvloei uit wanvoeding en honger, onbetwyfelbaar 'n maatstaf is waaraan armoede gemeet moet word. Hul stel dit soos volg (Emmett 1990: 5):

> Much of the new concern, however, stems from the concreteness of hunger as a measure of poverty and deprivation and from the strong emotional response of planners and donors when confronted with stark evidence of a hungry population.

Bydraend hiertoe is die omvangryke dimensies van die wanvoedingsprobleem en die klaarblyklike onvermoë om oplossings te vind vir die wêreldvoedselprobleem (Emmett 1990: 5). 'n Verdere faktor wat bygedra het tot die toenemende besorgdheid oor voedselsekuriteit was die groeiende bewussyn in die 1970s en 1980s dat ekonomiese groei, verhoogde voedselproduksie en markkragte nie op hul eie 'n positiewe bydrae lewer tot verbeterde voeding in die Derde Wêreld nie (Emmett 1990: 5). Ten spyte van die feit dat wêreldvoedselproduksie toegeneem het tussen die vroeë 1960s en laat 1980s, het verskeie miljoene mense jaarliks gesterf oor dieselfde periode as gevolg van hongerverwante oorsake (Emmett 1990: 5-6). Hierdie besorgdheid oor voedselsekuriteit word toegeskryf aan die besef dat die voedselprobleem 'n multidimensionele probleem is wat nie in 'n vakuum opgelos kan word nie. Verhoogde voedselproduksie, landbou-ontwikkeling en verbeterde voedselverspreiding is geïntegreerde dele van die totale ontwikkelingsproses. Honger hou direk verband met armoede en die gepaardgaande gebrek aan beheer oor bronne soos inkomste, grond en krediet. Hoër produksiesyfers in isolasie gaan nie die honger- en armoedeprobleem oplos nie, vandaar die belang van voedselsekuriteit by beide produksieprosesse en verbruikspatrone (Aziz 1990: 11; Emmett 1990: 6; Todaro 1994: 44).

Die uitdaging wat gestel word is om wêreldhonger te stuit. Om die wêreld se armes in staat te stel om genoeg voedsel te kweek of te koop om hulself en hul families te voed, vereis volgens Jazairy (1991: xvii) nie 'n groot oordrag van bronne van die Noorde na die Suide nie, maar die verwydering van die struikelblokke, beperkinge en beleid wat mense arm maak en hul verhoed om genoeg voedsel te verkry. Die aspek wat dit ten grondslag lê is politieke verbintenis (Jazairy 1991: xvii). Die kompleksiteit van die probleem vereis 'n gesofistikeerde multidissiplinêre benadering wat veel wyer strek as net die beskikbaarheid van voedsel, en wat uitdrukking vind in die konsep

voedselsekuriteit - die somtotaal van faktore wat bepaal of 'n persoon, sy/haar familie, dorp, land en geografiese streek genoeg het om te eet (Jazairy 1991: xviii). Hongersnoodslagoffers is die sigbare getuienis van voortdurende strukturele onderontwikkeling wat ernstige afmetings aangeneem het in sommige lande (Geier 1995: 1).

Die uitdagings wat Afrika se voedselproduksie en ontwikkelingsproses in die gesig staar is formidabel en vereis moeilike politieke besluitneming. Dit is van die uiterste belang dat hoë prioriteit gegee word aan landbou wat gerugsteun word deur sterk politieke ondersteuning en 'n herleiding van bronne na landbou-ontwikkeling (King 1989: 12). Todaro (1994: 35) wys daarop dat die oorgrote meerderheid ontwikkelende lande as landelik beskou kan word in ekonomiese, sosiale en kulturele terme en dat landbou die hoof ekonomiese aktiwiteit is. Die taak wat beleidmakers in die gesig staar is om die bedreiging van hongersnood vir eens en vir altyd te elimineer en voedselsekuriteit op alle vlakke te verseker. Dit is dus noodsaaklik om geskikte maatreëls op huishoudelike, sub-nasionale en nasionale vlakke te tref (Alamgir & Arora 1991: 10). Dit is nie 'n maklike taak om armoede en honger uit te wis nie soos wat dit duidelik blyk uit die geskiedenis en afgelope ontwikkelingsdekades. Die voorkoms van armoede en voedselonsekerheid spruit voort uit die interaksie van sosiale, ekonomiese, politieke en omgewingsprosesse. Die omkeer van hierdie prosesse is die sleutel tot voedselsekuriteit en die uitwissing van hongersnood. Dit impliseer dat daar verder gegaan moet word as korttermynnoodmaatreëls. Aandag moet gegee word aan strukturele langtermynfaktore wat die verskillende elemente en aspekte van voedselsekuriteit beïnvloed (Alamgir & Arora 1991: 10).

1.3 PROBLEEMSTELLING

Die probleem wat in hierdie studie nagevors word is die gebrek aan voedselsekuriteit binne 'n wêreldkonteks met voedselsurplusse. Waarom bestaan daar die paradoks van hongersnood in die aanwesigheid van voedselsurplusse? Dit is die kernvraag wat die probleemstelling ten grondslag lê. Dit lei ons dus na 'n ondersoek na die elemente en konsepte van voedselsekuriteit, die oorsake van voedselonsekerheid, die teorieë van hongersnood, die nasonale konteks van voedselsekuriteit (regeringsbeleid; ontwikkelingsteorie; die ekologiese omgewing[5]; en tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing), gebrek aan bemagtiging en beheer oor bronne, en die gebrek aan

toegang tot en aanspraak op voedsel (armoede). Die uitwissing van honger het sinoniem geword met die uitwissing van armoede - sekerlik een van die mees ambisieuse doelwitte wat aan die mens gestel word. Jazairy (1991: xvii) beskryf dit soos volg:

> To ensure that no child, or man, or woman, whatever his or her age, race or creed, goes to bed hungry is, we now see, an enterprise of such gigantic breadth and complexity as to make projects of manned interplanetary spaceflights pall into insignificance.

Die oplossing van die voedselvraagstuk in Afrika is meer akuut en dringend as die verhoging van lewenstandaard. Honger en wanvoeding het 'n verlammende effek wat onmiddellik en direk is. Die probleem is eenvoudig en baie duidelik: honger mense. Die oplossing tot die probleem is egter nie so eenvoudig nie. Die ontleding van die oorsake van die wêreldvoedselprobleem kan nie tydsaam benader word nie. Dit moet lei tot oplossings en beleidsriglyne wat die kapasiteit het om die probleem te hanteer binne die konteks waarin ons leef.

Die wêreld is 'n paradoks. Ongeveer een vyfde van die wêreldbevolking leef in absolute armoede[6], in omstandighede van onaanvaarbare deprivasie, agterlikheid en ellende. Die hoogste voorkoms van absolute armoede word gevind in sub-Sahara Afrika met 62 persent van die bevolking wat in absolute armoede leef (Todaro 1994: 42-43). In Suidelike Afrika leef ongeveer 30 persent mense in absolute armoede wat manifesteer in swak behuising, hoë vlakke van ongeletterdheid, lae opvoedkundige vlakke en hoë koerse van kindermortaliteit (SARIPS 1998: iii & xv). Hulle besit geen aansprake nie en kan daarom nie die nodige voedsel en basiese produkte produseer of koop nie. Hulle is vasgevang in 'n armoedevangnet waaruit hul nie kan ontsnap nie (Alamgir & Arora 1991: 2-3; King 1989: 10). Daar is 'n basiese wanbalans in die produksie en beskikbaarheid van voedsel tussen die ontwikkelde en ontwikkelende lande. Hierdie wanbalans hou direk verband met die ontwikkelingsgaping tussen die ryk en arm nasies. Die probleem wat in hierdie studie aangespreek is, kan soos volg herformuleer word: hoe kan daar voedselsurplusse in die ontwikkelde wêreld voorkom terwyl daar terselfdertyd 'n hongersnoodsituasie elders heers? Daar word verskeie redes hiervoor aangevoer, onder andere ongelyke internasionale verhoudings, Westerse uitbuiting van ontwikkelende lande, die tekort aan buitelandse valuta en stedelike bevoordeling. Die moderne wêreld produseer 'n oorskot aan voedsel, maar die probleem vir die arm individu lê by die toeganklikheid (gebrek aan grond en insette om eie voedsel te produseer en/of gebrek aan kontant) tot voedsel wat direk gekoppel word aan armoede (Zipperer 1987: 5). Die ware oplossing lê in die uitwissing van wêreldarmoede en die verspreiding van rykdom. Dit

is die fundamentele kwessie waarvan voedselbeleid maar net een element is. Verder is dit duidelik dat die huidige wêreldlandbousisteem nie effektief funksioneer nie. Die marksisteem blyk nie in staat te wees om die probleem van honger in die aangesig van massa-armoede op te los nie (sien afdelings 2.5.2.2 & 3.3.4.2). Die ongelyke verspreiding van ekonomiese mag en voedsel beide binne lande en tussen lande, veroorsaak honger. Daar moet 'n herleiding van groei wees weg van 'n obsessiewe belang by maksimale produksie na 'n hervorming van ekonomiese sisteme wat beide die verspreiding van voedsel en die bewaring van natuurlike bronne bevorder. Die Wêreldbank stel dit soos volg (Schuyler 1980: 6):

> Malnutrition is unlikely to disappear in the normal course of development: that is, in the course of normal per capita income growth .... Only policies deliberately designed to reallocate food or income can eliminate malnutrition.

Daar lê 'n kritieke toets voor vir die samelewing se waardes. Honger is 'n morele kwessie. Om genoeg te hê om te eet is 'n basiese mensereg en nie 'n voorreg nie (De Waal 1997: 6; Schuyler 1980: 33). De Waal (1997: 6 & 7) is van mening dat vryheid van hongersnood erken moet word as 'n basiese mensereg en dat daar geen verskoning vir die voorkoms van hongersnood in hedendaagse tye is nie. Die antwoord op wêreldhonger lê nie in verhoogde produksie opgesluit nie, alhoewel dit deel van die oplossing is. Ten spyte van rekordoeste in 1977 het mense nie meer geëet as in die hongersnoodjare van die laat 1960s nie. Die sleutel tot die oplossing lê in die politiek. Het nasionale leiers die politieke mag, moed en wil om die druk van plaaslike elites en multinasionale korporasies, in 'n poging om hulself te verryk, teen te staan? Kan hulle 'n landboubeleid implementeer en landelike dienste organiseer wat tot voordeel van die kleinboere, arm gemeenskappe en honger massa is, en sodoende in belang van die meerderheid regeer? Kan hulle herverspreiding van inkomste 'n aanvaarbare oplossing maak sodat elkeen genoeg kwaliteit voedsel het om wanvoeding en ondervoeding te vermy? (Schuyler 1980: 36).

1.4 DOEL EN RELEVANSIE VAN STUDIE

In die lig van bogenoemde het hierdie navorsingstudie ten doel

1 om 'n teoretiese raamwerk daar te stel vir die bestudering van die voedselvraagstuk in Suid-Afrika;

2 om 'n omskrywing te gee van die voorkoms van honger, wanvoeding, armoede en

voedselsekuriteit in Suid-Afrika;

3 om 'n studie te maak van die faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed; en

4 om die vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika te identifiseer.

Die behoefte aan navorsing oor voedselsekuriteit hou hoofsaaklik verband met die noodsaaklikheid en dringendheid van hongertoestande wat mense verhoed om 'n gesonde, aktiewe lewe te lei en effektief deel te neem aan hul ontwikkelingsproses. Oor die algemeen word die behoefte aan spesifieke regeringsbeleid ter bevordering van voedselsekuriteit nie langer bevraagteken nie. Dit is egter eers in onlangse jare dat die behoefte aan 'n omvattende voedselsekuriteitsbeleid erken is (Geier 1995: 2; Gittinger, Leslie & Hoisington 1987: 1-4). Daar is 'n behoefte aan Afrikagebaseerde navorsing ten opsigte van alle aspekte van Afrikalandbou en -voedselbeleid. Die meerderheid navorsingstudies word vanuit 'n Europese en Noord-Amerikaanse perspektief benader en relatief min aandag word gegee aan Afrika se inheemse faktore (King 1989: 13). Die behoefte aan voedselsekuriteit in landelike Afrika is dringend. Dit is onwaarskynlik dat modernisasie van landbou in Afrika dieselfde patroon sal volg as in die Weste, en navorsingspogings moet uitgebrei word om landbou-ontwikkeling in ontwikkelende lande in staat te stel om voedselsekuriteit te verseker.

Soos reeds genoem, is die voedselvraagstuk meer akuut en dringend om opgelos te word as die vlak van lewenstandaard synde dat honger en wanvoeding se verlammende effek onmiddellik en direk is. Die voorkoms van honger en wanvoeding is só wydverspreid dat die erns van die situasie nie betwyfel kan word nie. Binne hierdie konteks is bevolkingsgroeikoers en landbouproduksie in 'n wedloop betrokke, en sedert die einde van die Tweede Wêreldoorlog het bevolkingsgroeikoers die voorsprong geneem en per capita voedselproduksie het begin daal. Die tyd het aangebreek dat Afrikalande self die onderliggende probleme, wat hongersnood steeds in staat stel om miljoene mense se lewensbestaan te bedreig, konfronteer. Kenneth Kaunda (Kaunda 1989: vii) het alreeds in 1989 Afrikaleiers gewaarsku dat daar vinnig en beslissend opgetree moet word teen hongersnood wat die mees sigbare en afskuwelikste simptoom is van die Afrikakontinent se komplekse stel ontwikkelingsprobleme. Die stryd teen hongersnood vereis 'n ingeligte en doelgerigte massapoging: eerstens moet daar begrip gekweek word vir die oorsake

van honger; en tweedens moet nuwe beleid, strukture en instrumente in plek geplaas word wat Afrika tot by 'n punt sal neem waar die voorkoms van hongersnood ondenkbaar is (Kaunda 1989: vii). Vandaar die noodsaaklikheid vir doelgerigte en toepaslike navorsing.

Robert Mugabe waarsku dat die armes van die wêreld "will not agree to starve to death in peace" (Kent 1984: 100). Volgehoue en toenemende honger kan 'n groot destabiliseringsinvloed hê in die toekoms. 'n Ander rede vir die uitwissing van honger is dat dit kan lei tot die verlaging van geboorte- en sterftesyfers en dus sal bydra tot die daling van die bevolkingsgroeikoers tot voordeel van almal (Kent 1984: 101). Daar is egter, na my mening, een enkele voldoende rede vir die beëindiging van honger, en dit is die feit dat mense die reg op voedsel het. Die reg van elke mens op 'n lewe sonder honger word internasionaal onbestrede aanvaar en word verseker in die "United Nations Charter of Human Rights" (Geier 1995: 7). Menige nasionale en internasionale resolusies bevestig hierdie mensereg en doen 'n beroep vir aksie om honger en wanvoeding uit te wis (Geier 1995: 7). Die voorsiening van genoeg voedsel aan elke mens is die eerste ontwikkelingsdoelwit wat deur die Wêreldbank aan al sy lede gestel word (Gittinger et al 1987: ix). Voedsel kan beskou word as die mees basiese en dringendste van die mens se basiese behoeftes en moet daarom prioriteit geniet in ontwikkelingsbeleid wat die verhoging van lewenstandaard ten doel het (Mellor & Johnston 1987: 51). Wilson en Ramphele (1989: 33) stel dit soos volg:

> It is clear that one of the most urgent priorities facing any government ... is to ensure that every human being gets sufficient food to eat every day.

Volgens Kent (1984: 101) moet individue, regerings, hulporganisasies en ontwikkelingsagentskappe belang hê by die feit dat sommige mense benadeel word deur die globale wêreldsisteem. Mense moet in staat gestel word om in waardigheid te leef omdat hul mense is. Elke individu moet verantwoordelikheid aanvaar vir die keuses wat hy/sy uitoefen. Die uitdaging lê daarin om 'n balans te vind tussen die nastrewing van persoonlike belang en die bevordering van *die reg op voedsel aan onbekende arm mense* ooreenkomstig goed deurdagte prioriteite (Kent 1984: 101).

Die behoefte aan navorsing oor voedselsekuriteit hou hoofsaaklik verband met die belangrikheid en dringendheid van hongertoestande, maar laasgenoemde kan egter nie onafhanklik opgelos word van die kwessies en strydvrae onderliggend aan produksie- en verbruiksprosesse,

voedselverspreiding en -toeganklikheid, landbou-ontwikkeling, internasionale verhoudings, tegnologie, markmeganismes, en politieke, ekonomiese en sosiale faktore nie. Dit is noodsaaklik dat daar 'n optimale balans gehandhaaf word in navorsing ten opsigte van voeselproduksie en voedselverbruik onderskeidelik. Die tendens in die verlede was om te fokus op voedselproduksie en verbandhoudende kwessies ten koste van voedselverbruik. Benaderings van 'n multidissiplinêre aard word egter vereis om voedselsekuriteit moontlik te maak. Eicher (Emmett 1990: 17) stel dit soos volg: "... development is a historical, social, political, technical and organizational process which cannot be understood by means of a single discipline." Vroeë ontwikkelingsmodelle was gebrekkig in die sin dat hul aanvaar het dat ekonomiese ontwikkeling alleen die antwoord kan bied op armoede, ongelykheid en wanvoeding (Emmett 1990: 17). Die ekonomiese, sosiale en politieke konteks van Afrikalande is egter divers en kompleks en vereis kontekstuele, plaaslike navorsing. Suid-Afrika, met sy hoogs ontwikkelde kommersiële sektor naas 'n verarmde bestaansektor (sien afdelings 5.2, 5.3 & 5.4.1), voorsien 'n uitstekende voorbeeld van die kompleksiteit en diversiteit van omstandighede in meeste sub-Sahara Afrikalande.

Ten spyte van voedselsekuriteit se sentrale belang, blyk dit duidelik uit die literatuur oor voedselsekuriteit dat Suid-Afrika nie tred gehou het met ontwikkelings in ander Suidelike Afrikastate, wat aktief voedselsekuriteitsbeleid implementeer sedert die begin van die 1980s, nie. Die behoefte aan 'n omvattende voedsel- en voedingsbeleid in Suid-Afrika is eers laat in die 1980s erken en 'n spesiale komitee is gevolglik saamgestel om 'n voedsel- en voedingstrategie vir Suid-Afrika te ontwikkel (Emmett 1990: 3). Alhoewel betekenisvolle werk gedoen is op die gebied van voeding en landbou-ontwikkeling, word hierdie aspekte in die algemeen as onafhanklike en geïsoleerde gebiede van navorsing hanteer (Emmett 1990: 3). Volgens Emmett (1990: 8) is verwikkelinge met betrekking tot voedselbeleid in sekere Afrikalande Suid-Afrika ver vooruit ten spyte van laasgenoemde se groter rykdom en hoogs ontwikkelde tegnologiese en navorsingsinfrastruktuur. Suid-Afrika het baie te leer by sowel die suksesse en mislukkings met betrekking tot voedselbeleid en voedselsekuriteitsprogramme in ander dele van Afrika.

Die vraag kan gevra word watter relevansie voedselsekuriteitsbeleid, wat in ander Afrikalande geïmplementeer word, vir Suid Afrika inhou? Suid-Afrika is per slot van rekening 'n netto uitvoerder van voedsel met 'n hoogs ontwikkelde en gesofistikeerde tegnologiese kommersiële

landbousektor en hoë vlakke van verstedeliking en industrialisasie. Emmett (1990: 12) wys daarop dat dit duidelik blyk vanuit nadere ondersoek dat Suid-Afrika, ten spyte van hierdie betekenisvolle verskille, 'n aantal parallelle met ander Afrikalande het. Dit sluit die volgende in: eerstens is wanvoeding, ten spyte van Suid-Afrika se relatiewe welvaart en status as netto voedseluitvoerder, steeds 'n groot probleem en eis dit baie lewens. Tweedens, ten spyte van die feit dat Suid-Afrika selfvoorsienend is in basiese voedselsoorte en substansiële hoeveelhede landbouprodukte uitvoer, is daar sekere ooreenkomste met ander Afrikalande ten opsigte van voedselproduksie. Hoewel tekorte in nasionale produksie tans nie 'n probleem blyk te wees nie, impliseer die bestaan van 'n verarmde en gemarginaliseerde bestaansektor naas 'n hoogs ontwikkelde kommersiële sektor dat die probleem van voedselproduksie geregionaliseer eerder as opgelos is. Dit word veral duidelik wanneer die prestasie van die bestaansektor vergelyk word met dié van die kommersiële sektor. In hierdie opsig verteenwoordig Suid-Afrika 'n soortgelyke situasie as daardie lande wat netto voedselinvoerders is binne 'n wereldekonomie wat meer produseer as wat nodig is om elkeen te voed. In beide gevalle het die produksie van voedselsurplusse deur die sterker eenheid nie 'n positiewe uitwerking op die produksieprobleme van die swakker eenheid wat deel daarvan vorm nie.

Derdens is Suid-Afrika deel van dieselfde geografiese en klimaatskonfigurasie as ander Suidelike Afrikalande en is daarom aan dieselfde klimaatsfaktore onderhewig wat droogte en hongersnood veroorsaak. Vierdens het faktore soos ekonomiese en politieke onsekerheid ook 'n invloed op voedselproduksie en alhoewel voedseltekorte nie tans 'n nasionale probleem is nie, kan dit wel later manifesteer. 'n Ander belangrike faktor en ooreenkoms is die agteruitgang en vernietiging van natuurlike landbouhulpbronne vanweë toenemende bevolkingsdruk. Laastens is daar die negatiewe verhouding wat bestaan tussen onderontwikkeling en ontwikkeling. Die implementering van 'n markekonomie en die ontwikkeling van 'n kommersiële landbousektor het geskied ten koste van inheemse tradisionele landbou en gelei tot ernstige grondtekorte, erosie, oorbeweiding, arbeidstekorte en toenemende afhanklikheid van lae kontantlone in die arbeidsektor. Dit is dus noodsaaklik dat daar ondersoek ingestel word na die algemene nasionale konteks van voedselsekuriteit in Afrikalande ten einde die teoretiese raamwerk daar te stel waarbinne voedselsekuriteit in Suid-Afrika ondersoek kan word en vraagstukke identifiseer kan word.

1.5 NAVORSINGSVRAE

Met bogenoemde as agtergrond en ten einde die navorsingsprobleem, naamlik die gebrek aan voedselsekuriteit binne 'n wêreldkonteks met voedselsurplusse, te ondersoek noodsaak hierdie studie 'n beantwoording van die onderstaande navorsingsvrae.

1 Wat is die verband tussen honger en armoede?
2 Wat is die elemente en konsepte van voedselsekuriteit?
3 Wat is die teorieë en verduidelikings van die voorkoms en oorsake van hongersnood?
4 Wat is die invloed van ontwikkelingsteorie op voedselsekuriteit?
5 Wat is die invloed van regeringsbeleid op voedselsekuriteit?
6 Wat is die verband tussen die ekologiese omgewing en voedselsekuriteit?
7 Watter rol speel tegnologie, wetenskap en navorsing in die bereiking van voedselsekuriteit?
8 Wat is die voorkoms en omvang van honger, wanvoeding en armoede in Suid-Afrika?
9 Wat is die faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed?
10 Watter aanbevelings kan uit bogenoemde afgelei en geformuleer word?

1.6 METODOLOGIE

'n Wetenskaplike benadering tot navorsing is gevolg en het die definiëring van die probleem, afbakening van die studieveld, konseptualisering van sleutelkonsepte, en 'n ondersoek na die konseptuele raamwerk behels ten einde die navorsingstudie te integreer met bestaande kennis van die navorsingsprobleem. Dit is gedoen deur middel van 'n literatuurstudie, insameling van data, ontleding en interpretasie van data en navorsingsuitsette (Creswell 1994: 13 & 20). 'n Literatuurstudie van bestaande relevante teoretiese en empiriese inligtingsbronne is gedoen ten einde sleutelterme te konseptualiseer en 'n konseptuele raamwerk daar te stel (Creswell 1994: 22; Mouton 1996: 119; Singleton, Straits & Straits 1993: 505). Gevolglik is 'n teoretiese en empiriese literatuurstudie met betrekking tot die voedselvraagstuk en voedselsekuriteit gedoen wat die sistematiese bestudering van bestaande inligtingsbronne behels het. Daar is gebruik gemaak van sekondêre bronne, naamlik regeringsdokumente en amptelike rekords, privaatdokumente,

massamedia, en sosiaal-wetenskaplike databronne insluitende internasionale en plaaslike databronne (Mouton 1996: 120; Singleton et al 1993: 354). Hoewel die navorsingstudie fokus op 'n ondersoek na vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika, noodsaak die studie egter 'n ondersoek na internasionale perspektiewe en ervaring. In hierdie verband is daar onder andere gebruik gemaak van bronne van die Wêreldbank, FAO, Verenigde Nasies en ander internasionale organisasies wat studies oor die voedselvraagstuk en voedselsekuriteit uitvoer. Die literatuurstudie behels gevolglik die sistematiese bestudering van bestaande inligtingsbronne en literatuur wat verband hou met die navorsingsprobleem. Hierdie literatuurstudie vorm 'n essensiële komponent van die navorsingstudie aangesien dit die grondslag bied vir die navorsingsuitsette en aanbevelings (Creswell 1994: 37; Mouton 1996: 121).

Ten einde te verseker dat die navorsing aan die eise van betroubaarheid en geldigheid voldoen, en subjektiwiteit te minimaliseer, is daar gebruik gemaak van gedetailleerde aantekeninge vanuit die literatuur om sodoende te verseker dat die konteks waarin navorsing gedoen word en inligting versamel word, te alle tye gereflekteer word (Mouton 1996: 144-147) .

1.7 TEORETIESE RAAMWERK

Vroeë pogings om ontwikkelingsteorie te formuleer is gekenmerk deur 'n sterk beklemtoning van ekonomiese groei as doelwit van die ontwikkelingsproses in Derdewêreldlande. Dit word hoofsaaklik toegeskryf aan die ekonomiese herstel van die Europese lande en Japan wat die gevolg was van hulpverlening deur die Verenigde State na die Tweede Wêreldoorlog ingevolge die Marshall Plan. Hierdie ekonomiese suksesstorie het daartoe gelei dat ekonomiese groeimodelle, wat gebaseer was op die historiese ekonomiese opbou van Wes-Europa en Noord-Amerika, tydens die eerste ontwikkelingsdekade (1950s en 1960s) ontwikkel en op Derdewêreldlande toegepas is met weinig inagneming van hierdie lande se unieke ekonomiese en sosiokulturele eienskappe (Blomstrom & Hettne 1984: 8; Conyers & Hills 1984: 24; Streeten 1979: 21-25). Daar is van die veronderstelling uitgegaan dat die omvang en patroon van ekonomiese groei wat deur die Weste ervaar is, gereproduseer kan word in die Derde Wêreld deur middel van buitelandse hulp en kapitaalbeleggings (Goulet: 1983: 611; Todaro 1994: 14 & 15; World Bank 2000: 15). Dit het tot gevolg gehad dat ontwikkelingsteorie gedurende die 1950s en

1960s hoofsaaklik gefokus het op die stimulering van ekonomiese groei. Daar is aanvaar dat ekonomiese groei en industrialisasie die armoedeprobleem sal uitwis en hierdie twee prosesse is gevolglik beskou as ontwikkelingskriteria. Dit is deur die voorstanders van die modernisasieskool aanvaar dat die voordele van ekonomiese groei sal afwentel na die armes (Brookfield 1975: 36-37; Chambers 1997: 16; Crosswell 1981: 1; Keeton 1984: 276-277; Stewart 1985: 8-9). Ontwikkeling is gemeet in terme van per capita inkomste en die gemiddelde jaarlikse groeikoers in nasionale inkomste (Conyers & Hills 1984: 24). Prosesse van verstedeliking, modernisasie en industrialisasie is beklemtoon (Higgott 1983: 9; Rondinelli & Ruddle 1978: 20). Aspekte soos deelname, bemagtiging, mensgesentreerde en deelnemende ontwikkeling is buite rekening gelaat.

Teen die einde van die sestigerjare is daar besef dat, hoewel sommige van die Derdewêreldlande 'n toename in ekonomiese groeikoers getoon het, ekonomiese groei alleen nie die ontwikkelingsproses (gemeet in terme van deelname, bemagtiging, gelykberegtiging, armoede-uitwissing en mensgesentreerde ontwikkeling) versnel en bevorder nie. Volgens Korten en Klauss (1984: 2) het die afwentelingseffek nie in die praktyk gerealiseer nie. Die ekonomiese groeibenadering het nie die ontwikkelingsproses versnel nie en toenemende ongelykhede tussen groepe en streke het steeds voorgekom (Conyers & Hills 1984: 26; Todaro 1994: 14-16). Teen die laat 1960s het verskeie benaderings tot die prosesse van onderontwikkeling en ontwikkeling na vore gekom wat 'n herdefiniëring van ontwikkelingsdoelwitte tot gevolg gehad het. Groter klem is geplaas op die nie-ekonomiese aspekte van ontwikkeling (politieke, sosiale en omgewingsaspekte) en het gelei tot 'n herevaluering van die struikelblokke in die ontwikkelingsproses en van die oorsake van onderontwikkeling (Conyers & Hills 1984: 33). Die soeke na 'n meer effektiewe alternatief tot die ekonomiese groeiteorie het aanleiding gegee tot die formulering van 'n nuwe ontwikkelingsteorie in die middel van die sewentigerjare wat gemoeid was met die basiese behoeftes van gemeenskappe (Ghai 1977: 1-2; Keeton 1984: 228). Dit was gegrond op die basiese behoeftes van gemeenskappe en die ontwikkelingsproses moes gekenmerk word deur 'n regstreekse aanval op die maatskaplike en ekonomiese euwels van massa-armoede (Islam & Henault 1979: 269; Seitz 1988: 10). Todaro (1977: 156; 1990: 620) wys daarop dat hierdie teorie, bekend as die basiesebehoeftebenadering, meer as net 'n gemoeidheid met ekonomiese groei behels het, maar dat dit ook gefokus het op die verhoging van die materiële lewenstandaard van die arm massa, die bevordering van mense se gevoel van eiewaarde en die

verhoging van mense se vryheid om keuses uit te oefen. Ekonomiese groei bly 'n onontbeerlike vereiste vir die ontwikkeling van enige land, maar ekonomiese groei per se is nie die oplossing nie. Drie sentrale ontwikkelingsuitdagings het na vore gekom, naamlik armoede, omgewingsagteruitgang en die bemagtiging van mense deur die verhoging van massadeelname aan hul eie ontwikkelingsproses (Korten & Klauss 1984: ix).

In 1974 is die verklaring van Cocoyoc uitgereik wat die breë raamwerk vir 'n praktykteorie daargestel het wat op die basiesebehoeftebenadering gefundeer was (Keeton 1984: 228):

> Our first concern is to redefine the whole purpose of development. This could not be to develop things, but to develop man. Human beings have basic needs: food, shelter, clothing, health, education. Any process of growth that does not lead to their fulfilment - or even worse, disrupts them - is a travesty of the idea of development.

Die verklaring het egter op meer gefokus as slegs materiële behoeftes en het die reg ingesluit op vryheid van mening, deelname, selfbeskikking, stemreg en selfverwesenliking. Volgens Korten en Klauss (1984: 3) het die basiesebehoeftebenadering egter weinig meer as 'n gedeeltelike alternatief tot die dominante ontwikkelingsmodel van ekonomiese groei gebied, en bogenoemde drie sentrale ontwikkelingsuitdagings is gevolglik nie juis bevorder nie. Ghai (1977: 3-4) is van mening dat hoewel die basiesebehoeftebenadering sekere tekortkominge gehad het, dit tog 'n nuttige konseptualisering gebied het van die hoofkomponente van ontwikkeling, naamlik armoede, basiese behoeftes, nie-materiële aspekte en nie-ekonomiese terme. Die benadering het veral 'n bydrae gelewer tot die beklemtoning van die mens in die ontwikkelingsproses in die sin dat dit 'n stap was na 'n meer mensgesentreerde benadering (Cohen & Uphoff 1980: 213; Korten & Klauss 1984: 2-3). Die mensgesentreerde benadering verteenwoordig die verdere evolusie van die basiesebehoeftebenadering. Dit word verbind met 'n leerprosesbenadering wat in teenstelling is met die afwaartse bloudrukbenadering tot ontwikkeling (Korten 1980). Een van die belangrikste aspekte van die mensgesentreerde benadering en gepaardgaande leerproses is die deelname van mense aan die ontwikkelingsproses (Cohen & Uphoff 1980: 213). Gow en Vansant (1983: 427) stel dit onomwonde dat deelname noodsaaklik is vir landelike ontwikkeling sodat landelike mense hul eie omgewing kan beheer, hul eie belange kan bestuur en hul eie welvaart kan bevorder. Deelnemende ontwikkeling is deel van 'n meer resente denkrigting wat mense, hul behoeftes en hul insette eerste stel in die soeke na 'n meer gelykberegtigde samelewing. Bhasin (1991: 5) spreek ook hierdie gedagte uit en beklemtoon dat deelname van mense aan die ontwikkelingsproses uiters noodsaaklik is omdat mense skeppers van hul eie bestemming moet wees. Bhasin (1991: 5-6)

beklemtoon dat strukturele veranderinge noodsaaklik is ten einde onderdrukking en hiërargiese strukture uit te skakel en mense se aktiewe deelname en betrokkenheid te verseker aangesien sentralisasie, manipulasie en afwaartse ontwikkeling lei tot magteloosheid, ongelykheid, isolasie en ontmagtiging.

Kontemporêre ontwikkelingsdenke beklemtoon dat die ontwikkelingsproses multidimensioneel en geïntegreerd van aard is en dat armoede aan verskeie faktore toegeskryf kan word. Die ontwikkelingsproblematiek word gekenmerk deur onderlinge interaksie en kompleksiteit wat 'n meer holistiese georiënteerde en omvattende benadering vereis (Cohen & Uphoff 1980: 213). Daar word gefokus op mense en hul basiese behoeftes, en aspekte soos menslike hulpbronne, deelname, gelykheid, bemagtiging, ontwikkeling as leerproses, en volhoubaarheidsontwikkeling word beklemtoon. Deelnemende en mensgesentreerde ontwikkeling gaan dus hand aan hand. Volgens Tandon (1982: 5) is die uitdaging wat aan ontwikkeling gestel word om kennis te neem van die nuwe filosofieë en benaderings in ander dissiplines en om dit te integreer waar moontlik met die uitsluitlike doel om te verseker dat ontwikkeling inderdaad die holistiese ontwikkeling van individue en gemeenskappe bevorder[7]. Volhoubaarheidsontwikkeling is die slagspreuk van die 1990s. Regerings regoor die wêreld, internasionale hulporganisasies, nie-regeringsorganisasies (NROs), plaaslike organisasies en politici verbind hulself daagliks tot die beginsels van hierdie ontwikkelingsteorie en aanvaar gevolglik beleid om dit te bevorder. Daar is 'n groeiende crescendo van oproepe om weg te beweeg van simplistiese industriële ontwikkelingsdenke na 'n denkrigting wat ekosisteme in aanmerking neem, en volhoubaarheidsontwikkeling, volhoubare landbou, volhoubaarheidsamelewing en, in die algemeen, 'n volhoubare toekoms op die voorgrond stel (Marien 1994: 115). Die belangrikheid van die konsep van volhoubaarheidsontwikkeling is dat dit gegrond is op die besef dat dit noodsaaklik is om die globale omgewingskrisis op 'n sistematiese wyse, wat menslike, ekologiese en ekonomiese faktore integreer, uit te wis (Reid 1995: 22). Hierdie bewustheid het gelei tot die Brundtlandverslag se definisie van volhoubaarheidsontwikkeling (Engelhard 1994: 183; Reid 1995: 22):

> Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs .... A process of change in which exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technology development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations.

Saam met armoede-uitwissing word die ekologiese krisis nou erken as 'n ontwikkelingsvraagstuk.

Armoede is beide 'n oorsaak en gevolg van omgewingsvernietiging. Die landelike armes is vasgevang in 'n selfvernietigende vangnet waarin hul onmiddellike oorlewing afhang van die ooreksploitasie van natuurlike hulpbronne (Sachs 1994: 292).

Bevolkingsgroei, ontoepaslike ontwikkelingstrategieë, stygende skuldlas, negatiewe handelsterme en natuurlike rampe lok die oorbenutting uit van produktiewe grond, woude en water. Die kombinasie van hoë bevolkingsgroei en armoede lei tot omgewingskrisisse en gevolglik word die uitwissing van landelike armoede gestel as 'n direkte meganisme om omgewingsvriendelike volhoubaarheidsontwikkeling te verseker (sien afdeling 4.2) (Sachs 1994: 292). Hierdie volhoubaarheidsontwikkeling verwys na vyf dimensies, naamlik (1) sosiale volhoubaarheid (die daarstelling van 'n ontwikkelingsproses wat bestendige groei teweegbring met groter gelykheid in die verspreiding van inkomste en bronne om 'n substansiële verbetering te verseker in die aansprake van die massas); (2) ekonomiese volhoubaarheid (die daarstelling van 'n bestendige vloei van openbare en private beleggings, en effektiewe allokasie en bestuur van bronne); (3) ekologiese volhoubaarheid (die vergroting van die drakapasiteit van die aarde deur die benutting van die hulpbronpotensiaal van die wêreld se diverse ekosisteme te verhoog met die minimum skade aan lewensondersteuningsisteme; (4) geografiese volhoubaarheid (gebalanseerde stedelik-landelike konfigurasie en die vestiging van 'n netwerk van biosfeerreserwes om biologiese diversiteit te beskerm terwyl plaaslike bevolkings gehelp word om hul lewenstandaard te verhoog); en (5) kulturele volhoubaarheid (inheemse ontwikkeling en die erkenning en bevordering van plaaslike ekosisteme en kultuur in volhoubaarheidsontwikkeling) (Sachs 1994: 293-294).

Volhoubaarheidslandbou is 'n baie belangrike dimensie van ekologiese ontwikkeling, en dus van volhoubaarheidsontwikkeling. Dit is ver verwyderd van die Westerse intensiewe landbou van hoë uitsette en hoogs intensiewe meganisasie (Engelhard 1994: 184). Engelhard (1994: 185) beskryf volhoubaarheidslandbou as "economical with environmental resources". Dit is ekonomies lewensvatbaar as dit lei tot die verhoging van produksie ('n verhoging in produktiwiteit per kop en dus die produksie van bemarkbare surplusse en inkomste). Volgens Engelhard (1994: 185) is volhoubaarheidslandbou moontlik die enigste vorm van landbou wat in staat is om die uitdagings van die omgewingskrisis en landelike armoede in Afrika te oorbrug. Omgewingsagteruitgang en

die potensiële implikasie daarvan vir ekologiese en voedselproduksiesisteme vorm die kern van die belang by volhoubaarheidslandbou. Gronderosie, klimaatsveranderinge en ontbossing is die hoofvorme van omgewingsagteruitgang wat uiteindelik voedselproduksiesisteme op die langtermyn kan vernietig (Brklacich, Bryant & Smit 1991: 1). Voedselproduksiesisteme word deur Brklacich et al (1991: 10) gedefinieer as

> ... an agrifood sector that over the long term can simultaneously (1) maintain or enhance environmental quality, (2) provide adequate economic and social rewards to all individuals and firms in the production system, and (3) produce a sufficient and accessible food supply.

Die eerste aspek het belang by die kwaliteit van die landbouhulpbronbasis, en die effek van kulturele praktyke en sosio-ekonomiese aktiwiteite op die fisiese en chemiese eienskappe van die grond en produktiwiteitsvlakke. Die tweede aspek fokus op die ekonomiese en sosiale welvaart van die boerderygemeenskap, en of aanpassings en veranderings in die biofisiese en/of sosio-ekonomiese omstandighede die kapasiteit om meer te produseer, oor die langtermyn verander. Die derde aspek verwys na die verbruikers se uitgangspunt van volhoubaarheid waarin selfvoorsiening in voedsel gestruktureer word in terme van aanvraag of behoefte (Brklacich et al 1991: 10). Voedselproduksiesisteme wat nie aan bogenoemde vereistes voldoen nie, is gedoem om nie volhoubaar te wees nie (vergelyk afdeling 3.1). Hierdie driedimensionele definisie is 'n noodsaaklike eerste stap in die ontwikkeling van strategieë om 'n volhoubaarheidsamelewing daar te stel en voedselsekuriteit aan almal te waarborg.

Hierdie navorsingstudie is benader vanuit die uitgangspunt dat die ontwikkelingsproses multidimensioneel en geïntegreerd van aard is, en dat die uitwissing van armoede en honger 'n holistiese georiënteerde en omvattende benadering vereis. In hierdie studie word die beklemtoning van ekonomiese groei as doelwit van die ontwikkelingsproses gekritiseer en daarop gewys dat dit tot nadeel van voedselsekuriteit geskied het. Die ontwikkelingsproses, in terme van deelname, bemagtiging, armoede-uitwissing, mensgesentreerde ontwikkeling en volhoubaarheid, word voorgestaan. Uit die studie blyk dit dat honger en wanvoeding nie uitgewis kan word deur slegs ekonomiese groei nie. Die deelname van mense is noodsaaklik vir die bereiking van voedselsekuriteit omdat dit hul in staat stel om hul eie omgewing te beheer, hul eie belange te bestuur en hul eie welvaart te bevorder. Mense se basiese behoeftes moet voorop gestel word en vereis dus hul aktiewe deelname en betrokkenheid. Regeringsbeleid ter bevordering van

voedselsekuriteit moet die deelname van honger mense eerste stel ten einde te verseker dat beleid relevant en toepaslik is. Deelnemende en mensgesentreerde ontwikkeling is 'n voorvereiste vir die uitwissing van armoede en honger. Binne die konteks van voedselsekuriteit word die ekologiese krisis ook erken as 'n ernstige struikelblok op die weg na landelike ontwikkeling. Dit blyk duidelik uit hierdie studie dat die landelike armes vasgevang is in 'n bose kringloop waarin hul oorlewing afhang van die beskerming van die natuurlike hulpbronbasis. In hierdie studie blyk dit dat voedselsekuriteit slegs bereik kan word deur die implementering van beleid wat mense se aktiewe deelname en betrokkenheid verseker, en geskoei is op die beginsels van deelnemende, mensgesentreerde en volhoubare ontwikkeling.

1.8 AFBAKENING VAN STUDIEVELD EN HOOFSTUKINDELING

Om aan die doel van hierdie studie te voldoen word daar in Hoofstuk 2 gekyk na die verband tussen honger en armoede, wanvoeding, die elemente en konsepte van voedselsekuriteit, en die teorieë en verduidelikings van hongersnood. Hierdie hoofstuk vorm die raamwerk vir 'n ondersoek na die nasionale konteks en faktore wat voedselsekuriteit beïnvloed. Dit blyk dat daar verskeie verklarings vir hongersnood is in terme van demografiese en klimaatsfaktore, markmislukking en armoede, en politieke ekonomiese aspekte soos regeringsbeleid en oorlog. Wat egter duidelik blyk is dat aansprake (sien endnota 3) van mense 'n groot rol speel in hul voedselsekuriteit en dat armoede-uitwissing en toegang tot voedsel 'n keerpunt in die debat kenmerk. In Hoofstukke 3 en 4 word daar spesifiek ondersoek ingestel na die nasionale konteks, ook bekend as die interne makro- en mikro-omgewing, en gepaardgaande faktore wat voedselsekuriteit bepaal. Die nasionale konteks word bespreek in terme van ontwikkelingsteorie; regeringsbeleid; tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing; en die ekologiese omgewing.

Hoofstukke 5 en 6 bied die konteks waarbinne en waarteen relevante vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika ondersoek word. In Hoofstuk 5 word daar gekyk na die voorkoms van honger, wanvoeding en armoede in Suid-Afrika. Daarna word daar ondersoek ingestel na die rol, aard en funksie van die landbousektor in die bereiking van voedselsekuriteit. Laastens word daar ondersoek ingestel na die nasionale konteks van voedselsekuriteit en word die Suid-Afrikaanse regering se ontwikkeling- en regeringsbeleid bestudeer. In Hoofstuk 6 word

die bespreking oor die nasionale konteks voortgesit en word ondersoek ingestel na die ekologiese omgewing en die tekortkominge in tegnologie, navorsing, opleiding en voorligtingsdienste. Hoofstuk 7 behels 'n samevatting en bevindings van die studie, asook enkele aanbevelings ter bevordering van voedselsekuriteit in Suid-Afrika.

1.9 ENDNOTAS

1. Die term *Noord* word as sinoniem gebruik met die terme industriële/geïndustrialiseerde lande, ryk lande, ontwikkelde lande/wêreld, moderne wêreld/lande en Weste.

2. Die term *Suid* word as sinoniem gebruik met die terme ontwikkelende lande, onderontwikkelde lande, arm lande, agtergeblewe lande/gebiede, en Derde Wêreld.

3. Die begrip *aanspraak* (entitlement) het ontstaan uit Sen (1981) se formulering van hongersnood in terme van 'n aanvraagverduideliking. Sen demonstreer dat hongersnood plaasvind ten spyte van die feit dat voldoende voedsel in 'n streek of land aanwesig is, omdat sekere individue en groepe mense nie toegang tot voedsel het nie. Individuele of huishoudelike kwesbaarheid vir hongersnood hang af van mense se unieke aanspraak op voedsel wat bepaal word deur politieke, ekonomiese en sosiale omstandighede. Die oorsaak van honger is 'n tekort aan inkomste wat verhoed dat mense nie kan voorsien in hul voedselbehoeftes nie. Sen se verduideliking van hongersnood staan bekend as die aanspraakbenadering. Sien afdeling 2.5.2.1 vir 'n volledige uiteensetting van Sen se teorie.

4. Armoede word gewoonlik gemeet in terme van inkomstevlak, ook bekend as inkomste-armoedelyn. Hierdie perspektief in die ontleding en meting van armoede lei daartoe dat die komplekse aard van armoede nie gereflekteer word nie. Vanuit 'n menslike ontwikkelingsperspektief verwys armoede na die gebrek aan keuses en geleenthede. 'n Nuwe definisie van armoede, oftewel menslike armoede, het ontstaan en verwys na 'n wye reeks van deprivasies wat mense affekteer. Menslike armoede behels deprivasie in gesondheid en oorlewing, gebrek aan kennis, ontsegging van geleenthede vir 'n kreatiewe en produktiewe lewe, sosiale uitsluiting, gebrek aan vryheid, sowel as deprivasie in inkomste. In eenvoudige terme verwys menslike armoede na die ontkenning van menslike ontwikkeling (SARIPS 1998: 52). Die "United Nations Development Programme" (UNDP) se verslag oor menslike ontwikkeling (1990) maak gebruik van die "Human Development Index" (HDI) om lande te meet en te gradeer in terme van hul vordering in menslike ontwikkeling (SARIPS 1998: 41). Die "Southern African Regional Institute for Policy Studies" (SARIPS) (SARIPS 1998: 41) verduidelik die HDI soos volg:

> The HDI measures the overall achievements in a country in three basic dimensions of human development - longevity, knowledge and a decent standard of living. It is measured by life expectancy, educational attainment (adult literacy and combined primary, secondary and tertiary enrolment) and adjusted income.

Die HDI stel 'n minimum en maksimum vir elke dimensie en dui aan waar elke land staan in verhouding met hierdie skale uitgedruk as 'n waarde tussen 0 en 1. Die doel van die HDI is om beleidmakers se aandag te fokus op die belangrikste uitdagings wat aan ontwikkeling gestel word en voorsien 'n belangrike alternatief tot bruto nasionale produk as 'n meetinstrument van ontwikkeling (SARIPS 1998: 41).

Die UNDP se verslag oor menslike ontwikkeling in 1997 (UNDP 1997: 17) stel egter voor dat armoede in ontwikkelende lande gemeet moet word deur gebruik te maak van die "Human Poverty Index" (HPI). SARIPS (1998: 52) verduidelik die verskil tussen die HPI en HDI soos volg:

> While the HDI measures overall progress in a country in achieving human development, the HPI reflects the distribution of progress and measures backlogs of deprivation in the same dimensions of basic human development as the HDI.

Die HPI meet die proporsie van die bevolking wat geaffekteer word deur die volgende drie sleuteldeprivasies wat hul lewe beïnvloed: (1) deprivasie in oorlewing - gemeet deur die

persentasie mense wat voor die ouderdom van 40 sterf; (2) deprivasie in kennis - gemeet deur die persentasie volwassenes wat ongeletterd is; en (3) deprivasie in ekonomiese voorsiening - gemeet deur die persentasie mense met gebrek aan toegang tot gesondheidsdienste en veilige water, sowel as die persentasie kinders onder vyf jaar wat ondergewig is (SARIPS 1998: 52).

5. In hierdie studie word die begrip *ekologiese omgewing* gebruik om dit duidelik te stel dat daar verwys word na 'n konteks wat wyer strek as die natuurlike omgewing en wat die dinamiese prosesse en verhoudings tussen mense en hul natuurlike omgewing (ekologie) insluit.

6. Absolute armoede word deur die UNDP (1997: 13) soos volg gedefinieer:

> Absolute poverty refers to some absolute standard of minimum requirement, while relative poverty refers to falling behind most others in the community. With respect to income, a person is absolutely poor if her income is less than the defined income poverty line, while she is relatively poor if she belongs to a bottom income group (such as the poorest 10%).

Todaro (1994: 661) omskryf absolute armoede soos volg:

> A situation where a population or section of a population is able to meet only its bare *subsistence* essentials of food, clothing, and shelter to maintain minimum *levels of living.*

Todaro (1994: 704) omskryf "subsistence" in terme van ekonomiese en boerdery-aktiwiteite soos volg:

Subsistence economy	An economy in which production is mainly for personal *consumption* and the standard of living yields no more than the basic necessities of life - food, shelter, and clothing.
Subsistence farming	Farming in which crop production, stock rearing, and other activities are conducted mainly for personal *consumption*, characterized by low productivity, *risk*, and *uncertainty.*

Todaro (1994: 42) wys daarop dat 'n probleem ontstaan as erkenning gegee word aan die feit dat minimum bestaansvlakke varieer tussen lande en tussen streke en gevolglik verskillende fisiologiese, sosiale en ekonomiese vereistes impliseer. Ekonome poog daarom om armoede te meet in terme van 'n gemeenskaplike metodologie, naamlik 'n internasionale armoedelyn wat bepaal word in terme van 'n konstante bedrag Amerikaanse dollar en poog dan om die koopkrag van hierdie bedrag te bepaal in terme van 'n spesifieke ontwikkelende land se geldeenheid. Die UNDP (1999: 28) beraam dat ongeveer 1.3 biljoen mense op 'n inkomste van minder as VSA$1 per dag leef.

7. Chambers (1997: 9) wys daarop dat 'n belangrike klemverskuiwing plaasgevind het in prioriteite en denke vanaf infrastruktuur en materiële aspekte na mense en vaardighede. In ooreenstemming hiermee is daar veral vyf konsepte wat hierdie klemverskuiwing saamvat, naamlik welsyn (well-being), vermoëns/vaardighede, gelykheid, volhoubaarheid en oorlewingsekuriteit (livelihood security). Al hierdie konsepte is verbind met mekaar en in interaksie. Die doelwit van welsyn vir almal word deur Chambers (1997: 9-10) beskryf as "the experience of good quality of life ..... well-being is open to the whole range of human experience, social, mental and spiritual as well as material." Chambers (1997: 10) beskryf oorlewing as voldoende voedselvoorrade en kontant om

in basiese behoeftes te voorsien, terwyl sekuriteit verwys na beskermde (secure) regte en betroubare toegang tot bronne, voedsel, inkomste en basiese dienste. "Sustainable livelihoods maintain or enhance resource productivity on a long-term basis and equitable livelihoods maintain or enhance the livelihoods and well-being of others" (Chambers 1997: 10). Davies (1992: 152) beklemtoon dat die konsep "sustainable livelihood" gebaseer is op die uitgangspunt dat toegang tot voedsel en ander aspekte slegs verseker kan word as die metodes wat aangewend word om dit te verkry, volhoubaar is. Die konsep vaardighede/vermoëns is 'n instrument tot oorlewing en welsyn (Chambers 1997: 10 & 11). Dit verwys na waartoe mense in staat is en word verhoog deur leer, opleiding, onderwys en oefening. Die konsep gelykheid verwys na die posisie van die armes, swakkes, kwesbares en diegene wat uitgebuit is wat eerste gestel moet word in die ontwikkelingsproses. Die laaste konsep, volhoubaarheid, verwys na ekonomiese, sosiale, institusionele en omgewingsvolhoubaarheid. Volhoubaarheid beteken dat langtermynperspektiewe in beleid en aksies van toepassing gemaak moet word op volgehoue welsyn en volgehoue lewensbestaan as doelwitte vir huidige en toekomstige generasies (Chambers 1997: 11).

HOOFSTUK 2

KONSEPTUELE RAAMWERK

2.1 INLEIDING

Soos duidelik blyk uit die voorafgaande hoofstuk, is daar min twyfel dat honderde miljoene mense blootgestel is aan swak en onvoldoende voeding, en dat groot getalle mense sterf aan verhongering en verwante siektes. Die korrekte getal mense wat honger ly is onbelangrik; dit is genoeg om te weet dat die getal groot is (Griffin 1987: 20). Honger en wanvoeding in die Suide is in skerp kontras met oorvol mae in die Noorde. Die wêreld is 'n paradoks. Amper een vyfde van die wêreldbevolking leef in absolute armoede en deprivasie en het daarom nie die aansprake (entitlements) om die nodige voedsel en basiese produkte te produseer of te koop nie. Hulle is vasgevang in 'n armoedevangnet waaruit hul nie kan ontsnap nie (King 1989: 10; WCED 1987: 1). Nie moderne wetenskap of moderne voedselsisteme slaag daarin om honger uit te wis nie; selfs nie in die rykste nasies van die wêreld nie (Griffin 1987: 17; King 1989: 10). Wanvoeding en honger bestaan voort ten spyte van ekonomiese groei en verhoogde globale voedselvoorrade. In hierdie hoofstuk word daar gekyk na die verband tussen honger en armoede, wanvoeding, die elemente en konsepte van voedselsekuriteit, en die teorieë en verduidelikings van hongersnood. Dit bied die raamwerk vir 'n ondersoek na die nasionale konteks en faktore wat die voedselsekuriteit van mense bepaal.

2.2 HONGER EN ARMOEDE

Daar is algemene ooreenstemming dat honger primêr veroorsaak word deur armoede wat die gevolg is van die wisselwerking tussen politieke, sosiale en ekonomiese faktore (Kent 1984: 5; Watts 1991: 36; Woube 1987: 22). Die korrelasie tussen armoede en honger is groot, maar dit is nie duidelik of die aantal ondervoede mense op dieselfde getal beraam moet word as die getal arm mense nie (Kent 1984: 5). Elkeen wat onder die armoedelyn leef, ly nie noodwendig aan wanvoeding nie; maar terselfdertyd beteken dit nie dat almal wat ondervoed is, ook arm is nie

(Kent 1984: 5-6). Ten einde honger te verstaan is dit nodig om die voorkoms van armoede te bestudeer (Woube 1987: 22). Sommige waarnemers beskou armoede as 'n oorspronklike natuurlike toestand wat voorkom daar waar ontwikkeling (beskou in terme van ekonomiese groei) nog nie plaasgevind het nie. Volgens hierdie groep waarnemers vereis die voorkoms van armoede dus nie 'n verduideliking nie (Kent 1984: 16-17). Armoede en honger bestaan voort, omdat die konvensionele ekonomiese ontwikkelingsproses en rykdom, wat genereer word deur ekonomiese groei, nie afgewentel het na die armes nie en dus misluk het om armoede en honger uit te wis (sien afdeling 1.7) (Kent 1984: 17).

In teenstelling hiermee is ander van mening dat armoede en honger geensins 'n oorspronklike toestand is nie, maar die gevolg is van steun aan konvensionele ekonomiese ontwikkeling en die konsentrasie van beheer oor bronne in slegs 'n paar hande (Kent 1984: 16 & 17). Hongersnood is 'n abnormale gebeurtenis wat gekenmerk word deur die ineenstorting van sosiale verhoudings wat aanleiding gee tot epidemiese honger en uitermatige hoë mortaliteitsyfers (Watts 1991: 36). Die probleem is nie slegs die afwesigheid van ontwikkeling nie, "but the idea that there is a "bubble up" of value from poorer to richer sections of society" (Kent 1984: 17). Baie voorstanders van hierdie sienswyse is van mening dat konvensionele ontwikkelingsmodelle en ekonomiese groeisisteme misluk en vervang moet word deur heeltemal verskillende sisteme (Kent 1984: 17). Woube (1987: 22) sluit hierby aan en is van mening dat die huidige armoedesituasie in ontwikkelende lande nie slegs veroorsaak word deur inheemse tekortkominge nie, maar ook deur eksterne faktore. Armoede is die gevolg van ekonomiese eksploitasie, veral waar die koloniale magte kolonies uitgebuit het deur die aanwending van militêre en politieke mag. Vanweë die koloniale monopolie van handel en die bekendstelling van kontantgewasverbouing, is die inheemse vervaardigingsbedryf en tegnologie vernietig en/of ontmoedig. Belastings is gebruik om die koloniale burokrasie te finansier ten einde nuwe dorpe en hawens te bou. Peasants[1] is gedwing om kontantgewasse te kweek (sien afdeling 3.2). Dumont (Woube 1987: 23) beskryf dat hierdie benadering die herverdeling van grond ('n essensiële bron van landbouproduksie) ten doel gehad het om kontantgewasproduksie uit te brei. Hierdie sisteem van kontantgewasverbouing het die degradasie van die omgewing tot gevolg gehad.

Chambers (Woube 1987: 24) wys daarop dat sommige koloniale landbou-amptenare gepoog het

om orde, dissipline en beheer af te dwing op die inheemse landbousektor wat hul beskou het as 'n primitiewe en chaotiese sisteem. Die koloniale sisteem was ten gunste van industriële kapitalisme en die mening was dat dit ontwikkelende lande sal lei na industrialisasie. Die meerderheid ontwikkelende Afrikalande het toenemend afhanklik geword van die gevorderde kapitalistiese lande met die gevolg dat hulle skuld op skuld geakkumuleer het. Teen 1982 is Afrikaskuld beraam op meer as VSA$48 biljoen (Woube 1987: 24 & 25). Teen 1995 is die totale eksterne skuldlas vir sub-Sahara Afrika beraam op VSA$238 115 miljoen wat 81 persent uitmaak van die bruto nasionale produk. Hierdie skuldlas vereis dat lande ongeveer 15 persent van hul uitvoerverdienste op leningsdienste moet spandeer (Esterhuysen & Botha 1998: 51). In 1995 het die SADC-lande se skuldlas 'n bedrag van VSA$55.3 biljoen beloop (SARIPS 1998: 2). Rente en terugbetalings op skuld dwing lande om een stap vorentoe en twee stappe terug te neem en veroorsaak ekonomiese en sosiokulturele stagnasie. Sodanige ontwikkelingsbenadering genereer nie genoeg werksgeleenthede of voedsel om in die behoeftes van die meerderheid van die inwoners te voorsien nie[2] (Seidman, Mwanza, Simelane & Weiner 1992: 3; Woube 1987: 25). Volgens SARIPS (1998: iv) word miljoene dollars spandeer om skuld terug te betaal in Suidelike Afrika (in sommige SADC-lande word meer as 50 persent van regeringsinkomste bestee om buitelandse lenings terug te betaal) en is dit 'n hoofstruikelblok op die pad na menslike ontwikkeling en politieke stabiliteit in die streek.

In teenstelling met bogenoemde is daar diegene wat erken dat die onttrekking van rykdom wel armoede kan genereer, maar dat geen sisteem perfek is nie. Die heersende sisteem van kapitalisme kan wel nadele vir sommige mense skep, maar dit skep ook baie voordele vir ander. Die skepping van armoede in sommige sektore is die prys wat betaal moet word vir die skepping van rykdom in ander sektore. Dit word aanvaar dat die ekonomiese sisteem armoede genereer en dat hierdie armoede versag moet word deur middel van welsynsmaatreëls. In die finale instansie word die sisteem egter as voordelig beskou (Kent 1984: 17). Volgens King (Lemma & Malaska 1989: xvi) is armoede en hongersnood egter onlosmaaklik deel van klimatologiese, natuurkundige, ekologiese, ekonomiese, sosiale, politieke, landboukundige en tegnologiese prosesse. 'n Sistematiese benadering is nodig aangesien geen fundamentele probleem opgelos kan word in isolasie van ander fundamentele probleme nie. King (Lemma & Malaska 1989: xvii) wys op die globale dimensies van die situasie in Afrika en beklemtoon dat Afrika nie 'n ander planeet is as die

res van die wêreld nie. Daar moet gevolglik gekyk word na 'n sistematiese perspektief binne 'n holistiese benadering om te bepaal waarom Afrika vasgevang is in 'n voedselkrisis, terwyl daar 'n wêreldsurplus aan graan is. Sien afdelings 1.2 en 1.3 vir 'n verduideliking van Afrika se voedselkrisis. Afrikalande en -regerings moet dringend die probleme onderliggend aan hongersnood, wat die lewensbestaan van miljoene mense bedreig, konfronteer.

Woube (1987: 14) identifiseer honger in twee groepe: epidemiese en endemiese honger. Epidemiese honger (famine/open hunger) is kollektief en is die gevolg van 'n skielike gebrek aan voedsel wat tot baie sterftes lei. Endemiese honger (hidden hunger) is die gevolg van 'n gebrek aan voedsel oor 'n lang tydperk wat lei tot wan- en ondervoeding, en hongerverwante siektes en 'n stadige dood veroorsaak. Die terme epidemiese en endemiese is sinoniem met die terme ongereelde en gereelde honger, respektiewelik. Epidemiese of ongereelde honger is die skielike uitbreek van 'n hongersnood wat in 'n spesifieke geografiese streek plaasvind, terwyl endemiese of gereelde honger 'n weggesteekte honger is (Woube 1987: 15). Hierdie tipe honger kom in die meeste dele van die wêreld voor, maar dit bly egter endemies in die ontwikkelde wêreld, terwyl dit epidemies word in die ontwikkelende wêreld. Selfs al sterf miljoene mense deur endemiese honger, geniet dit nie soveel aandag as epidemiese honger nie. In 1985 byvoorbeeld, is ongeveer 30 miljoen Afrikane, volgens 'n studie van die Verenigde Nasies, as honger geklassifiseer as gevolg van droogte. 'n Soortgelyke studie deur Timberlake (Woube 1987: 15) toon dat 100 miljoen Afrikane aan endemiese honger blootgestel was, maar nie as honger geklassifiseer is nie, omdat die situasie weggesteek was. Dit is gevolglik moeilik om te onderskei tussen hongersnood en ander simptone van deprivasie soos kroniese wanvoeding, seisoenale honger of geïsoleerde gevalle van verhongering waarvan almal endemies voorkom, veral onder die armes in Derdewêreldlande. Die meeste pogings om hongersnood te definieer beskryf slegs hongersnood se mees algemene oorsake en gevolge, en die onderskeid tussen definisie, beskrywing en verduideliking van hongersnood is dikwels vaag en verwarrend. Sommige skrywers is selfs van mening dat dit nie nodig is om die konsep van hongersnood te definieer nie, aangesien slagoffers van hongersnood onmiskenbaar is. Sen (1981: 39-40) argumenteer dat hoewel daar 'n aansienlike hoeveelheid literatuur is oor hoe om hongersnood te definieer, 'n mens dit dikwels kan diagnoseer - soos 'n vloed of brand - sonder om gewapen te wees met 'n presiese definisie.

Die UNDP (1997: 33) onderskei tussen inkomste-armoede en menslike armoede. Inkomste-armoede beteken dat 'n persoon arm is as sy/haar inkomste laer is as die armoedelyn. Die Wêreldbank gebruik 'n inkomste-armoedelyn van VSA$1 per dag per persoon vir sub-Sahara Afrika (UNDP 1997: 33). Die mees onlangse beraminge toon dat 266 miljoen van die 590 miljoen mense in sub-Sahara Afrika onder die inkomstelyn leef (UNDP 1997: 34). Inkomste-armoede in sub-Sahara Afrika is omvangryk en kniehalter ekonomiese en sosiale stabiliteit in die streek. Mense in hierdie streek is van die armste in die wêreld, en tussen 1970 en 1992 het per capita bruto binnelandse produk met slegs VSA$73 gegroei in teenstelling met groei van VSA$420 in Suid-Asië - 'n streek met inkomste vergelykbaar met dié van sub-Sahara Afrika in 1970 (UNDP 1997: 32). Die voorkoms van inkomste-armoede in sub-Sahara Afrika word beraam op 39 persent (UNDP 1997: 47). Menslike armoede verwys na meer as net inkomste en fokus op armoede as "the denial of choices and opportunities for living a tolerable life" (UNDP 1997: 2). Armoede word dus nie net gemeet in terme van materiële welvaart nie, maar ook in terme van die gebrek aan geleenthede en keuses om 'n lang, gesonde, kreatiewe lewe te lei en 'n menswaardige lewenstandaard te handhaaf met vryheid van keuses, waardigheid, selfagting en die respek van andere (UNDP 1997: 5). In plaas daarvan om armoede in terme van inkomste te meet, word indikators gebruik wat die mees basiese dimensies van deprivasie aantoon: 'n kort lewensverwagting, gebrek aan basiese onderwys, en 'n gebrek aan toegang tot openbare en private hulpbronne (vergelyk endnota 4 in Hoofstuk 1) (UNDP 1997: 5). Die UNDP (1997: 13-14) verduidelik die konsep van menslike ontwikkeling soos volg:

> The process of widening people's choices and the level of well-being they achieve are at the core of the notion of development. Such choices are neither finite nor static. But regardless of the level of development, the three essential choices for people are to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to the resources needed for a decent standard of living. Human development does not end here. Other choices, highly valued by many people, range from political, economic and social freedom to opportunities for being creative and productive and enjoying self-respect and guaranteed human rights. Income clearly is only one option that people would like to have, though an important one. But it is the sum total of their lives. Income is also a means, with human development the end.

Enige ontwikkelingsaksie wat gerig is op die uitwissing van armoede en hongersnood moet noodwendig menslike ontwikkeling ten doel hê. Menslike armoede kom wydverspreid voor in sub-Sahara Afrika waar dit ongeveer 42 persent van die mense affekteer (UNDP 1997: 47). Sedert 1980 het per capita voedselproduksie gedaal met drie persent in sub-Sahara Afrika (UNDP

1997: 29). Ongeveer 50 persent van die mense het geen toegang tot gesondheidsdienste nie en die beraming is dat ongeveer 33 persent mense nie die ouderdom van 40 sal haal nie. Die koers van kindermortaliteit word bepaal op 100 sterftes per 1000 geboortes (UNDP 1997: 28). Vordering in die verlaging van menslike en inkomste-armoede word verhinder deur onderbrekinge en ongelykhede. Ongelykhede en die bestaande agterstand genereer en regenereer menslike armoede - 'n voortdurende en bestendige proses waaruit die armes sukkel om te ontsnap (UNDP 1997: 48). Binne hierdie armoedekonteks word daar 'n moeilike taak aan regerings, hulporganisasies en ontwikkelingsinstellings gestel in terme van die bereiking van voedselsekuriteit. Die vermoë van 'n huishouding om genoeg voedsel aan al sy lede te voorsien is 'n belangrike kwessie in die verligting van armoede en wanvoeding (Kuzwayo 1994: 19). Voedselsekuriteit kan beskou word as die eerste vorm van sekuriteit op die pad na 'n nuwe en deelnemende benadering tot geïntegreerde landelike ontwikkeling (Mooney 1997: 93).

2.3 WANVOEDING

In breë fisiologiese terme is wanvoeding "a pathological state deriving from a relative or absolute deficiency or excess of one or more nutritients" (Kent 1984: 3). Met ander woorde, wanvoeding is 'n toestand van agteruitgang in gesondheid wat toegeskryf word aan 'n gebrekkige dieet. Die drie hoofvorme van wanvoeding is ondervoeding (wat die gevolg is van 'n onvoldoende kwantiteit van voedsel op die langtermyn); spesifieke tekort (wat die gevolg is van 'n gebrek aan 'n spesifieke voedingstof); en wanbalans (wat die gevolg is van 'n wanverhouding van voedingstowwe) (Kent 1984: 3). Wanvoeding is definitief een van die mees geneesbare vorme van swak gesondheid. Die aarde se produksiekapasiteit is meer as voldoende om 'n gebalanseerde dieet aan elke persoon te voorsien. Daar kan dus nie geargumenteer word dat wanvoeding onvermydelik is nie. Wanvoeding verwys gewoonlik na die lyding of swaarkry van onnodige en vermybare besering of dood en kan daarom beskou word as die gevolg van 'n vorm van geweld (Kent 1984: 24). Die gewelddadigheid van honger is stadig, en indirek, in kontras met die tipe direkte geweld wat ervaar word gedurende revolusies en oorlog. Dit kan beskou word as 'n gevolg van die sosiale struktuur waarin individue vasgevang is, eerder as die gevolg van spesifieke aksies van individuele persone. Tord Hoivik (Kent 1984: 24) verduidelik die konsep *strukturele geweld* soos volg:

> The definition of structural violence is based on the gap between actual and potential conditions .... We take violence to mean the loss of life from external and avoidable causes. Direct violence

> has the form of acts directed against specific individuals .... In structural violence, the loss of life is caused by social conditions .... We can recognize structural violence only at the collective level, when we observe survival rates that are too low relative to the resources available. The cause of structural violence lies in the social structure itself. When a society's means of survival, from clear water to qualified medical assistance, are concentrated among the upper classes, the majority of the population has life expectancies lower than necessary.

Johan Galtung (Kent 1984: 24) sluit hierby aan en beskou *strukturele geweld* ook in terme van die sosiale struktuur soos volg:

> ... the basic idea is that there is such a concept as "premature death." This we know, because we know that with some changes in social structure, in general and health structure in particular, life expectancy can be improved considerably. More particularly, it may be possible to give to the whole population the life expectancy of the class enjoying appropriate health standards, that is, the "upper classes." The level enjoyed by them would be an indicator of the potential possibility to "stay alive" in that society; for all but the upper classes that would be above the actual possibility to stay alive. The difference when avoidable, is structural violence.

Die gereelde voorkoms van ernstige hongersnood in kontemporêre Afrika is 'n verswarende manifestasie van 'n meer algemene krisis van ontwikkeling. Selfs in *normale* tye veroorsaak wydverspreide honger en wanvoeding hoë vlakke van kindermortaliteit, siektes en sterftes van miljoene mense. Die oorsake van hongersnood is kompleks en behels meer as net klimatologiese omstandighede of onvoldoende landbouproduksie. Snelle bevolkingstoename, omgewingsagteruitgang, woestynvorming, energietekorte en ontoepaslike beleid is in interaksie en wisselwerking binne 'n situasie van wydverspreide armoede, en vorm deel van 'n warboel probleme wat nie in isolasie opgelos kan word nie. Dit is hierdie mengelmoes van probleme waarna verwys word as die Afrikaproblematiek (King 1989: 3).

2.4 VOEDSELSEKURITEIT: ELEMENTE EN KONSEPTE

Voedselsekuriteit word geïnterpreteer op verskillende wyses, maar die Wêreldbank se definisie van voedselsekuriteit, naamlik *toegang van alle mense te alle tye tot genoeg voedsel vir 'n aktiewe, gesonde lewe*, word grootliks aanvaar (Bernstein 1994: 3; Colofon 1997: 9; Geier 1995: 18; Gittinger et al 1987: 195; Kutzner 1991: 22; Kuzwayo 1994: 20; Reutlinger 1987: 205; Salih 1994b: 25). Beide die Wêreldbank se benadering en die aanspraakbenadering (sien Sen se benadering in afdeling 2.5.2.1) fokus essensieel op die potensiële toegang van huishoudings tot voedsel (Bernstein 1994: 3). Alhoewel die Wêreldbank se konsep van voedselsekuriteit verwys na die individu se toegang tot voedsel, beskou dit die huishouding as die kleinste homogene

verbruikerseenheid wat in ekonomiese beleid aandag moet geniet. Die benadering is gebaseer op die aanname dat besluite van verbruik gewoonlik geneem word deur sosio-ekonomiese eenhede en nie deur individue nie. Om egter te fokus op die potensiële toegang van huishoudings tot voedsel word die besluitneming en onderhandelingsproses binne die huishouding verwaarloos. Verder fokus hierdie definisie van voedselsekuriteit uitsluitlik op verbruik, en laat dit na om die verband tussen voedselonsekerheid, armoede, kwesbaarheid en wanvoeding uit te wys. Maxwell (Evans & Diab 1991: 114; Geier 1995: 27; Maxwell 1991a: 2) voorsien 'n breër definisie van voedselsekuriteit:

> ... a country and people can be said to be food secure when their food system operates in such a way as to remove the fear that there will not be enough to eat. In particular, food security will be achieved when the poor and vulnerable, particularly women, children and those living in marginal areas, have secure access to the food they want.

Hierdie definisie beskryf in eenvoudige taal die wyer konteks waarbinne kwessies van voedselsekuriteit bespreek en ontleed moet word (Evans & Diab 1991: 114). Voedselsekuriteit se essensiële elemente is die beskikbaarheid van voedsel en die vermoë om dit te bekom (Alamgir & Arora 1991: 3-4; Colofon 1997: 9; Kennedy & Haddad 1992: 2; Kuzwayo 1994: 20 & 21; Zipperer 1987: 5). Mense bereik voedselsekuriteit deur óf oor voldoende grond en bronne te beskik om voedsel te kweek, óf inkomste uit arbeid te ontvang wat gebruik word om voedsel te koop (Alamgir & Arora 1991: 3-4; Zipperer 1987: 5). Barraclough (1991: 1) omskryf voedselsekuriteit as "sustained and assured access by all social groups and individuals to food adequate in quantity and quality to meet nutritional needs". Die verskillende prosesse en verhoudings waardeur mense voedsel verkry is 'n voedselsisteem (sien ook afdeling 3.1). 'n Goeie funksionerende voedselsisteem beskerm die voedselsekuriteit van individue sodat elke persoon genoeg het om te eet om 'n gesonde, aktiewe lewe te handhaaf. In 'n voedselsisteem wat swak funksioneer is daar mense wat honger ly (Kutzner 1991: 8; Tansey & Worsley 1995: 5). 'n Voedselsisteem wat sekuriteit bied behoort volgens Barraclough (1991: 1) die volgende kenmerke te hê: (1) die kapasiteit om te produseer, te stoor en om voldoende voedsel in te voer om in die basiese voedselbehoeftes van alle groepe te voorsien; (2) maksimum outonomie en selfbeskikking wat kwesbaarheid vir internasionale markfluktuasies en politieke druk verlaag; (3) betroubaarheid sodat seisoenale gebeurtenisse en ander variasies toegang tot voedsel minimaal beïnvloed; (4) volhoubaarheid sodat die ekologiese sisteem beskerm en oor tyd verbeter word; en (5) gelykheid wat as 'n minimum beteken die versekerde toegang tot genoeg voedsel aan alle groepe.

Ten einde 'n deeglike begrip te hê van die konsep voedselsekuriteit is dit nodig om te verstaan waarom hongersnood voorkom in 'n wêreld wat potensieel in staat is om in die voedselbehoeftes van alle mense te voorsien. Alamgir en Arora (1991: 9) beskryf hongersnood as 'n algemene toestand van langdurige voedingstekorte wat lei tot uitermatige mortaliteit. Dit kan 'n universele verskynsel wees wat elke huishouding in 'n sekere streek of land affekteer, of 'n klasverskynsel wat selektief lewens eis volgens sosio-ekonomiese status. 'n Tekort aan voedsel op huishoudelike vlak impliseer dat die huishouding óf nie genoeg kan produseer nie óf nie die nodige voedsel kan koop nie, vanweë 'n tekort aan voedsel op die mark of 'n gebrek aan koopkrag. Produksie, toegang, markfunksionering, hongersnoodvoorkoming en noodlenigingsmaatreëls is hier van belang. Hongersnood moet dus in terme van voedselsekuriteit ontleed word (Alamgir & Arora 1991: 9; Geier 1995: 69-70). Kroniese voedselonsekerheid is 'n broeiplek vir hongersnood. Die herhaling van hongersnoodtoestande bestendig voedselonsekerheid deur die destabilisering van sosiale verhoudinge en verlaging van die kapasiteit van huishoudings om skokke te hanteer. Die taak wat beleidmakers in die gesig staar is om die bedreiging van hongersnood vir eens en vir altyd uit te wis en voedselsekuriteit op alle vlakke te verseker. Dit is dus nodig om toepaslike maatreëls op huishoudelike, sub-nasionale, nasionale en globale vlak te tref (Alamgir & Arora 1991: 10).

Sedert die vroeë 1970s het die fokus verskuif vanaf 'n globale, nasionale perspektief tot een wat fokus op aanspraak op genoeg voedsel op huishoudelike of individuele vlak. Voedselonsekerheid is nie noodwendig die gevolg van onvoldoende voedselproduksie soos wat algemeen geglo is nie, maar dit is die gevolg van 'n gebrek aan koopkrag van huishoudings of nasies. Die wortel van voedselonsekerheid strek van ontoepaslike makro-ekonomiese beleid tot die ekonomiese en politieke strukture van plaaslike samelewings wat die vermoë van baie huishoudings om genoeg voedsel te verkry, belemmer. 'n Huishouding wat voedselsekuriteit ervaar, word gedefinieer as 'n huishouding wat genoeg voedsel het om in die minimum behoeftes van al sy lede te voorsien (Alamgir & Arora 1991: 6; Donaldson 1986: 121; Kuzwayo 1994: 20; Staatz, D'Agostino & Sundberg 1990: 1311). Die beskikbaarheid van voedsel op huishoudelike vlak hang af van vele veranderlikes soos byvoorbeeld netto voedselproduksie; grond, arbeid, kapitaal, kennis en tegnologie; sosiale produksieverhoudinge; voedselpryse en -voorrade, kontantverdienste vanuit huurarbeid, winste vanuit verkope, skuld- en ander verpligtinge; netto voedselreserwes; en krediet en oordrag vanaf regerings en ander interne en eksterne donateurs. 'n Ongunstige verandering in

enige van hierdie aspekte sal noodwendig die voedselsekuriteit van 'n huishouding affekteer. As sodanige verandering tydelik van aard is en die huishouding se oorlewingstrategieë misluk, dan ontstaan 'n toestand van tydelike voedselonsekerheid. As veranderings egter die gevolg is van strukturele probleme en voortduur oor 'n lang periode, dan kan die situasie lei tot kroniese voedselonsekerheid (Alamgir & Arora 1991: 6; Salih 1994b: 25). Onsekerheid oor toekomstige toegang tot voedsel is ook 'n vorm van voedselonsekerheid. Geier (1995: 69) wys daarop dat verkope van produksiebronne wel 'n voldoende voedselvoorraad op die korttermyn kan verseker, maar dat dit 'n ernstige bedreiging kan inhou vir langtermynvoedselsekuriteit. Die sleutelwoorde in voedselsekuriteit is produksie, toegang en huishoudelike oorlewingstrategieë (Alamgir & Arora 1991: 6; Kuzwayo 1994: 20).Voedselsekuriteit impliseer dus die vermoë van lande, of huishoudings binne hierdie lande, om vlakke van konsumpsiedoelwitte te bereik wat Hussain (1991: 85) soos volg omskryf:

> Target consumption levels are identified with the amount of food consumption that is sufficient for an active healthy life. Food security has two arguments in its function: the first is the food-supply situation (availability) and the second is the structure of food distribution (accessibility).

In die onderskeiding tussen 'n land en 'n huishouding is dit dus moontlik dat 'n land ernstige voedseltekorte kan ervaar selfs al is daar 'n surplusvoorraad op die wêreldmark beskikbaar, en 'n huishouding of individu kan honger ly ten spyte daarvan dat surplusvoedsel in die land beskikbaar is. Om voedselsekuriteit te hê moet beide die land en die individu die vermoë hê om voedsel te verkry deur middel van produksie, aankope of ruilhandel (Armar-Klemesu, Rikimaru, Kennedy, Harrison & Kido 1995: 27; Hussain 1991: 85; Staatz et al 1990: 1312). Voedselsekuriteit verwys dus na die vermoë om genoeg voedsel te bekom, en verskil van selfvoorsiening in voedsel wat beteken dat 'n land of huishouding genoeg produseer vir eie verbruik. 'n Hoë graad van selfvoorsiening is nie noodwendig 'n voorvereiste vir voedselsekuriteit nie (sien afdeling 5.5.2.1 vir 'n bespreking van voedselsekuriteit en voedselselfvoorsiening binne die Suid-Afrikaanse konteks). Landboukundige of nie-landboukundige uitvoere, ooreenkomstig 'n land se vergelykende voordeel in internasionale handel, kan voldoende buitelandse valuta voorsien om die gaping tussen aanvraag en eie produksie te oorbrug (Tuinenburg 1987: 499).

Voedselsekuriteit op sub-nasionale vlak verwys na die versekering dat voedsel beskikbaar is aan individuele huishoudings om in hul minimum behoeftes te voorsien gedurende 'n gegewe tydperk.

Alamgir & Arora (1991: 7) beskryf dit soos volg:

> Food security at the sub-national level means the assured availability of food for individual households to draw on to meet their minimum consumption requirements during a given period.

Sub-nasionale produksie is die sleutel tot sub-nasionale voedselsekuriteit. Produksie val egter primêr binne die domein van die huishoudings tensy dit beheer word deur 'n nie-huishoudelike entiteit soos byvoorbeeld 'n staatsplaas. Aktiwiteite van voedselproduksie wat bestuur word op die dorp- of gemeenskapsvlak ter ondersteuning van 'n gemeenskaplike voedselsekuriteitstrategie, byvoorbeeld die vestiging van 'n dorpsvoedselbank, val ook hieronder. 'n Dorp- of gemeenskapsgebaseerde voedselsekuriteitsreserwe kan gevestig word en funksioneer met die bydraes van individuele lede. Die sleutelwoorde in sub-nasionale voedselsekuriteit is produksie, interne handel en kommunale voedselsekuriteitsreëlings. Veranderlikes wat voedselsekuriteit op sub-nasionale vlak beïnvloed is netto nie-huishoudelike voorrade wat bewaar word op provinsiale, streek- en dorpsvlak deur openbare en private handelaars, interne private handelsvloei tussen gebiede, en die verskaffing van voedsel deur openbare en parastatale liggame (Alamgir & Arora 1991: 7; Staatz et al 1990: 1312-1313).

Die meerderheid studies oor voedselsekuriteit fokus op die vlak van die huishouding. 'n Volledige begrip van die probleem vereis egter dat analise uitgebrei word tot die nasionale vlak (Hussain 1991: 85). 'n Nasie het voedselsekuriteit bereik wanneer dit beide fisiese en ekonomiese toegang tot voedsel aan al sy inwoners kan verseker op kort- en langtermyn (Falcon, Kurien, Monckeberg, Okeyo, Olayide, Rabar & Tims 1987: 20; Kuzwayo 1994: 20). Nasionale voedselsekuriteit is die somtotaal van huishoudelike en sub-nasionale voedselsekuriteit, en kan gedefinieer word as "assured national availability of food to meet current minimum requirements per capita during a reference period (a year normally) and, also, to meet any unexpected shortfall over a limited period (say three months)" (Alamgir & Arora 1991: 7). Op nasionale vlak word voedselproduksie bepaal deur grondbeskikbaarheid, nasionale omgewingsfaktore, die sosiopolitieke en administratiewe omgewing, en gewasopbrengste. Die sleutelwoorde is produksie, handel, toegang, bestuur en nasionale voedselsekuriteitsreëlings (Alamgir & Arora 1991: 7 & 8; Bernstein 1994: 4). Kutzner (1991: 157) beskou nasionale voedselsekuriteit in terme van voldoende voedselproduksie en/of voedselinvoere. Dit impliseer dat 'n land oor die nodige infrastruktuur (voldoende interne vervoer- en kommunikasienetwerke, stoorfasiliteite, hawens vir

voedselinvoere, bemarkingskanale en verspreidingsprosedures) beskik om voedselvoorrade te prosesseer en te berg, en om voedsel effektief te versprei aan alle gemeenskappe en groepe mense in die land. Verskeie skrywers beskou 'n land met nasionale voedselsekuriteit as 'n land wat onafhanklik is van alle vorme van voedselinvoere. Hulle stel nasionale voedselsekuriteit gelyk aan selfvoorsiening in voedsel. Om nasionale voedselsekuriteit egter te definieer as sinoniem met selfvoorsiening is om die suiwer ekonomiese kriteria van mededinging en effektiwiteit te verwerp. Die voorstanders van suiwer ekonomiese kriteria is van mening dat 'n land met lae produksievlakke en beperkte bronne beteraf sal wees as dit bronne aanwend in meer mededingende uitvoeraktiwiteite. Die gevolglike verdienste in buitelandse valuta "would not only compensate but would exceed the foreign-exchange savings of the displaced food crops" (Hussain 1991: 86).

Ten einde die prentjie te voltooi moet die konsep van voedselsekuriteit uitgebrei word tot op globale vlak. Globale voedselsekuriteit verwys na die sekerheid dat voldoende voedselvoorade beskikbaar is op beide nasionale en sub-nasionale vlak én dat almal toegang daartoe het. Die sleutelwoorde is globale produksie en voorraad, handel, voedsel- en kapitaalhulp, verspreiding van globale bronne en inkomste, en regionale en globale voedselsekuriteitsreëlings (Alamgir & Arora 1991: 8). 'n Wanbalans in enige van hierdie gebiede gee aanleiding tot die paradoks van die naasbestaan van voedselonsekerheid en voedselsurplusse. Hierdie paradoks brei gevolglik uit na die nasionale en sub-nasionale vlakke. Binne die konsep van globale produksie en voorraad is die relevante kwessies die volgende: hulpbronbestuur, beskadiging van die hulpbronbasis en die omgewing, permanente veranderings in klimaatstoestande, die vernietiging van die osoonlaag en tropiese reënwoude, tegnologiese vordering en oordrag, en die beleid van hoofvoedselprodusente in die Noorde en die Suide. In hierdie konteks moet daarop gelet word dat internasionale handelsvloei en pryse beïnvloed word deur die struktuur van die wêreldmark, die beleid van hoofvoedselprodusente en -verbruikers, en die verspreiding van globale bronne en inkomste. Regionale en globale voedselsekuriteitsreëlings ter bevordering van nasionale voedselsekuriteit is onderworpe aan interregeringsonderhandelings en -konsensus (Alamgir & Arora 1991: 8-9). Ten einde voedselsekuriteit te verseker aan alle mense te alle tye, moet beleidmakers in beide ontwikkelde en ontwikkelende lande weet watter groepe mense honger ly en waarom (Kutzner 1991: 157).

In teenstelling met voedselsekuriteit, is voedselonsekerheid die gebrek aan toegang tot voldoende voedsel en kan dit van kroniese of korte duur wees (Colofon 1997: 9). Reutlinger (1987: 205) verduidelik dit soos volg:

> Chronic food insecurity is a continuously inadequate diet resulting from the lack of resources to produce or acquire food. Transitory food insecurity, however, is a temporary decline in a household's access to enough food.

Tydelike voedselonsekerheid is die gevolg van onstabiliteit en korttermynfluktuasies in voedselproduksie en -pryse, of in 'n huishouding se inkomste. Die ergste vorm van tydelike voedselonsekerheid is hongersnood (ECA 1992: 35 & 36; Geier 1995: 18; Maxwell 1991a: 24; Reutlinger 1987: 205). Kroniese wanvoeding, wat veroorsaak word deur volgehoue armoede, is 'n langtermynprobleem waarvan die dimensies en oplossings veel verder strek as voedselonsekerheid wat beskou word as 'n korttermynveranderlike (ECA 1992: 36; Hunger Project 1985: 9; Valdés 1981: 3). Teen die agtergrond van volgehoue voedselsurplusse op wêreldmarkte in die 1980s, erken die meeste ontleders dat voedselonsekerheid eerder 'n aanduiding is van individuele en nasionale armoede as 'n algehele tekort aan voedsel op globale of nasionale vlak. Hierdie uitgangspunt verteenwoordig 'n verandering in die denkrigting van die 1970s waar vinnig stygende kommoditeitspryse en globale voedseltekorte 'n oplewing van Malthusiaanse doktrines gestimuleer het en honger toegeskryf het aan beperkte natuurlike bronne en snelle bevolkingsgroei (Barraclough 1991: 5). Hierdie aspek sal in afdeling 2.5.1.2 in meer detail bespreek word.

Maxwell (1991a: xviii) is van mening dat die konvensionele definisies van voedselonsekerheid onvolledig is en dat die konsep uitgebrei moet word om die armoede en kwesbaarheid van geaffekteerde groepe in te sluit. Voedselsekuriteit moet in 'n wyer konteks van oorlewingsekuriteit (livelihood security) geplaas word. 'n Nuwe analise moet begin by die armes in die oorsaak-gevolg-netwerk en die armes moet die fokuspunt wees in enige langtermynstrategie. Die integrale konsep is volhoubare oorlewingsekuriteit (sustainable livelihood security) wat soos volg gedefinieer word (Kutzner 1991: 51; WCED 1987: 3):

> Livelihood is defined as adequate stocks and flows of food and cash to meet basic needs. Security refers to secure ownership of, or access to, resources and income-earning activities, including reserves and assets to offset risks, ease shocks and meet contingencies. Sustainable refers to the maintenance or enhancement of resource productivity on a long-term basis.

Oorlewingsekuriteit is 'n konsep wat die probleem van toegang tot voedsel in 'n wyer konteks

plaas en ook belang het by nie-voedseluitgawes en by die bewaring van bronne wat nodig is om 'n lewensbestaan in die toekoms te verseker (Bosman, Marais & Viljoen 1998: 29; Maxwell 1991a: 2). Die oorsake van voedselonsekerheid kan selde toegeskryf word aan een enkele gebeurtenis of situasie; ook is daar nie eenvoudige resepte om weg te doen met honger en armoede nie. Elke situasie is tot 'n sekere mate uniek en word bepaal deur nasionale en internasionale verskynsels (Barraclough 1991: iii).

2.5 TEORIEË VAN HONGERSNOOD

Die doel met die teoretiese uiteensetting is nie om 'n nuwe teorie van hongersnood te formuleer nie, maar om die meervoudige verduidelikings van hongersnood uiteen te sit en te kontekstualiseer in die soeke na oplossings. Die konsep van voedselsekuriteit het verander wat toegeskryf kan word aan drie interafhanklike faktore: die persepsie van die voedselprobleem, die dominante ontwikkelingsparadigma, en die belange van nasionale regerings en internasionale donateurs. Streeten (1981: 100-114) wys tereg daarop dat daar nog nooit een enkele ontwikkelingsparadigma was nie en dat die dominante paradigmas nog altyd gelyktydig gekritiseer en gewysig is. Tog was daar nog altyd dominante opinies wat ontwikkelingsbeleid en samewerking beïnvloed het. Dit is ook die geval met die debat oor voedselsekuriteit. Benaderings en beklemtoning van aspekte het verander oor tyd en nuwe, relevante aspekte is bygevoeg, eerder as wat een paradigma 'n ander ten volle vervang het (Geier 1995: 8). Devereux (1993: 8) kom tot die gevolgtrekking dat daar nie een enkele *korrekte* teorie van hongersnood is nie. Die oorsake van voedselkrisisse en hongersnood is net so kompleks soos die samelewing waarin dit voorkom. Hongersnood is 'n komplekse sosiale en biologiese verskynsel en daar is geen tekort aan teorieë en verklarings daarvoor nie. Teorieë van hongersnood bestaan reeds so lank soos hongersnood self en het 'n aansienlike hoeveelheid literatuur opgelewer (Devereux 1993: 21).

Die enkele kwessie wat steeds literatuur polariseer is of hongersnood beskou moet word as *'n daad van God* of *'n daad van die mens*. Die konvensionele sienswyse is dat hongersnood 'n ongewone gebeurtenis is wat toegeskryf kan word aan die noodlot of 'n natuurfrats. Die verskynsel van hongersnood word geïsoleer van ander sosiale, politieke en ekonomiese faktore en hongersnood word geplaas in dieselfde kategorie as natuurrampe soos aardbewings en

vulkaniese uitbarstings. Hierdie sienswyse impliseer dus dat kwesbaarheid vir hongersnood beskou moet word in terme van natuurlike en klimaatsfaktore, byvoorbeeld droogte en oorstromings, en dat dit nie die gevolg is van faktore soos byvoorbeeld armoede en regeringsbeleid nie (Devereux 1993: 21; Keen 1994: 3 & 4). Die alternatiewe siening is dat hoewel hongersnood veroorsaak kan word deur 'n natuurlike gebeurtenis, dit hoofsaaklik die gevolg is van menslike aktiwiteite. Hierdie sienswyse is in skerp kontras met bogenoemde en beskou hongersnood as die resultaat van prosesse waarin menslike wesens aktief betrokke is en waarvoor hul verantwoordelik is. Dit is daarom noodsaaklik om hongersnood nie slegs aan die onmiddellike oorsake soos droogtes en vloede te koppel nie, maar om ondersoek in te stel na die prosesse wat hul hoogtepunt bereik in die vorm van hongersnood (Devereux 1993: 22; Keen 1994: 4).

Volgens Devereux (1993: 28) fokus verduidelikings en ontledings van hongersnood te veel op die onmiddellike en voor die hand liggende simptone van 'n voedselkrisis, en ignoreer dit die komplekse web van faktore wat mense blootstel aan rampe. Dit lei tot simplistiese hulpverleningsintervensies soos krisisvoedselhulp wat wel lewens kan red, maar nie die kwesbaarheid vir toekomstige krisisse verlaag nie. Devereux (1993: 22) is van mening dat daar baie min, indien enige, hongersnoodsituasies is wat geheel en al toegeskryf kan word aan kragte buite menslike beheer. Devereux (1993: 22) voer die volgende redes aan ter ondersteuning van sy standpunt: (1) dit is selde dat rykes geaffekteer word deur hongersnood; (2) meeste hongersnode kan vermy word deur voedsel van elders te verkry; en (3) die korrelasie tussen hongersnood en klimaat is swakker as die korrelasie tussen armoede of oorlog en hongersnood. Australië, die Verenigde State van Amerika (VSA) en Suid-Afrika byvoorbeeld, is blootgestel aan droogtetoestande, maar nasionale hongersnood kom nie voor nie. Devereux (1993: 182) stel dit soos volg:

> Droughts, floods, wars, grain hoarding - these and other disruptions to food supplies 'trigger' subsistence crisis by threatening a population's access to food. They are the immediate causes of food crises, which the Western media and public see as the main causes of famine. But these precipitating factors or 'triggers' lead to famine only where particular groups of people are vulnerable to famine. Vulnerability is more complex, and usually implies processes rather than events. Underlying processes 'set people up' for natural disasters or economic crises. They cause vulnerability, which is the real problem in the eradication of famine.

Kom ons aanvaar dat hongersnood meestal die gevolg is van menslike aktiwiteite. Die vraag wat

nou ontstaan is of hongersnood geblameer moet word op die slagoffers self of op ander groepe mense soos byvoorbeeld regerings en internasionale organisasies? Hongersnoodslagoffers word beskuldig daarvan dat hul bydra tot hulle eie ondergang deur onder andere die vernietiging en ooreksploitasie van natuurlike hulpbronne en hoë bevolkingsgroeikoerse. Aan die ander kant word mense van buite, soos plaaslike en buitelandse regerings en internasionale agentskappe, gekritiseer vir byvoorbeeld ontoepaslike beleid en die nastrewing van kapitalisme (Devereux 1993: 23). Oplossings vir die hongerprobleem neig om in twee kategorieë te val. Die eerste beklemtoon bevolkingskontrole in ontwikkelende lande en dat effektiewe bevolkingsbeheer noodsaaklik is in enige poging om die wêreldvoedselprobleem op te los. Die ander sienswyse argumenteer dat die wêreld alreeds genoeg voedsel kweek om alle mense te voed, maar dat voedselvoorrade ongelyk versprei is tussen nasies en binne nasies. 'n Algemene argument is dat honger en armoede bevolkingsgroei aanmoedig eerder as beperk. Kinders word beskou as ekonomiese bronne in die arm landelike families. Hulle produseer meer as wat hul verbruik deur huishoudelike take en aktiwiteite te verrig, hulle kos nie veel nie en hulle sien om na bejaarde ouers (sien afdelings 4.2.1 & 4.2.4) (Schuyler 1980: 34; Hunger Project 1985: 50).

In die ontleding van die algemene probleem van hongersnood in Afrika poog Psychas en Malaska (1989) om 'n middeweg te vind tussen die beklemtoning van al die probleme van die kontinent as oorsaak van hongersnood enersyds, en die beklemtoning van 'n enkele paar probleme andersyds, om sodoende 'n holistiese en analitiese oorsig van die hongersnoodproblematiek en bydraende faktore daar te stel. Volgens Psychas en Malaska (1989: 81) kan die oorsake van hongersnood gerangskik word op 'n denkbeeldige spektrum wat aan die een kant daardie oorsake uitbeeld waaroor die mens geen beheer het nie (soos klimaat) en aan die teenoorgestelde kant daardie oorsake uitbeeld wat aan menslike aksie toegeskryf kan word. Tussen hierdie twee pole word die ekonomiese, sosiale en politieke probleme, asook die beperkinge op landbou en ekologiese wanbalanse, gevind wat Afrikasamelewings kwesbaar maak vir hongersnood. Hierdie warboel van wisselwerkende probleme, insluitende interne en eksterne faktore, word die problematiek van hongersnood in Afrika genoem. Hoewel die natuur en klimaat 'n kritieke bydrae hiertoe maak, is dit die menslike faktore wat die ewewig en balans versteur en laat oorhel na hongersnood. Psychas en Malaska (1989: 81 & 82) beskou die twee kernoorsake van Afrika se kwesbaarheid vir hongersnood as (1) armoede en marginalisering van sekere landelike groepe, en (2) swak

voedselproduksie en voedselverspreidingsisteme. Hierdie twee oorsake vorm 'n vangnet bestaande uit 'n eindelose reeks faktore wat verdeel kan word in vyf komponente, naamlik ekologiese wanbalans; ekonomieë van onttrekking; probleme van stedelik-landelike verhoudings; tekortkominge in wetenskap, tegnologie en navorsing; en die skuldvangnet. Die resultaat is 'n komplekse model wat onderliggend is aan die voorkoms van hongersnood. Sien figuur 2.1 vir die verhouding van die vyf komponente en kwesbaarheid van gemeenskappe vir hongersnood soos diagrammaties voorgestel word deur Psychas en Malaska (1989: 82).

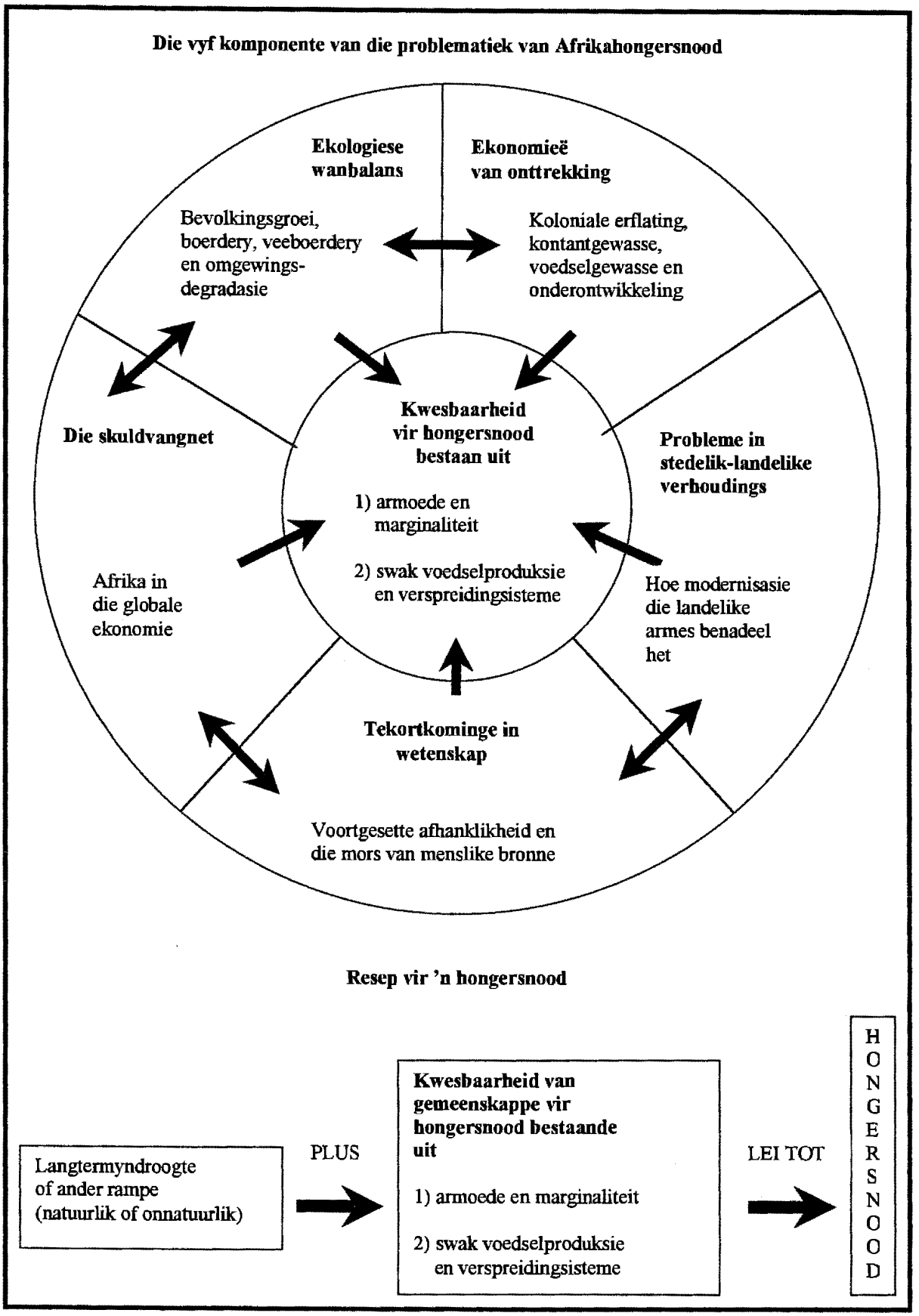
Die teorieë van hongersnood kan in twee kategorieë verdeel word, naamlik aanbodteorieë (supply-side theories) en aanvraagteorieë (demand-side theories). Eersgenoemde konsentreer op faktore wat hongersnood bespoedig en/of ontketen, terwyl laasgenoemde poog om 'n verduideliking te gee van die prosesse van kwesbaarheid en verarming (Geier 1995: 10). Verduidelikings van hongersnood wat gebaseer word op voedselvoorraadtekorte (aanbodteorieë) word deur Sen (Devereux 1993: 182) etiketteer as "Food Availability Decline (FAD) theories" (FAD-teorieë). Twee van die mees populêre aanbodteorieë, naamlik *droogte veroorsaak hongersnood* (klimaat) en *bevolkingsgroei veroorsaak hongersnood* (demografie), word dikwels gebruik om hongersnood in kontemporêre Afrika te verklaar (Devereux 1993: 183). In die bespreking wat volg word daar kortliks gekyk na die mees algemene teorieë onder elke kategorie.

2.5.1 Aanbodteorieë

2.5.1.1 Klimaat

Hierdie teorie beklemtoon die rol wat klimaat speel in die uitbreek van hongersnood en skryf laasgenoemde toe aan natuurrampe. Dit volg dat hongersnood eksplisiet toegeskryf word aan oesmislukkings wat die gevolg is van ernstige klimatologiese versteurings soos droogte of vloede (Devereux 1993: 35). Klimaat word beskou as 'n hoofstruikelblok, indien nie die dominante, op die pad na ekonomiese en sosiale ontwikkeling wat die omvang van landbou- en voedselproduksie bepaal. Doemprofete, soos Cox (Devereux 1993: 36), het tot in die tagtigerjare geglo dat ekologiese wanbalanse, wat die gevolg is van klimatologiese veranderinge, kwesbaarheid vir hongersnood wêreldwyd sal verhoog. Cox (Devereux 1993: 36) weerspreek homself egter in sy verduideliking dat die uitskakeling van hongersnood in hongersnoodstreke (byvoorbeeld die

Figuur 2.1 Analise van die problematiek van Afrikahongersnood



(Psychas & Malaska 1989: 82)

Middel-Ooste) toegeskryf kan word aan modernisasie van vervoer en infrastruktuur en groter regeringskapasiteit om voedselproduksie te verhoog. Hierdie verwysing na infrastruktuurontwikkeling en politieke strukture impliseer baie duidelik dat klimaat in isolasie nie 'n aanvaarbare verklaring vir hongersnood bied nie. Die Wêreldbank (World Bank 1993: 64) stel dit onomwonde dat droogte nie 'n verklaring bied vir hongersnood nie en dat dit die kwesbaarheid van mense is, wat onder andere veroorsaak word deur landelike armoede, omgewingsagteruitgang, algehele lae ekonomiese produktiwiteitsvlakke en beperkte inkomstebronne, wat bepaal of droogte 'n negatiewe effek gaan hê op die voedselsekuriteit van mense. Volgens die Wêreldbank (World Bank 1993: 64) is burgerlike wanorde en oorlog belangriker bydraende faktore tot hongersnood, omdat dit kan veroorsaak dat droogte in hongersnood eindig. Diegene wat klimatologiese verklarings voorhou vir hongersnood misluk daarin om te onderskei tussen droogte as 'n klimatologiese krisis en hongersnood as 'n sosio-ekonomiese krisis (Chambers 1994: 43; Devereux 1993: 36-37). Woube (1987: 33) definieer klimaat (droogte, vloed, haelstorms) as 'n natuurlike faktor en honger as 'n menslike faktor. Enige verband wat bestaan tussen klimaat en honger manifesteer in die ekonomiese en politieke orde van 'n samelewing wat óf die menslike gevolge van droogte kan verminder óf vererger. Terwyl die mens nie die klimaat kan verander nie, kan hul wel die politieke en ekonomiese orde verander. Devereux (1993: 37) verduidelik dit soos volg:

> No famine can be explained by its trigger factor alone, particularly something as 'scientific' (that is, removed from its social, economic and political context) as a drought. Drought causes crop failure; but *vulnerability* to drought causes famine.

Droogte of vloede kan wel voedseltekorte veroorsaak wat tot hongersnood kan lei, omdat dit verlaagde voedselproduksie tot gevolg het. Ander probleme wat hiermee gepaardgaan sluit in verlaagde landelike werksgeleenthede (verlaagde inkomste vir voedselaankope) en hoër voedselpryse (verlaagde koopkrag). Hoewel hierdie werklike en ernstige gevolge is van voedseltekorte wat veroorsaak word deur klimaatsfaktore, is die teorie nie waterdig nie (Devereux 1993: 39 & 182). Die teorie se beperkinge word deur vier punte van kritiek ontbloot. Eerstens, droogte, vloede of plae ontwrig voedselproduksie, en nie die verspreiding van voedsel nie. Aanbodteorieë aanvaar 'n totaal geslote ekonomie met geen toegang tot voedselbronne buite die geaffekteerde area nie. 'n Goed gefundeerde teorie moet 'n verduideliking bied waarom voedsel nie van elders verkry word in die vorm van handel of hulp nie. Tweedens impliseer FAD-

teorieë dat alle individue tot dieselfde mate geaffekteer word, maar die rykes sterf selde gedurende 'n hongersnood. FAD-teorieë kan nie verduidelik waarom sekere groepe mense beter toegang tot voedsel het as ander nie. Derdens is die idee dat 'n rampspoedige droogte direk tot hongersnood lei, te simplisties. Mense in droogtegeteisterde gebiede het 'n reeks van versekeringsmeganismes en oorlewingstrategieë ontwikkel wat hul help om te oorleef (Devereux 1993: 182). Droogte kan tot hongersnood ontwikkel in sub-Sahara Afrika as dit van 'n baie ernstige en langdurige aard is; indien dit voorkom in tandem met ander bedreigings vir voedselsekuriteit (soos oorlog); as oorlewingstrategieë ondermyn of uitgeput is; en as intervensies (beplanning om hongersnood te voorkom) misluk om te materialiseer, ontoepaslik is, of laat arriveer. Vierdens, aangesien droogte nie noodwendig altyd lei tot hongersnood nie (byvoorbeeld in die VSA), misluk die teorie daarin om te onderskei tussen situasies waar mense kwesbaar is vir droogte en situasies waar hul nie is nie. Droogte veroorsaak oesmislukkings, maar kwesbaarheid vir droogte veroorsaak hongersnood (Devereux 1993: 183). Devereux (1993: 40) stel dit soos volg:

> ... though a natural disaster may well be the triggering cause of a famine, the reason why a famine results from the natural disaster is the inadequacy of the socio-economic system concerned to cope with the occasional or unusual harshness of the natural conditions. To consider famines simply as natural disasters manifests a fatalistic tendency to place the whole responsibility upon nature when in fact society itself, by the manner in which it exercises control over natural resources and access to food supplies, is a prime contributor.

Woldemariam (Devereux 1993: 40-41) bied twee argumente teen die verklaring vir hongersnood in terme van droogte. Eerstens kom droogte voor in die suide van die VSA, Brittanje en ander geïndustrialiseerde lande en tog is hierdie lande vry van hongersnood. Tweedens is daar Derdewêreldlande waar droogte 'n permanente toestand is, maar permanente hongersnood vloei nie hieruit voort nie want die plaaslike mense het aangepas by hierdie omstandighede. Dit blyk dus dat droogte alleen nie die oorsaak van hongersnood is nie en dat droogte slegs een van die faktore van hongersnood is. Woldemariam (Devereux 1993: 41) glo dat daar 'n reeks van prosesse is wat tot hongersnood lei, en droogte is wel soms 'n element in die proses. Hansen (Devereux 1993: 41) handhaaf ook hierdie mening en argumenteer dat droogte in Afrika nie die enkelvoudige oorsaak van hongersnood is nie, maar slegs een van verskeie bydraende faktore.

Hay (1986: 76-77) beskou die preokkupasie met droogte as een van baie analitiese foute wat die werklike oorsake van die hongersnood in Afrika in die 1970s en 1980s weggesteek het. Hay

(1986: 76-77) stel dit soos volg:

> The droughts which have plagued Africa during the last decade are not new. Their effects are, however, unprecedented .... The preoccupation with drought as an exceptional event drew attention away from the more important underlying processes which were and are at work and which inevitably and inexorably work their way out into the open as increasingly serious famines during years when rainfall was less than average.

Sahel is 'n voorbeeld waar hongersnood (deur droogte veroorsaak) selde geassosieer word met voedseltekorte. Die primêre krisis (selfs in droogtejare) is nie voedselproduksie nie, maar voedselverspreiding (Devereux 1993: 41; Grigg 1993: 161; Staatz et al 1990: 1312). Hierdie teorie ignoreer die snelle inkorporasie van selfs die mees verafgeleë landelike samelewings in nasiestate en globale ekonomiese en politieke netwerke. Hierdie teorie is verouderd, onrealisties en simplisties, en erken nie die rol van menslike intervensie in die verhouding tussen droogte en hongersnood nie. Devereux (1993: 42) stel dit soos volg: "Drought *may* be an act of nature, but famine is decidedly an act of man." Deur hongersnood aan slegs droogte of vloede toe te skryf is nie 'n teorie van hongersnood nie, maar slegs 'n beskrywing van een oorsaak van 'n hele reeks moontlike oorsake van hongersnood. Hongersnood is nie 'n natuurlike verskynsel in die sin dat dit altyd voorafgegaan word deur 'n droogte nie, alhoewel 'n relatiewe verandering in die klimaat wel die moontlikheid van hongersnood kan verhoog. Die sleutelfaktor is kwesbaarheid. 'n Verandering in klimaat beklemtoon bestaande ongelykhede en stel kwesbare mense bloot, terwyl sommige mense in werklikheid wins maak uit die hoër pryse wat veroorsaak word deur voedseltekorte. Magsgroepe, invloedrykes, welgesteldes en die opgevoedes is minder blootgestel aan probleme van klimaatsverandering wat verband hou met honger (Woube 1987: 34).

Hongersnood moet gesien word as 'n ekonomiese, sosiale en politieke probleem en nie slegs as 'n probleem van voedselproduksie en droogte nie. Teorieë van hongersnood wat eksklusief gebaseer is op katastrofiese klimatologiese gebeurtenisse is onderworpe aan negatiewe kritiek. Hoewel klimaatsfaktore nie geïgnoreer kan word nie, is klimatologiese skokke eerstens nie 'n voldoende oorsaak van hongersnood nie. Droogtes en hongersnood hou nie noodwendig verband met mekaar nie. Tweedens, vir droogte om hongersnood te veroorsaak, moet baie ander kondisies terselfdertyd teenwoordig wees. Derdens, akademiese benaderings tot die oorsake van hongersnood is minder gepolariseer as in die verlede. 'n Konsensus tree na vore wat 'n geïntegreerde, meervoudige verduideliking van hongersnood voorstaan. Hierdie holistiese sienswyse erken eksplisiet die sterk verband tussen natuurlike en mensgemaakte, oftewel

ekologiese en sosiaal-politieke faktore; of in Sen se terminologie "nature-focused" en "society-focused" benaderings (Devereux 1993: 44).

2.5.1.2 Demografiese teorie

Naas klimaat word bevolkingsgroei as een van die mees populêre verduidelikings van hongersnood aangevoer. Thomas Robert Malthus blyk die eerste moderne denker te wees wat gepoog het om die sosiale en ekonomiese gevolge van bevolkingsgroei te ontleed. Volgens Malthus (Hunger Project 1985: 37; Tarrant 1990: 467; Todaro 1994: 191; Warnock 1987: 29; Woube 1987: 28) sal bevolkingsgroei verhoog in 'n geometriese reeks as dit nie in toom gehou word nie; dit wil sê, die bevolkingsgroei sal die verhoging in voedselproduksie en beskikbare grond oorskry (De Waal 1997: 20). Malthus se benaderings tot armoede, hongersnood en bevolkingsbeheer het die grondslag gelê vir dit wat bekend staan as die Malthusiaanse teorie. Malthus se veronderstellinge opponeer die uitgangspunt van die Franse Fisiokrate, naamlik dat bevolkingsgroei in werklikheid die landbousurplus sal verhoog. Laasgenoemde argumenteer dat hoe groter die bevolking, hoe groter die globale surplus wat geproduseer kan word. Malthus (Todaro 1994: 191; Warnock 1987: 30 & 31) se basiese argument (wat gebaseer is op die klassieke ekonomiese teorie van "diminishing returns to labour") in teenstelling hiermee, is dat bevolkingsgroei geleidelik die landbousurplus per kop sal verminder en uiteindelik elimineer. Malthus (Devereux 1993: 46-47; Hunger Project 1985: 37) baseer sy teorie op die volgende twee veronderstellinge:

> First, that food is necessary to the existence of man. Secondly, that the passion between sexes is necessarily, and will remain nearly in its present state .... Assuming, then, my postula is granted, I say, that the power of population is indefinitely greater than the power in the earth to produce subsistence for man. Population, when unchecked, increases in a geometrical ratio. Subsistence increases only in an arithmetical ratio.

Malthus voorspel dat hongersnood onvermydelik is as gevolg van die verhouding tussen hoë bevolkingsgroeikoerse en lae groei van landbouproduksie, tensy 'n ander gebeurtenis, soos oorlog of plaag, die natuurlike toename in bevolkingsgetalle stuit. Vanuit so 'n perspektief is die logiese afleiding dat voedselkrisisse voorkom kan word deur enersyds uitermatige bevolkingsgroei te stuit en andersyds voedselproduksie te verhoog. Hierdie benadering het inderwaarheid beide amptelike en nie-amptelike denke oor wêreldhonger vir die grootste deel van die 20 ste eeu oorheers (Kutzner 1991: 12). Malthus (Tarrant 1990: 467) misluk egter daarin om die landbourevolusie,

en gepaardgaande verhoogde voedselproduksie en die uitbreiding van vervoernetwerke, wat aanleiding gee tot verbeterde voedselverspreiding, te voorsien. Wes-Europa is digter bevolk as Afrika en slegs 'n fraksie van die bevolking is werksaam in die landbousektor; tog produseer dit enorme landbousurplusse en is dit nie blootgestel aan hongersnood nie (behalwe gedurende tye van oorlog). Ook word Japan nie geteister deur hongersnood nie ten spyte van die feit dat die grootste gedeelte van hul voedselvoorrade ingevoer moet word. Laastens word die klassieke Malthusiaanse teorie uitgedaag deur dit wat bekend staan as die *Boserup-effek*: bevolkingsdigtheid moedig investering in landelike infrastruktuur (soos paaie, kommunikasienetwerke en besproeiingsinfrastruktuur) aan wat kwesbaarheid verminder vanweë ekonomieë van skaal en stimulering van tegnologiese innovasie (Devereux 1993: 183; Lele & Stone 1989: 5).

Alternatiewe uitgangspunte oor die aard van die hongerprobleem het na vore gekom in die 1970s en die Malthusiaanse uitgangspunt gediskrediteer (Grigg 1993: 55; Kutzner 1991: 12-13). Die wêreldvlak van voedselproduksie het tred gehou met bevolkingsgroei in die 1950s en 1960s en per capita wêreldvoedselvoorrade was hoër as die vlakke van die 1930s of vroeë 1950s. Die totale wêreldvoedselvoorraad is nie in gevaar nie en soos reeds gesien word honger nie verklaar deur 'n wêreldwye voedseltekort nie (Kutzner 1991: 27). Kritiek teen Malthus se teorie (Devereux 1993: 49; Todaro 1994: 194 & 195) word gebaseer op twee fundamentele tekortkominge in sy argumente, naamlik om voorsiening te maak vir (1) tegnologiese ontwikkeling in die landbousektor wat produktiwiteit verhoog en daardeur kompenseer vir "diminishing returns to labour and land"; en (2) die vervoer- en kommunikasierevolusie wat toegang tot beskikbare grond vir verbouing verhoog, en vervoer van voedsel vanaf surplusgebiede na gebiede met 'n voedseltekort moontlik maak. Eksperimente het getoon dat gebrek aan vrugbare grond nie 'n belangrike beperking plaas op landbouproduksie nie, maar dat swak bemarkingstrukture en hoë vervoerkoste van produkte na markte en stede ernstiger beperkinge inhou. Dit volg dus dat die uitbreiding van paaie en die verbetering en uitbreiding van markinfrastruktuur meer effektiewe teenmiddele kan voorsien tot kwesbaarheid vir hongersnood as pogings om bevolkingsgroei in geïsoleerde landelike gebiede te beperk (vergelyk die teorie van markmislukking in afdeling 2.5.2.2) (Devereux 1993: 51). Woldemariam (Devereux 1993: 53) spesifiek verwerp enige verduideliking van hongersnood in terme van "the population growth myth" en stel dit soos volg:

> ... the problem of famine is not necessarily and solely related to population growth. Many countries in Western Europe, Tsarist Russia and China have histories of famine. Now, in these same countries, in spite of much larger populations, famine does not occur. This, certainly, is sufficient to exclude population growth as the cause of famine.

Sogenaamde kontra-Malthusiaanse modelle, waarvan Boserup se teorie waarskynlik die bekendste is, argumenteer (soos die fisiokrate, maar in 'n sterker vorm) dat bevolkingsgroei in werklikheid die potensiaal vir die verhoging van voedselproduksie per kop bevorder (Woube 1987: 28). Boserup (1985) argumenteer dat hoë bevolkingsdigtheid investering in infrastruktuur (water en besproeiing) en produksietegnologie finansieel lewensvatbaar maak en onekonomies is in gebiede met 'n lae bevolkingsdigtheid. Boserup (1985: 208) stel dit soos volg:

> Malthusian and neo-Malthusian theories ... have overlooked or underestimated the positive effects which increasing population may have on infrastructural investment and technological levels.

Volgens Boserup is daar geen historiese basis vir die pessimisme wat in die Malthusiaanse teorie na vore kom nie. Tegnologiese ontwikkeling bevorder bevolkingsgroei en hoë bevolkingsdigtheid bevorder weer tegnologiese ontwikkeling in 'n gunstige opwaartse spiraal, eerder as 'n negatiewe afwaartse spiraal waarop die Malthusiaanse skool hul aandag fokus (Devereux 1993: 50; Lele & Stone 1989: 7). Boserup word egter gekritiseer dat haar model slegs relevansie het vir die verduideliking van hoe voedselproduksie kan toeneem in lyn met bevolkingsgroei in ylbevolkte gebiede, eerder as in digbevolkte gebiede waar die ruimte vir verhoging van landbouproduksie beperk en afhanklik is van die uitbreiding van tegnologiese innovasies. 'n Ander kritiek is dat die koste van sodanige tegnologiese innovasies in die landbousektor nie in oorweging gebring word nie (Devereux 1993: 50; Lele & Stone 1989: 5 & 9). Nieteenstaande hierdie kritiek, beklemtoon Boserup en ander die belangrike punt, naamlik dat Malthus se argumente eenvoudig misluk het om voorsiening te maak vir die revolusies in vervoer en landbou. Daar word verder geargumenteer dat Malthus die potensiaal vir omvattende verhogings in voedselproduksie, wat bewerkstellig word deur die ontwikkeling van gesofistikeerde vervoer- en kommunikasie-infrastruktuur, onderskat het. Laasgenoemde het byvoorbeeld bevolkingsdruk in Groot-Brittanje verlig deur migrasie na Noord-Amerika en die kolonies moontlik te maak, en ook het dit spesialisasie in produksie en handel moontlik gemaak met die gevolg dat lande met voedseltekorte voedsel kon invoer vanaf lande met surplusvoedsel (Devereux 1993: 50 & 51).

Susan George (Woube 1987: 29) beskou honger as die resultaat van beide onderdrukking en eksploitasie van die massa deur 'n paar mense, eerder as die gevolg van bevolkingsdruk. Die marxistiese en radikale politieke ekonome is ook ten sterkste gekant teen die neo-Malthusiane se posisie dat honger die gevolg is van *te veel mense*. Volgens hierdie groep mense lê die probleem by die kapitalistiese mode van produksie wat lei tot armoede, werkloosheid en ongelykheid. Volgens die marxiste word die onderontwikkelde lande uitgebuit deur die industriële kapitalistiese lande en lê die probleem by die vlak van ekonomiese ontwikkeling. Hoë geboortekoerse in onderontwikkelde lande word toegeskryf aan onderontwikkeling en armoede (Warnock 1987: 40). Baie eksperte en neo-Malthusiane probeer om bogenoemde argumente te verdoesel deur te argumenteer dat daar te veel mense op te min grond is en dat hulpbronne gevolglik snel vernietig word en die ontwikkelingsproses belemmer (Berck & Bigman 1993: 6; Warnock 1987: 34 & 35). Daar kan egter in teenstelling hiermee geargumenteer word dat nie China of België, waar die bevolkingsdigtheid per vierkante kilometer hoër is as in Afrika, gekenmerk word deur 'n hoë voorkoms van honger nie. Volgens Lappé (Woube 1987: 30) hou die hoofoorsake van honger verband met die verhouding van mense tot mekaar en die beheer oor basiese bronne. Die voedselprobleem van die wêreld kan slegs opgelos word as geboortebeperkingsprogramme geïntegreer word met ekonomiese ontwikkeling, die uitwissing van ongelykhede en armoede en die bewaring van natuurlike hulpbronne (Woube 1987: 30).

Alhoewel Malthus se oorspronklike stellinge oortuigend deur die geskiedenis weerlê is, dring verskeie kontemporêre navolgers van Malthus daarop aan dat hongersnood steeds in terme van *te veel mense, te min grond* verduidelik kan word. Hierdie neo-Malthusiaanse argument fokus op die drakapasiteit van die grond en die verhouding tussen bevolkingsgetalle in landelike gebiede en die ekonomiese lewensvatbaarheid van hul omgewing (byvoorbeeld die ratio mense tot beskikbare grond). Die mening is dat hongersnood volg in gebiede waar die regionale drakapasiteit oorskry word. Hierop volg die ekonomiese argument dat hoë bevolkingsgroeikoerse armoede op die huishoudelike vlak en kwesbaarheid vir hongersnood op regionale vlak laat voortbestaan deur buitensporige onderverdeling van grond, en hoë afhanklikheidsratios tussen verbruikers en produsente (Devereux 1993: 183; De Waal 1997: 22; Tarrant 1990: 467; Warnock 1987: 34-37). Die enkele voorskrif wat aanbeveel word deur die neo-Malthusiane is geboortebeperking; selfs deur wetgewing indien nodig (soos byvoorbeeld in die geval van China

se beleid van een kind per gesin). 'n Voor die hand liggende kritiek op die geboortebeperkingsbrigade is dat hul misluk om die belangrikheid van kinders, veral in arm families, as versekering teen risiko te erken. Hoë fertiliteit is 'n respons op armoede en kwesbaarheid vir hongersnood, en nie 'n oorsaak nie. In die Weste het 'n demografiese oorgang tot lae fertiliteit plaasgevind nadat lewenstandaarde gestyg het (Devereux 1993: 184). De Castro (Woube 1987: 28) is van mening dat oorbevolking nie hongersnood veroorsaak nie, maar dat hongersnood die oorsaak is van oorbevolking. De Castro (Woube 1987: 29) maak die logiese afleiding dat, alhoewel dit onmoontlik is om honger uit te wis deur die bevolkingsgroei te beheer, dit wel moontlik is om die proses om te keer en bevolkingsgroei te beheer deur weg te doen met armoede en hongersnood.

Alhoewel neo-Malthusiaanse argumente net so skerp gekritiseer word as hul voorgangers, beteken dit nie dat daar geen verband tussen bevolkingsdigtheid en kwesbaarheid vir hongersnood is nie. Snelle bevolkingsgroei veroorsaak sosiale en ekonomiese beperkinge, en lae inkomste lande wat swaar steun op landbou, is die minste in staat om 'n snelle bevolkingstoename te akkommodeer in die lig van armoede en die risiko van voedselonsekerheid (Kutzner 1991: 162). Wat hier van belang is, is die verhouding tussen mense en ekonomiese vooruitsigte. Bevolkingsdigtheid moet uitgedruk word in terme van ekonomiese geleenthede. Goulet, Hudson, Prosterman en vele ander (Woube 1987: 31) stel voor dat onpartydige ekonomiese sisteme, eerder as geboortebeperking, 'n voorvereiste is vir die beëindiging van honger. Hierdie skrywers gee die voorbeeld van ontwikkelende lande waar kinders gedeeltelik beskou word as ekonomiese bronne en sekuriteit (Hunger Project 1985: 22, 47 & 48; Woube 1987: 31). Met ander woorde, dit is nie snelle bevolkingsgroei wat hongersnood veroorsaak nie, maar die volharding van hongersnood wat snelle bevolkingsgroei aanmoedig. De Janvry (1981: 142) wys daarop dat die verhouding tussen bevolkingsgetalle, armoede en per capita voedselvoorrade as beginpunt het armoede en as eindpunt het oorbevolking. Die mees effektiewe wyse om fertiliteit van die armes te verlaag is om hul lewenstandaard te verhoog. De Janvry (Devereux 1993: 57) stel dit soos volg:

> The rural poor thus have large families because it is economically rational for them to do so. Improvements in the material conditions of life diminishes these functions and gradually transforms children into only 'consumer goods', which leads to a decline in birth rates and to a demographic transition.

Die Wêreldbank (Woube 1987: 31) beklemtoon egter dat baie faktore, insluitende beleid, die

spoed en patroon van ekonomiese groei bepaal. Tensy gelyke verspreiding van landboukundige produksiebronne en ander rykdom nie realiseer nie, kan hoër ekonomiese groeikoerse alleen nie die uitwissing van honger waarborg nie. Die bevolkingsyfer is slegs een van hierdie faktore en dit sal verkeerd wees om die toenemende voedseltekort in Afrika aan bevolkingsgroei per se toe te skryf. Die Wêreldbank het 'n derde element ingelei tot die bevolking-voedselproduksie-debat, naamlik die globale beskikbaarheid van voedsel. Die hoofkwessie is nie die wêreldwye beskikbaarheid van voedsel nie, maar die kapasiteit van lande, groepe en individue om genoeg voedsel te bekom om in eie behoeftes te voorsien (Devereux 1993: 63). Die Wêreldbank se 1986-verslag oor armoede en honger (World Bank 1986: 1) handhaaf hierdie klemverskuiwing en fokus op die belangrikheid van koopkrag eerder as op die verband tussen bevolkingsgroei en voedselvoorrade soos volg:

> The world has ample food. The growth of global food production has been faster than the unprecedented population growth of the past forty years .... Enough food is available so that countries that do not produce all the food they want can import it if they can afford to. Yet many poor countries and hundreds of millions of poor people do not share in this abundance. They suffer from a lack of food security, caused mainly by a lack of purchasing power.

Op globale vlak moet Malthusiaanse voorspellings verwerp word soos dit duidelik weerlê is deur die geskiedenis. Daar is geen globale tekort aan voedsel nie. Dit blyk ook nie 'n probleem te wees in die voorsienbare toekoms nie. Die sienswyse dat demografiese dinamika geen impak het op ekonomiese groei of per capita voedselverbruik, kan egter nie summier aanvaar word nie. Demografiese argumente moet beskou word in terme van bevolkingsdigtheid en -groeikoers. Hoë bevolkingsdigtheid in landelike gebiede bevorder infrastruktuurontwikkeling (Boserup-effek) en is daarom voordelig tensy dit lei tot omgewingsagteruitgang en die bedreiging van 'n gemeenskap se voortbestaan. Snelle bevolkingsgroeikoerse kan verder huishoudelike voedselsekuriteit ondermyn deur hoë afhanklikheidskoerse en onderverdeling van grondeenhede. Hoë bevolkingsgroeikoerse reproduseer effektief die omstandighede van armoede en kwesbaarheid, terwyl lae bevolkingsdigtheid onekonomies is vir investering in onder andere infrastruktuur en markontwikkeling wat nodig is vir verhoogde lewenstandaarde. Die sleutelkwessie is dat snelle bevolkingsgroei en hongersnood meer direk verbind is tot hul gemeenskaplike oorsake, naamlik armoede en kwesbaarheid, as tot mekaar. Armoede en kwesbaarheid is die werklike oorsake. Pogings om hongersnood te stuit deur bevolkingsgroei te beheer, spreek slegs 'n ander simptoom

van dieselfde probleem aan. Enige ernstige poging om 'n gemeenskap se kwesbaarheid te verlaag, vereis hervormings van die sosiale, ekonomiese en politieke strukture wat armoede en ongelykheid genereer. Die antwoord op oorbevolking is nie geboortebeperking nie, maar selfversorging. Verder moet geboortebeperking verbind word met sosiale regverdigheid en menslike ontwikkeling. Geboortebeperkingsprogramme wat bekendgestel is in baie van die ontwikkelende lande, het nie honger verminder of bevolkingsgroeikoerse verlaag nie (Woube 1987: 32). Dit kan nie aanvaar word dat daar 'n vasgestelde hoeveelheid voedsel is en dat daar met meer mense noodwendig minder kos per persoon sal wees nie. Met elke nuwe mond om te voed, is daar 'n nuwe paar hande om te produseer (Kent 1984: 75 & 76).

2.5.2 Aanvraagteorieë

Die hongersnood van die 1970s het 'n toenemende ontevredenheid gebring met verduidelikings van hongersnood in terme van aanbod (Buchanan-Smith & Davies 1995: 3). Die feit dat voedsel beskikbaar was op dorpsmarkte, terwyl inwoners van dieselfde dorpe honger gely het, het gelei tot die erkenning dat *armoede*, as oorsaak van hongersnood, ewe belangrik is as *voedseltekorte*. Dit het aanleiding gegee tot die aanvraagteorieë van hongersnood wat fokus op die funksionering van markte gedurende voedselkrisisse en wat gekategoriseer word as Sen se "entitlement approach" (aanspraakbenadering) en markmislukking waarvan daar twee variasies is, naamlik (1) spekulasie en opgaring, en (2) gefragmenteerde markte.

2.5.2.1 Aanspraakbenadering

> Starvation is the characteristic of some people not *having* enough food to eat. It is not the characteristic of there *being* not enough food to eat. While the latter can be the cause of the former, it is but one of many *possible* causes.
>
> (Amartye Sen 1981: 1)

Alhoewel verskeie teoretici die verhouding tussen armoede en kwesbaarheid vir hongersnood erken het voor die publikasie van Sen se "Poverty and famines" in 1981, het Sen se boek die fokus van hongersnoodanalise verskuif vanaf aanbodteorieë na aanvraagverduidelikings, en sodoende 'n belangrike bydrae gemaak tot die daarstelling van 'n omvattende alternatiewe teorie. Sen (1981) demonstreer dat hongersnood kan en wel plaasvind met voldoende voedsel in 'n streek of land omdat mense differensiële toegang tot voedsel het. Individuele of huishoudelike kwesbaarheid vir

hongersnood hang af van mense se unieke *aanspraak op voedsel* (Chambers 1997: 18; Devereux 1993: 66; De Waal 1997: 22; Sen 1981: 1; Watts 1991: 42). Sen (1981: 1) se essensiële vertrekpunt is die onderskeiding wat hy maak tussen globale beskikbaarheid van voedsel (aanbod) en 'n individu se toegang tot of eienaarskap van voedsel (Ali 1994: 49; Buchanan-Smith & Davies 1995: 3; Keen 1994: 4). Soos wat honger kan volhard en selfs verhoog in 'n land waar ekonomiese groei plaasvind, net so kan hongersnood plaasvind selfs al was daar geen daling in die beskikbare voedselvoorrade nie (De Waal 1997: 22). Sen (1981: 58, 88-89, 138) het bevind dat daar in 'n hele aantal van die groot hongersnode (Bengaalse hongersnood van 1943, Bangladesh-hongersnood van 1974; en die Ethiopiese hongersnood van 1972-74) geen betekenisvolle daling in die voorraad van voedselgrane was nie. Akute honger is nie veroorsaak deur 'n skerp daling in produksie nie, maar deur 'n snelle verandering in die verspreiding van inkomste. Die oorsaak van honger is 'n tekort aan inkomste eerder as 'n algehele voedseltekort, en sommige huishoudings het 'n baie groter tekort aan inkomste as ander (Chambers 1994: 62; Griffin 1987: 24).

Aansprake hang af van die politieke, ekonomiese en sosiale omstandighede in die samelewing, sowel as die posisie van die individu binne hierdie samelewing (Geier 1995: 14-15). 'n Persoon sal honger ly as sy/haar aanspraak hom/haar nie in staat stel om voedsel te bekom nie, selfs al is daar genoeg voedsel in die samelewing in terme van per capita voorsiening. Sen (1981: 2) identifiseer die volgende vier kategorieë van aanspraakverhoudings in 'n private eienaarskap-markekonomie:

- *Trade-based entitlement.* One is entitled to own what one obtains by trading something one owns with a willing party (or with a willing set of parties).
- *Production-based entitlement.* One is entitled to own what one produces by using one's own resources, or resources hired from willing parties meeting the agreed conditions of trade.
- *Own-labor entitlement.* One is entitled to one's own labor power, and thus to the trade-based and production-based entitlements related to one's labor power.
- *Inheritance and transfer entitlement.* One is entitled to own what is willingly given to one by another who legitimately owns it, possibly to take effect after the latter's death (if so specified by the owner).

Vanuit bogenoemde blyk dit dat aansprake twee aspekte of komponente het, naamlik dit wat deur 'n persoon besit word (endowment), en die moontlikhede vir ruiltransaksies waarvolgens 'n deel van die besittings geruil kan word vir ander kommoditeite en dienste (Devereux 1993: 67; Geier

1995: 15; Watts 1991: 42). In 'n markekonomie kan mense dit wat hul besit, ruil vir ander kommoditeite. Dit kan gedoen word deur handel, produksie of 'n kombinasie van die twee. Die reeks alternatiewe bondels (bundles) kommoditeite wat hul kan bekom in ruil vir wat hul besit word genoem die ruilaanspraak (exchange entitlement) (Ali 1994: 49; Buchanan-Smith & Davies 1995: 3; Griffin 1987: 21; Sen 1981: 3). Sen (1981: 3 & 4) beskryf dit soos volg:

> The 'exchange entitlement mapping' is the relation that specifies the set of exchange entitlements for each ownership bundle. This relation - E-mapping for brevity - defines the possibilities that would be open to an individual corresponding to each ownership situation. A person will be exposed to starvation if, for the ownership that he or she actually has, the exchange entitlement set does not contain any feasible bundle including enough food .... A person's ability to avoid starvation will depend both on his ownership and on the exchange entitlement mapping that he faces.

Na aanleiding van Sen se debat het die internasionale organisasies se konsepsie van voedselsekuriteit 'n betekenisvolle verandering ondergaan in die middel 1980s (Bernstein 1994: 3). Deur die ontleding van die oorsake van hongersnood het Sen (1981) getoon dat 'n voldoende voorraad voedsel per capita, hoewel noodsaaklik, nie genoeg is om voedselonsekerheid of hongersnood uit te skakel nie. Die fundamentele oorsaak van honger is die armoede van spesifieke groepe mense en nie die algemene tekort aan voedsel nie (Sen 1981: 7 & 8). Die armes word van die res onderskei deur hul gebrek aan koopkrag of effektiewe aanvraag wat hul verhoed om genoeg te bekom om te eet. Die kern van die probleem is die verhouding van arm mense tot voedsel en nie die hoeveelheid voedsel nie (Sen 1981: 45). Hierdie verhouding word bepaal deur dit wat Sen (1981) noem *aanspraaksisteme*[3]. Dit is die stel verhoudings wat in 'n samelewing se wette, gewoontes en konvensies saamgevat is en die vermoë van mense bepaal om voldoende toegang tot voedsel te verkry (Griffin 1987: 20 & 21). Sen (Devereux 1993: 67-68) som dit soos volg op:

> A person is reduced to starvation if some change either in his endowment (e.g., alienation of land, or loss of labour power due to ill health), or in his exchange entitlement mapping (e.g., fall in wages, rise in food prices, loss of employment, drop in the price of the good he buys and sells), makes it no longer possible for him to acquire any commodity bundle with enough food.

Die oplossing vir honger behoort as vertrekpunt te hê die aansprake van mense op voedsel in die spesifieke sosiale konteks waarin hul leef (Kutzner 1991: 22). Volgens Geier (1995: 16) het Sen se benadering 'n belangrike bydrae gemaak tot die heroriëntasie van die internasionale debat. Die belangrikste kenmerk van Sen se benadering is dat dit die aandag wegneem van konvensionele

analises van voedselkrisisse in terme van aanbod en die aandag vestig op 'n ontleding van die mislukking in aanvraag (Geier 1995: 15-16). Sen (Devereux 1993: 69) stel dit soos volg:

> A major failing of traditional development economies has been its tendency to concentrate on supply of goods rather than on ownership and entitlement. The focus on growth is only one reflection of this. Extreme concentration on the ratio of food supply to population is another example of the same defective vision.

Die punt wat gemaak word is dat veralgemenings, wat gebaseer is op byvoorbeeld globale voedselbeskikbaarheid per capita, foutiewelik impliseer dat daar 'n totale gelyke verspreiding van voedsel is. Dit is in kontras met FAD-teorieë wat fokus op die ratio tussen mense en voedselvoorrade. Hongersnood het selde dieselfde effek op al die sosio-ekonomiese groepe van 'n bevolking. Selfs in die geval van voedselblokkades waar voedselvoorrade weggehou word van 'n hele streek, oorleef die rykes langer en geriefliker as die armes, vanweë die ongelykhede in hul onderskeie aansprake (Devereux 1993: 69). Net soos wat honger kan voorkom en selfs verhoog in 'n land waarin groei plaasvind, net so kan hongersnood plaasvind, selfs al was daar geen daling in voedselvoorrade nie. Die oorsaak van honger is 'n tekort aan inkomste eerder as 'n tekort aan voedsel op globale vlak (Griffin 1987: 24).

'n Tweede sterkpunt van Sen se benadering is dat dit fokus op die toegang tot voedsel van individue of groepe in 'n samelewing. Sen (1982: 452) stel dit soos volg:

> Rather than concentrating on the crude variable of food output per head, which is just one influence among many affecting the entitlement of different groups to food, the focus of analysis has to be on the ownership patterns of different classes and occupation groups and on the exchange possibilities - through production and trade - that these groups face. The forces leading to famines affect different occupation groups differently, and famine analysis has to be sensitive to these differences rather than submerging all this in an allegedly homogeneous story of aggregate food supply per head affecting everyone's food consumption.

Die uitstaande teoretiese bydrae van Sen se benadering is die vervanging van vorige dominante FAD-benaderings wat gewoonlik misleidend is (sien afdeling 2.5.1). Op beleidsvlak bied Sen se benadering 'n analitiese raamwerk vir 'n meer effektiewe voorspelling en voorkoming van hongersnoodsituasies en gevolglik doeltreffender hulpverlening. Sen (Devereux 1993: 72) stel dit soos volg:

> The most important denial made by the entitlement approach is, therefore, of simple analysis in terms of 'too many people, too little food' .... The entitlement approach suggests concentration on such policy variables as social security, employment guarantees, terms of trade between non-food and food (especially between labour power

> and food), and the totality of rights that govern people's economic life. Policies both of long-run nutritional improvements as well as of short-term famine avoidance and relief have to take note of these different influences on food deprivation. A focus on the ratio of food supply to population hides more than it reveals, and this has persistently deranged public policy over the centuries.

Ten spyte van die benadering se onmiddellike en wydverspreide aanvaarding in die vroeë 1980s as die nuwe dominante teoretiese benadering tot die ontleding van hongersnood, is verskeie voorbehoude oor die benadering uitgespreek. Inisiële akademiese reaksie op "Poverty and famines" wissel van ekstase tot die totale verwerping daarvan. Só byvoorbeeld bevraagteken Brett-Crowther (1983: 95) die publikasie se praktiese waarde en akademiese geldigheid, en kom tot die gevolgtrekking dat Sen 'n essay geproduseer het wat nie een lewe sal red nie. Geldige beperkinge is egter in die benadering geïdentifiseer. Sen (1981: 48-50) self identifiseer vier waarvan nie een egter, volgens hom, die basiese teorie ernstig uitdaag nie. Devereux (1993: 185) wys daarop dat hoewel die benadering die belangrikste konseptuele vordering in die teoretisering van hongersnood bied sedert Malthus, dit uitgebrei kan word om byvoorbeeld die aspek van intra-huishoudelike verspreiding van voedsel in te sluit. Intra-huishoudelike verspreiding word duidelik nie bepaal deur enige van die aanspraakbasisse nie. Kinders het byvoorbeeld geen wettige aanspraak op voedsel nie; gevolglik moet die idee van afhanklikheidsaanspraak ook aandag geniet[4]. Verdere kritiek is dat dit fokus op onmiddellike oorsake van hongersnood (byvoorbeeld markpryse en inkomste) en nie die onderliggende oorsake aanspreek nie, soos byvoorbeeld hoe aansprake genereer word en waarom sommige mense kwesbaar is vir die ineenstorting van aansprake en ander nie. 'n Meer fundamentele kritiek op die benadering hou verband met die feit dat dit swaar fokus op voedseldeprivasie en aanvaar dat sterftes, as gevolg van hongersnood, veroorsaak word deur verhongering. Devereux (1993: 185) stel dit soos volg:

> This 'food first' bias leads Sen to write about people being 'plunged into starvation' when their entitlements collapse. Starvation is a long and painful process, not a sudden event like, say, a heart attack. Also, famine coping strategies include 'choosing hunger' in order to avoid destitution - rationing consumption rather than liquidating assets to maintain food intakes, as Sen implies. Finally, in many contemporary African famines, death may be better explained by health crises (in relief camps or among refugee populations) than by starvation.

Die benadering word ook gekritiseer as "ahistorical, apolitical, economic and static" (Devereux 1993: 82). Dit word deur sommiges beskou as te vaag en te breed vir praktiese toepassing, en

deur ander as te beperk - 'n elegante, akademiese wyse om te sê dat mense honger ly omdat hulle nie kan bekostig om te eet nie (Devereux 1993: 82). Ongeag bogenoemde kritiek, is daar egter geen twyfel dat Sen se benadering die ontleding van hongersnood gedurende die 1980s gerevolusioneer het nie. Sen het die fokus verskuif vanaf voedselproduksie en bevolkingsgetalle na voedselverspreiding, en het huishoudelike koopkrag as die middelpunt geplaas. Die verandering wat gevolg het op die aanspraakbenadering is gedokumenteer in 1986 deur die Wêreldbank se publikasie "Poverty and hunger" wat 'n deurbraak was in die internasionale debat. Hierdie publikasie het beklemtoon dat honderde miljoene arm mense honger ly as gevolg van 'n gebrek aan voedselsekuriteit wat hoofsaaklik veroorsaak word deur 'n gebrek aan koopkrag (Geier 1995: 17). Die gevolg van hierdie publikasie was dat selfs organisasies soos die FAO, wat tradisioneel voedselsekuriteit gelyk gestel het aan die voedselaanbod, gedwing was om hul benadering aan te pas en nie net kennis te neem van 'n voldoende en stabiele voedselaanbod nie, maar ook van die toegang tot voedsel (Geier 1995: 19). Alhoewel die meeste organisasies hul eie definisie van voedselsekuriteit het, word dit nou universeel aanvaar (ten minste in teorie) dat analise moet begin by die toegang van individue of huishoudings tot die voedsel wat hul benodig. Daar word saamgestem dat binnelandse voedselvoorrade nie geskik is as indikator van voedselsekuriteit nie. Voedselsekuriteitsbeleid moet aspekte van produksie, bemarking, toegang en verbruik insluit met die fokus op alle vlakke (huishoudelik, sub-nasionaal en nasionaal) (Geier 1995: 19).

2.5.2.2 Markmislukking

In hierdie teorie word markte geblameer as oorsaak van hongersnood deur sowel diegene wat aanbodteorieë ondersteun en diegene wat glo dat hongersnood primêr 'n probleem van armoede of mislukking in aanvraag is (Devereux 1993: 86). Dit hou direk verband met die verhouding tussen hongersnoodslagoffers en hul plaaslike markte. Die mees direkte verhouding tussen markte en hongersnood is die feit dat die armes se afhanklikheid van markte hul blootstel aan skerp negatiewe markprysfluktuasies wat hongersnood kan veroorsaak. Wat hier van kritiese belang is, is die waarde van armes se bronne op die mark. Gedurende voedseltekorte bevind sekere groepe mense, wat normaalweg daarin slaag om in hul voedselbehoeftes te voorsien, hul in 'n posisie wat dit vir hul onmootlik maak om genoeg voedsel te bekom (Ali & Pitkin 1991: 3; Devereux 1993: 88).

In die bydrae van markte tot hongersnood moet daar onderskei word tussen trekmislukking (pull failure) en responsmislukking (response failure). Eersgenoemde word veroorsaak deur armoede en kan daarom verduidelik word in terme van die gebrek aan of ineenstorting van ruilaansprake (exchange entitlements) op voedsel (Devereux 1993: 185-186). Dit vind plaas as sekere groepe mense nie die nodige koopkrag het om genoeg voedsel te koop nie (Devereux 1993: 87). Responsmislukking vind plaas wanneer markte misluk om in 'n effektiewe aanvraag te voorsien en dit word beskou as markmislukking (Devereux 1993: 186). In 'n goed funksionerende mark vind aanvraag deur verbruikers en aanbod deur markte effektief en gelyktydig plaas. Ten spyte van suksesse wat in die voorkoming van hongersnood plaasgevind het deur internasionale samewerking sedert die groot wêreldkrisis van 1972 tot 1974, bly die probleem van die wêreld se kroniese honger mense baie dieselfde as wat Boyd-Orr dit voor 1950 beskryf het, en soos Susan George dit in die negentigerjare beskryf (Kutzner 1991: 22):

> [T]hose 15 million children and those 800 million "absolute poor" are of precious little interest to a world system that regards food not as a basic human right but as a commodity to be bought and sold. People who are unable to become Consumers with a capital "C" have no influence whatever on a system that is programmed to understand the language of money.

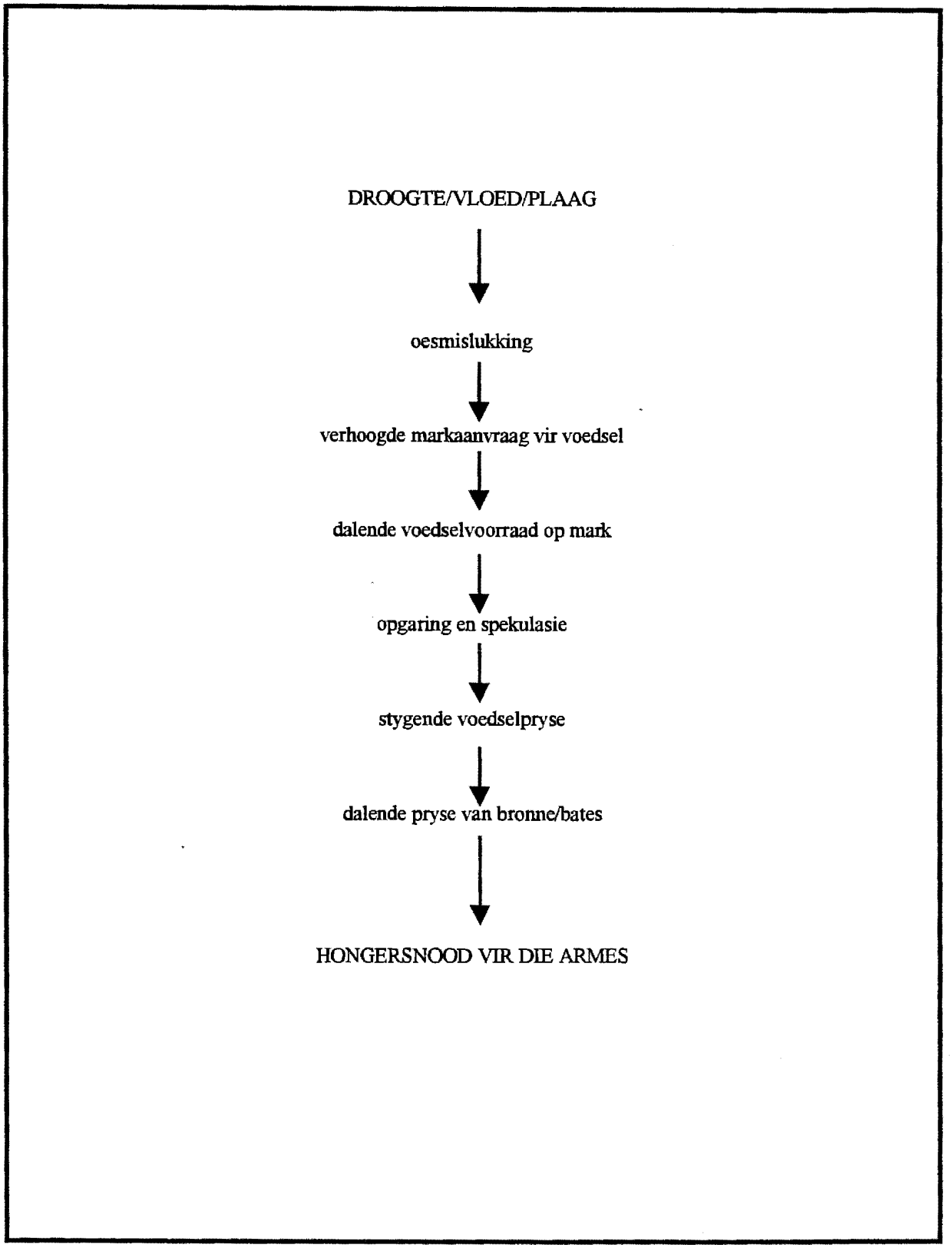
Een van die moeilikste en mees komplekse realiteite van die wêreldvoedselprobleem is dat die marksisteem nie voedsel effektief versprei volgens behoefte nie. Ontleders van wêreldhonger, ongeag van watter ideologiese veld, besef dat kroniese honger en hongersnood nie verduidelik kan word in terme van 'n gebrek aan genoeg voedsel op globale vlak nie. Mense ly honger omdat hulle nie die voedsel kan bekom wat beskikbaar is nie (Kutzner 1991: 18-19). Die ekonomiese wette van aanbod en aanvraag, wat die beweging van voedsel en ander kommoditeite op die globale mark beheer, impliseer 'n aanvraag in 'n spesifieke sin, naamlik die aanvraag deur 'n verbruiker wat nie slegs iets wil koop nie, maar wat ook daarvoor kan betaal (Kutzner 1991: 19-20). Sodanige aanvraag word beskou as effektiewe aanvraag. Die globale mark word gekenmerk deur sosiale en ekonomiese ongelykhede, die ongebalanseerde gebruik van bronne wat langtermynvoordele opoffer vir onmiddellike wins, en manipulasie van verbruikerskeuse ten gunste van ongesonde en onekonomiese produkte (Kutzner 1991: 20-21). Ten spyte egter van hierdie tekortkominge is daar geen ander effektiewe wyse om voedsel te verkry van produsente en aan verbruikers te voorsien op 'n globale skaal as 'n marksisteem, wat tot 'n groot mate deur aanbod en ekonomiese aanvraag gedryf word nie. Meer voedsel is nou beskikbaar aan meer mense op die planeet as in enige vorige periode danksy gedeeltelik die globale voedselhandel. As ongeveer 10 tot 15 persent van die

wêreld se bevolking honger ly, dan beteken dit dat 85 tot 90 persent mense genoeg voedsel tot hul beskikking het. In die algemeen beteken dit dus dat 'n markekonomie in 'n interafhanklike wêreld redelik goed funksioneer as dit in die behoeftes van 85 tot 90 persent van die mensdom kan voorsien (Kutzner 1991: 21).

Kent (1984: 79) is van mening dat ongelykhede primêr die gevolg is van die normale werking van die ekonomiese sisteem. Dit verhoog die rykdom en mag van sommiges, terwyl dit die rykdom en mag van ander verminder. Kent (1984) stem saam met Lappé en Collins, skrywers van "Food first", wat argumenteer dat honger en armoede primêr die gevolg is van die konsentrasie van mag oor bronne in slegs 'n paar hande. Maar waarom bestaan hierdie konsentrasie van mag en beheer? Volgens Kent (1984: 78) is dit die ordinêre, normale funksionering van die heersende marksisteem wat lei tot armoede, en dus wydverspreide wanvoeding en honger. Die wyse waarop die marksisteem mag konsentreer in die hande van sommiges en ander weer verarm is baie eenvoudig. Die elementêre transaksie van die marksisteem is gebaseer op die bedingingsmag van mense. Sommige mense (of maatskappye of lande) is sterker as ander en het dus beter en meer opsies. Diegene met groter onderhandelingsmag neig om meer te kry uit elke transaksie as diegene met minder mag. Sterker partye sal dus met herhaalde transaksies sistematies hul voordele oor swakker partye vergroot oor tyd heen (Kent 1984: 79).

Volgens Strachey (Kent 1984: 80) is daar 'n oorheersende tendens in vrye handel vir die vergroting van die gaping tussen ryk en arm lande. Die marksisteem, selfs al word die meeste van die tekortkominge uitgeskakel, blyk nie in staat te wees om die probleem van wêreldhonger in die aangesig van massa-armoede op te los nie (King 1989: 11). Sien figuur 2.2 vir die patroon van gebeure wat tot gevolg het dat mense uit die mark geprys word gedurende voedseltekorte soos voorgestel word deur Devereux (1993: 89). Om hongerprobleme (of hul nou ontstaan as gevolg van 'n kroniese armoedeprobleem of die gevolg is van akute korttermynskokke op die voedselsisteem) uit te wis, hang af van die vermoë om voedsel te versprei. Dit is dus krities om die kapasiteit, effektiwiteit en elastisiteit van die interne voedselverspreidingspyplyn, wat voorrade verbind met verbuikersvereistes, te verhoog (Donaldson 1986: 122).

Figuur 2.2 Patroon van gebeure wat mense uit die mark prys



(Devereux 1993: 89)

2.5.2.2.1 Spekulasie en opgaring

> In virtually every recorded famine, precautionary and speculative withholding of stocks has been blamed for magnifying food supply problems.
>
> (Devereux 1993: 91)

Opgaring van markvoorrade word deur sommige beskou as 'n vorm van markmislukking, terwyl ander dit as 'n normale markfunksie van intertemporele arbitrasie beskou (Devereux 1993: 91). Diegene wat opgaring kritiseer (weens voorsorgtreffende of spekulatiewe redes) is van mening dat dit kunsmatige tekortkominge en verhoogde pryse tot gevolg het. Devereux (1993: 186) stel dit soos volg:

> The 'temporal arbitrage' argument, that hoarding smooths out future shortages and dampens price rises, does not hold where a minority of traders can withhold food to drive prices up excessively, or where exaggerated fears of future shortages result in panic hoarding beyond what is justified in reality.

In kontras hiermee, is die neo-klassieke ekonome van mening dat opgaring 'n krisis in voedselvoorrade suksesvol kan teenwerk of versag deur dit akkuraat te antisipeer. Spekulasie moet gesien word as 'n rasionele en wenslike respons op tekens van dalende/stygende aanbod en aanvraag. Hierdie uitgangspunt vereis egter betroubare feite en inligting om besluite op te baseer. Onakkurate inligting - in die vorm van onrealistiese verwagtings van toekomstige voedseltekorte - kan veroorsaak dat markhandelaars oorreageer op die aanvraag- en aanbodtekens. Dit het die onwenslike effek om die werklike probleem te vererger en "a minor production shortfall becomes a major reduction in marketed supplies, and a fairly small price rise is magnified out of all proportion" (Devereux 1993: 92). Die dramatiese vermindering van voedselvoorrade veroorsaak prysstygings wat direk bydra tot die scenario dat 'n algemene voedseltekort omsit in 'n hongersnood vir die armes (Devereux 1993: 92). Die weerhouding van voedsel van die mark gee aanleiding tot prysstygings. Groot boere weerhou hul surplusse van die mark vir spekulasiedoeleindes met die hoop op verdere prysverhogings, terwyl kleinboere hul voedsel stoor as 'n voorsorgmaatreël teen spiraalvormige markpryse. Hierdie spesiale kenmerk van voedsel, wat 'n bose spiraal van dalende aanbod en stygende pryse veroorsaak, ontstaan uit voedsel se tweeledige rol as sowel 'n bron van inkomste as 'n bron van verbruik (Devereux 1993: 94).

2.5.2.2.2 Gefragmenteerde markte

Gefragmenteerde en geïsoleerde markte bepaal die ruimtelike funksionering van markte en die verspreiding van voedselvoorrade (Devereux 1993: 94). Dramatiese stygings in plaaslike voedselpryse reflekteer markfragmentasie en is simptomaties van voedseltekorte. As markte ten volle geïntegreer is en goed funksioneer, kan voedselvoorrade ingebring word vanaf markte in surplusgebiede met min effek op pryse of verbruik in beide gebiede. Die mate waartoe regionale voedseltekorte omsit in plaaslike voedselprysstygings hang af van die graad van integrasie (Devereux 1993: 94 & 95). Twee aspekte is hier van belang, naamlik vervoer- en kommunikasienetwerke en ruimtelike prysdifferensiale. Beide kan bydra tot die voorkoms van hongersnood en daar word algemeen aanvaar dat die voorkoms en erns van hongersnood direk verband hou met die vlak van ontwikkeling van vervoer- en kommunikasienetwerke.

Dando (1980: 101-102) beklemtoon dat ontwikkelings in moderne vervoer bydra tot die verlaging van hongersnoodsterftes. Internasionale handel verminder die ruimtelike beperkings op voedselvoorsiening in geïsoleerde gebiede. Die argument dat tekortkominge in infrastruktuur hongersnood kan vererger, word ondersteun deur die probleme wat ervaar word ten opsigte van hongersnoodhulpleniging in Afrika waar slagoffers van droogte of oesmislukkings dikwels woonagtig is in geïsoleerde en ontoeganklike gebiede. Lae bevolkingsdigtheid beteken dat daar beperkte ruimte is vir ekonomieë van skaal in die voorsiening van infrastruktuur (vergelyk Boserup-effek in afdeling 2.5.1.2). Ethiopië is 'n voorbeeld waar swak infrastruktuur en gefragmenteerde markte bydra tot die algemene kwesbaarheid van die plaaslike bevolking vir hongersnood (Devereux 1993: 95). Griffin en Hay (1985: 46-49) identifiseer graanprysvariëteit oor tyd en tussen dorpe as getuienis van gefragmenteerde markte en gebrekkige infrastruktuur in Ethiopië. Die beperkte vloei van graan is as gevolg van die toestand van paaie en beperkte toegang tot landelike gebiede.

Seaman en Holt (Devereux 1993: 97) ondersteun markfragmentasie as 'n teorie van hongersnood en verduidelik die skynbaar paradoksale prysrimpelingshipotese (price ripple hypothesis) soos volg (Devereux 1993: 186):

> ... that food prices rise in waves spreading outwards from a famine epicentre, as people migrate to better supplied markets when traders fail to bring food to the villages. Since prices do rise, this suggests that trade fails not because peasants are destitute, but because of various 'transactions costs' - high transport costs, the difficulty of reorientating trading

> routes, and the limited, temporary demand in villages as compared to the larger, permanent markets in cities.

Cutler (1984: 50) beskou massamigrasie as 'n aanduiding van 'n krisis gedurende 'n hongersnoodsituasie, en beskryf hoe golwe van migrasie gereflekteer word in golwe van stygende voedselpryse in 'n hongersnoodgebied. Soos wat die voedselkrisis vergroot en groot hoeveelhede mense migreer vanaf die hongersnoodstreek, begin voedselpryse styg in die periferie in reaksie op verhoogde globale effektiewe aanvraag en verlaagde voorrade soos wat die bevolking toeneem in die periferale gebiede. Hierdie waarneming kontrasteer die neo-klassieke ekonome se aanname dat markfunksionering verseker dat voedselvoorrade sal beweeg in respons op prystekens vanaf gebiede met 'n ooraanbod na gebiede met 'n surplusaanvraag totdat 'n enkele prysekwilibrium bereik is. Die prysrimpelingshipotese reflekteer die realiteit van markfragmentasie en mislukking van markte om in behoeftes van mense te voorsien ten spyte van voldoende aanvraag en koopkrag (Devereux 1993: 97). As mense moet migreer om voedsel te verkry, het die mark misluk om effektief te funksioneer.

Markafhanklikheid stel arm en kwesbare verbruikers bloot aan die gevaar van hongersnood wat deur skerp negatiewe prysfluktuasies veroorsaak word (Kent 1984: 79). Verhoogde voedselpryse en die ineenstorting van bate-inkomste kan 'n matige voorraaddaling omsit in 'n kritieke aanvraagineenstorting van kwesbare groepe (Devereux 1993: 99). Markintegrasie spreek hierdie kwesbaarheid aan deur die verlaging van prysverskille tussen markte. Hoe meer geïsoleerd en gefragmenteerd markte is, hoe groter is die aansporing aan handelaars en produsente om voedsel op te gaar; en hoe groter is die kans dat daardie markte, wat wel bestaan, heeltemal misluk gedurende 'n plaaslike voedseltekort (Devereux 1993: 99). Markte speel 'n belangrike rol in die lewe van selfvoorsienende peasantprodusente in terme van oesmislukking en voedseltekorte. Die mate waartoe markmislukking verantwoordelik gehou moet word vir hongersnood is 'n funksie van die omvang waartoe mense op markte staatmaak vir hul oorlewing.

2.5.3 Politieke ekonomiese verduidelikings

Die FAD- en ekonomiese verduidelikings, soos hierbo bespreek, word beskou as die teorieë van hongersnood. Daar word egter ook 'n aantal minder gespesifiseerde hipoteses aangebied wat

gekategoriseer kan word as die *politieke ekonomie van hongersnood*. Dit kan verdeel word in vyf kategorieë, naamlik natuurlike hulpbronne, ontwikkeling, regeringsbeleid, oorlog en internasionale verhoudings. In die bespreking wat volg sal daar 'n kort oorsig van elkeen gegee word.

2.5.3.1 Bestuur van natuurlike hulpbronne

Die voorkoms van hongersnood in Afrika is nou verwant aan die kwesbaarheid van die natuurlike omgewing. Die verskil in beklemtoning tussen hierdie aspek en die teorie van klimaat (sien afdeling 2.5.1.1) is dat laasgenoemde fokus op gebeure (veral droogtes) wat plaasvind, terwyl hier gefokus word op langtermynprosesse (soos gronderosie) wat verband hou met die bestuur en degradasie van natuurlike hulpbronne (Devereux 1993: 103). Skrywers wat hongersnood toeskryf aan die agteruitgang van natuurlike hulpbronne identifiseer verskillende oorsaaklike prosesse vir dieselfde verskynsel (Devereux 1993: 187).

Daar is hoofsaaklik drie breë kategorieë wat verband hou met die argument dat die agteruitgang van natuurlike hulpbronne kwesbaarheid vir hongersnood verhoog. Die eerste groep is van mening dat hongersnood veroorsaak word deur natuurlike prosesse soos byvoorbeeld veranderde klimaatsomstandighede, woestynvorming en gronderosie wat aanleiding gee tot die natuurlike agteruitgang van die grond en gevolglik landbouproduksie ondermyn en voedseltekorte tot gevolg het (Devereux 1993: 103 & 187). Hierdie uitgangspunt word egter sterk gekritiseer deur diegene wat van mening is dat gronddegradasie nie spontaan en onafhanklik geskied van menslike aksie nie. Daar word aangevoer dat die intensiewe gebruik van kwesbare ekologiese bronne en grond tot gevolg het dat bewerkbare grond omsit in onvrugbare grond. Grove (Devereux 1993: 105) stel dit soos volg:

> Desertification or desert encroachment can result from a change in climate or from human action, and it is often difficult to distinguish between the two. This has commonly led to confusion and misconceptions. A temporary or long-continued deterioration of climate may accentuate the harmful consequences of human occupation of the land and *vice versa*. It has often been suggested that man's activities have resulted in climatic deterioration, but this is difficult to substantiate.

'n Tweede groep skryf die agteruitgang van natuurlike hulpbronne toe aan onkunde van die mense en die beperkte drakapasiteit van die grond. Hongersnoodslagoffers word geblameer vir oorbevolking en oorbeweiding wat aanleiding gee tot die vernietiging van grond en natuurlike

hulpbronne (vergelyk afdelings 4.2.1 & 4.2.2) (Devereux 1993: 106 & 187). Hierdie argument is in lyn met die Malthusiaanse teorie dat bevolkingsgetalle beskikbare grond en bronne oorskry en die oorsaak van hongersnood is (sien afdeling 2.5.1.2). Die derde groep skryf hongersnood toe aan die ooreksploitasie van natuurlike hulpbronne binne die konteks van kolonialisme en kapitalisme. Die kommersialisering van Afrikalandbou, aangemoedig deur die heffing van belastings en die bevordering van kontantgewasverbouing gedurende die koloniale era, het gelei tot die ooreksploitasie en wanbestuur van natuurlike bronne (Devereux 1993: 110 & 187). Die kruks van die argument word deur Blaikie (1985: 124) soos volg opgesom:

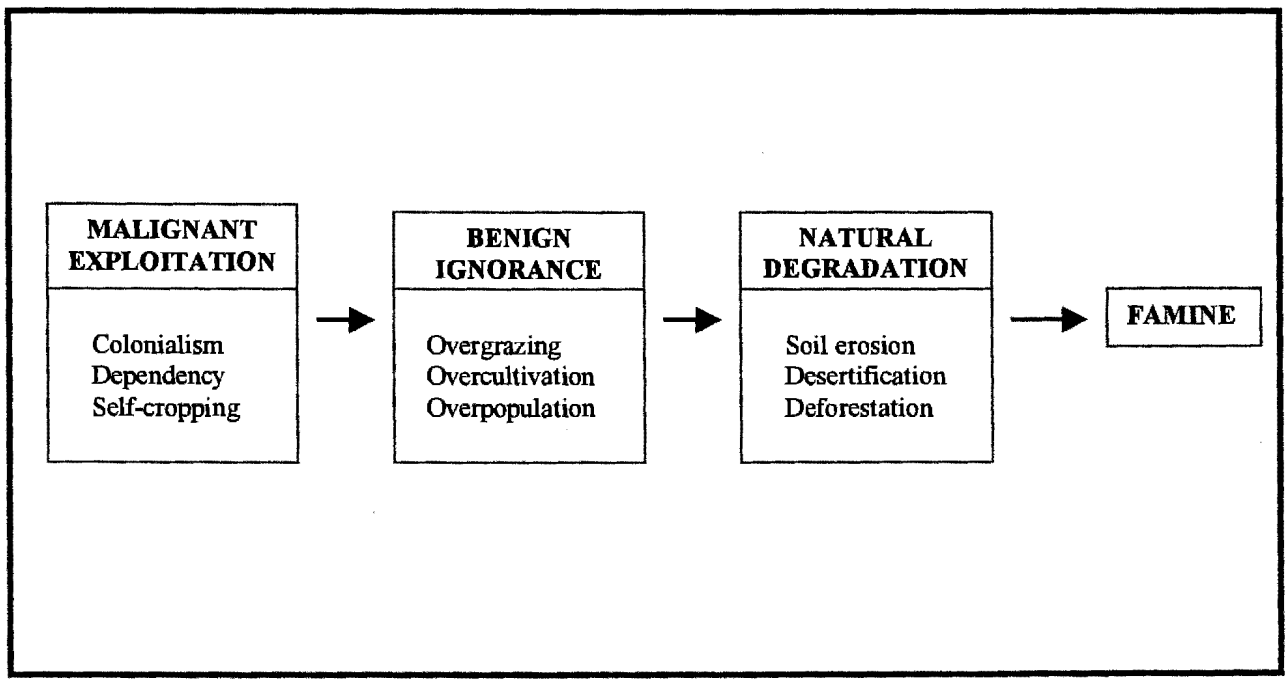
> ... soil degradation and erosion can be explained in terms of surplus extraction through the social relations of production and in the sphere of exchange. The essential connection is that, under certain circumstances, surpluses are extracted from cultivators who then in turn are forced to extract 'surpluses' (in this case energy) from the environment (stored-up fertility of the soil, forest resources, long-evolved and productive pastures, and so on), and this in time and under certain physical circumstances leads to degradation and/or erosion.

Argumente van hierdie aard is nou verwant aan die afhanklikheidsteorie en die ontwikkeling van onderontwikkeling. Lawrence (Devereux 1993: 112) is van mening dat daar 'n duidelike verband blyk te wees tussen die daling in ekologiese potensiaal en verlaagde voedselproduksievermoë van landelike gemeenskappe enersyds en die uitbreiding van landelike kapitalisme andersyds. Diegene wat die kwesbaarste is vir hongersnood, is ook die slagoffers van eksploitasie en/of marginalisering. Devereux (1993: 112) stel dit soos volg:

> This is not an argument which simple-mindedly translates the blame for such tendencies from 'natural causes' to 'capitalism', as though it were some abstract evil or spirit (sic). Rather it seeks to explain the widespread hunger in Africa, increased dependence of agricultural countries on food imports, and the rapid growth of the rural poor, in terms of a complex and interrelated array of forces that have changed both the *social system* - the mode of production and the whole superstructure built on it ... and *ecosystem*, the interrelationship between society and environment.

Sien figuur 2.3 vir 'n diagrammatiese voorstelling deur Devereux (1993: 113) van die drie benaderings ten opsigte van ekologiese agteruitgang en hongersnood.

Figuur 2.3 Ekologiese agteruitgang en hongersnood



(Devereux 1993: 113)

2.5.3.2 Ontwikkeling

Die idee dat ontwikkeling kwesbaarheid vir hongersnood kan verhoog blyk onversoenbaar te wees met die waarneming dat risiko vir hongersnood die laagste is in die ontwikkelde lande. Dit blyk egter duidelik uit die geskiedenis dat koloniale en post-koloniale ontwikkelingsprosesse en -programme misluk het om kwesbaarheid vir hongersnood in die grootste deel van sub-Sahara Afrika uit te skakel. Sommige skrywers is van mening dat kapitalistiese ontwikkeling die beste wyse is om hongersnood te oorkom, en dat dit slegs langer neem in Afrika as wat die geval was met Europa na die Tweede Wêreldoorlog, vanweë algemene armoede en/of gebrek aan politieke wil deur plaaslike regerings (Devereux 1993: 115 & 187). Ander is egter van mening dat Afrika kwesbaar is vir hongersnood vanweë ontoepaslike ontwikkelingstrategieë soos byvoorbeeld die nastrewing van ekonomiese groei deur industrialisasie en die verwaarlosing van landbou. Die siening word gehandhaaf dat kapitalisme mense marginaliseer ten einde hul meer effektief te eksploiteer. Devereux (1993: 187-188) beskryf die marginaliseringsproses soos volg:

> ... the fact that development creates winners and losers by generating wealth for some and impoverishment for others. While the winners accumulate land, assets and power, the losers (such as peasants and pastoralists) are pushed onto less productive land. During crises, they will be forced to transfer their meagre resources (labour power, land rights, assets) to the wealthy on unfavourable terms, so that polarization increases. If this view is accurate, the inequality is reinforced, not mitigated, by 'normal' development processes.

In die 1950s en 1960s het die internasionale debat oor voedselsekuriteit primêr gefokus op die oordrag van voedsel deur handel en hulp om enige voedseltekorte in ontwikkelende lande aan te vul. Ontwikkeling is gelykgestel aan industriële groei, ekonomiese en kapitalistiese ontwikkeling, en modernisering; en binnelandse landbou is gevolglik verwaarloos (sien afdeling 1.7) (Geier 1995: 9). Dit is in die vooruitsig gestel dat 'n ekonomiese groeiproses elkeen se lewenstandaard sal verhoog en sodoende die voorsiening van voedsel aan die hele bevolking sal verbeter; dus was dit nie nodig om 'n nasionale voedselsekuriteitsbeleid te formuleer nie. Die voedselprobleem is essensieel beskou in terme van voedselvoorsiening aan 'n groeiende stedelike bevolking. 'n Universele kenmerk van hierdie kapitalistiese ontwikkeling is die *kommoditisering* van landelike gemeenskappe (Geier 1995: 9). Hierdie proses word geassosieer met breë ekonomiese en politieke prosesse van strukturele transformasie waardeur selfstandige en kleinskaalse gemeenskappe geïnkorporeer word in kolonies en globale kapitalistiese ekonomieë (Devereux 1993: 117). Dit veroorsaak die ineenstorting van interne ondersteuningsisteme of *morele*

ekonomie. Devereux (1993: 188) beskryf dit soos volg:

> Capitalist development entails a disinteg[r]ation of reciprocity and co-operative insurance networks, and an integration into the market system. Where people used to help each other during subsistence crises, it is argued, now they try to profit from the distress of their neighbours. In Western societies, state-sponsored social security compensates for our limited sense of personal responsibility for the poor and hungry, but this 'safety net' has yet to be introduced into most famine-prone countries.

2.5.3.3 Regeringsbeleid

Dit blyk dat min sosiaal-wetenskaplikes bevolkingsgroei en klimaatsveranderinge die skuld gee vir dalende landbouproduktiwiteit of toenemende honger. Meer klem word geplaas op regeringsbeleid (Grigg 1993: 161). Regerings dra by tot hongersnood direk, deur ontoepaslike of doelbewuste skadelike beleid teenoor kwesbare groepe, of indirek, deur te misluk om in te meng om hongersnood te verhoed (Devereux 1993: 129). Regerings se bydrae tot hongersnood kan in vier kategorieë verdeel word.

Eerstens, ontoepaslike beleid waar 'n regering byvoorbeeld misluk om hongersnoodkwesbaarheid aan te spreek; 'n regering sekere groepe mense marginaliseer en verarm en hul kwesbaarheid verhoog vir byvoorbeeld droogte; stedelike bevoordeling (verwaarlosing van landbou ten gunste van industrie, burokrate en die militêre); vestiging van oneffektiewe of korrupte bemarkingsparastatale; vasstelling van lae produsentepryse; en verbod op vrye handel van voedsel (Devereux 1993: 129 & 188; Lipton 1977: 18-19). De Waal (1997: 32 & 33) wys daarop dat geen Afrikaregering na onafhanklikheid die uitwissing van hongersnood deel van hul politieke agenda gemaak het nie en dat baie lande selfs die sisteme, wat hul geërf het, ter bevordering van hongersnooduitwissing verwerp het. Tweedens, regerings se mislukking om institusioneel op te tree wat veroorsaak kan word deur (1) 'n gebrek aan inligting (geen vroeë waarskuwingsisteem van hongersnood nie); (2) gebrek aan bronne (geen buitelandse valuta vir voedselinvoere nie; geen voertuie om voedsel te versprei nie); (3) logistieke beperkinge (swak paaie en ontoeganklike dorpe); en (4) gevoellose verontagsaming/minagting (regerings is verleë oor hul mislukking om hongersnood te verhoed of oor hul politieke vyandigheid teenoor hongersnoodgemeenskappe) (Devereux 1993: 188). Hongersnood vind dus plaas vanweë 'n regering se onkunde, onvermoë of gevoelloosheid. Derdens, skadelike en/of kwaadwillige bedoelings/voornemings waar 'n regering doelbewus hongersnoodtoestande skep en dit gebruik as 'n meganisme van

onderdrukking en onderwerping (Devereux 1993: 130). 'n Voorbeeld hiervan is die Oekrainse hongersnood van 1933-34 wat beskou word as 'n doelbewuste oefening in politieke onderdrukking deur die wapen van massahongersnood (Devereux 1993: 188). Vierdens, hongersnood wat ontstaan as 'n neweproduk van regeringsaksies en -besluite (burgeroorlog wat hongersnoodtoestande bespoedig deur voedselproduksie en handel te ontwrig, en militêre uitgawes) (Devereux 1993: 130). 'n Voorbeeld hiervan is Mosambiek en Tsjad gedurende die 1980s. De Waal (1997: 49) is van mening dat regerings se misbruik van mag die belangrikste rede is vir die mislukking van hongersnoodvoorkoming.

Wetenskaplikes en ekonome speel 'n belangrike rol in die uitwissing van deprivasie, maar politiek bepaal uiteindelik of elkeen genoeg het om te eet (Schuyler 1980: 6). Die antwoord op wêreldhonger lê nie in produksie alleen opgesluit nie, alhoewel dit deel van die oplossing is. Ten spyte van rekordoeste in 1977, het mense nie meer geëet as in die hongersnoodjare van die laat 1960s nie. Die ware sleutel lê in die politiek. Schuyler (1980: 36) vra die volgende vrae: het nasionale leiers die politieke mag, die wil en die sofistikasie om die sterk druk, wat genereer word deur plaaslike elites en multinasionale korporasies om hulself te verryk, teen te staan? Kan hul landelike dienste goed genoeg organiseer om landbou die belang van die meerderheid te maak eerder as die domein van die enkeles? Kan hul inkomste herversprei sodat elkeen genoeg kwaliteit voedsel het om wanvoeding te vermy? Die belangrikste kwessie is of die politieke wil bestaan om gelykheid in ontwikkeling te verseker - om beide stedelike en landelike armes effektiewe deelnemers te maak aan die ontwikkelingsproses (Schuyler 1980: 37).

Dit is duidelik dat die uiteindelike oplossing daarin lê om aan mense met kroniese voedselonsekerheid van inkomstegeleenthede en voldoende voedselvoorrade (deur binnelandse produksie of invoere) te voorsien. Dit word nou algemeen erken dat die basiese oorsake van voedselonsekerheid in ontwikkelende lande slegs deur versnelde landboukundige groei en ontwikkeling opgelos kan word. Die landbousektor in hierdie lande speel só 'n groot en belangrike rol dat die verwaarlosing daarvan algehele ekonomiese ontwikkeling, en gepaardgaande werksgeleenthede, asook toegang tot voldoende voedsel van alle huishoudings, in gevaar stel. Beleid, wat die inkomste van die armes sal verhoog, moet hoë prioriteit geniet. In baie ontwikkelende lande sal ekonomiese groei alleen nie noodwendig kroniese voedselonsekerheid

uitskakel nie (Reutlinger 1987: 207).

2.5.3.4 Oorlog

Alhoewel die wêreld se voedingsituasie as 'n geheel verander het, is voedselkrisisse geensins iets van die verlede nie. Die oorsake het egter verander en natuurrampe is nie meer die grootste enkele oorsaak nie. Oorlog is die enkele mees betekenisvolle faktor wat die volharding van hongersnood in Afrika vandag verduidelik. Nie alleen het oorlog rampspoedige gevolge nie, maar dit is ook die hoofrede waarom hongersnood nie uitgewis kan word nie (Clay, Steingraber & Niggli 1988: 1 & 3; Von Bach 1996: 110). Volgens SARIPS (1998: iii & iv) is oorlog een van die grootste struikelblokke op die pad na menslike ontwikkeling in Suidelike Afrika en moet daar meer belê word in onderwys, gesondheid en behuising en baie minder in oorlogvoering. In 1998 was ten minste 50 persent van die lande in die SADC-streek direk betrokke in oorlog of konfliksituasies (SARIPS 1998: xvi). In kontras egter met die demografiese (Malthus), ekonomiese (aanspraak) en ander teorieë wat reeds bespreek is, bestaan daar nie 'n voltooide teorie wat oorlog met hongersnood verbind nie (Devereux 1993: 148). Die kombinasie van konflik, militêre beheer, militarisasie en politieke vlugtelinge skep kwesbaarheid vir hongersnood regdeur sub-Sahara Afrika. Ethiopië het byvoorbeeld in die 1980s die hoogste militêre uitgawe in Afrika gehad. In 1984, 'n jaar van ernstige hongersnood, is 46 persent van die nasionale begroting op wapens bestee (Devereux 1993: 149). Shindo (Devereux 1993: 149-150) argumenteer soos volg:

> ... military spending in the developing countries in general is taking up an increasing proportion of state budgets. And it is hardly a coincidence that this should be happening precisely when the world's poor are finding it increasingly difficult to avoid starving to death. Military spending and military rule in much of Africa diverts resources away from the improvement of agricultural productivity. It also diverts resources away from food imports when they become necessary to feed drought-stricken peasantries.

Die punt wat Shindo maak is dat die proses van militarisasie self, ongeag die politieke ideologie of ekonomiese beleid van die land, kwesbaarheid vir hongersnood verhoog. Gewapende konflik is duidelik nadelig vir voedselsekuriteit. Die mees waarskynlike gevolg is dat oorlog 'n bestaansgebaseerde voedselsisteem só dramaties kan ondermyn deur die ontwrigting van normale landboukundige, ekonomiese en verspreidingsaktiwiteite dat mense hongersnood in die gesig staar (Buchanan-Smith & Davies 1995: 4; Devereux 1993: 151).

Volgens SARIPS (1998: iii) is pogings om menslike ontwikkeling in die SADC-streek te bevorder ontwrig deur magtige minderheidsregerings en rebellebewegings en is skole, gesondheidsklinieke, hospitale, paaie en spoorweglyne vernietig. Die voedselsekuriteit van mense word bedreig deur landmyne wat, jare na afloop van burgeroorloë, nog steeds landbougrond ontoeganklik vir boere maak (SARIPS 1998: iii). Van al die voorwaardes wat gestel word vir die bevordering van menslike ontwikkeling en armoede-uitwissing is vrede sonder enige twyfel die mees fundamentele aspek. Die geskiedenis van post-onafhanklike sub-Sahara Afrika is gevul met burgerlike konflikte en politieke onstabiliteit. Konflikte het jare van ontwikkeling en vordering in menslike ontwikkeling vernietig in lande soos Rwanda, Mosambiek, Angola en Somalië. Die skokkende dade van die georganiseerde rassemoord in Rwanda wat die dood van meer as 500 000 mense en die vlug van 2 miljoen uitgewekenes na buurlande tot gevolg gehad het, illustreer die omvang van die tragedie van gewapende konflikte in sub-Sahara Afrika. Soos ook elders die geval, is dit die vroue en kinders wat die swaarste getref word (Aziz 1990: 42; Guardian 1 July 1997: 7). UNICEF (United Nations Children's Fund) beraam dat kleuters en minderjariges 1.2 miljoen uitmaak van die 1.9 miljoen sterftes wat veroorsaak is deur oorlog in Suidelike Afrika gedurende die 1980s (Guardian 1 July 1997: 7). In terme van demografiese impak, verhoog oorloë die ratio afhanklikes tot produsente wat kwesbaarheid van kinders, vrouens en bejaardes verhoog (Devereux 1993: 153). Konflik in kontemporêre Afrika behels direkte ontwrigting van voedselproduksiesisteme. 'n Goeie voorbeeld van die verlammende effekte van oorlog is Rwanda waar interne konflik die land gelaat het in 'n puinhoop met verlammende gevolge vir die ekonomie, ontwikkelingsproses en voedselsekuriteit van die mense[5].

2.5.3.5 Internasionale verhoudings

Die ongelyke aard van ekonomiese en politieke verhoudings tussen lande kan hongersnoodkwesbaarheid verhoog en bydra tot die skepping van hongersnoodtoestande. Argumente in hierdie verband val in twee breë kategorieë - dié wat argumenteer dat internasionale verhoudings in die algemeen uitbuitend is en inderwaarheid kondisies genereer wat mense kwesbaar maak vir hongersnood; en diégene wat argumenteer dat internasionale verhoudings en instellings onsimpatiek is vir die tekens van kwesbaarheid en daarom toelaat dat hongersnood geskied deur nalatigheid. Argumente ten gunste van eersgenoemde kategorie is van mening dat ongelykhede in rykdom en mag tussen groepe die kwesbaarheid van die armes verhoog.

Voorstanders van die tweede kategorie handhaaf die naïewe mening dat die armes meer sal hê om te eet as die rykes minder eet; hulle kritiseer ook die funksionering van internasionale graanmarkte en die wyse waarop voedselhulp versprei word (Devereux 1993: 164). Drie aspekte is veral van belang binne die konteks van internasionale verhoudings: die rol van internasionale voedselmarkte; hongersnood as 'n gevolg van internasionale nalatigheid en versuim; en die politiek van voedselhulp. Die invloed van internasionale instellings op hongersnood is egter minder direk as snelgebeure soos droogte of markmislukking.

Die multinasionale graanmaatskappye staan sentraal tot die nasionale voedselsekuriteit van baie lande en afhanklikheid van die wêreldmark is onvermydelik waar selfvoorsiening in produksie nie bereik kan word nie (Devereux 1993: 166 & 189). Die ongelyke verspreiding van rykdom en mag, uitvoer van een of twee primêre kommoditeite (soos katoen en koffie) deur Afrikalande; ongunstige handelsverhoudinge en handelsterme ten voordeel van multinasionale maatskappye; en buitelandse valutabeperkinge gee aanleiding daartoe dat voedselpryse en -voorrade beheer word deur ryker lande. Die winsmotief en voedselsekuriteitsdoelwitte is ook dikwels in konflik met mekaar, veral waar 'n arm land gebrek het aan buitelandse valuta om produksietekorte aan te vul deur invoere (Devereux 1993: 189). Esterhuysen en Botha (1998: 69) wys daarop dat dalende pryse en laer produksievolumes van Afrika se uitvoerprodukte, en stygende pryse van ingevoerde goedere, handelstekorte veroorsaak wat lei tot balansbetalingsprobleme, hoër skuld en algemene ekonomiese agteruitgang.

Toenemend belangrik in die bereiking van voedselsekuriteit is die kwessie van samewerking. Die potensiaal van Noord-Suid-samewerking en Suid-Suid-samewerking moet gemaksimaliseer word as ontwikkelende lande moet deel word van 'n wêreld met voedselsekuriteit (Alamgir & Arora 1991: 4). Die internasionale gemeenskap se belang en betrokkenheid by hongersnood hou verband met hul kapasiteit en morele verantwoordelikheid. Die humanitêre respons van die internasionale gemeenskap op hongersnood het aansienlik toegeneem sedert die Tweede Wêreldoorlog, maar word steeds gekritiseer vir tegniese probleme (byvoorbeeld swak inligting en logistieke probleme), ontoepaslike hulpverlening (ingevoerde voedsel eerder as plaaslike gekoopte voedsel of kontanthulp); en 'n té eng fokus (beskou hongersnood as 'n krisis onafhanklik van langtermynprosesse) (Devereux 1993: 190; Hyden & Reutlinger 1992: 1254).

Die rol wat politiek in voedselhulp speel moet nie onderskat word nie. Dit is 'n instrument van mag en kan aangewend word om donateurlande se belange te bevorder. Eksplisiete voorwaardes word dikwels afgedwing op die ontvanger van voedselhulp en die onttrekking van voedselhulp word dikwels gekoppel aan die eksplisiete doelwit om beleidsveranderings teweeg te bring (Hyden & Reutlinger 1992: 1254; Mooney 1997: 69). Shaughnessy (Devereux 1993: 174) definieer politieke gebruik van voedselhulp deur die VSA as die voorsiening van voedselhulpbronne in situasies waar die primêre rasionaal vir hulpverlening die bevordering van selfbelang is om buitelandse beleids-, strategiese en/of ekonomiese doelwitte te bereik[6].

2.6 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING

Die hoofdoel van hierdie hoofstuk was om die hoofstrome van argumente in die internasionale debat oor voedselsekuriteit uiteen te sit in terme van die verband tussen honger en armoede, wanvoeding, die elemente en konsepte van voedselsekuriteit, en die teorieë van hongersnood. Die gereelde voorkoms van hongersnood in Afrika is 'n aanduiding van 'n meer algemene krisis van ontwikkeling. Die klemverskuiwing in die debat vanaf 'n fokus op aanbod en produksie na armoede-uitwissing en toegang tot voedsel kenmerk 'n keerpunt. Tot die 1960s is die opinie gehandhaaf dat wêreldhonger die gevolg is van die mislukking van voedselproduksie om tred te hou met bevolkingsgroei. Daar is egter besef dat hongersnood beskou moet word as 'n ekonomiese, sosiale en politieke probleem en nie slegs in terme van voedselproduksie, bevolkingsgetalle en klimaatsfaktore nie. Die geskiedenis het bewys dat globale voedseluitsette totale bevolkingsgroei oorskry en dat 'n voldoende voorraad van voedsel beskikbaar is in die meeste lande (Grigg 1993: 160).

Die fundamentele oorsaak van honger is die armoede van spesifieke groepe mense en nie die algemene tekort aan voedsel nie. Die armes word van die res van ons onderskei deur hul gebrek aan koopkrag of effektiewe aanvraag (Griffin 1987: 20-21). Die kern van die probleem is die verhouding van arm mense tot voedsel en nie die voedsel self nie. Hierdie verhouding word bepaal deur dit wat Sen noem *aanspraaksisteme*. Dit bepaal die vermoë van mense om toegang tot genoeg voedsel te verkry (Griffin 1987: 21). Hierdie benadering tot die analise van wêreldhonger rig ons aandag op die verspreiding van inkomste en rykdom. Die hoofoorsaak van honger en

wanvoeding regdeur die wêreld is armoede. Wydverspreide wanvoeding en kroniese ondervoeding is in die algemeen die gevolg van 'n gebrek aan geld om genoeg voedsel te koop (Kent 1984: 77).

Dit is duidelik dat die probleem van voedselsekuriteit nie ontleed kan word in isolasie van die probleem van onderontwikkeling of ontoepaslike ontwikkelingsbeleid nie. Die debat oor voedselsekuriteit moet daarom geïntegreer word met die algemene debat oor ontwikkeling, en die verhoging van voedselsekuriteit moet gesien word as 'n indikator van suksesvolle ontwikkeling (Geier 1995: 24). Honger word nie net veroorsaak deur natuurlike faktore en voedseltekorte alleen nie, maar ook deur die gebrek aan regverdige en gelyke verspreiding van bronne, regionale konflikte en/of oorloë, internasionale verhoudings, en regeringsbeleid. Ten einde die hongerprobleem op te los, moet ons die aard van die hongerprobleem verstaan. Die hoofoorsake van honger varieer van streek tot streek, ongeag die ideologie of die fase van ontwikkeling van 'n spesifieke land (Woube 1987: 98).

Dit is essensieel om die sosio-ekonomiese prosesse te verstaan waarbinne die meeste mense in ontwikkelende lande poog om 'n lewe te maak. Verstedeliking, industriële ontwikkeling, tegnologiese veranderinge, die inkorporasie van semi-bestaanshuishoudings in die markekonomie, en migrasie beïnvloed almal voedselsekuriteit; só ook klimaat, internasionale en nasionale politiek (Barraclough 1991: iii). Baie nasionale regerings het 'n hoë prioriteit geplaas op die verlaging van kroniese en tydelike voedselonsekerheid, maar hul implementeer maatreëls wat ekonomiese groei en voedselsekuriteit op die langtermyn benadeel. Die ontleding van voedselsekuriteit moet fokus op mense se ruimte vir aksie, en hulle vermoë om in voedselbehoeftes te voorsien terwyl dit hul kwesbaarheid verminder. 'n Ontwikkelingsgeoriënteerde voedselsekuriteitsbeleid moet mense se keuse en ruimte vir aksie verbreed. In hierdie breër benadering kan voedselsekuriteit afgebreek word in twee komponente: die materiële komponent (voedsel) enersyds, en sekuriteit en vryheid van keuse in die verkryging van genoeg voedsel vir 'n gesonde lewe andersyds. Die bevordering van sekuriteit en verlaging van kwesbaarheid blyk 'n absolute noodsaaklike faktor te wees in die bereiking van voedselsekuriteit. Sekuriteit hang grootliks af van hoe toegang tot voedsel verkry word (Geier 1995: 68). Die vermoë om 'n voldoende voedselvoorraad te verseker word beïnvloed deur 'n komplekse sisteem van sosiale, politieke en ekonomiese verhoudings en instellings.

In die volgende twee hoofstukke word daar ondersoek ingestel na die nasionale konteks en faktore wat voedselsekuriteit en hongersnood beïnvloed binne 'n wêreldkonteks met surplusvoedsel. Daar sal hoofsaaklik gefokus word op die interne makro- en mikrovlakke van die voedselsisteem.

2.7 ENDNOTAS

1. Bosman, Van der Merwe en Hiemstra (1984: 1076) beskryf peasant as 'n landbewoner, landbouer, plattelander, kleinboer, boere-arbeider en/of plaasarbeider; en peasants as landvolk. Davidson (no date: 671) definieer peasant as iemand wat 'n landelike arbeider of 'n landelike inwoner is.

2. Afrika het 'n groot tekort aan kapitaal en in die aangesig van die armoedesituasie is dit moeilik om kapitaal te genereer vanuit interne besparings. Toevlug word geneem na lenings van buite met die gevolg dat 'n moeilike situasie ontstaan met die akkumulasie van 'n hoë skuldlas (King 1989: 20-21). Die skuldkrisis versnel die prosesse wat lei tot verhoogde armoede en marginalisering van sekere groepe en maak lande kwesbaar vir hongersnood (Psychas & Malaska 1989: 128). Hierdie skuldlas speel meer as net 'n passiewe rol in die hongersnoodproblematiek. Die skuldlas dood nie mense direk nie, maar dit het 'n vernietigende aspek wat waarneembaar is in veral die effek van strukturele aanpassingsprogramme wat hul oorsprong het in 'n skuldkrisis. Strukturele aanpassingsprogramme maak die armes nog armer en kwesbare mense meer kwesbaar. Sommige van die gevolge van strukturele aanpassingsprogramme is 'n styging in werkloosheid, voortgesette relatiewe hoë inflasiekoers, 'n algemene afname in lewenstandaard, sosiale onrus, en 'n negatiewe impak op die omgewing en onderwys (Psychas & Malaska 1989: 129; Von Bach 1996: 110).

   Die erns van Afrika se hulpbronkrisis word waargeneem in die negatiewe groeikoers van die per capita bruto binnelandse produk en die netto uitvloei van finansiële kapitaal na wêreldmarkte (Psychas & Malaska 1989: 124). Hierdie ekonomiese beperkinge kan gedeeltelik toegeskryf word aan interne faktore (ekonomiese, sosiale en omgewingsfaktore), maar baie van die toenemende armoede is toe te skryf aan eksterne faktore buite Afrika se beheer. Die wêreldmarkpryse wat Afrikalande betaal vir invoere van vervaardigde produkte, die rente wat hul betaal op beleggingskapitaal en die pryse wat hul ontvang vir uitvoere van kommoditeite speel 'n kritieke rol in Afrika se ekonomiese welvaart, maar hierdie faktore is meestal ongunstig (Psychas & Malaska 1989: 124-125). Die bruto nasionale produk van sub-Sahara Afrika is in 1994 beraam op VSA$254 biljoen en die jaarlikse groeikoers in bruto nasionale produk vir die periode 1980 tot 1993 op 1.5 persent (UNDP 1997: 203). Die bevolkingsgroeikoers word beraam op 2.8 persent (1960-1994 en 1994-2000) wat dus beteken dat die werklike per capita bruto nasionale produk inderwaarheid sal daal met 1.3 persent per jaar (UNDP 1997: 195 & 203).

   Die hoë skuldlas van Afrika het hoofsaaklik sy ontstaan gehad tydens die koloniale era waartydens die ekonomieë van onttrekking Afrika histories afhanklik gemaak het van die industriële lande vir vervaardigde produkte (vergelyk afdelings 3.2 en 3.3). Die onderontwikkeling van inheemse kapasiteit in wetenskap en tegnologie (vergelyk afdeling 4.3) het hierdie patroon versterk. Die ekonomie van onttrekking se gebrek aan diversiteit in winsgewende uitvoere het Afrika se buigsaamheid en elastisiteit op wêreldmarkte verminder. Voormalige kolonies het 'n oorafhanklikheid van een of twee uitvoerkommoditeite geërf. Sodanige kommoditeite het meer as 60 persent van lande se uitvoerinkomste uitgemaak teen onafhanklikheid (Psychas & Malaska 1989: 126). Verder het die uitermatige groei van regeringsburokrasieë staatsfondse getap wat andersins meer produktief aangewend kon word (Psychas & Malaska 1989: 127). Onverantwoordelike, aggressiewe leenpraktyke van Noordelike bankiers het ook 'n rol gespeel. Daar is min ag geslaan op die produktiwiteit en geskiktheid van beleggings. Kortsigtige Afrika-amptenare het toegegee aan die versoeking om geld te leen vir die onproduktiewe aanwending van fondse op wapens of politieke ondersteuning. Alhoewel die geldleners geld voorsien het vir bykans enige doel, was hul baie streng in die terugbetaling van rentebetalings en het hul Afrikaregerings gedreig dat hul finansiële geloofwaardigheid vernietig sal word as hul nie hul verpligtinge nakom

nie (Psychas & Malaska 1989: 127).

Die dringende behoefte aan 'n verhoogde vloei van hulpverlening is slegs een faset van Afrika se huidige finansiële hulpbronkrisis. Waarnemers is meer bekommerd oor die waarskynlike onvermoë van die armste lande om beheer te kry oor hulle leningsdiensverpligtinge. Lae inkomste lande staan die gevaar om in 'n bose kringloop van skuld te verval - 'n bose kumulatiewe saamgestelde groei van eksterne skuld waar skuld vinniger toeneem as uitsette en eksterne skuldterugbetalings 'n toenemende proporsie van inkomste absorbeer. Die delging van skuld vereis dat bronne weggeneem word van beleggings wat essensieel is vir die generering van uitvoerinkomste waarmee skuld gedelg moet word. Dit is baie moeilik vir Afrikastate om op hul eie weg te breek van hierdie bose kringloop aangesien binnelandse besparings baie laag is, en ook omdat leningsdienstebetalings in harde kontant gemaak moet word; dit wil sê buitelandse valuta. Die tydelike oplossing is om nuwe fondse te leen om uitvoere te bevorder wat natuurlik geen oplossing bied op die langtermyn nie aangesien dit net die skuldlas verhoog sonder om fundamenteel die patroon te verander. Die druk op essensiële invoere is Afrika se hoof ekonomiese probleem. Wanneer leningsdienstebetalings 50 persent van 'n land se uitvoerverdienste absorbeer, moet sodanige land noodwendig sny op invoere van masjienerie, kunsmis, brandstof en ander essensiële insette vir landbou en industrie. Die gevolglike agteruitgang in plaaslike kapasiteit maak die land meer afhanklik op invoere. As invoere van landboukundige insette byvoorbeeld gesny word, en plaaslike voedselproduksie daaronder lei, moet die land geld leen om voedsel op internasionale markte te koop of moontlik verval in die siklus van afhanklikheid van voedselhulp (Psychas & Malaska 1989: 125 & 126).

Die kommer is dat Afrika, in 'n era van dalende per capita bruto nasionale produk, dalende uitvoerpryse, stygende pryse van essensiële invoere, swaar en toenemende skuldkrisis en dalende hulpverlening, nie oor die finansiële middele beskik om die kontinent uit die armoedesiklus te red nie. Afrikaleiers bevind hul in 'n posisie waar die skaarsheid aan fondse 'n volslae krisis geword het en nou in 'n stryd vasgevang is om te verhoed dat hierdie krisis in 'n vangnet omsit (Psychas & Malaska 1989: 123). In 1995 het sub-Sahara Afrika VSA$18 299 miljoen ontvang as ontwikkelingshulp terwyl hul rekeningbalans 'n negatiewe saldo van VSA$10 977 miljoen beloop het in 1994 (UNDP 1997: 191). Die skuldlas waarmee Afrika opgesaal is, kortwiek die uitwissing van armoede en hongesnood (UNDP 1997: 11). Sub-Sahara Afrika se totale skuldlas is op VSA$213 biljoen beraam in 1994 en in terme van die bruto nasionale produk maak dit 79 persent uit van die bruto nasionale produk (UNDP 1997: 191). Hierdie skuldvangnet is 'n ernstige komponent van Afrika se hongersnoodproblematiek en word toegeskryf aan interne faktore (onderontwikkeling en lae produktiwiteit in alle ekonomiese sektore; stygende produksiekoste; swak bestuur van die ekonomiese en industriële sektore; afhanklikheid van buitelandse tegnologie; hoë invoere van vervaardigde produkte; en hoër voedselinvoere), asook aan eksterne faktore buite Afrika se beheer (soos strukturele veranderinge in die wêreldekonomie; verlaging van Afrika se vergelykende voordele in wêreldhandel; dalende wêreldkommoditeitspryse; verlaagde inkomste uit uitvoere; en verhoogde pryse van invoere) (Psychas & Malaska 1989: 124). Edouard Saouma, direkteur-generaal van die FAO, stel dit soos volg (Psychas & Malaska 1989: 128):

> It makes no sense to offer aid with one hand and to restrict African exports with the other. It makes no sense to donate food to Africa while attempting to preserve a world market that pays artificially low prices for African produce. It makes no sense to offer loans to African states while restricting their ability to earn the foreign exchange needed to repay them.

Beide eksterne en interne faktore veroorsaak ernstige ekonomiese druk en hoë skuldlasterugbetalings, en gepaardgaande hoër rentekoerse het 'n verdoemende effek. 'n Aantal

stappe moet geneem word om die skuldlas te verlaag en om groei te stimuleer waarsonder skuld in elk geval nie terugbetaal kan word nie. Een belangrike element van die finansiële situasie van baie van die ontwikkelende lande wat aandag vereis is militêre uitgawes. Alhoewel die uitgawes op wapens van ontwikkelende lande klein is in vergelyking met geïndustrialiseerde lande, is dit groot in verhouding met eersgenoemde se buitelandse verdienste. Dit verteenwoordig 'n groot vloei van rykdom vanaf arm na ryk lande en 'n groot verlies aan buitelandse valuta wat een van die grootste struikelblokke is op die weg na ekonomiese groei en ontwikkeling (King 1989: 21).

'n Veldtog, gelei deur internasionale, sowel as NROs en kerkgroepe in Afrika, bekend as "Jubilee 2000", het verklaar dat die skuld van VSA$250 biljoen van sub-Sahara Afrikalande ernstige morele vrae uitlok by die internasionale gemeenskap. "Jubilee 2000" is 'n internasionale veldtog vir die kansellasie van die skuldlas van Derdewêreldlande teen die aanbreek van die nuwe millennium. Daar word verwys na hierdie skuldlas as 'n nuwe vorm van slawerny in Afrika. Die siening word gehandhaaf dat die internasionale finansiële gemeenskap wat verteenwoordig word deur die Wêreldbank en IMF (Internasionale Monetêre Fonds), se mag en invloed so groot is dat debiteurlande gedwing word om aan hul voorwaardes te voldoen. Indien voorwaardes en eise nie nagekom word nie, is groei en ekonomiese vooruitgang onmoontlik. Die armste lande spandeer vier maal soveel op die terugbetaling van skuld as op gesondheidsorg, en vir elke VSA$1wat ontvang word in die vorm van ontwikkelingshulp word VSA$6 terugbetaal aan die ryk lande vir leningsdienste (McCullum 1998: no page number).

3. Mackintosh (Bernstein 1994: 3-4) wys daarop dat Sen se sentrale fokuspunt nie honger toeskryf aan armoede nie, maar dat hy eerder fokus op die oorsake van armoede en tot die gevolgtrekking kom dat markaangedrewe ekonomiese groei die voedselonsekerheid en honger van baie mense volgens sosiale klas en geslag verhoog. Mackintosh (1990: 45) beklemtoon dat dit die Wêreldbank se rigiede aanname, naamlik dat liberalisasie en uitbreiding van markte altyd en orals die weg baan vir die effektiewe gebruik van bronne en uitwissing van armoede, teenstaan.

4. In sub-Sahara Afrika is toegang tot voedsel en voedselproduksie baie nou verweef. Dit is die geval op nasionale, sowel as huishoudelike vlak. Vir baie Afrikahuishoudings is voedselproduksie 'n belangrike, en dikwels die dominante, bron van voedsel (Geier 1995: 42). Die verband tussen produksie en toegang beteken dat daar eksplisiet aandag gegee moet word aan voedselproduksie - selfs in 'n aanspraakbenadering (Geier 1995: 42-43). Die onenigheid tussen die algemene ontleding van hongersnood in terme van die beskikbaarheid van voedsel en die ontleding van hongersnood in terme van aanspraak, lê nie in die feit dat beskikbaarheid en aansprake onverwant aanmekaar is nie. Aanspraak word inderwaarheid beïnvloed deur beide aanvraag- en aanbodfaktore, en beskikbaarheid is een van die bepalende faktore daarvan (Drezé & Sen 1989: 25). Prioriteite en die konteks waarin besluitneming plaasvind moet egter hersien word en dit is van spesifieke belang om te onthou dat die onderskeid tussen produksie vir selfversorging en produksie vir die mark relevant kan wees vir verbruik binne die landelike huishoudingekonomie.

Voedselsekuriteit behels meer as net die potensiële toegang van huishoudings tot voedsel. Dit sluit in die besluitneming- en onderhandelingsproses, sowel as prosessering, voedselvoorbereiding en moontlike effek van tydsallokasie binne die huishouding. Die tyd wat aan voedselprosessering en -voorbereiding afgestaan word, word meestal geïgnoreer en die moontlike effek van tydsbeperkinge op voedselsekuriteit word nie ontleed nie. Die enigste ekonomiese modelle wat eksplisiet die besluite oor die allokasie van familie-aktiwiteite in en buite die huishouding in ag neem, is die wat gebaseer is op dit wat bekend staan as *nuwe huishoudingekonomieë* (Geier 1995: 37). Hierdie *nuwe huishoudingekonomie* het die *eenvoudige* neo-klassieke teorie van verbruik uitgebrei deur die huishouding te beskou as beide 'n verbruikerseenheid en 'n produksie-eenheid. Die gesamentlike

utiliteitsfunksie van die huishouding word hierdeur vergroot. Die huishouding se utiliteit word vergroot deur die produksie van goedere vir die mark, sowel as die produksie van goedere vir huishoudelike verbruik ("Z-goods") binne die huishoudingekonomie deur die aanwending van markitems en arbeidstyd van lede van die huishouding (Geier 1995: 37). Die waarde van die huishoudingitems wat verbruik is, oorskry die waarde van die markitems wat aangewend is met die koste van die arbeid wat gebruik is in die produksieproses van huishoudingitems (utility is derived not from a cereal, but from the meal prepared from it) (Geier 1995: 37).

In die Afrikakonteks bepaal twee aspekte die geldigheid van die huishoudingmodel van die nuwe huishoudingekonomie. Eerstens word die aanname, dat daar 'n gemeenskaplike huishoudelike welvaartsfunksie is, nie bevraagteken nie en onderhandelingsprosesse wat beïnvloed word deur sosio-ekonomiese faktore, word nie in ag geneem nie. Addisionele huishoudinginkomste verhoog nie noodwendig die voedselaanvraag van die huishouding nie. Die onderhandelingsproses moet ingesluit word in die analise asook die konvensionele vervangings- en inkomste-effekte. Tweedens word dit aanvaar dat manlike en vroulike arbeid uitruilbaar is in die produksie van huishoudinggoedere op die basis van vergelykende koste. Hierdie vereiste vir optimale huishoudelike besluitneming word egter dikwels geïgnoreer vanweë die verdeling van arbeid tussen mans en vrouens wat deur die samelewing afgedwing word (Geier 1995: 39). Vroue is feitlik alleen verantwoordelik vir die prosessering van voedsel en die voorbereiding van maaltye wat beperk word deur tydsaspekte as die enigste bepalende faktor (Geier 1995: 39-40). Hierdie verantwoordelikheid en verdeling van arbeid binne die huishoudingekonomie word nie toegeskryf aan enige vergelykende voordele nie (geleentheidskoste in die arbeidsmark en produktiwiteit binne die huishoudingekonomie), maar reflekteer sosiale strukture en patriargale genderverhoudings. Hoewel vrouens aktiwiteite buite die huis onderneem, neem mans nie huishoudelike take oor nie. Mans is gewoonlik onwillig om take uit te voer in die huishoudingekonomie wat tipies deur vrouens verrig word vanweë die dominante rolverdeling van die geslagte; selfs al is mans se geleentheidskoste laer as die van vroue (Geier 1995: 40). Dit dwing vrouens om hul vrye tyd te verminder of om klem in werk te verskuif ten einde voedselprosessering op 'n sekere vlak te hou. Die man se verminderde bydrae tot die produksie van huishoudelike produkte verminder die vrye tyd van die vrou wat verantwoordelik is vir die kinders se voeding. Sy moet of die man se werk verrig of kompenseer vir die verlies deur onafhanklike toegang te verkry tot meer intensiewe geprosesseerde voedsel (Geier 1995: 40-41). Analise toon dat, terwyl aanvraag na voedsel dieselfde bly, huishoudelike verbruik kan afneem vanweë verminderde prosesseringskapasiteit. Selfs as die kwantiteit van voedsel beskikbaar op huishoudelike vlak dieselfde bly, kan die effek van klemverskuiwing na ander huishoudelike aktiwiteite tot gevolg hê dat voedselsekuriteit van kinders negatief beïnvloed word, omdat die vrou nou minder tyd tot haar beskikking het om dit voor te berei vir optimale benutting (Geier 1995: 41).

5. Miljoene mense is verplaas deur oorlog regdeur Afrika gedurende die laaste dekade. Dit word beraam dat daar ongeveer 6 752 000 vlugtelinge in Afrika is (amper helfte van die wêreld se vlugtelingbevolking). Die meerderheid van hierdie vlugtelinge vereis een of ander vorm van eksterne voedselhulp vir oorlewing aangesien hul slegs beperkte toegang het tot plaaslike voedsel- en inkomstebronne. As 'n groep is hul bykans totaal afhanklik van die giere en grille van internasionale organisasies en donateurs (Bowden 1996: 45). Beheer van voedselvoorrade is 'n ernstige oorlogsinstrument regdeur Afrika (Buchanan-Smith & Davies 1995: 4). Oorlog kan ook 'n direkte effek hê op arbeid en produktiwiteit deur te verhoed dat migrasie-arbeid na surplusproduksiegebiede vloei. Indien die gevolge van oorlog manifesteer in langtermyn ekonomiese of klimaatsveranderinge het dit katastrofiese gevolge (Bowden 1996: 46). Die droogte in Ethiopië in 1983-85 sou nie so 'n dramatiese effek gehad het as oorlog nie die tradisionele strategieë van die bevolking, in hul hantering van die effekte van droogte, ontwrig het nie (Bowden

1996: 46; Clay et al 1988: 3 & 5).

Ons hoef nie ver te soek om die negatiewe gevolge van politieke onrus en oorlog op voedselproduksie en dus voedselsekuriteit waar te neem nie. Mosambiek is 'n goeie voorbeeld waar die politieke en militêre aktiwiteite van die Renamo-magte, ondersteun deur die Suid-Afrikaanse regering in die apartheidsjare, die voedselproduksie en voedselsekuriteit van die inwoners ondermyn het. Hierdie rebelle-organisasie het hul toegespits op landboustreke (voedselgewasse en voedselstore is afgebrand) met die doel om grootskaalse hongersnood te veroorsaak wat die mense teen die regering van die dag sou laat draai (Watts 1991: 35; Zipperer 1987: 48). Destabilisasie deur die Suid-Afrikaanse regering was ook op die res van Suidelike Afrika gemik. Só byvoorbeeld het die politieke doelwitte van die Suid-Afrikaanse regering daartoe aanleiding gegee dat die Angolese regering driekwart van sy nasionale begroting gedurende 1980 tot 1986 op militêre uitgawes gespandeer het. In Zimbabwe is wapens en militêre toerusting beskikbaar gestel aan rebelle. Hierdie polities-militêre stryd teen Suid-Afrikaanse destabilisasie het landbouproduksie aansienlik benadeel, en lande soos Angola se landbouproduksie is verlaag met 25 persent. Regerings was gedwing om groot bedrae geld op militêre verdediging te spandeer wat die ontwikkelingsproses na onafhanklikheid verwaarloos het. Suid-Afrikaanse gefinansierde terroristebedrywighede het veroorsaak dat gebiede, wat tradisioneel voedselsurplusgebiede was, omskep is in gebiede met voedseltekorte (Zipperer 1987: 49). Hierdie destabilisasieproses van die landelike ekonomie het ook gelei tot miljoene vlugtelinge en die vernietiging van hul voedselsekuriteit. Nog 'n gevolg was die vernietiging en ontwrigting van vervoernetwerke en infrastruktuur wat die vervoer en verspreiding van noodvoedselvoorrade bykans onmoontlik gemaak het (Zipperer 1987: 50).

Militêre betrokkenheid plaas groot druk op nasionale begrotings en 'n nasie wat in oorlogvoering is plaas lae prioriteit op langtermyndoelwitte soos die vertraging van gronderosie en ontwikkeling van landelike infrastruktuur. In Mosambiek het die Renamo-guerillas, gerugsteun deur die Suid-Afrikaanse regering, soveel verwoesting aangerig in die landelike gebiede dat blote dag-tot-dag-oorlewing die primêre doel geword het vir die land en sy mense. Uit 'n bevolking van 14 miljoen, is 1.5 miljoen verplaas deur die stryd teen vroeg 1988; 2 miljoen boere is verhoed om hul gewasse te oes en is gedwing om te vlug; 100 000 mense is gedood in die stryd; en 500 000 het gevlug vanuit Mosambiek. In 1986 was die ekonomie op die rand van ineenstorting. Timberlake (1985) merk op dat oorlog die sorg vir die omgewing uitskakel. Episodes in Ethiopië, Angola, Soedan en Mosambiek illustreer die wyses waarop voedseltekorte in oorlogzones vinnig kan omskakel in 'n hongersnoodkrisis (Psychas & Malaska 1989: 115). Voorbeelde hiervan is rebelle-aanvalle op hulpkonvooie wat verhoed dat noodvoorrade mense, wat hongersnood in die gesig staar, bereik; gewasse kan nie geoes word nie vanweë landmyne; en padblokkades wat voedselaflewering vertraag of verhoed (Psychas & Malaska 1989: 115 & 116).

Alhoewel langdurige burgeroorloë normaalweg eksterne bronne van militêre hulp vereis, is Afrikastate heeltemal in staat om op hul eie binnelandse konflikte te genereer (Psychas & Malaska 1989: 116). 'n Hele aantal interne faktore maak Afrikalande vatbaar vir politieke onstabiliteit en gewapende oproer. Die ironie is dat die probleme wat Afrika kwesbaar maak vir hongersnood - soos armoede, sosiale marginalisering, agteruitgang van natuurlike omgewings en stagnasie van landelike ekonomieë - ook die faktore is wat omstandighede en kondisies van desperaatheid en ontevredenheid skep wat die voorloper van oproer is. Dit is nog een van Afrika se bose kringlope waarin die problematiek van hongersnood bydra tot die problematiek van burgerlike oproer, terwyl burgerlike oproer weer hongersnood kan veroorsaak (Psychas & Malaska 1989: 116). Konflik en voorbereiding vir oorlog moet dus nie onderskat word as 'n kernoorsaak van Afrika se huidige krisis nie. As internasionale magte en Afrikaregerings regtig die begeerte het om hongersnood uit

te wis, moet oorlogvoering stop gesit word, konflikte moet opgelos word en vloei van wapens moet beëindig word (Psychas & Malaska 1989: 117).

6. Voedselhulp word in baie verskillende vorme en vir verskillende doelwitte aangewend, en die inhoud van voedselhulpprogramme van lande varieer aansienlik (Bowden 1996: 46; Clay & Stokke 1991: 3). Motiewe vir die voorsiening van buitelandse hulp is gemeng: humanitêre en altruïstiese doelwitte word gekombineer met meer of mindere eksplisiete motiewe wat ten doel het om ekonomiese, politieke en strategiese belange te dien. Die volgende breë kategorieë van doelwitte vir buitelandse hulp kan onderskei word (Clay & Stokke 1991: 2):

- basiese altruïstiese humanitêre belange wat in twee doelwitte verdeel kan word, naamlik om ernstige armoede en ramspoed uit te wis deur internasionale hulpverlening; en om ontwikkeling te bevorder wat volhoubare ekonomiese, sosiale en selfs politieke groei behels wat die waardes van die donateurland reflekteer (soos byvoorbeeld menseregte en demokrasie); en
- die eksplisiete nastrewing van selfbelang wat insluit ekonomiese belange wat verband hou met uitvoere, investering en die eksploitasie van grondstowwe, sowel as die bevordering van kulturele, ekonomiese of politieke ideologieë wat voorgestaan word deur die donateurland.

Voedselhulp speel 'n belangrike rol in die verlaging van voedselonsekerheid selfs in tye van oorlog. Dit is een van die mees relevante insette in vergelyking met finansiële of ander vorme van hulp in die bereiking van die armes en kwesbare groepe van die bevolking. Die bestuur van voedselhulp in tye van oorlog kan egter uiters problematies wees. Volgens Bowden (1996: 46) moet 'n meer effektiewe metodologie ontwikkel word om te verseker dat die impak van voedselhulp positief is. Pogings moet aangewend word om gekoördineerde en tydige aflewering van voedsel te verseker, terwyl daar klem geplaas moet word op beter integrasie van vlugtelinge met die plaaslike voedselekonomie en daardeur hul afhanklikheid van eksterne voedselhulp te verminder (Bowden 1996: 45-46).

Daar is twee basiese kategorieë van buitelandse hulp wat verband hou met hongersnood. Die eerste tipe, noodleniging, help diegene wat slagoffers is van 'n hongersnood. Die tweede tipe, kort- of langtermynhulp, is hulp aan spesifieke sektore insluitende landbou, gesondheid, onderwys, finansies en regeringsbeplanning, en is gemik daarop om Afrikalande te help ontwikkel, en daardeur (direk of indirek) die samelewing minder kwesbaar te maak vir hongersnood. Die geskiedenis het egter oor die afgelope drie dekades getoon dat buitelandse fondse en eksperte in die algemeen meer probleme skep as wat dit oplos (Psychas & Malaska 1989: 118). Dit is moeilik en dalk heeltemal onmoontlik om te bepaal of die verskeie vorme van buitelandse hulp oor die algemeen die kwesbaarheid vir hongersnood vererger en of dit kwesbaarheid verminder. Buitelandse hulp beïnvloed feitlik elke aspek van die hongersnoodproblematiek in 'n positiewe en/of negatiewe wyse (Psychas & malaska 1989: 119). Alamgir en Arora (1991: 125) is van mening dat noodlenigingsvoedselhulp egter 'n belangrike rol speel. Indien dit tydig gelewer word, red dit nie net lewens nie, maar verhoed dit die verkoop van bates wat op die langtermyn essensieel is vir voedselsekuriteit. Voedselhulpprogramme vereis egter aansienlike bronne op die korttermyn wat nie noodwendig langtermynvoedselsekuriteit bevorder nie. Die mening word ook gehuldig dat voedselhulp binnelandse voedselpryse demp en 'n nie-aansporingsmaatreël is vir binnelandse voedselproduksie. Verder is daar die risiko dat konsessionele nie-gerigte voedselhulp in die vorm van begrotingshulp aan ontvangerlande, 'n nuwe vorm van afhankliheid skep en ook lei tot 'n gevestigde belang in voortgesette voedselhulpontvangste. Voedselhulp kan selfs bydra om die vooroordeel teen landbou, en spesifiek voedselproduksie, te versterk (Alamgir & Arora 1991: 129; Maxwell 1991a: 66).

Volgens die bevindinge van die "The Image of Africa Project" (Lemma 1989b: 31) kan kritiek teen die lewering en verspreiding van noodleningingshulp in die volgende kategorieë verdeel word:

- hulp word as instrument ingespan vir die bevordering van donateurbelange - alhoewel die humanitêre oorwegings wat hulpverlening motiveer waardeer word, word daar sterk kapsie gemaak teen Noordelike donateurs wat hongersnood gebruik as 'n manier om hul eie politieke, ekonomiese en institusionele belange te bevorder;
- swak gebruik van voedselhulp - voedselhulp arriveer dikwels nadat die krisis tot 'n end gekom het met die gevolg dat plaaslike produksie ontmoedig word in normale jare van produksie. Die wyse waarop voedselhulp versprei word, word ook in sommige gevalle gekritiseer; en
- noodlening is onvoldoende - noodleniging word nie ingespan om voedselproduksie en ontwikkelingshulp te bevorder nie, en dit kan slegs 'n beperkte bydrae maak tot die verlaging van kwesbaarheid van landelike gemeenskappe in die afwesigheid van ander belangrike sleutelfaktore soos toegang tot insette, krediet, inligting- en ondersteuningsdienste, en beleidsaansporingsmaatreëls.

Die afhanklikheid van die ontwikkelende lande van ingevoerde voedsel hou 'n ernstige risiko in. Eerstens behoort die dominante uitvoerders (VSA en Kanada) aan 'n enkele klimaatzone en in 'n swak jaar met lae reserwes kan hierdie uitvoersurplus onvoldoende wees, terwyl fluktuasie in die uitvoergraanreserwes pryse kan versteur regdeur die wêreld (King 1989: 160). Die gebruik van voedseldominansie as 'n politieke wapen kan ook ernstige gevolge hê. Omrede hierdie redes en ook andere is dit net wenslik dat die dryfkrag vir Afrika in die toekoms moet wees om selfversorging in voedsel te bereik en genoeg voedsel te produseer om in eie behoeftes te voorsien (King 1989: 16-17). Die groot toename in voedseluitvoere na Afrika het ook 'n aansienlik impak op smake en gewoontes. Stedelike verbruikers, wat gewoonlik die ontvangers is van ingevoerde voedsel, word toenemend krities teen tradisionele voedselsoorte. In sommige landelike gebiede, veral waar mense massiewe voedselhulp ontvang het, is dieselfde neiging. Dit, tesame met die relatiewe lae prys van ingevoerde graan, konstitueer 'n toenemende nie-aansporingsmaatreël aan plaaslike boere om voedsel te produseer. Voortgesette en algemene afhanklikheid van ingevoerde voedselprodukte kan lei tot die fatale degradasie van die landelike ekonomie en 'n ernstige afhanklikheid van die voedseluitvoerlande - inderwaarheid 'n selfopgelegde voedselkolonialisme. Die politieke regverdiging vir die stimulering en diversifikasie van landbou in Afrikalande met spesiale klem op landelike behoeftes is gevolglik baie sterk, maar sodanige langtermynoorweginge word selde uitgespreek deur politici (King 1989: 17).

Die dilemma van voedselhulp verwys daarna dat die invoere van gratis voedsel gedurende noodtoestande en ook gedurende *normale* periodes teenproduktief inwerk teen die ontwikkelingsproses (Psychas & Malaska 1989: 119). Voedselhulp dien as 'n magtige nie-aansporingsmaatreël vir plaaslike voedselproduksie aangesien die beskikbaarheid van gratis voedsel of goedkoop voedsel dit moeilik maak vir plaaslike boere om 'n profyt te maak (Psychas & Malaska 1989: 119-120). Meeste voedselhulp word nie voorsien as hongersnoodkrisisse hul ergste stadium bereik het nie, maar word gegee op 'n jaarlikse basis aan arm Afrikalande deur programme soos die VSA se "Food for peace". Meeste van die voedselhulp word gekanaliseer deur nasionale bemarkingsisteme en kompeteer daarom direk met plaaslike produkte. Voedselhulpprogramme word ook gekritiseer vir hul negatiewe invloed op landbouhervorming wat 'n belangrike rol speel in voedselproduksie. Voedselhulp neem druk van regerings af wat andersins gedwing sou wees om noodsaaklike beleidshervormings te implementeer om landbou 'n prioriteit te maak (Psychas & Malaska 1989: 120; Watkins 1991: 43). Op die vlak van landelike gemeenskappe kan langtermynvoedselhulpprogramme die entoesiasme vir landboukundige verbeterings onderdruk. Die versekering van voedselhulp "can take away the urgency local people

might otherwise feel for changes in the way they treat the land" (Psychas & Malaska 1989: 120).

Cathie (1991: 95) beklemtoon dat die evaluering van die impak van voedselhulp problematies kan wees in die lig van onvoldoende en ontoepaslike data. Maxwell (1991b: 73) verwys na die negatiewe impak van voedselhulp op (1) voedselpryse in die sin dat regerings deur voedselhulp landbou of ander aspekte van voedselsekuriteit verwaarloos; (2) voedselgewoontes waar voedselhulp lei tot voedselvoorkeure wat lei tot groter afhanklikheid van invoere; en (3) arbeid waar voedselhulp die aanbod van arbeid aan die landbousektor ontwrig deurdat die beskikbaarheid van voedsel migrasie van arbeid ontmoedig en dus aanleiding gee tot loonverhogings. Ongeveer 70 persent van voedselhulp word verkoop teen markpryse aan regerings en die inkomste hieruit word gebruik om ontwikkelingsprojekte te finansier. Die balans, wat beskryf word as projekvoedselhulp, word gratis verskaf en versprei op verskeie wyses soos byvoorbeeld in die vorm van gratis maaltye by skole, in gesondheidsentrums aan moeders en jong kinders, en as voedsel aan arbeiders op grondontwikkelingskemas. Hierdie hulp begunstig nie altyd die ontvangers nie. Aanvullende voeding aan kinders word uitgebalanseer deurdat hul minder voedsel by die huis ontvang. Die koste verbonde aan vervoer van voedselhulp na die ontwikkelende lande absorbeer 'n aansienlike proporsie van totale hulp. Die mening is dat voedselhulp meer voordelig sal wees in terme van ongespesifiseerde finansiële lenings of skenkings (Grigg 1993: 249).

Die vereiste wat aan hulp gestel word ter bevordering van die skepping van volhoubare ontwikkeling is of dit 'n positiewe bydrae maak tot die versterking van die vermoë en kapasiteit binne Derdewêreldlande om menslike en materiële omstandighede te verbeter. Vanuit hierdie perspektief sal hulp ter bevordering van voedselproduksie meer aansien geniet as blote hulpverlening in die vorm van voedselvoorsiening. Die fundamentele ontwikkelingsrol van staat-tot-staat-voedselhulp hang grootliks af van die beleidsriglyne en prioriteite van die ontvangerland (Clay & Stokke 1991: 4). Clay en Stokke (1991: 5) is van mening dat voedselhulp moontlik nie die mees toepaslike wyse is om die armste deel van 'n samelewing te bereik nie, behalwe in uitsonderlike gevalle soos 'n voedsel-vir-werk-program. "For aid going directly into the coffers of the Ministry of Finance, the institutional setting may provide resources that are used to strengthen the country's infrastructure or formal economy rather than to meet the immediate needs of the poorest in the most remote areas." (Clay & Stokke 1991: 5). Donateurs kan egter daarop aandring om inspraak te lewer oor die aanwending van fondse wat verkry word uit verkope van voedselhulpvoorrade. In die meeste gevalle impliseer 'n voedsel-vir-werk-program die voorsiening van addisionele voedsel. Dit is die mening dat hierdie tipe program afhanklikheid verminder deurdat mense voedsel bekom vir die lewering van hul dienste (Faminow 1995: 4). Kutzner (1991: 185) wys daarop dat kritici van die werk-vir-voedsel-program argumenteer dat arbeiders onderbetaal word vir hul arbeid en dat kontantvergoeding beter in hul behoeftes sou voorsien het. Hierdie kritici betwyfel ook die ontwikkelingswaarde van baie van die infrastruktuurprojekte en eis dat projekte eerder landelike elites bevorder as die armes, en dus die armoedegaping verhoog.

Die bepaling van die werklike waarde van voedselhulp aan 'n ontvangerland behels 'n beraming van die buitelandse valuta wat die land sou spandeer het om 'n ekwivalente hoeveelheid voedsel op die wêreldmark aan te koop en in te voer (Saran & Konandreas 1991: 50). Vir die ontvangers van voedselhulp het dit nog altyd 'n addisionele inkomstebron beteken. Die werklike ware van voedselhulp moet egter bepaal word in terme van die verskeie kostes wat dit inhou vir die ontvangerland (Saran en Konandreas 1991: 56).Voedselhulp speel 'n baie belangrike rol as 'n korttermynmaatreël om lewens te red en ernstige wanvoeding te verhinder. Kutzner (1991: 42) is egter van mening dat dit op die langtermyn kan lei tot selfs ernstiger hongersnood. Volgens Kutzner (1991: 42) is verhoogde produktiwiteit en welvaart onder kleinboere noodsaaklik om honger en landelike armoede in ontwikkelende lande te verlaag. Kompetisie vanaf die kant van voedselhulp

kan vernietigende gevolge inhou vir ekonomiese en sosiale ontwikkeling wat nodig is vir die bereiking van volgehoue voedselsekuriteit. Vanuit 'n ontwikkelingsoogpunt is voedselhulp voordelig as dit 'n drievoudige transaksie behels waar die donateur voedsel aankoop by ontwikkelende lande wat surplusvoedselvoorrade het en dit verskeep as hulp na 'n ontwikkelende land met voedseltekorte (Kutzner 1991: 46).

Die arm, hongersnoodgeteisterde nasies van sub-Sahara Afrika vereis omvattende hulpverlening op 'n gereelde basis om die houvas van die interafhanklike faktore van die hongersnoodproblematiek uit te wis, en om die afwaartse spiraal in omgewings-, ekonomiese en sosiale krisisse om te keer. Dit is duidelik dat Afrika se huidige afhanklikheid van Noordelike voedselsurplusse en simpatie nie voedselsekuriteit waarborg nie. Afrika het produktiewe hulpverlening vir ontwikkeling nodig (Psychas & Malaska 1989: 123). 'n Belangrike les wat geleer is vanuit die hongersnoodkrisis in Afrika hou verband met die voordele en nadele van hulpverlening. Alhoewel daar universele eenstemmigheid is oor die verwelkoming en aanvaarding van die legitimiteit van noodhulpverlening omdat dit baie lewens red en lyding verlig, word die impak van hulp in toekomstige krisisse en krisisvoorkomingspogings bevraagteken. Hulpverlening is baie welkom en in sekere gevalle uiters noodsaaklik, maar pogings om die ontvangers van hulp selfvoorsienend te maak, sal 'n groter positiewe en voordelige langtermynimpak hê (Lemma 1989b: 30).

HOOFSTUK 3

NASIONALE KONTEKS: ONTWIKKELINGSTEORIE EN REGERINGSBELEID

3.1 INLEIDING

In die vorige hoofstuk het ons gesien dat daar verskeie teorieë en verduidelikings van hongersnood en voedselonsekerheid is. Die verskillende prosesse en verhoudings waardeur mense voedsel verkry, staan bekend as 'n voedselsisteem. 'n Effektiewe voedselsisteem beskerm die voedselsekuriteit van individue sodat elke peroon genoeg het om te eet om 'n gesonde, aktiewe lewe te handhaaf (sien afdeling 2.4). In 'n voedselsisteem wat swak funksioneer, is daar mense wat honger ly en hongersnoodslagoffers is diegene wat nie voedselsekuriteit kan bereik deur die bestaande voedselsisteem soos wat dit van dag-tot-dag funksioneer nie. Die uitdaging wat aan beleidmakers gestel word is om 'n voedselsisteem daar te stel wat voedselsekuriteit aan ieder en elk sal waarborg (Kutzner 1991: 8 & 59).

Daar is drie dinamiese patrone wat 'n moderne voedselsisteem uitmaak, naamlik makrovlakpatrone, mikrovlakpatrone, en die patroon van interaksie tussen die makro- en mikrovlak. Die patrone op makrovlak sluit in die rolle wat gespeel word deur regerings, interregeringsorganisasies, en multinasionale korporasies, asook wêreldpryse van voedsel en ander kommoditeite wat beheer word deur spekulante en beleggers wat koop en verkoop op die produktemark. Hierdie makrovlak verwys na die nasionale en internasionale konteks van voedselproduksie, voedselhandel, voedselverbruik en voedselverspreiding (Kutzner 1991: 8). Op die makrovlak word daar op die geheelbeeld gefokus: die produksie van genoeg voedsel nasionaal en globaal; die verhouding tussen bevolkingsgetalle en die kapasiteit van die aarde en samelewings om mense te voed; die aanvulling van nasionale voedseltekorte deur handel en/of hulp; die beskerming van die ekologiese omgewing en natuurlike hulpbronne waarvan voedselproduksie afhanklik is; die regte en verpligtinge van nasies; en die internasionale gemeenskap se rol en verpligtinge (Kutzner 1991: 57). Die makro-ekonomiese omgewing speel 'n belangrike rol in die bepaling van voedselsekuriteit op alle vlakke, spesifiek op die huishoudingsvlak, deur die impak

daarvan op voedsel- en landbouproduksie (aansporingsmaatreëls), voedselbeskikbaarheid (effek van handel en voedselsekuriteitreëlings), en toegang tot voedsel (invoerkapasiteit, kapitaalvloei, uitvoerverdienste, werksgeleenthede en inkomstegenerering) (Jazairy 1991: 142). Die impak daarvan word weer hoofsaaklik bepaal deur makrobeleid van regerings (interne makro-ekonomie) en deur die internasionale omgewing (eksterne makro-ekonomie). Die interne makro-ekonomiese omgewing hou verband met die prioriteit wat gegee word aan landbou en voedsel in regeringsbeplanning en begrotingsallokasie. Dit hou ook verband met monetêre en fiskale beleid soos gereflekteer word in 'n land se inflasiestatus en die regering se tekort- en surplusstatus. Beide hou belangrike implikasies in vir die voorsiening van krediet aan kleinboere en kleinskaalse voedselprodusente, en vir die werklike rentekoers (Jazairy 1991: 142). Die eksterne makro-ekonomiese omgewing word bepaal deur die wisselkoers, handelsbeleid, internasionale pryse en handelsterme. In die afwesigheid van 'n bindende internasionale kommoditeitsooreenkoms het regerings min beheer oor internasionale pryse. 'n Ander belangrike eksterne parameter hou verband met internasionale rentekoerse wat 'n impak het op die skuldlasvereffeningsrekening en dus op die lopende rekeningbalans. Ontwikkelende lande se toegang tot uitvoermarkte, kapitaalmarkte en amptelike ontwikkelingshulp is ook belangrike elemente in die eksterne makro-ekonomiese omgewing en beïnvloed die kapasiteit van hierdie lande om voedselinvoere en landbou-ontwikkeling te finansier (Jazairy 1991: 142). Die bereiking van voedselsekuriteit op die makrovlak impliseer nie noodwendig voedselsekuriteit aan almal nie en kan nog steeds miljoene mense met 'n kroniese gebrek aan voedsel agterlaat (vergelyk afdeling 2.4). Die eksterne makro-omgewing word nie spesifiek aangespreek in hierdie studie nie en daar word hoofsaaklik gefokus op die interne makro-ekonomiese omgewing.

'n Tweede stel patrone funksioneer op die mikrovlak en hou verband met die produksie, koop, verkoop en verbruik van voedsel deur individue en huishoudings (Kutzner 1991: 8). Politieke, sosiale en ekonomiese struikelblokke tot voedselsekuriteit word veral duidelik op die mikrovlak daar waar hul sekere groepe uitsluit van genoeg voedsel ten spyte van die omgewing se potensiaal om genoeg te produseer (Kutzner 1991: 57). Sommige van hierdie struikelblokke is intern van aard, maar ander hou verband met invloede en kragte wat op globale vlak funksioneer (Kutzner 1991: 57-58). Gevolglik ontstaan nuwe temas in die kronologie van die wêreldhongerprobleem - temas wat te doen het met menseregte, Noord-Suid-verhoudinge, die buitelandse beleid van die

industriële magte en multinasionale korporasies, die skuldkrisis, ongelyke toegang tot produksiebronne, en outonomie en bemagtiging van kroniese agtergeblewe groepe (Kutzner 1991: 58). Die derde stel patrone is die interaksie tussen die makro- en mikrovlak. 'n Eenvoudige voorbeeld hiervan is waar arm boere groter oeste kan kry en gevolglik hoër huishoudelike inkomste en koopkrag met nuwe kennis, verbeterde saad en kunsmis wat op gemeenskapsvlak deur 'n regeringsamptenaar voorsien word. Dit is 'n positiewe makro-mikro-interaksie (Kutzner 1991: 8 & 9). As hoër produksie egter nie lei tot groter huishoudelike welvaart nie, vanweë 'n mislukking van byvoorbeeld markfunksionering (vergelyk afdelings 2.5.2.2 en 3.3.4.2), is dit 'n negatiewe makro-mikro-interaksie. Met geen ander meganisme tot die boer se beskikking om oesopbrengste te bemark nie, word hy/sy gedwing om dit te laat bederf of teen baie laer pryse te verkoop. Die netto resultaat is dat sodanige familie se posisie dieselfde bly as wat dit was voordat hul die tegniese opleiding en verbeterde saad of kunsmis gekry het (Kutzner 1991: 9).

As 'n aanspraakbenadering aanvaar word (sien afdeling 2.5.2.1) en eksplisiet aandag gegee word aan (1) onsekerheid en kwesbaarheid, (2) ruimte vir aksie en die opsies wat mense het in hul spesifieke sosio-ekonomiese konteks, (3) en moontlike belangekonflik binne die huishoudingekonomie, dan is dit moontlik om 'n voedselsekuriteitsisteem te definieer wat essensieel deur die volgende vier interafhanklike faktore bepaal word (Geier 1995: 69-70):

- potensiële toegang tot voedsel: toegang kan verkry word deur beide produksie (direkte aanspraak) en die mark (ruilaanspraak); die brontoedeling en handelsterme is bepalend in hierdie konteks;
- die werklike beskikbaarheid van voedsel vir verbruik binne die huishoudingekonomie en die vrou se werkslas: besluitnemingsprosesse en die genderverdeling van arbeid en rolle binne die huishouding bepaal die voordeel wat in werklikheid verkry word vanuit die potensiële toegang tot en die kapasiteit vir prosessering van voedsel en voorbereiding van maaltye;
- potensiële beskermingsmaatreëls teen risiko's: aan die een kant het die aard van toegang tot voedsel 'n bepalende invloed op voedselsekuriteit waar markte onderontwikkeld is; aan die ander kant kan beide die huishouding se eie reserwes, en eise teen ander huishoudings en instellings enige gapings, wat ontstaan tussen produksie, handel en verlangde verbruik, verklein; en

- die toekomstige vermoë om voedsel te bekom en om aan te pas by strukturele veranderinge: dit word grootliks bepaal deur toegang tot produksiebronne, die ontwikkeling van sosiale infrastruktuur en ekonomiese en politieke prosesse op langtermyn.

Die vermoë om 'n voldoende voedselvoorraad te verseker word dus beïnvloed deur 'n komplekse sisteem van sosiale en ekonomiese verhoudings en instellings, sowel as deur regerings- en internasionale intervensies (Geier 1995: 70). 'n Voedselsisteem moet in sy geheel beskou word vanaf die vrugbaarheid van die grond tot by die raadskamers van magtige regerings, bankiers en multinasionale korporasies wat rykdom beheer. Vanuit hierdie perspektief word die wêreldhongerprobleem waargeneem in terme van die komplekse funksionering van politieke, sosiale en ekonomiese sisteme binne die wêreldsisteem waarin ons lewe (Kutzner 1991: 10). Dit is 'n ekologiese perspektief in die grootste moontlike sin - fisiese ekologie, sosiale ekologie, politieke ekologie en ekonomiese ekologie wat almal saamgevat is in een groot ekologie van die daaglikse bestaan van die mens (Kutzner 1991: 10-11). Voedsel- en landboubeleid word selde beskou as deel van makro-ekonomiese beleid, of vice versa, vanweë spesifiek die gebrek aan algemene ekwilibriummodelle wat betroubare empiriese beraminge van die effek van kommoditeitsprysveranderinge op makro-ekonomiese resultate kan voorsien. Beplanningsagentskappe, sentrale banke en ministeries van finansies is verantwoordelik vir makro-ekonomiese beleid, terwyl voedselagentskappe en ministeries van landbou prysbeleid vir die plaas en kleinhandel ontwerp. Vanweë die gevolge wat voedsel- en landboubeleid vir die regeringsbegroting inhou, het makro-ekonomiese agentskappe 'n inset in die besluite oor prysbeleid vir die plaas en kleinhandel, wat dikwels 'n veto is, maar die omgekeerde is selde die geval. Min ministeries van landbou dra by tot die makro-ekonomiese beleidsdebat (Timmer 1987: 271).

Volgens Warnock (1987: 59) speel die landbousektor 'n baie belangrike rol in enige poging om honger en armoede in die onderontwikkelde lande uit te wis. Regoor Afrika word nasionale regerings gekritiseer vir skadelike ekonomiese, politieke en landboubeleid wat bydra tot die skepping en versterking van hongersnoodtoestande, vir hul verwaarlosing van landelike sosiale en ekonomiese ontwikkeling, vir die feit dat hul die vernietiging van die natuurlike omgewing

ignoreer, en, in sommige gevalle, vir hul vermorsing van die menslike, finansiële en natuurlike hulpbronne wat aangewend kan word vir die voorkoming van hongersnood (Psychas & Malaska 1989: 90). Bykomend hiertoe word buitelandse regerings en hulpagentskappe gekritiseer vir hul misleidende en selfdienende praktyke (die Wêreldbank en IMF ingesluit) wat die ontwikkelingsproses in Afrika ondermyn. Dit het duidelik geword dat buitelandse beheerde hulpverlening dikwels bydra tot Afrika se wanorde en in werklikheid tot Afrika se kwesbaarheid vir hongersnood (Psychas & Malaska 1989: 90 & 91). Die uitdaging is enorm. Die struikelblokke is geanker en moeilik om uit te wis. Een feit is duidelik, soos gestel word deur Kutzner (1991: 51):

> Success in eliminating hunger comes more readily when both the hungry and the well-fed demand, and public policy recognizes and supports, what is actually needed. Neither knowledge without political will nor political will without insight will get the job done.

In hierdie hoofstuk, sowel as die volgende hoofstuk, word daar gevolglik ondersoek ingestel na die interne makro-omgewing. Die mikro-aspekte word nie eksplisiet aangespreek nie, vanweë die feit dat die mikrovlak, met ander woorde die produksie, koop, verkoop en verbruik van voedsel deur individue en huishoudings, direk beïnvloed word deur besluite en aktiwiteite op die makrovlak. Die interne makro-omgewing word bespreek in terme van ontwikkelingsteorie; regeringsbeleid; tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing; en die ekologiese omgewing. Oorlog vorm 'n belangrike aspek van die interne makro-omgewing en hou belangrike implikasies in vir individuele voedselsekuriteit (interne mikro-omgewing). In afdeling 2.5.3.4 is die negatiewe impak van oorlog en militêre aktiwiteite op voedselproduksie kortliks bespreek (sien ook endnota 5 in Hoofstuk 2). 'n Volledige uiteensetting blyk nie nodig te wees nie aangesien die implikasies daarvan sonder twyfel ernstige negatiewe gevolge inhou vir voedselsekuriteit op die nasionale en sub-nasionale vlak. In hierdie hoofstuk word daar gefokus op ontwikkelingsteorie en regeringsbeleid, terwyl die ekologiese omgewing en die tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing in die volgende hoofstuk behandel sal word.

3.2 ONTWIKKELINGSTEORIE

Volgens Malaska en Psychas (1989: 45) is die ergste probleem wat Afrika ervaar sedert onafhanklikheid die ontoepaslike, ingevoerde modelle en strategieë van ontwikkeling. Dit sluit in politieke ideologieë, industriële en landboubeleid, bloudrukbenaderings tot tegnologie-oordrag

en onderwysmodelle. Ingevoerde sosiale, kulturele en ekonomiese modelle is nie geskik vir die realiteite van die Afrikakontinent nie en verhoed inwoners om hul potensiaal en kapasiteit te ontwikkel. In plaas daarvan dat die koloniale erflating uitgewis word en daar voortgebou word op die tradisionele en inheemse lewensvatbaarheid van Afrikagemeenskappe, word buitelandse modelle aanvaar wat stedelike bevoordeling bevorder (sien afdeling 3.3.1). Donovan (1987: 122-130) wys ook op die gevaar van die oordrag van tegnologie en navorsingsuitsette en beklemtoon dat nuwe tegnologie ontwerp moet word vir die spesifieke omstandighede van Afrikaboere (vergelyk afdeling 4.3). Die "International Institute for Labour Studies" (IILS) (IILS 1984: 31) aanvaar dat ekonomiese en sosiale vordering afhang van tegnologiese ontwikkeling, maar wys op die gevaar van die oordrag van tegnologie wat nie algemeen beskikbaar is nie en waarvan die oordrag nie noodwendig 'n positiewe effek het nie. Griffin (1987: 27) wys daarop dat idees alleen nie die wêreld verander nie en dat, hoewel tegnologie 'n magtige krag is, dit 'n uitsonderlike Westerse idee moet wees wat oplossings bied tot Derdewêreldprobleme. Die IILS (1984: 33) wys byvoorbeeld daarop dat industrialisasie via ingevoerde tegnologie nie werksgeleenthede en selfonderhouding verhoog het nie, maar eerder werkloosheid, ontwrigting en groter gapings tussen ontwikkelde en ontwikkelende lande. Volgens die IILS (1984: 33) word daar toenemend besef dat tegnologie nie neutraal is nie, maar ten gunste van die belange van die heersersklasse geïmplementeer word met dikwels skadelike gevolge vir die omgewing en volhoubaarheidslandbou.

Twee stelle ontwikkelingsteorie het ontwikkelingsbeleidmaking gedomineer in kontemporêre Afrika. Een is gebaseer op die neoklassieke teorie van die Weste se ortodokse ontwikkelingsekonome en die ander een is gebaseer op die neomarxistiese teorie wat geassosieer word met die Sowjet-, Chinese en radikale modelle. Beide ontwikkelingsteorieë blyk onvanpas te wees vir die Afrikakonteks. Ten spyte van groot hoeveelhede monetêre ondersteuning deur buitelandse partye en Afrikabelange om dit te implementeer, het die teorieë misluk om ontwikkeling teweeg te bring of om Afrika se huidige ontwikkelingskrisis en gepaardgaande ellende te verhoed (Malaska 1989: 293). Die neoklassieke teorie, wat inslag vind in die vryemarkstelsel, het gefokus op tegnologie en snelle kapitalistiese ontwikkeling, en het van die standpunt uitgegaan dat lande deur duidelike patrone van verandering gaan vanaf eenvoudige onontwikkelde samelewings na meer gekompliseerde moderne samelewings (Booth 1985: 761;

Frank 1989: 38; Todaro 1994: 68). Hierdie teorie is hoofsaaklik gebaseer op 'n nasie se eksploitasie van sy beraamde vergelykende voordele op internasionale markte. Uitvoerkommoditeite soos kontantgewasse word beklemtoon as 'n bron van buitelandse valuta vir die aankoop van ingevoerde vervaardigde goedere en die finansiering van industriële ontwikkeling. Die ander model word geassosieer met marxisme en beklemtoon die regering se dominante rol in die ekonomie en beheer oor beleggings en besigheidsinkomste. Dit is gebaseer op die aanvaarde vermoë van die heersersklas, wat in die hoofstad gesetel is, om te beplan tot voordeel van die hele samelewing. Hierdie gesentraliseerde leierskap is veronderstel om die nasionale ekonomie te administreer en private ondernemerskap word tot die minimum beperk. Volgens Blomstrom en Hettne (1984:40) en Brookfield (1975: 140-142) het die neoklassieke teorie van die standpunt uitgegaan dat tegnologiese ontwikkeling en tegniese groei in die sentrum sal lei tot hoër produktiwiteit wat 'n daling in die prys van industriële goedere tot gevolg sal hê. Dit sal lande in die perifirie in staat stel om meer industriële vervaardigde kommoditeite te koop teen dieselfde prys as primêre produkte. Sodoende sal ekonomiese groei geskied sonder dat die periferie nodig het om te industrialiseer. Booth (1985: 761) wys daarop dat die marxistiese teorie gefaal het om ditself te vestig as 'n aanvaarbare alternatief tot die neoklassieke teorie. Hier volg 'n kort bespreking van die twee teorieë.

3.2.1 Neoklassieke teorie

Die neoklassieke ekonome beveel aan dat daar staat gemaak moet word op die werking van markmeganismes en op die veronderstelde vergelykende voordele van Afrika-ekonomieë op die wêreldmark (Malaska 1989: 293). Volgens die neoklassieke handelsteorie sal gevorderde industriële lande ekonomiese groei regoor die wêreld lei en dryf, en gevolglik 'n toenemende aanvraag na Afrika-uitvoere op wêreldmarkte skep (Malaska & Psychas 1989: 45; Todaro 1994: 282) (vergelyk afdeling 1.7). Volgens Rondinelli (1986b: 234) is daar geargumenteer dat produksie sou uitbrei deur verhogings in industriële beleggings en sodoende die aanvraag na arbeid sou verhoog. Met voortgehoue industriële groei en die oordrag van surplusarbeid vanaf die landelike sektor na die stedelike sektor, sal ontwikkelende lande 'n transformasieproses ondergaan vanaf landelike landbou-ekonomieë na stedelike industriële ekonomieë.

Die neoklassieke teorie het veral sy inslag gevind in die modernisasieteorie van Derdewêreldontwikkeling. Met sy oorsprong in die internasionale koloniale sisteem, en bevorder sedert Afrika-onafhanklikheid deur die Wêreldbank, die IMF, Westerse magte, en ontwikkelingsadviseurs van verskeie organisasies, was die teorie uiters invloedryk in Afrika. Ontwikkelingstrategieë, gebaseer op die teorie van vergelykende voordele was veral aantreklik vir die nuut onafhanklike state en hoogs ambisieuse Afrikaregerings van die vroeë 1960s toe Afrikakommoditeite nog hoë pryse op die globale mark behaal het. Die massiewe inspuitings van Noordelike fondse, kundigheid en tegnologie in die 1960s en 1970s was veronderstel om Afrikalande te help om munt te slaan uit die geleenthede op die wêreldmark (Malaska 1989: 293). Higgott (1983: 1-3) verwys na hierdie veronderstelling, naamlik dat die probleme van nuwe nasies tegnies en finansieel is en opgelos sal word deur die oordrag van Westerse kundigheid, as naïef en optimisties. Chilcote (1981: 279) wys daarop dat daar geglo is dat alle nasies moderniteit kan bereik as hul in die voetspore van die industriële lande volg. Die verwagte hoë uitvoerverdienste was veronderstel om lenings vinnig terug te betaal, terwyl dit algehele ontwikkeling versnel. Die ortodokse ontwikkelingsekonome het geglo dat algehele ekonomiese groei uiteindelik die onvermydelike sosiale koste, wat gepaardgaan met die ontwikkelingsproses, sal uitskakel (Malaska 1989: 293). Volgens Frank (1989: 37) was dit juis hierdie onkunde en aannames wat gelei het tot ernstige wanbegrippe oor kontemporêre onderontwikkeling en ontwikkeling.

Die nuut onafhanklike regerings was veral ontvanklik vir die dualistiese sektorsisteem in hul industriële en landboubeleid, en Afrikalandbou is sedert die koloniale era dualisties van aard. Ekonomiese belange van Europese magte het gelei tot die ontwikkeling van 'n landbou-ekonomie wat opbrengste op hul beleggings en kolonies se verdienstekapasiteit gemaksimaliseer het (Lambert 1989: 221; Malaska & Psychas 1989: 45). Die kolonies het essensieel vir hul eie administrasie betaal en het die industriële ontwikkeling van die koloniale magte gefinansier. Beide faktore het bygedra tot die oorbeklemtoning van uitvoerlandbou, stedelike bevoordeling en die verwaarlosing van voedselproduksie (Malaska & Psychas 1989: 46; Rondinelli 1986b: 231-233) (sien afdelings 3.3.2 & 3.3.3). Volgens Rondinelli (1986b: 234) is die stedelik-landelike verhoudings versterk deur die klassieke ekonomiese groeiteorie. Met onafhanklikheid is hierdie konsep van 'n dualistiese landbou-ekonomie in stand gehou en uitgebrei. Die voortgesette ekonomiese afhanklikheid van Westerse industriële magte is deur die voormalige kolonies se

behoefte aan buitelandse handel en interne industriële ontwikkeling versterk. Uitvoere van kommoditeite het Afrikalande voorsien van 'n groot deel van hul buitelandse valuta en regeringsinkomste. Om buitelandse valuta te verkry, het die hoofgeldvoorskieters (soos die IMF en Wêreldbank) vereis dat lande hul bronne aanwend op uitvoergewasse (Lambert 1989: 221; Yeşilada 1987: 228). Die mening is gehuldig dat peasantlandbou te oneffektief is om enige investering te regverdig (Malaska & Psychas 1989: 46). Hierdie strategie van hoë kapitaalintensiewe groei in die *moderne* sektor, in kombinasie met snelle bevolkingsgroei in die dominante landelike sektor en 'n klein inisiële kapitaalvoorraad, moedig 'n dualisme aan wat laer koerse van kapitaalvorming en werksgeleenthede tot gevolg het, asook 'n laer groei in effektiewe aanvraag na voedsel. Dit verminder die binnelandse voedselvoorraad en veroorsaak 'n swakker uitvoerprestasie wat die vermoë, om voedselinvoere te finansier, verlaag. Gevolglik balanseer die voedselgelykstelling op lae vlakke van voedselproduksie, indiensneming, werksgeleenthede, inkomste vir die armes, effektiewe aanvraag na voedsel, voedselinname en voeding. Volgens Mellor en Johnston (1987: 53) dra hoë bevolkingsgroeikoerse by tot 'n groot aanbod van landbou-arbeid wat op 'n baie lae vlak aangewend word en maak dit die arbeidsabsorpsieprobleem baie moeiliker vir kontemporêre ontwikkelende lande as hul voorgangers.

In hierdie dualistiese benadering word ekonomiese groei beskou as 'n direkte funksie van 'n verhoging in kapitaalvoorraad wat versnel moet word deur die kanalisering van bronne na die kapitaalgoedere-industrieë. Die uitsette van produksie van kapitaalgoedere word herinvesteer om 'n hoë marginale besparingskoers te voorsien. Toename in werksgeleenthede word beskou as 'n direkte funksie van groei in die kapitaalvoorraad (Mellor & Johnston 1987: 55; Rondinelli 1986b: 234). 'n Ander dualistiese banadering wat algemeen in ontwikkelende lande aanvaar word is 'n invoervervangingstrategie. Die strategie begin by die vervanging van arbeidsintensiewe plaaslike kommoditeite met kapitaalintensiewe invoerkommoditeite. Die struktuur van invoere word gekenmerk deur stedelike bevoordeling en is gemik op hoë inkomsteverbruikers. Dit versnel die verhoging in kapitaalintensiteit. Mellor en Johnston (1987: 56) wys daarop dat baie probleme ontstaan het met hierdie dualistiese benadering. Die kapitaalintensiteit van die moderne sektor was selfs groter as wat verwag is en het toegeneem oor tyd heen. Dit was vanweë redes inherent in die beleggingspatroon, insluitende die onvermoë om grootskaalse kapitaalintensiewe industrieë te bedryf, en onderinvestering in infrastruktuur. Die gevolg was laer groei en laer herinvestering

van besparings as wat verwag is. Die strategie het landbou verwaarloos. Ten spyte van lae groeikoerse in werksgeleenthede, het 'n opwaartse druk op voedselpryse plaasgevind met skadelike sosiale effekte en die uitputting van buitelandse valuta. Die investeringstrategie het swaar eise gestel aan kapitaalvorming wat buitelandse valuta vereis het op dieselfde tyd as wat bronne weggelei is van tradisionele uitvoerindustrieë; dus het buitelandse valuta 'n beperkende faktor geword (Mellor & Johnston 1987: 56).

Volgens Malaska (1989: 293) het die strategieë wat gebaseer is op die neoklassieke handels- en groeiteorieë weens verskeie redes getoon dat hul nie in staat is om Afrika-armoede uit te wis nie. Eerstens bied 'n strategie wat doelbewus die pynvolle newe-effekte van markgeoriënteerde kompetisie vir verryking ignoreer, min hoop vir Afrika se armes, veral gesien in die lig van skerp sosiale differensiasies wat geassosieer word met ongelyke ekonomiese geleenthede en die vernietiging van natuurlike ekologiese bronne deur ekonomiese eksploitasie. Tweedens misluk die neoklassieke benadering om die potensieel voordelige rol van die nie-monetêre sektore, wat kenmerkend is aan Afrika-ekonomieë, te erken. Derdens misluk die neoklassieke teorie om die tekortkominge in markmeganismes aan te spreek. Afrikalande funksioneer vanuit 'n nadelige posisie in 'n ekonomiese wêreldsisteem wat gedomineer word deur magtige multinasionale handelsmaatskappye en misvorm is deur die proteksionistiese beleid van geïndustrialiseerde lande. Tekortkominge in tegnologiese vermoë en bestuursvaardighede beperk ook Afrika se mededingendheid. Laastens reflekteer handel met ontwikkelde lande die hoogs ongelyke internasionale sisteem (Malaska 1989: 293 & 294). Die meerderheid Afrika-ekonomieë is klein, terwyl die geïndustrialiseerde ekonomieë groot en magtig is. Die Noordelike multinasionale korporasies, met hul gevorderde bestuursvaardighede, tegnologiese vermoë en magdom finansiële bronne, is in staat om wins te maak uit fluktuasies op die wêreldmarkte van arbeid en grondstowwe. Malaska (1989: 294) stel dit soos volg:

> They can manage global comparative advantages and the dynamica of the production cycle to keep abreast of the changes, even manipulating the temporal and spatial pressures of supply and demand to their own advantage.

Rondinelli (1986b: 235) wys daarop dat beleid wat industrialisasie bevorder het in groot metropolitaanse gebiede, nie gelei het tot snelle en wydverspreide ekonomiese groei in die meeste ontwikkelende lande nie; ook het die voordele van groot investerings in stedelike gebiede nie

afgewentel na die landelike gebiede nie. Volgens Rondinelli (1986b: 235) het dit eerder 'n klein groepie kapitaalbeleggers verryk, terwyl die stedelike informele sektor en die grootste deel van die landelike ekonomie verarm het. Die gevolg was dat die landelike sektor in sommige lande gestagneer het en in ander misluk het om in die behoeftes van die snelgroeiende bevolking te voorsien. Voedseltekorte, wanvoeding en wydverspreide landelike armoede kenmerk gevolglik die grootste deel van die ontwikkelende wêreld (Rondinelli 1986b: 235). In Afrika, waar fondse en bestuursvaardighede altyd in kritieke tekort is, kan private en staatsinstansies nie kompeteer met multinasionale korporasies nie. In die gees van vrye handel, plaas voorstanders van die vergelykende voordele model Afrika in die mag van die multinasionale korporasies (Malaska 1989: 294). Soos in die koloniale tye, is die kontinent so te sê totaal afhanklik van die internasionale handelsmaatskappye vir uitvoerverdienste. Die bestendige daling van kommoditeitspryse oor die afgelope paar dekades, tesame met 'n styging in die prys van vervaardigde produkte, beteken 'n verlaging van inkomste vir baie ontwikkelende lande (Yeşilada 1987: 215).

Malaska (1989: 294-295) wys ook daarop dat die Noordelike industriële lande hul omvattende groeifase na die Tweede Wêreldoorlog, waartydens die aanvraag na grondstowwe hoog was, agtergelaat het. Nuwe ontwikkelings in tegnologie het produksie-effektiwiteit en gebruik van sintetiese materiaal verhoog. Om sake te vererger, voorsien die Westerse regerings (wat modelle van vrye handel aan Afrika opdwing) terselfdertyd massiewe subsidies aan hul binnelandse landbouprodusente en stel hul streng invoergrense in op baie van Afrika se landbouprodukte. Sodanige praktyke kan enige vergelykende voordele, wat Afrikaprodusente mag hê, vernietig (Malaska 1989: 295). Die onderontwikkeling van landbou en die stadige koers van industrialisasie versterk mekaar en verhoed die ontstaan van selfstandige interne markte in baie ontwikkelende lande. Volgens Streeten (1972) en Myrdal (1970) in Rondinelli (1986b: 235) kan industrialisasie eenvoudig nie 'n vastrapplek kry waar die meerderheid van die mense in armoede leef nie, en waar stede nie sterk of gediversifiseerde ekonomieë het om die toenemende getal mense, as gevolg van migrasie na stede, te absorbeer nie. Rondinelli (1986b: 237) stel dit soos volg:

> Development in predominantly rural economies would depend not on squeezing agriculture for capital to be reinvested in export oriented manufacturing in large cities, but on increasing agricultural productivity and rural household incomes.

3.2.2 Radikale teorie

Die mees betekenisvolle alternatief tot die neoklassieke teorie is die sogenoemde *radikale* en marxistiese benaderings tot Afrika-ontwikkeling. Op teoretiese vlak vermy die radikale ekonome sommige van die slaggate van die neoklassieke teorie, maar word egter gekonfronteer deur gebreke in hul teorie. Hulle beklemtoon die tekortkominge in markmeganismes en die institusionele kragte wat die aard en verspreiding van sosiale ontwikkeling bepaal ten koste van die armes. Met ander woorde, politieke, industriële, wetlike en ander sosiale strukture begunstig elitegroepe. Sodanige strukture institusionaliseer armoede en lei tot die marginalisering van arm groepe, terwyl dit die verryking van bevoorregte groepe bevorder. Hierdie proses van politieke ekonomie is een oorsaak van armoede wat miljoene mense in Afrika kwesbaar maak vir hongersnood (Malaska 1989: 295).

Die marxistiese teorie het baie Afrikaleiers en mense bekoor as 'n lewensvatbare alternatief tot Westerse voorskrifte vir ontwikkeling. Afrikaleiers was verstom deur die voorbeeld van die Sowjet-Unie wat deur die implementering van die marxistiese teorie, hervorm is van 'n arm landboukundige nasie tot 'n industriële wêreldmag. Die voorbeeld van kommunistiese China het leiers soos Julius Nyerere aangegryp, en die welbekende afhanklikheidsteorie het oortuigende argumente gebied om onderontwikkeling toe te skryf aan die eksploitasie van arm lande deur die ryk, neokoloniale magte en hulle Derdewêreldplaasvervangers (Malaska 1989: 295-296). Hierdie teorie het sy inslag gevind in die afhanklikheidsteorie wat deur Baran ontwikkel is en gebaseer was op 'n denkrigting van die marxistiese skool (Stewart 1997: 65). Hierdie afhanklikheidsteorie was 'n direkte reaksie vanaf die Suide op die modernisasieteorie, en die verskille tussen imperialisme, industrialisasie en ekonomiese ontwikkeling van agtergeblewe nasies (Stewart 1997: 65). Volgens Palma (1978: 401) was Baran se interpretasie van ekonomiese ontwikkeling van die onderontwikkelde lande meer direk as die marxistiese teorie. Baran het ekonomiese onderontwikkeling in Derdewêreldlande direk toegeskryf aan die vernietigende dominante ekonomiese belange van die gevorderde kapitalistiese lande en hul tradisionele modes van surplusonttrekking wat plaaslike ekonomiese groei beperk of heeltemal uitgeskakel het. Die teorie het die kapitalistiese lande geblameer vir die armoedesituasie in Derdewêreldlande. Hierdie teoritici het geglo dat die magtiger Westerse nasies en ekonomieë rykdom uit die swakker lande

onttrek het en dat laasgenoemde die groei van die sterker lande gefinansier het (Stewart 1997: 59). In praktyk egter het die sosialistiese Afrikastate nie veel beter gevaar as hul kapitalistiese buurlande nie. Tanzanië is gekenmerk deur ekonomiese stagnansie. Politieke ontnugtering, onder die banier van landelike sosialisme, het entoesiasme vir hierdie doktrine stil gemaak. Eicher (Malaska 1989: 296) stel dit dat landelike sosialisme aangeval word regdeur Afrika, want na 20 jaar van eksperimentering is daar geen land waar dit positiewe resultate gelewer het nie. Dikwels was die marxistiese *oplossings* meer komplekse nuwe struikelblokke op die pad na ontwikkeling. Malaska (1989: 296) stel dit soos volg:

> Heavy-handed, Stalinesque programmes to collectivize agriculture supported by Soviet-backed regimes have won few friends among the peasantry while proving inefficient, wasteful and prone to corruption.

Hierdie twee benaderings tot die ontwikkelingproses in Afrika, waarvan een gebaseer is op die neoklassieke teorie en die ander een op marxistiese sosiale analise, mag ideologies ver verwyderd wees van mekaar, maar hul word gekenmerk deur soortgelyke doelwitte en praktiese inslag. Beide teorieë bevorder stedelike bevoordeling. Beide beskou industrialisasie en verstedeliking as die wenslike uitdrukking van moderne samelewings. Landbou, veral peasantlandbou, word beskou as 'n passiewe, agterlike en onontwikkelde sektor wat nie in staat is om nasionale ontwikkeling te lei nie. Die ortodokse ekonome beskou peasantlandbou as oneffektief en onresponsief tot finansiële aansporingsmaatreëls en as 'n swak belegging (Malaska 1989: 296; Todaro 1994: 282). Produksie van uitvoergewasse word beklemtoon as 'n bron van buitelandse valuta wat benodig word om industriële insette en stedelike verbruikersgoedere in te voer. In die geval van voedsel- en kontantgewasse, word die klem geplaas op groot plantasies wat skynbaar as inkomstebronne makliker geadministreer kan word en meer betroubaar is as peasantboere. Vandag is lewenstandaarde laer as ten tye van onafhanklikheid en Afrika se selfvoorsiening in voedsel het verdwyn - een uit elke vyf Afrikane leef op ingevoerde voedsel. Afrika is gedwing tot 'n toenemende marginale posisie in die globale samelewing en die meerderheid Afrikane is verban tot marginale posisies binne hul eie samelewings (Malaska 1989: 296). Rondinelli (1986b: 237) wys daarop dat min ontwikkelingsekonome die verhouding tussen die stedelike en landelike sektore in detail ondersoek ten spyte van die feit dat hul erken dat die uitbreiding van landbouproduktiwiteit afhang van die aanwending van toepaslike tegnologie; die voorsiening van 'n wye reeks van ondersteuningsdienste, infrastruktuur en insette (waarvan meeste in stedelike

gebiede gekonsentreer is); en die vermoë van boere om hul produksie te bemark in beide landelike en stedelike gebiede. Rondinelli (1986b: 237) omskryf hierdie situasie soos volg:

> The perception that urban and rural development were 'zero sum' games, or that they were antithetical, had been deeply ingrained in development theory since the early 1950s.

Gedurende die laat 1970s het teoretici besef dat die ongebalanseerde allokasie van beleggings ten gunste van stedelike gebiede landelike ontwikkeling kniehalter, en dat wydverspreide landelike armoede in Derdewêreldlande grotendeels die gevolg was van stedelike vooroordeel, nasionale en internasionale ontwikkelingsbeleid en die eksploitasie van landelike gebiede deur stedelike elite (Rondinelli 1986b: 237). Lipton (1977: 16) maak byvoorbeeld die gevolgtrekking dat die beklemtoning van stedelike ontwikkeling en die verwaarlosing van landbou, bronne weggestoot het van aktiwiteite waar hul 'n bydrae kon maak tot ekonomiese groei en die bevoordeling van die armes, na aktiwiteite waar hul tot koste van die landelike armes aangewend is.

3.3 REGERINGSBELEID

In hoofstuk 2 (afdeling 2.5.3.3) is daar betoog dat regerings direk bydra tot hongersnood deur die navolging van ontoepaslike of doelbewuste skadelike beleid tot nadeel van kwesbare groepe, of indirek deur die mislukking, synde onvermoë of traagheid, om in te meng om hongersnood te verhoed. In hierdie afdeling sal daar gekyk word na regerings se bydrae tot voedselonsekerheid en hongersnood as gevolg van die implementering van ontoepaslike beleid en institusionele tekortkominge. Soos in die geval van die ontwikkelingsproses, was die regeringstelsels van die nuwe onafhanklike lande ook noodwendig geskoei op die stelsels van die kolonialiste. Die strategie van meeste van die nuut onafhanklike lande het voortgegaan om uitsluitlik te fokus op ekonomiese groei gebaseer op die uitvoer van grondstowwe en kontantgewasse. Volgens King (1989: 7) het dit hulle afhanklik gemaak van wêreldmarkte waaroor hulle min of geen beheer gehad het nie. Politieke onafhanklikheid is bereik, maar ekonomiese onafhanklikheid het buite bereik gebly. Dit het tot gevolg dat die binnelandse beleid van Afrika-administrasies deur verskeie tekortkominge gekenmerk word wat die ontwikkeling van voedselproduksie vertraag. Dit sluit onder andere in prominente vooroordele ten gunste van uitvoergewasse en industrialisasie ten koste van voedselproduksie; stedelike bevoordeling; ontoepaslike tegnologie en wetenskap en gebrekkige navorsing in die landbousektor; uitbuiting van landbou en lae regeringsinvestering in

voedselproduksie; voedselprysbeleid ten gunste van stedelike gebiede; hoë belastings op voedselprodusente; oneffektiewe bemarking en verspreiding van voedsel; gebrek aan opleiding en mannekragontwikkeling van voedselprodusente; en 'n gebrek aan aansporingsmaatreëls vir voedselproduksie (Aziz 1990: 14; Bautista & Valdés 1993: 3; Psychas & Malaska 1989: 86; Salih 1994b: 34). Ten spyte van die agteruitgang van die inkomstebasis van die meeste sub-Sahara Afrikalande, het regeringsuitgawes drasties toegeneem in die 1970s en 1980s. 'n Groot deel van openbare uitgawes wat gespandeer is, is gebruik om werksgeleenthede in die openbare sektor, verbruikersubsidies tot voordeel van stedelike verbruikers, en die groterwordende eksterne skuldlas van die staat te finansier. Regeringsgesubsidieerde dienste het grootliks die stedelike bevolking bevoordeel en min bronne gelaat vir die voorsiening van dienste aan landelike gebiede (Aziz 1990: 14; Lele & Adu-Nyako 1992: 101). In die bespreking wat volg sal hierdie aspekte behandel word.

3.3.1 Stedelike bevoordeling

Ten einde die kragte te verstaan wat stedelike Afrika skei van landelike Afrika en sodoende bydra tot voedselonsekerheid en hongersnood, is dit noodsaaklik om 'n kontekstuele beeld te hê van hierdie twee kontrasterende wêrelde. Afrika se stedelike vestigings word gekenmerk deur hoë vlakke van rykdom en Westerse moderniteit wat gedomineer en bewoon word deur plaaslike regeringsamptenare en leiers van die besigheidsektor, industrieë, onderwys en politieke partye: die hoë profiel stedelike elite. Hier vind 'n mens 'n relatief goed ontwikkelde infrastruktuur (paaie en kommunikasienetwerke, watertoevoer en elektriese krag) en Afrika se beste mediese en onderwysfasiliteite is ook gewoonlik gevestig in die stede waar dit die belange van die elite dien. Die stede is ook die fokus van die land se intellektuele, kulturele en politieke lewe, asook sentrums vir rekreasie en sosiale byeenkomste. Alhoewel die hoë konsentrasie van mense en ekonomiese aktiwiteite in een of 'n paar groot metropolitaanse gebiede hoë vlakke van ekonomiese groei op die korttermyn mag stimuleer, het hierdie konsentrasie altyd 'n tendens om ruimtelike polarisasie, ekonomiese dualisme, sosiale ongelykheid en nie-ekonomieë van skaal te genereer (Rondinelli 1986a: 266; Todaro 1994: 260-263).

Sodra mens buite die grense van hierdie stedelike gebiede beweeg, betree mens die wêreld van

die meerderheid van inwoners, naamlik die landelike armes. In landelike gebiede is die vervoernetwerke, kommunikasielyne, onderwysstelsels en gesondheidsdienste gewoonlik baie minder ontwikkel as in die stedelike gebiede. Die groot meerderheid landelike inwoners maak nog steeds hul bestaan uit kleinskaalse landbou-aktiwiteite met die fokus op lewende hawe en voedselgewasse. In kontras met die politiese aktiewe inwoners van die stede, is die landelike bewoners passief en die massa kleinskaalse boere het min sê in meeste nasionale politieke arenas. Hoë bevolkingsgroeikoerse, armoede, gebrek aan insette en bronne, omgewingsagteruitgang en stedelike bevoordeling maak hierdie groep mense uiters kwesbaar vir hongersnood (Malaska & Psychas 1989: 38 & 39). Die snelle toename en voortgesette konsentrasie van die bevolking in stedelike gebiede veroorsaak egter 'n dramatiese verandering in die voorkoms van armoede. Een van die mees kritieke uitdagings wat ontwikkelende lande in die gesig staar, is om in die toenemende stedelike eise vir basiese sosiale dienste, infrastruktuur en openbare fasiliteite te voldoen (Rondinelli 1988b: 19-25). Volgens Rondinelli (1988b: 19) toon die meeste studies dat Afrikaregerings se kapasiteit om in hierdie toenemende behoeftes en eise van stedelike dienste te voorsien, beperk is, en dat politieke verbintenis om hierdie probleme van onvoldoende verspreiding en ongelyke toegang te hanteer, dikwels baie swak is.

Die beleid van die koloniale en onafhanklike regerings ten voordeel van stedelike gebiede en die kapitaalsektor het duidelike tekens agtergelaat in landelike Afrika. Psychas en Malaska (1989: 12) beskryf dat die koloniale magte Afrika opgedeel het in kunsmatige "delineated chunks of territory" wat gedien het as satelliete van die hoofstede van die koloniale magte. Kolonialisme het die kontinent verdeel in ekonomiese domeine, en dienste was gerig op die snelle onttrekking van minerale en die produksie van kontantgewasse soos katoen, tee en koffie. Onder koloniale regering is Afrika-ekonomieë gekenmerk deur praktyke wat gedikteer is deur koloniale selfbelang en wat die grondslag gelê het vir die huidige krisis in voedselproduksie. Ingevolge die normale koloniale doktrine, moes die kolonisasieproses in Afrika langtermynvoordele aan die mense van Afrika, asook korttermynvoordele aan die koloniale magte bring. Die doktrine het aanvaar dat Europeërs weet wat goed is vir Afrika en dat ware ontwikkeling teweeggebring kan word deur die oordrag van Westerse politieke en ekonomiese sisteme (Warnock 1987: 59). Volgens Psychas en Malaska (1989: 106) was hierdie aannames egter verkeerd en was die ontwikkeling wat wel plaasgevind het onder koloniale administrasie, 'n ontwikkeling van onttrekking. Hierdie koloniale

beleidsformule, die *ekonomie van onttrekking*, het bestaan uit drie breë riglyne, naamlik (1) die ontwikkeling van Afrikalande as 'n bron van grondstowwe en ander kommoditeite; (2) die ontwikkeling van kolonies as 'n mark vir die industrieë van die koloniale mag (wat plaaslike produksie en nywerhede onderdruk het, terwyl die invoer van vervaardigde produkte vanaf die koloniale mag aangemoedig is); en (3) integrasie van die kolonie met die koloniale mag se wêreldwye koloniale sisteem ten einde voorafgaande twee riglyne te bereik (Psychas & Malaska 1989: 106-107). Dit behels die vestiging van handelsroetes en kommunikasielyne tussen produktiewe streke en administratiewe sentrums van die kolonie, en die verbinding van hierdie sentrums met die koloniale mag en, indien nodig, met ander kolonies.

Die onderdrukking van plaaslike nywerhede het vernietigende gevolge ingehou vir die ontwikkeling van wetenskaplike en tegnologiese kapasiteit van moderne Afrika (sien afdeling 4.3). Volgens Warnock (1987: 84) is die koloniale politieke ekonomie gekenmerk deur 'n konsentrasie op die produksie van landbougewasse en minerale vir uitvoere; die oplegging van belastings om die kolonisasieproses te finansier; onteiening van grond; en die onttrekking van ekonomiese surplusse. Timberlake (1985) wys daarop dat die koloniale magte die tradisionele regerings en kulturele waardes ondermyn het. Sommige is van mening dat, in die geheel gesien, die ontoepaslike, ingevoerde modelle en metodes vir ontwikkeling Afrika se ergste probleem in die dekades na onafhanklikheid was. Afrika se grootste probleem is dat te veel mense op die kontinent rondgaan met oplossings vir probleme wat hul glad nie verstaan nie (Psychas & Malaska 1989: 12). Op fisiese vlak is die koloniale erflating ook duidelik waarneembaar, veral in die vervoerstelsels, en het ontwikkeling geskied om die belange van die koloniale moondhede te dien[1] (Psychas & Malaska 1989: 111). Die gebrek aan intra-Afrika-infrastruktuur is 'n ernstige hindernis vir handel en kommunikasie tussen Afrikalande, en dra by tot meeste Afrikalande se ekonomiese afhanklikheid van uitvoere na Europa en Noord Amerika. Aangesien klein, en gewoonlik arm, Afrikalande die swakker vennoot is in transaksies met die Noorde, bly Afrika vasgevang in ekonomieë van onttrekking en is hul blootgestel aan ekonomiese en politieke eksploitasie.

Die koloniale ekonomie van onttrekking het veral belangrike gevolge ingehou vir landbou-ontwikkeling, voedselproduksie en die posisie van voedselprodusente in Afrika. In sover as wat Afrika se problematiese stedelik-landelike verhoudings bydra tot hongersnood, dateer dit terug

na die koloniale regimes gedurende die 19de en 20ste eeu. Met enkele uitsonderings (handel met koloniale hawestede) was Afrika selfvoorsienend in alle aspekte voor die militêre en ekonomiese oorname deur Europese magte (Malaska & Psychas 1989: 43 & 44). Onder koloniale regering is Afrika-ekonomieë gekenmerk deur praktyke wat gedikteer is deur koloniale selfbelang en wat die grondslag gelê het vir die huidige krisis in voedselproduksie. Betekenisvol is die feit dat koloniale magte die meeste van die moderne Afrikastede gevestig of ontwikkel het; stedelike bevoordeling bekend gestel het; en kleinskaalse voedselproduksie verwaarloos of omver gewerp het. Voedselproduksie is geïgnoreer, terwyl uitvoerkommoditeite soos koffie en katoen die grootste deel gekry het van die produktiewe grond, regeringsondersteuning en finansiële beleggings (sien afdeling 3.3.2). Paaie, hawens en spoorlyne is gebou om die produksie en uitvoere van kontantgewasse te fasiliteer, terwyl voedselproduserende gebiede onderontwikkeld gelaat is. Met onafhanklikheid in die 1950s en 1960s het die koloniale ekonomiese en sosiale patrone voortbestaan en regerings het voortgegaan om die landelike gebiede te eksploiteer (Geier 1995: 183).

Lae bevolkingsdigtheid, gebrekkige fisiese en institusionele infrastruktuur (soos markte, inligtingstelsels en opleiding) maak die ruil van goedere moeiliker en/of duurder in baie Afrikalande. Die ruilproses word dikwels gekenmerk deur hoë vervoer- en transaksiekoste (koste met betrekking tot inligting, onderhandeling, monitering, koördinering en afdwing van kontrakte) wat die ontwikkeling van betroubare markstrukture vertraag (Abbott 1993: 69; Geier 1995: 46 &183), en lei tot 'n gebrekkige markstruktuur of die segmentasie van markte in regionale en tydelike sub-markte (vergelyk afdeling 3.3.4.2 vir die rol wat markte speel in voedselsekuriteit). Dit gee aanleiding tot onderontwikkelde voedselmarkte wat gekenmerk word deur substansiële verskille tussen verbruikers- en produsentepryse van voedsel, asook regionale prysongelykhede, prysfluktuasies en onsekerheid. Die prysverskille is gedeeltelik toe te skryf aan vervoerkoste, maar die hoë transaksiekoste, wat tipies is van 'n samelewing wat in 'n oorgangsfase is vanaf 'n bestaansekonomie na 'n gedifferensieerde markekonomie, het ook 'n aansienlike impak (Geier 1995: 46). Die konsep van 'n dualistiese landbou-ekonomie is gehandhaaf en uitgebrei. Afrikaleiers gaan voort met die koloniale verwaarlosing van voedselproduksie. Die mislukking van die meeste Afrikaregerings om 'n effektiewe stel landboubeleidsriglyne te ontwikkel om die beperkinge op die tegniese, strukturele, institusionele, en menslike bronne aan te spreek, lê die

huidige voedselkrisis ten grondslag. Volgens Eicher (Malaska & Psychas 1989: 44) is dit die koloniale stedelike erflating spesifiek wat die nuwe leierskap ontvanklik gemaak het vir buitelandse modelle van stedelike bevoordeling.

Afrika se algemene patroon van ongebalanseerde stedelik-landelike verhoudings is 'n primêre, onderliggende bron van die kontinent se kroniese kwesbaarheid vir droogte en hongersnood. Hierdie ongebalanseerde verhouding is die gevolg van 'n komplekse pakket van regeringsbeleidsriglyne, sosiale probleme en ekonomiese struikelblokke wat die posisie van voedselprodusente en voedselproduksie versleg het sedert onafhanklikheid: prioretisering van stedelike belange en industrialisasie tot nadeel van landelike gebiede; stedelike bevoordeling; en die ontmoediging van produksie van voedselsurplusse deur kleinskaalse voedselprodusente met die gevolg dat voedselproduksie afgeneem het. Stedelike bevoordeling lei tot verdere verarming en marginalisering van die landelike meerderheid. Hierdie patrone genereer 'n selfvernuwende siklus soos wat stedelik-landelike wanbalanse toeneem en meer mense na stede migreer met die gevolg dat meer mag en geld aan stedelike gebiede afgestaan word[2] (Psychas & Malaska 1989: 113; World Bank 2000: 9 & 10). Daar is 'n duidelike verband tussen die kontinent se huidige voorkoms van hongersnood en die langtermynverwaarlosing van landelike Afrika wat veroorsaak word deur stedelike bevoordeling (Warnock 1987: 98-103).

Volgens Malaska en Psychas (1989: 40) staan twee tendense veral uit naamlik, (1) armoede: welvaart wat deur ontwikkeling daargestel is, het aan die stedelike inwoners gegaan; landelike gebiede het toenemend verarm; en (2) marginalisering van voedselprodusente: Afrika se voedselproduserende boere is verder en verder in marginale posisies gedruk. Geier (1995: 47) beklemtoon ook dat die bevoordeling van stedelike gebiede landelike armoede vererger het en landelike voedselsekuriteit deur marginalisering verlaag het. Landelike armoede is die hardnekkigste en dodelikste oorsaak van massaverhongering. Die hongersnoodslagoffers is arm landelike mense. Die gebrek aan finansiële bronne en toegang tot alternatiewe bronne plaas lede van voedselproduserende gemeenskappe in 'n posisie waar hul geen ander meganisme het om voedsel te verkry in gevalle van oesmislukking of verlies aan lewende hawe nie. Landelike armoede het baie oorsake, en swak oeste, as gevolg van moeilike klimaatsomstandighede, is maar slegs een oorsaak. Die menslike kragte wat Afrika se kleinskaalse voedselprodusente druk tot die

rand van die samelewing is 'n ander kant van die storie (sien afdeling 2.5).

Die patroon van stedelike bevoordeling en landelike verwaarlosing is onderliggend aan elk van die volgende menslike faktore wat betekenisvol bydra tot die marginalisering van die kleinskaalse voedselprodusente (Emmett 1990: 64-65; Geier 1995: 54-55, 64-65; Jawetz 1989: 244-245; Kutzner 1991: 11; Lewis 1996: 13; Psychas & Malaska 1989: 82-89; Rondinelli 1988a: 1; Woube 1987: 35-37):

- vlug na stedelike gebiede: menslike kapitaal volg finansiële kapitaal. Landelike mense word getrek na stedelike gebiede se ekonomiese en sosiale geleenthede teen die agtergrond dat min of geen investering in landelike gebiede plaasvind;
- gebrek aan aansporingsmaatreëls op die gebied van voedselproduksie: boere is huiwerig om ekstra tyd en geld te belê om meer voedsel te produseer as wat hul benodig vir eie behoeftes. Ekonomiese beleid wat pro-stedelik en pro-industrieel is, bied swak aansporingsmaatreëls aan boere vir hoër voedselproduksie. Dit sluit in kunsmatige lae voedselpryse, verwronge wisselkoerse wat voedselinvoere bevoordeel en voedseluitvoere ontmoedig, en swaar belastings aan boere. Die invoer van goedkoop buitelandse graan, wat aangemoedig word deur internasionale voedselhulpprogramme, verhoog stedelike lewenstandaard, terwyl dit landelike produsente uit die mark dryf;
- vernietiging van goeie landbougrond en weiveld: armoede gee aanleiding tot die beskadiging van die hulpbronbasis. Met omvattende omgewingsbewaringsprogramme (met klem op grondbenutting en waterbewaring) kan baie van die negatiewe gevolge van oorverbouing, oorbeweiding, swak besproeiing en erosie aangespreek word. Stedelike administrators en begrotingsontwerpers gee egter selde om en het min begrip vir sodanige aangeleenthede wat die lewensbestaan van die landelikes bedreig (vergelyk afdeling 4.2.2);
- verlies aan toegang tot goeie grond en water: voedselprodusente moet plek maak vir verbouers van kontantgewasse. Die kapitalistiese ekonomiese sisteem, wêreldmarkte en regeringsbeleid moedig die produksie van kontantgewasse aan (vergelyk afdelings 3.3.2 & 3.3.3). Die verdienste in buitelandse valuta word ingespan om stedelike behoeftes te bevredig en sluit ironies genoeg die aankoop van ingevoerde voedsel vir stedelike inwoners in. Dam- en besproeiingsprojekte, wat deur regerings geïnisieer en beheer word, veroorsaak bykans altyd die onteiening van grondbesit deur die plaaslike

voedselprodusente;

- die las op vroue: afwesigheid van jong mans, as gevolg van migrasie na stede, veroorsaak 'n hoë werkslas op vroue. Vroue se tradisionele take om hout en water bymekaar te maak vir huishoudelike gebruik is veeleisend waar bronne skaars en uitgeput is. Waar 70 persent van Afrika se voedselprodusente vroue is, dra hul verhoogde werkslas by tot verlaagde voedselproduksie met ernstige implikasies vir huishoudelike en nasionale voedselsekuriteit. Die probleem word vererger deur die tradisionele sisteme van grondbesit en kredietallokasie wat dikwels diskrimineer teen vroue, en deur die tradisionele houding van regerings en hulpagentskappe wat die behoeftes van vroue ignoreer; en
- onvermoë om voedsel te kweek, te stoor en te verkoop: basiese tegniese en finansiële hulp aan kleinskaalse voedselproduserende boere in Afrika is nie vergelykbaar met dit wat aan boere in die res van die wêreld beskikbaar is nie. Sonder krediet, nodige saad en gereedskap, advies, voldoende vervoer- en stoorfasiliteite, en effektiewe bemarkingsisteme kan landelike gemeenskappe nie hul potensiaal vir volgehoue voedselproduksie en voldoende voedselverbruik realiseer nie (sien afdeling 3.3.4) . 'n Lang geskiedenis van landelike verwaarlosing is onderliggend hieraan. Die gevolg is dat boere nie langer daarin kan slaag om Afrika te voed nie vanweë hul gebrek aan mag en bronne. Daar word besef dat kleinskaalse voedselproduksie nie onder plaaslike omstandighede suksesvol is nie en daar word toegetree tot kontantgewasverbouing. Diegene wat nie op hierdie gebied sukses behaal nie vlug na die stede en per capita voedselproduksie neem toenemend af, en gevolglik beland nog 'n gemeenskap in 'n situasie kwesbaar vir hongersnood.

'n Mens wonder hoe stedelike bevoordeling nog steeds voorrang kan geniet terwyl die verwaarlosing van landelike gebiede sulke duidelike negatiewe gevolge inhou. Malaska en Psychas (1989: 42-43) skryf dit toe aan die volgende interne en eksterne kragte wat die ongelykhede versterk ten spyte van al die waarskuwingstekens en negatiewe gevolge:

- sosiale verdelings: invloed van stedelike magtige groepe;
- politieke onstabiliteit: 'n groot meerderheid van Afrikaregerings is outoritêr en is sensitief vir die bedreiging van stedelike onrus;
- buitelandse hulp: donateurs neig om op ekonomiese mag en potensiaal van stede te konsentreer. Grootskaalse hulpprojekte dien die belange van die stedelike elite;

- internasionale handel: internasionale handelsmaatskappye skep groot middelpuntsoekende magte om hul belange vir gesentraliseerde organisasie en produksie te dien en om effektiewe insameling, bemarking en verspreiding van goedere moontlik te maak. Deur die voorsiening van kapitaalbeleggings en hul eis vir kommunikasie-, vervoer- en finansiële dienste, help groot maatskappye om stedelike infrastruktuur op te rig;
- houding teenoor landelike lewe: landbou word as 'n lae prestige beroep beskou. Die onderwyssisteem dra by tot stedelike vooroordeel in houdings en waardes, en mense word *aangespoor* om stedelike lewenswyse op te soek. Stede word voorgehou as die instrument vir modernisasie en nasieboupogings; en
- geografie: die kulturele geografie van Afrika belemmer die landelike ontwikkelingsproses. Lae bevolkingsdigtheid maak die oprigting en instandhouding van landelike infrastruktuur moeilik. Die fisiese terrein bemoeilik die uitbreiding van vervoer- en kommunikasienetwerke. Vervoerbottelnekke beperk pogings om die landelike sektor te transformeer, en die gebrek aan verbindinge met stedelike gebiede en buurlande vanaf landelike gebiede maak interaksie en handel moeilik.

Driekwart of meer van sub-Sahara Afrika se mense bly in landelike landbougemeenskappe en ongeveer 67 persent van die arbeidsmag is werksaam in die landbousektor (Esterhuysen & Botha 1998: 47). Hul voedselbehoeftes en kapasiteit om hulself te voed is egter verwaarloos en misverstaan deur die magstrukture (stedelike gebaseerde en bevooroordeelde regerings en hul binnelandse en buitelandes vennote) wat hul lande beheer. Stedelike belange geniet voorkeur en ontvang 'n buitensporige deel van nasionale bronne, gekwalifiseerde mannekrag, sosiale dienste, binnelandse en buitelandse kapitaal en buitelandse hulp. Die historiese en voortgesette verwaarlosing van kleinskaalse produsente en veeboere het Afrika se landelike krisis geskep en vererger: volgehoue armoede, voortgesette onderontwikkeling, kroniese toestande van siektes en wanvoeding, en wydverspreide omgewingsagteruitgang (IILS 1984: 32; Malaska & Psychas 1989: 36; Rondinelli 1988a: 1). Lipton (Devereux 1993: 130) argumenteer dat landelike armoede en kwesbaarheid vir hongersnood dikwels 'n funksie is van regeringsbeleid wat die belange van stedelike elites bevoordeel en daarom diskrimineer teen die belange van die landbousektor in die algemeen en die landelike armes spesifiek. Volgens Lipton (Devereux 1993: 130) is stedelike bevoordeling die hoofoorsaak van die mislukking van ekonomiese groei en ontwikkeling om

massa-armoede en hongersnood uit te wis. Spitz (Devereux 1993: 130) beskou ook hongersnood as die refleksie van ongelyke magsverhoudinge tussen stedelike en landelike gebiede en stel dit soos volg:

> The fact that in times of famine town-dwellers can still get something to eat while country people starve to death is a sign of the power relation between the urban population and the rural population. When a food shortage starts to make itself felt in the town there is a sharp increase in food prices .... The pressure which is then brought to bear on the government by the different social groups in the town carries all the more weight because the towns are the seat of political power. If the government is to stay in power, it must take effective action to check the rise in food prices .... Town-dwellers are therefore relatively well protected against famine, at least in peace-time.

Mense is vasgevang in 'n bose kringloop wat die stedelik-landelike wanbalans versterk. Stedelike mag en relatiewe vooruitgang veroorsaak 'n stedelike trekkrag wat weer meer mag, beleggings en mense na stedelike gebiede trek (Malaska & Psychas 1989: 36). In kontras hiermee veroorsaak landelike agtergeblewenheid 'n landelike stootkrag wat mense wegdryf en beleggings weglei (Bautista & Valdés 1993: 4; Malaska & Psychas 1989: 36). Afrika se landelike armoede, massahongersnood, omgewingsagteruitgang en stedelike probleme het dus 'n gemeenskaplike oorsaak. Die landelike gemeenskappe word uitgelaat uit regeringspogings om die moderne wêreld te betree en verloor hul tradisionele lewensvatbaarheid en produktiwiteit in die proses. Die gevolglike verlaging in landelike ekonomiese en politieke mag dra by tot stedelike bevoordeling en landelike verwaarlosing. Een kontras wat veral opvallend is, is dat slegs landelike bevolkings by die miljoene sterf gedurende 'n hongersnood. Min stedelike mense, en sekerlik geen ryk mense, het gesterf as gevolg van 'n tekort aan voedsel gedurende onlangse hongersnode nie. Die radikale verdeling van stedelike en landelike Afrika is 'n duidelike teken dat die afwenteling van die voordele van ekonomiese groei en industrialisasie nie van toepassing is op kontemporêre Afrika nie. Dit is belangrik om te verstaan dat verstedeliking nie die hoofprobleem is nie, maar eerder regerings en hul beleid (Malaska & Psychas 1989: 37).

Die diep historiese wortels van stedelike bevoordeling en landelike verwaarlosing beteken nie noodwendig dat daar geen oplossing is nie. Volgens Malaska en Psychas (1989: 48) is daar 'n hele aantal redes wat aangevoer kan word ter ondersteuning dat ontwikkeling in landelike gebiede, selfs landelike vooruitgang en welvaart, bereik kan word. 'n Basiese rede vir optimisme is dat menslike en natuurlike hulpbronne in landelike gebiede steeds indrukwekkend is. Belangriker egter

is dat die kleinskaalse voedselprodusent se kennis van Afrikaplantegroei en -klimaat, en die kapasiteit van hul landbousisteme nog grootliks onontgin is. Hulle het 'n bewese vermoë vir volhoubare voedselproduksie, gegewe hul ontvang die nodige regeringshulp en beleidsondersteuning. Verder bestaan daar wel suksesvolle modelprogramme en benaderings om voedselproduksie te verhoog en wanvoeding te verminder. Daar moet gekyk word na modelle van ander Afrikalande eerder as na modelle van die Noorde. Een bemoedigende teken is die sukses van NROs in landelike Afrika. Nog 'n rede vir hoop is die hoeveelheid navorsing, studies en programme wat geloods is ten opsigte van die probleme van hongersnood in die afgelope ontwikkelingsdekade en wat 'n beter insig gee in die Afrikaproblematiek. Houdings is aan die verander en politieke besluitneming volg stadig, maar seker. Kritiese beleidshervormings, insluitende fundamentele veranderings in politieke en ekonomiese sisteme, word vereis (Donovan 1987: 129; Kutzner 1991: 11; Lambert 1989: 228; Malaska & Psychas 1989: 48; Rondinelli 1988b: 19). 'n Ander belangrike rede vir optimisme is dat hervormingsbeleid en die hernude belang by voedselproduksie op die langtermyn substansiële verhoogde beleggings in landelike ontwikkeling en beter ondersteuning vir die kleinboer mag bring, en enige poging, wat die potensiaal het om dit te bewerkstellig, moet eksploiteer word. Die ongetapte landelike potensiaal is die sleutel tot die redding van Afrika uit die kloue van voedselonsekerheid en ontwikkelingspogings wat in 'n doodloopstraat geëindig het.

3.3.2 Bevoordeling van uitvoerlandbou

Afrika het vanuit sy koloniale era 'n akute afhanklikheid van landbou-uitvoere geërf. In bykans elke sub-Sahara Afrikaland het hierdie uitvoere 'n oorweldigende deel uitgemaak van buitelandse valutaverdienste, 'n hoë persentasie van die bruto binnelandse produk, en 'n groot deel van regeringsinkomste (Lofchie 1987: 103). Gedurende die koloniale periode was die algemene funksie van landbou in Afrika om by te dra tot die uitbreiding van die koloniale magsbelange. Volgens die IILS (1984: 7 & 8) het dit gelei tot die volgende subfunksies van landbou:

- om goedkoop grondstowwe en/of voedselprodukte te voorsien;
- om by te dra tot die verdienste van buitelandse valuta;
- om nie-landboukundige mannekrag te voorsien en in hul voedselbehoeftes te voorsien;
- om fondse te voorsien vir die invoere van produkte vanaf die koloniale mag;

- om fondse te voorsien vir die finansiering van openbare uitgawes van die kolonie; en
- om die landelike bevolking te voed.

Koloniale regerings het van hul kolonies verwag om sover moontlik finansieel selfversorgend te wees en om ten minste beperkte afsetgebiede te voorsien vir die koloniale moondheid se vervaardigde goedere. Om aan hierdie verwagtinge te voldoen moes die kolonies 'n kapasiteit ontwikkel om harde kontant te verdien op wêreldmarkte. Dit het die ontwikkeling van 'n winsgewende uitvoersektor vereis, asook die implementering van beleid om die belange van uitvoerboere te dien. Ten einde Afrika se sleuteluitvoerprodukte winsgewend te produseer, is groot plase en plantasies gevestig, en waar dit ekonomies aantreklik en lewensvatbaar was om tegnologiese gevorderde praktyke te implementeer, is dit ook amptelik ondersteun. Met die ondersteuning van die koloniale magte is die produksie van uitvoerkommoditeite aangemoedig deur intensiewe navorsing en tegnologiese en ondersteuningsdienste (Lofchie 1987: 105). Stapelvoedselgewasse, wat geproduseer is vir plaaslike verbruik, was van min of geen ekonomiese waarde vir die kolonialiste nie, ten spyte van die belang daarvan vir die lewensbestaan van die plaaslike mense, en dit het min ondersteuning geniet. Uitvoerkommoditeite het die mees produktiewe grond gekry, meeste van die regering se aandag en die leeue-aandeel van finansiële beleggings. Voedselprodusente moes omtrent altyd plek maak vir uitvoerlandbou in gevalle waar daar meegeding is om bewerkbare grond en die produksie van voedselgewasse is geïgnoreer. Uitvoerlandbou het ook voordeel getrek vanuit 'n hele reeks noodsaaklike dienste soos marknavorsing en kredietondersteuning. Koloniale regerings het in die algemeen uitvoergeoriënteerde infrastrukturele ontwikkeling ondersteun, insluitende vervoerfasiliteite wat benodig was deur die uitvoerders van landbouprodukte. Gewoonlik is hierdie dienste voorsien op 'n gesubsidieerde basis en belastinginkomste vanuit ander sektore, insluitende kleinskaalse landbouprodusente, is gebruik as finansiering (Bautista & Valdés 1993: 4-5; Lofchie 1987: 105; Psychas & Malaska 1989: 107).

Paaie, spoorweglyne en kommunikasienetwerke is gebou om die produksie en uitvoer van kontantgewasse te fasiliteer, terwyl gebiede waar voedselgewasse verbou is, onderontwikkeld gelaat is (vergelyk afdeling 3.3.1). Beleggings in landbounavorsing en voorligtingsdienste het gefokus op uitvoergewasse; só ook beleggings in stoorfasiliteite, bemarkingsorganisasies en

insette soos kunsmis, masjienerie en plaagdoders (Lambert 1989: 224; Lofchie 1987: 105; Psychas & Malaska 1989: 107) (sien ook afdeling 4.3). Die IILS (1984: 8) kom tot die gevolgtrekking dat hierdie afhanklike uitvoerlandbou ontwikkel is om in te pas by die eise en behoeftes van die koloniale moondheid en dat dit onmoontlik in 'n outonome landbousisteem kon ontwikkel; ook was daar geen toename in voedselproduksie per kop. Gebiede waar daar geen uitvoerlandbou was nie, is beskou as reservate van goedkoop arbeid (IILS 1984: 8).

Onafhanklikheid het selde meer as onbeduidende veranderinge gebring. 'n Relatief passiewe rol is verleen aan voedsel en landbou in ekonomiese ontwikkelingsdenke en -strategieë in die 1950s (vergelyk afdeling 1.7). Die voedsel- en landbousektor is beskou as 'n voorsiener van grondstowwe en surplusarbeid vir die ontwikkeling van die industriële sektor wat beskou is as die leidende groeisektor (Aziz 1990: 14; Jazairy 1991: 143). Min lande het prioriteit gegee aan die skepping van 'n effektiewe nasionale voedselsisteem. Oor die algemeen is 'n uitwaartsgekeerde groeistrategie met stedelike bevoordeling aanvaar, en is ontwikkeling gelykgestel aan 'n verhoging van die industriële sektor se bydrae tot die bruto binnelandse produk (IILS 1984: 8). Die allokasie van bronne in landbou het steeds die produsente van uitvoergewasse begunstig. Dit is veral duidelik in oestyd wanneer boere met uitvoergewasse die steun van regerings en multinasionale korporasies geniet en verseker is van die effektiewe insameling van produkte. Die patroon van ondersteuning wat gegee word aan kontantgewasse en die verwaarlosing van voedselgewasse duur regdeur die jaar voort, en regerings, hulpagentskappe en internasionale leiers soos die Wêreldbank, voorsien lenings en hulp vir onder andere die aanplant van sodanige gewasse en gewasverbeterings. Tot onlangs was sodanige hulp aan voedselprodusente baie skaars. Volgens Psychas en Malaska (1989: 108) is dit duidelik dat Afrika ernstige ekonomiese verliese en menslike lyding gespaar sou wees in die onmiddellike jare na onafhanklikheid as daar nie op die dualistiese landbou-ekonomie voortgebou was nie.

Volgens Lofchie (1987: 104) kan die oorbeklemtoning van die uitvoersektor direk in verband gebring word met Afrika se voedselkrisis. Koloniale regerings het landbou-uitvoere heftig bevorder, maar voedselproduksie verwaarloos. Gevolglik was vele Afrikalande alreeds netto voedselinvoerders teen die vooraand van onafhanklikheid. Volgens Grigg (1993: 169) word daar geargumenteer dat grond onder kontantgewasverbouing afgestaan moet word aan

voedselproduksie en dat dit uiteindelik voedselinvoere sal verminder. Afrikastate kom egter te staan voor 'n dilemma: landbou-uitvoere voorsien steeds 'n groot deel van buitelandse verdienste wat benodig word vir 'n wye reeks van goedere ander as voedselinvoere. In die meeste lande voorsien uitvoerlandbou ook die grootste enkele bron van werksgeleenthede. Uitvoerlandbou verhoog ook peasantfamilies se inkomste deur die verdienste wat familielede ontvang as migrasie-arbeiders op uitvoerplantasies (Lofchie 1987: 104). Dit blyk dat radikale waarnemers van landelike ontwikkeling in Afrika 'n direkte verband voorstel tussen die tegnologies-gevorderde patroon van landbou-produksie vir uitvoere en die onontwikkelde karakter van die voedselproduserende sektor. Stavenhagen (Lofchie 1987: 106) argumenteer byvoorbeeld dat

> ... the backwardness of the peasant sector is not the product of benign neglect or misplaced overemphasis on export production. Rather, he contends that export production required the impoverishment of peasant food producers.

Bykomend tot al die ander agrowetenskaplike en infrastrukturele insette wat koloniale regerings beskikbaar gemaak het, het die uitvoerplase 'n ander onontbeerlike inset vereis om ekonomies te slaag, naamlik 'n redelike beskikbare aanbod van goedkoop landbouloonarbeiders. Slegs peasants kon sodanige arbeid voorsien, omdat hul dikwels nie selfversorgend was om in hul materiële behoeftes te voorsien deur eie produksie en handel nie. Die aansporing was dus groot om op uitvoerplase werk te soek. Vir die daarstelling van hierdie aansporingsmaatreël moes die lewenstandaard van hierdie groep mense doelbewus verlaag word tot die punt waar loonarbeid die enigste alternatief is tot hongersnood en/of absolute ontbering. Lofchie (1987: 106) stel dit soos volg:

> An entire genre of African history documents the various policies that colonial governments used to compel formerly self-sufficient peasants to become agricultural workers.

Hierdie beleidsmaatreëls sluit in verskeie belastingsisteme en landelike beleidsriglyne wat die peasantsamelewing ontneem het van essensiële regeringsdienste, infrastrukturele ondersteuning en agrowetenskaplike insette (Lofchie 1987: 106).

Waarom het Afrikaleiers na onafhanklikheid voortgegaan met hierdie hoeksteen van die koloniale sisteem? Daar word 'n hele aantal redes hiervoor aangevoer. Psychas en Malaska (1989: 108) voer aan dat die mees basiese rede is dat Afrikaleierskap, net soos in die geval van die koloniale regerings, belang gehad het by die bevordering van uitvoerkommoditeite. Waar die kolonialiste

geïnteresseerd was in die generering van 'n surplus om hul industriële magsuitbreiding in Europa te finansier, was Afrikaleiers gretig om hul eie plaaslike industriële kapasiteit te ontwikkel. Sedert die koloniale era is die uitvoer van grondstowwe nog steeds die hoeksteen van die meeste Afrika-ekonomieë en word uitvoerverdienste dikwels verkry deur een enkele kommoditeit (Esterhuysen & Botha 1998: 73). Die kombinasie van 'n behoefte aan buitelandse valuta en regeringsinkomste, druk van internasionale donateurs en geldleners om hul profyt op beleggings te maksimaliseer, en die politieke mag van die ryker kontantgewasverbouers, het veroorsaak dat kontantgewasproduksie 'n nasionale prioriteit was. In effek het die nuwe orde sy eie beleid gevestig wat landbou geëksploiteer het, en nog steeds doen, tot voordeel van stedelike en industriële ontwikkeling, en daardeur het hul so te sê die ou koloniale beleid gedupliseer. Die koloniale ekonomie van onttrekking is onaangetas gelaat[3].

Om die idee van 'n gebalanseerde en hongersnoodbestande landbou-ekonomie in realiteit om te sit is nie eenvoudig nie, en inderwaarheid baie moeilik in arm lande. Die argument dat openbare investering in 'n arm sub-Sahara Afrikaland op gewasse gerig moet word wat onmiddellike finansiële winste sal genereer, maak egter nie sin op die langtermyn nie soos wat duidelik blyk uit Afrika se hemelhoë voedselinvoerrekening en die sosiale en finansiële koste verbonde aan landelike ekonomiese verval en herhalende hongersnood (Psychas & Malaska 1989: 109). Die ekstreme swakhede van Afrikalande vis-á-vis ander lande op internasionale markte dra by tot Afrika se huidige krisis. Diegene wat gehoop het dat uitvoerspesialisasie ekonomiese ontwikkeling sal bevorder, het misluk om die marktoestande in ag te neem wat 'n fundamentele beperking plaas op Afrika se vergelykende voordele van landbou-uitvoere. Hoewel handel 'n groot deel uitmaak van Afrika se bruto binnelandse produk, het Afrika se landbouprodukte in die meeste gevalle nie 'n aansienlike invloed op wêreldpryse nie (met die uitsondering van kakao en piretrum). Voedselinvoere verhoog soos wat stedelike bevolkings toeneem en binnelandse voedselproduksie misluk om in plaaslike behoeftes te voorsien, en dit veroorsaak ernstige buitelandse valutaprobleme. Die behoefte aan meer buitelandse valuta vir voedselinvoere veroorsaak dat minder buitelandse valuta beskikbaar is vir die invoere van produksie-insette wat benodig word om die industriële sektor in stand te hou en te ontwikkel (Lambert 1989: 221).

Volgens Psychas en Malaska (1989: 109) besef Afrikaleiers en internasionale leiers die negatiewe

implikasies van die koloniale landbou-erflating, en dat politieke prosesse en finansiële middele ingespan moet word om noodsaaklike beleidsveranderinge te bewerkstellig. Die transformasie van Afrika se dualistiese landboustruktuur is egter 'n omvangryke taak, gegewe die gevestigde en magtige neo-koloniale magte wie se rykdom en mag afhanklik is van die huidige sisteem. Daar is egter 'n bemoedigende klimaat vir verandering. Die Wêreldbank erken byvoorbeeld dat die steun aan kontantgewasse in praktiese terme nie voedselproduksie bevoordeel nie. Beplanners erken dat voedselproduksie nie kan staat maak op 'n afwentelingseffek van beleggings in uitvoerkommoditeite, wat arbeid, kapitaal en ander bronne weglei vanaf voedselproduksie vir plaaslike verbruik, nie (Kent 1984: 46; Lambert 1989: 221 & 224; Psychas & Malaska 1989: 109). Baie arm lande voer voedsel uit ten spyte van die voorkoms van ernstige wanvoeding binnelands (Kent 1984: 53). Dit is tipies dat buitelandse valuta, wat verdien word deur uitvoere van voedsel, nie gespandeer word op die aankoop van lae koste voedsame voedsel vir die behoeftiges nie, maar aangewend word vir die koop van luukse voedsel en ander produkte wat deur plaaslike elites vereis word (Kent 1984: 54; Lambert 1989: 221). 'n Bose kringloop van armoede ontstaan. Hoë voedselpryse, wat die gevolg is van die aanwending van landboubronne in die uitvoersektor, ondermyn die alreeds swak koopkrag van landelike gebiede. Die populêre verduidelikings van honger in Afrika, soos byvoorbeeld snelle bevolkingsgroei, skadelike klimatologiese faktore en oneffektiewe boerderysisteme, verduidelik nie die agteruitgang in lewenstandaard en koopkrag wat veroorsaak word deur die wegleiding van bronne na uitvoerproduksie (Kent 1984: 56) (vergelyk afdeling 2.5).

3.3.3 Kontantgewasse versus voedselgewasse

Die kontantgewas-versus-voedselgewas-debat word lank reeds in regeringskringe en die ontwikkelingsindustrie gevoer. Die doel is egter hier om die aandag te vestig op die verband tussen onwyse praktyke van kontantgewasverbouing en moderne Afrika se kwesbaarheid vir hongersnood. Soos duidelik blyk uit die vorige afdeling het die klem op uitvoergewasse saamgeval met die rampspoedige verwaarlosing van voedselproduksie. Dit het bygedra tot swak voedselproduksie en verspreidingsisteme wat as een van die twee kernoorsake van kwesbaarheid vir hongersnood deur Psychas en Malaska beskou word (sien afdeling 2.5 & figuur 2.1). Die ander kernoorsaak, armoede en marginalisering van sekere landelike groepe, word eweneens verhoog

deur die bevoordeling van kontantgewasprodusente tot nadeel van voedselgewasprodusente. Onder die ekonomie van onttrekking (sien afdeling 3.3.1) het boere wat voedsel gekweek het vir huishoudelike verbruik, goeie grond en waterbronne afgestaan aan kontantgewasprodusente. Hul inkomste het relatief gedaal in vergelyking met kontantgewasverbouers, en in 'n ekonomie waar voedselproduksie min aandag en beleggings ontvang het, het hul sosiale en politieke status ook afgeneem (Psychas & Malaska 1989: 109; Thompson 1991: 122). Die gevolg was dat voedselprodusente uitgedruk is uit die sentrum van politieke en ekonomiese vooruitgang en gedwing is na die kwesbare, blootgestelde grense van die samelewing.

Aangesien die meerderheid van die mense in sub-Sahara Afrika kleinskaalse voedselprodusente en veeboere is, is hierdie proses van marginalisering uiters gevaarlik en maak dit honderde miljoene landelike mense kwesbaar vir hongersnood. Dit het tot gevolg dat arm boere op ander mense se grond werk in plaas van hul eie. Hulle word gedwing om werk te soek op kontantgewasplase ten einde 'n inkomste te verkry en kan daarom nie genoeg tyd en energie afstaan om voedsel te kweek vir eie verbruik of vir verkope op die plaaslike mark nie. Vir 'n dekade of langer na onafhanklikheid het dit voorgekom dat die gebrek aan diversiteit in die ekonomie, wat nog 'n koloniale erflating was, nie 'n groot hindernis blyk te wees nie. Die daling van pryse van kontantgewasse en meeste ander Afrikakommoditeite tot rekord lae vlakke in die 1970s en 1980s het egter ernstige ekonomiese beperkings veroorsaak. Ten einde verdienste te handhaaf soos wat pryse gedaal het, is die produksievolume verhoog (Psychas & Malaska 1989: 109 & 110). Die koste van kunsmis en ander insette, wat nodig is vir verhoogde produksie, het ook gestyg. Meer grond is gevolglik toegewys deur regerings aan kontantgewasprodusente om uitvoere te verhoog en buitelandse valuta te verdien vir die invoer van insette. Die aanvraag na kontant om ingevoerde industriële en verbruikersprodukte te koop en die aanwending van landbougrond (waarop voedselgewasse gekweek is) vir die verbouing van kontantgewasse, is verhoog deur die behoefte om stygende bevolkingsgetalle te voed. Dit het die druk op tradisionele boerderymetodes vergroot, en aansienlike druk op marginale grond geplaas om produksie te verhoog soos wat boere gepoog het om genoeg te produseer om in eie behoeftes te voorsien en surplusvoorrade te verkoop (Martin 1992: 30-31). Martin (1992: 31) beskryf die proses soos volg:

> Fallow periods, multiple cropping, and planting and maintaining trees to protect against soil erosion have been progressively abandoned and replaced by the increased use of

hybrid seed, chemical fertilizer, pure stand cropping, annual replanting, deep tilling and other Green Revolution modes of agriculture.

Gronduitputting, as gevolg van kontantgewasverbouing in kombinasie met bevolkingsdruk, het omgewingsagteruitgang versnel en landbou-produktiwiteit verlaag. Die netto resultaat is meer mense wat op uitgeputte landbougrond 'n bestaan moet maak en gevolglik minder voedsel kweek en in armoede leef. Die einste tegnologie en sisteme van moderne landbou, wat voorgehou is as oplossing vir die hongerprobleem (en vir die bevrediging van die eise van internasionale handel), het bygedra tot die degradasie van die grond en besoedeling van watersisteme wat essensieel is vir die handhawing van landbou-produksie. Hierdie intensiewe tegnologiese benadering tot landbou, wat vereis is deur die voorstanders en finansierders van uitvoergebaseerde produksie, het gelei tot skerp dalings in die beskikbaarheid van voedsel vir plaaslike verbruik, verhoogde wanvoeding en die geleidelike vervanging van tradisionele boerderysisteme, en die boere wat kennis dra van sodanige sisteme, met kontantgewasverbouing en tegnologie (Martin 1992: 31) (vergelyk afdelings 4.2 & 4.3).

Volgens Martin (1992: 31) het hierdie hoë insetsisteem van produksie vir uitvoere die wortels van landboukundige volhoubaarheid (vergelyk afdeling 1.7) aangeval deur:

- die bevordering van oesmaksimalisering op die korttermyn sonder om grondfertiliteit en ander langtermynvolhoubaarheid in ag te neem;
- die vervanging van landelike arbeiders met kapitaalintensiewe landboupraktyke soos byvoorbeeld die gebruik van kunsmis;
- die marginalisering van vroue en gevolglike verlaging van voedselproduksie deur die hoeveelheid grond te verminder waar groente verbou en diere aangehou is, en die aanwending van goeie grond vir die kweek van kontantgewasse vir uitvoere;
- die vervanging van poliverbouing met monoverbouing;
- die verwaarlosing van plaaslike gewasvariëteite ten gunste van ingevoerde bastergewasse;
- die mislukking om die gebruik van plaaslike grondstowwe in agro-industrieë en in ander sektore (soos toerisme) te bevorder of te finansier; en
- die bevordering van die internasionale mark as die bepalende faktor van effektiwiteit, bronallokasie en algehele ekonomiese prioriteite.

Die reaksie op hierdie krisis was om meer van dieselfde medisyne te gee wat juis die krisis in die eerste plek veroorsaak het. Martin (1992: 31) beskryf die bedreiging wat dit inhou vir landboukundige volhoubaarheid soos volg:

> The threat to people and environment has therefore been exacerbated policies that attempt to counter dropping commodity prices by extending the area under cultivation with cash crops.

Dit beteken die uitwissing van woude, die marginalisering van mense, die verhoogde gebruik van toksiese chemikalieë, die verlies aan biogenetiese diversiteit, die vervanging van voedselgewasse met kontantgewasse, en 'n verhoogde afhanklikheid van feilbare markte (Martin 1992: 31-32).

Verhoogde kontantgewasverbouing kan 'n positiewe, negatiewe of neutrale effek hê op nasionale voedselbeskikbaarheid. Die effek hang hoofsaaklik af van of regeringsbeleid produktiwiteit in die bestaansektor aanmoedig op dieselfde tyd as wat hul kontantgewasse bevorder. Dit hang ook af van die handelsbeleid van die land. Analises deur die FAO demonstreer dat groei in kontantgewasverbouing nie onderling uitsluitend is met groei in per capita voedselproduksie nie (Von Braun & Kennedy 1987: 185 & 186). Inderwaarheid het baie lande met 'n positiewe groei in per capita voedselproduksie gelyktydig die area onder kontantgewasverbouing uitgebrei. Ongelukkig is die teenoorgestelde waar in lae inkomste lande en in Afrika: konstante of dalende per capita voeselproduksie word dikwels gekombineer met konstante of dalende allokasie van grondgebied aan kontantgewasse. Die algemene boodskap is dat mislukking in landboubeleid beide subsektore affekteer. Hoewel belangrike veranderlikes, wat die impak van verhoogde kommersialisering op voeding beïnvloed, bepaal word op nasionale en plaaslike vlak, hang hul uiteindelike resultate af van die verhouding tussen die huishoudelike en intrahuishoudelike vlakke, en van voedselverbruik en voeding (Von Braun & Kennedy 1987: 186 & 187). Volgens Von Braun en Kennedy (1987: 187) staaf verskeie navorsingsresultate dat die uitbreiding van kontantgewasproduksie voedingstatus ernstig kan affekteer, maar aan die ander kant toon sommige studies egter dat kontantgewasverbouing 'n positiewe effek het op huishoudelike voedselverbruik. In 'n land soos Kenia is daar byvoorbeeld geen konstante positiewe of negatiewe effek waargeneem nie (Von Braun & Kennedy 1987: 188).

In samelewings waar boere vry is om hul eie produksiebesluite te neem, is dit onwaarskynlik dat hul kontantgewasse sal verbou tensy hul verwag dat dit hoër ekonomiese winste inhou as enige

ander realistiese produksie-opsie[4]. Die literatuur is nie baie duidelik oor wat met ware inkomste gebeur in die geval van kontantgewasverbouing nie. Hoewel daar wel 'n verhoging in inkomste kan wees, kan dit heeltemal gekanselleer word deur verhogings in die pryse van voedsel en nie-voedselitems. As 'n nie-voedselkontantgewas voedselgewasproduksie vervang, kan voedselvoorrade en gevolglik ook voedselpryse, beïnvloed word. Dit hoef nie te gebeur as plaaslike markte effektief funksioneer nie (sien afdeling 3.3.4.2) (Von Braun & Kennedy 1987: 188). As markte egter nie kan reageer op verlaagde voedselvoorrade nie as gevolg van administratiewe of logistieke struikelblokke, dan sal ware inkomste nie verhoog nie en in ekstreme gevalle selfs daal as 'n gevolg van 'n verhoging in kommersiële landbou[5]. Kommersialisering van landbou kan 'n substansiële impak hê op die aanvraag na arbeid en die verhoging van arbeidsinkomste. As die kontantgewas egter minder arbeidsintensief is as die voedselgewas wat dit vervang, dan sal die vraag na arbeid afneem en die inkomste van kontantarbeiders sal daal. Von Braun en Kennedy (1987: 189) wys daarop dat die voedingsimplikasies van kontantgewasproduksie gedeeltelik afhang van watter indikator gebruik word om die impak daarvan te evalueer. Huishoudelike voedseluitgawes, energie- en voedingsverbruik, individuele dieet, groei, sieklikheid, en mortaliteit het almal 'n potensiële invloed op die huishouding se besluit om toe te tree tot kommersiële landbou.

Von Braun en Kennedy (1987) bied 'n interessante argument aan ten opsigte van die aanwending van verhoogde inkomste. In die algemeen, soos wat inkomste verhoog, gaan ten minste 'n gedeelte van die inkrementele verdienste aan voedsel. Die addisionele energie wat ingeneem word as gevolg van verhoogde inkomste, kan egter klein wees en varieer tussen groepe en huishoudings met soortgelyke vlakke van energietekorte. As huishoudings se inkomste daal, is 'n verlaging in energieverbruik of 'n daling in voedingstatus nie verbasend nie. Verhoogde inkomste word egter ook dikwels geassosieer met 'n daling in voedingstatus. Deel van die verduideliking hou verband met die frekwensie waarvolgens inkomste ontvang word. Lompsominkomste word meer dikwels aangewend vir die aankope van verbruikersartikels of langtermyninvestering, terwyl inkomste wat op 'n gereelde basis ontvang word, meer geredelik aan voedsel bestee word. Verhoogde inkomste wat verkry word uit lompsombetalings vir byvoorbeeld die koffie-oes, beïnvloed rykdom in vorme soos behuising of grondeiendom, maar het min effek op die huishouding se daaglikse dieet[6] (Von Braun & Kennedy 1987: 189).

'n Kritieke beleidskeuse wat baie lae inkomste lande, veral in Afrika, in die gesig staar is of hul produksie van voedselgewasse vir binnelandse verbruik of kontantgewasse vir uitvoere moet aanmoedig. Baie ontwikkelende lande ondersteun uitvoergewasproduksie om buitelandse valuta en fiskale inkomste te genereer, om inkomste van klein grondbesitters te verhoog, en om werksgeleenthede te voorsien aan grondlose landelike armes. Kritici van beleid wat kontantgewasproduksie bevorder, argumenteer egter dat die potensiële voordele nog nooit gematerialiseer het nie, en belangriker, dat voedselverbruik en voedingstatus van die armste huishoudings, in gebiede waar kontantgewasproduksie toegeneem het, gedaal het (Von Braun & Kennedy 1987: 179). Kontantgewasse en voedselgewasse kompeteer om dieselfde skaars bronne waaroor die huishouding beskik - arbeid, water, grond en kapitaal. Kompetisie tussen kontantgewasse en voedselgewasse impliseer nie dat die uitbreiding van kontantgewasse noodwendig voedselbeskikbaarheid verminder nie. 'n Sleutelkwessie is egter wat werklik gedoen word met die buitelandse valuta wat genereer word vanuit kontantgewasuitvoere. Die mate waartoe buitelandse valuta inderwaarheid aangewend word vir voedselinvoere hang af van 'n aantal faktore, insluitende interne voedselaanvraag, nasionale ontwikkelingsbeleid, en die behoefte aan buitelandse valuta deur ander sektore van die ekonomie. Die mate waartoe skaars buitelandse valuta geallokeer word aan voedselinvoere is 'n sterk politieke aspek wat, ten minste op die korttermyn, nie dikteer word deur ekonomiese oorweginge nie. Die wanvoedes oefen min politieke mag uit, en dit is veral die geval in lande waar hierdie groep mense primêr in landelike gebiede woonagtig is, omdat die landelike armes minder politieke mag het as die stedelike armes (Von Braun & Kennedy 1987: 184).

3.3.4 Produksie, verbruik en handel

Produksie, verbruik en handel is drie nouverwante aspekte in enige nasionale ekonomiese sisteem. As 'n stel regeringsbeleidsriglyne op enige van die sektore toegepas word, sal dit die ander twee beïnvloed (Tarrant 1980: 46 & 47). Beleid wat geïmplementeer word om byvoorbeeld produksie te beïnvloed, sal ook verbruik affekteer deur die effek van die produksiebeleid op pryse, wat weer handel kan affekteer deur die produksie van 'n surplus wat nie binne die land verbruik word nie en dus uitgevoer kan word (sien ook afdeling 3.3.3 vir 'n bespreking van die produksie van kontantgewasse se duidelike impak op voedselverbruik). Landboubeleid, wat hoofsaaklik belang

het by die produksie van landbougoedere (voedsel en nie-voedsel), is 'n onderafdeling van nasionale ekonomiese beleid wat belang het by die verdeling van 'n land se bronne tussen die verskeie sektore van die ekonomie, en die bestuur van hierdie ekonomie ooreenkomstig die politieke ideale en doelwitte van 'n regering. Voedselbeleid het weer belang by die produksie van voedsel en is in hierdie verband 'n onderafdeling van landboubeleid. Dit het ook belang by die verbruik van voedsel en die verspreiding daarvan tussen alle sektore van die bevolking, en in hierdie verband strek dit veel verder as landboubeleid. Beide is oorvleuelende afdelings binne nasionale ekonomiese beleid. Regerings se handels- en landboubeleid is dikwels tot nadeel van voedselproduksie (sien afdeling 3.3.2 & 3.3.3). In baie lande moet die landelike surplusvoedsel meeding met gesubsidieerde voedselinvoere (handel) wat gewoonlik vir stedelike verbruik bedoel is. Dit ontmoedig voedselproduksie en gevolglik bedreig dit die voedselsekuriteit van landelike huishoudings. 'n Soortgelyke effek word geskep deur die oorwaardasie van wisselkoerse en ongunstige binnelandse handelsterme vir landbou, spesifiek tradisionele voedselgewasse (Aziz 1990: 15; Jazairy 1991: 81; Yeşilada 1987: 219).

Handels- en fiskale beleid kan die effek van die wisselkoersbeleid vererger. Sowel kwantitatiewe beperkinge as belastings op invoere en uitvoere, affekteer relatiewe pryse van kommoditeite en kan 'n afwyking veroorsaak tussen internasionale en binnelandse pryse wat meestal diskrimineer teen landbou. Die impak van fiskale beleid op voedselverspreiding en voedselsekuriteit hang af van die kommoditeite wat belas word, die relatiewe belastingvlakke en die gevolglike subsidies, indien enige, wat uitgebrei word na binnelandse voedselproduksie (Aziz 1990: 14 & 15; Jazairy 1991: 153 & 154). Volgens die Wêreldbank het die meeste lande gediskrimineer teen landbou soos weerspieël word in beskermingsmaatreëls ten gunste van nywerheidsontwikkeling. Industriële beskerming verminder die winsgewendheid van landboukundige handelsware in verhouding tot industriële handelsware deur die invloed van die werklike wisselkoers (Jazairy 1991: 154). Fiskale beleid wat neig om teen voedselprodusente te diskrimineer ten gunste van sekere seksies van die bevolking, kan uiteindelik beide nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit ondermyn. Uitvoerbelastings speel ook 'n belangrike rol en moet sodanig ontwerp en bestuur word dat die nie-aansporingseffek daarvan geëlimineer word. Indien uitvoerbelastingheffings nie behoorlik bestuur word nie, kan dit hoogs diskriminerend wees teen kleinskaalse produsente van uitvoerprodukte. 'n Hoë vlak van belastingheffings dwing dikwels

uitvoergewasprodusente tot 'n minimum bestaansvlak met ooreenkomstige negatiewe implikasies vir huishoudelike voedselsekuriteit. As daar ten minste 'n gedeelte van die belastingwinste teruggehou word om huishoudings te kompenseer vir groot fluktuasies in internasionale pryse, of investeer word in binnelandse voedselproduksie, kan algemene huishoudelike voedselsekuriteit verbeter word met groter binnelandse beskikbaarheid en laer voedselpryse. Inkomstestabiliseringsmaatreëls moet dus oorweeg word om langtermynprysfluktuasies te hanteer, spesifiek as daar strukturele beperkings is op die uitbreiding van landbou-uitvoere (Jazairy 1991: 154).

Vanuit die standpunt van voedselsekuriteit blyk 'n gebalanseerde makro-ekonomiese beleidsomgewing meer wenslik te wees in die geval waar uitvoergewasse begunstig word ten koste van voedselgewasse. Volgehoue bevoordeling van uitvoere sal langtermynvoedselsekuriteit ondermyn. Die uitbreiding van uitvoergewasverbouing is egter noodsaaklik tot die mate waartoe voedselproduksie afhanklik is van handelbare insette soos implemente en soortgelyke items. Aan die ander kant sal uitvoergewasprodusente 'n gereelde eksterne voorsiening van voedsel teen billike pryse vereis (tensy hulle eie voedsel produseer) wat slegs verseker kan word as onregverdige vooroordele teen binnelandse voedselprodukte geëlimineer word (Jazairy 1991: 155). Volgens Christensen (1987: 68) het onvoldoende binnelandse voedselproduksie Afrika se kapasiteit om korttermynkrisisse en die langtermynvoedselbehoeftes van die bevolking te hanteer, ernstig verswak. Voedselproduksiebeleid van regerings, en dikwels meer algemene landboubeleid, het bygedra tot die swak vertoning van die voedsel- en landbouproduksiesektore, alhoewel hul sekerlik nie die enigste oorsaak is vir onvoldoende produksie nie. Baie regerings het aansporingsmaatreëls, om meer voedsel te produseer vir die kommersiële binnelandse mark, verminder deur onder andere amptelike produsentepryse laag te hou (vergelyk afdeling 3.3.4.1), deur die skepping van parastatale om bemarkingskanale te beheer, deur die daarstelling van leweringsisteme vir insette wat skaars landbou-insette wanallokeer, deur onderinvestering in die landbousektor (vergelyk afdeling 3.3.2), en deur nastrewing van ontoepaslike makro-ekonomiese en handelsbeleid (Christensen 1987: 70).

Een belangrike, onvoorbedagte gevolg van sodanige beleid en die gevolglike daling in per capita voedselproduksie, was die verlaging van sub-Sahara Afrikalande se vermoë om *natuurlike skokke*,

soos droogte, te hanteer wat dikwels skerp dalings in produksie tot gevolg het (Christensen 1987: 70). Ontoepaslike beleid en swak administratiewe sisteme dra egter ook daartoe by dat die meeste lande swak reageer op *positiewe* natuurlike skokke (byvoorbeeld surplusproduksie in buitengewone goeie oesjare). Regerings reageer dikwels op voedselkrisisse met dramatiese verhogings in produsentepryse. Hoë voedselpryse op informele markte gedurende tekorte moedig boere aan om produksie te verhoog. Die uitbreiding van plantasies, in kombinasie met goeie klimaatsomstandighede, lei weer op hul beurt tot plaaslike surplusse wat regerings nie kan aankoop en stoor nie. Hierdie patroon was duidelik in 1985/86 regdeur Oos- en Suidelike Afrika waar goeie klimaat saamgeval het met skerp stygings in die produsenteprys van voedselgewasse (Christensen 1987: 72). Regerings vind dit moeilik om hoër pryse te ondersteun onder sulke omstandighede. Dit het tot gevolg dat boere nie voorsien word met konsekwente aansporingsmaatreëls om te produseer vir die kommersiële mark nie, en produksiesurplusse, wat toekomstige tekorte kan aanvul, word teen 'n verlies uitgevoer, gebruik in plaaslike ruilooreenkomste of gaan verlore weens onvoldoende stoorfasiliteite[7] (Christensen 1987: 72).

Onvoldoende globale produksie vererger ongelykhede in verspreiding en maak ernstige deprivasie en verhongering 'n groter moontlikheid. Daar is twee hoofredes hiervoor. Eerstens, soos wat globale voorrade daal, en pryse styg, sal die ryker deel van die bevolking hul verbruik relatief min aanpas. Dit dwing die armes om 'n groter aanpassing te maak en dra hul sodoende die las van verlaagde voorrade en hoër pryse. Tweedens ontstaan meeste landelike voedselkrisisse direk uit produksietekorte. Stedelike gebiede in baie Afrikalande se voedselbehoeftes word gereflekteer in regerings se versoek vir voedselhulp, terwyl meeste landelike gebiede nie gereelde ontvangers van ingevoerde voedsel is nie. Hoewel meeste landelike bevolkings meganismes ontwikkel het om produksie-onstabiliteit te hanteer (soos byvoorbeeld die aanhou van voorrade op die plaas en die vervanging van sekere voedselsoorte waarvan daar 'n tekort is met basiese voedselsoorte wat beskikbaar is), word hierdie meganismes dikwels verswak deur die voortgesette daling in globale produksie[8] (Christensen 1987: 71 & 72). Regerings se verspreidingspogings word ook grootliks gekonsentreer in stedelike gebiede. Die rede hiervoor sluit in (1) die begeerte vir politieke en ekonomiese stabiliteit - as voedselpryse styg, kan stedelike bevolkings hulself organiseer om hoër lone en/of 'n nuwe regering te eis; (2) die administratiewe imperatief - die beperkte mannekrag en bestuur kan nie eweredig versprei word om beide stedelike en landelike verspreidingsbehoeftes

te hanteer nie, en die openbare sektor wat hierdie besluite maak en daaruit voordeel trek, is grootliks gekonsentreer in die stedelike gebiede; (3) die gebrek aan vervoer-, stoor- en hanteringsfasiliteite in landelike gebiede beperk amptelike verspreidingspogings; en (4) die hoë eenheidskoste van verspreiding van graan aan landelike gebiede deur die openbare sektor noodsaak hoë subsidies (Lele & Candler 1981: 109).

Onder koloniale oorheersing is daar geglo dat die sosiale kenmerke van die Afrika-inwoners, veral in hul stamverband, enige verbetering in landboukundige uitsette en produktiwiteit sal verhinder. Daar is geargumenteer dat Afrikane nie ekonomies ingestel is nie, dat winsmaksimalisering nie hul primêre doelwit is nie, en dat kleinskaalse boere nie reageer op aansporingsmaatreëls nie. Sodanige uitgangspunte word nie langer voorgehou as oorsake van die gebrek aan produksieverhoging nie. Dit is eerder 'n geval dat voedselprodusente in Afrika (kleinskaalse boere produseer 95 persent van sub-Sahara Afrika se voedseluitsette) benadeel word deur stedelike gebaseerde regerings. Boere ignoreer nie innovasies vanweë kulturele redes nie, maar eerder omdat innovasies nie substansiële verhogings in uitsette tot gevolg het nie, of omdat insette te duur is (Grigg 1993: 168). Die gebruik van moderne insette, waarvoor betaal moet word in kontant, impliseer dat selfs die familie wat primêr vir eie bestaan produseer, van hul produksie moet verkoop om te kan betaal vir die insette. Die addisionele produksie behoort in teorie te betaal vir die insette andersins kan die familie in 'n swakker posisie verval. Dit is duidelik dat die risikovlak 'n sentrale kwessie is. Wanneer beskikbaarheid van insette, verwagte uitsette, of pryse van insette of uitsette te veel varieer, sal die risiko vir die aanvaarding van nuwe tegnologie die moontlike voordeel oorskry. Gittinger et al (1987: 103) wys daarop dat aansporingsmaatreëls om produksie te verhoog, en gepaardgaande middele om daarop te reageer, redelik beskikbaar moet wees.

'n Ander belangrike aspek wat produksie, en dus inkomste en verbruik beperk, is die klein grondeenhede. Data toon dat 55 persent van alle huishoudings in Malawi toegang het tot minder as een hektaar grond (Ali & Pitkin 1991: 4). Die ongelyke verspreiding van grond in Suidelike Afrika lei tot groot inkomste-ongelykhede. Ali en Pitkin (1991: 4) wys egter daarop dat alhoewel 'n ongediversifiseerde/enkele bron van inkomste en beperkte toegang tot bewerkbare grond bydra tot armoede in hierdie lande, lae arbeidsproduktiwiteit egter die sentrale beperking is op 'n

verhoging van inkomste. Lae opbrengste is die gevolg van lae intensiteit in landbou, spesifiek die beperkte gebruik van kunsmis en verbeterde saad. In Malawi is die gebruik van bastermielies minder as 10 persent en minder as 'n kwart van kleinboere dien kunsmis toe. In Zimbabwe is die gebruik van kunsmis ook laag. Die aanvraag na insette word verhinder deur die gebrek aan krediet en swak verspreidingsnetwerke. Insetmarkte word grootliks beheer deur die openbare sektor en hoewel pryse van insette dikwels gesubsidieer word, is dit die groter boere wat voordeel trek (Ali & Pitkin 1991: 4). King (Lemma 1989b) wys daarop dat die mees onlangse hongersnood- en droogtekrisis in Afrika 'n simptoom is van 'n wyer krisis wat globaal, eerder as plaaslik, en holisties, eerder as monosektoraal, is. Dit is onvoldoende om slegs plaaslike, geïsoleerde simptome te elimineer sonder om die wortel van die probleem in die wyer arena uit te wis. Volgens Lemma (1989b: 32) dra die volgende aspekte betekenisvol by tot die rampspoedige situasie in sub-Sahara Afrika:

- onvoldoende aansporingsmaatreëls aan landbouprodusente;
- ontoepaslike sosiale en tegniese praktyke ten opsigte van grondgebruik;
- tradisionele tegnologiese landbousisteme waarin opbrengste per grondeenheid die laagste in die wêreld is. Dit word vererger deur die uitbreiding van hierdie sisteme na zones met marginale grondfertiliteit en onvoldoende waterbronne;
- 'n hoë koers van bevolkingsgroei wat die koers van landbou-uitsette oorskry;
- onvoldoende of ontoepaslike ontwikkeling van landbou-instellings en infrastruktuur, en verwante grondgebruiksisteme en verspreidingsmeganismes; en
- burokratiese rigiditeit te same met internasionale handels- en politieke beperkinge enersyds en individuele hebsug andersyds.

In die volgende twee afdelings sal daar spesifiek gekyk word na die rol en impak van prysbeleid en markfunksionering op voedselproduksie en voedselsekuriteit[9].

3.3.4.1 Prysbeleid

Landboupryse het 'n subtiele en dinamiese effek op die hele ekonomie bykomend tot hul direkte en meer onmiddellike impak op die landbousektor spesifiek. Regerings in bykans alle lande manipuleer voedselpryse ongeag hul ontwikkelingstrategie of politieke oortuigings. Regerings se handels- en landboubeleid werk egter dikwels teen die bemarking van landbouprodukte. In baie

lande moet landelike surplusvoedsel kompeteer met gesubsidieerde voedselinvoere wat gewoonlik vir stedelike verbruik beskikbaar gestel word. Dit ontmoedig produksie en bedreig gevolglik die voedselsekuriteit van landelike huishoudings. 'n Soortgelyke effek word geskep deur die oorwaardasie van die wisselkoers en ongunstige binnelandse handelsterme vir landbou, spesifiek tradisionele voedselgewasse (Jazairy 1991: 81; Oyejide 1993: 248; Singh, Squire & Kirchner 1985:1 & 2).

Voedselpryse speel 'n tweeledige rol in ontwikkelende lande en streke: hulle dien as aansporingsmaatreëls vir landbouprodusente en dien ook as hoofdeterminante van die ware inkomste van verbruikers. Hoër pryse mag noodsaaklik wees, ten minste op die korttermyn, om verhoogde voedselproduksie aan te moedig - tog plaas dit 'n hoë koste op lae inkomste verbruikers (Aziz 1990: 20; Fischer, Frohberg, Keyzer & Parikh 1988: 1; Reca 1983: 118-120). Die dinamiese verhouding tussen voedselproduksie en voedselverbruik kan geïllustreer word deur dit waarna Timmer, Falcon en Pearson (1985) (Van Zyl & Coetzee 1990: 107) verwys as die voedselprysdilemma en wat die kruks is van voedselbeleid. Voedselpryse speel 'n sentrale rol in die honger- of voedselgelykstelling (Van Zyl & Coetzee 1990: 107). Hierdie dilemma word geskep deur die feit dat voedselverbruikers en voedselprodusente teenoorgesteld reageer op voedselpryse. Hoë voedselpryse het gewoonlik 'n negatiewe impak op die voedingstatus van verbruikers, en meer spesifiek op die armes wat 'n groot deel van hul inkomste op kosaankope spandeer (Emmett 1990: 4; Singh et al 1985: 3-5). Hierdie huishoudings het min middele om voedsel mee te koop (lae inkomste en beperkte toegang tot krediet) as pryse uiters hoog is en hul kan nie verbruik slegs uitstel nie. Die posisie van verbruikers verteenwoordig 'n meer kragtige basis vir prysstabilisering in terme van die daarstelling van voedselsekuriteit, alhoewel daar alternatiewe beleidsrigtings is om die onderliggende probleem aan te spreek soos inkomste-ondersteuning aan arm verbruikers en alternatiewe vorme van markintervensie (Shuttleworth 1991: 168). Prysbeleid tot voordeel van verbruikers gee egter dikwels aanleiding tot eise aan die kant van produsente aangesien hierdie twee aspekte onlosmaaklik verband hou met mekaar (Shuttleworth 1991: 168).

Aan die ander kant kan prysverhogings optree as 'n stimulant of aansporing om landbouproduksie te verhoog[10]. Aangesien baie van die armes in ontwikkelende lande afhanklik is van die landelike

sektor vir 'n groot deel van hul inkomste, kan prysverhogings noodsaaklik wees om voldoende inkomste te verseker (Emmett 1990: 4; Singh et al 1985: 5). Beleidmakers word dus gekonfronteer met 'n fundamentele dilemma. Aan die een kant wil hul hoë pryse vir voedsel hê om landbouproduksie aan te moedig; aan die ander kant wil hul lae pryse hê om die arm kopers van voedsel te beskerm. Waar konflik bestaan moet 'n keuse gemaak word. Die toets wat aan goeie beleidmakers gestel word is of hul doelwitte kan rekonsilieer waar verenigbaarheid bestaan en 'n keuse kan maak waar konflik bestaan (Streeten 1987: 227). Die tweede oorsaak van die dilemma is dat beleidmakers hulself bevind met 'n koloniale erflating van komplekse intervensies wat nie net verband hou met eksplisiete en implisiete maatreëls om uitsetpryse te beheer nie, maar ook met insetsubsidies wat poog om die negatiewe effek van lae uitsetpryse teen te werk, eksplisiete en implisiete belastings op verbruikersgoedere wat deur boere gekoop word, en verskeie direkte kontrole en ad hoc-maatreëls om aan spesifieke druk te voldoen. Sommige van hierdie maatreëls ontstaan vanuit 'n begeerte om industrialisasie aan te moedig deur lone laag te hou, en ander ontstaan vanuit pessimisme oor die geleenthede van internasionale handel (Streeten 1987: 277-278). Die derde oorsaak van die dilemma is dat hierdie maatreëls aanleiding gee tot die bevordering van gevestigde belange, politieke druk en politieke beperkinge (Streeten 1987: 278).

Volgens Van Zyl en Coetzee (1990: 107) is twee empiriese kwessies van kritieke belang in die hantering van hierdie dilemma. Eerstens, wie is die netto produsente en verbruikers van voedsel? 'n Beleid om die relatiewe prys van voedsel te verhoog bevoordeel die netto verkopers van voedsel en benadeel die netto kopers, ten minste op die korttermyn. Meeste beleidmakers en ontleders, in hul argument ten gunste van hoër voedselpryse, aanvaar dat die meerderheid landelike mense netto verkopers van voedsel is en dat hoër pryse die landelike meerderheid sal bevoordeel ten koste van die stedelike minderheid. Daar word geargumenteer dat hoër voedselpryse 'n relatief maklike wyse is om die inkomste van die oorgrote meerderheid van die landelike armes, dit wil sê voedselprodusente, te verhoog deur die pryse te verhoog wat hul ontvang vir hul produkte (Van Zyl & Coetzee 1990: 107). 'n Tweede empiriese sleutelvraag met betrekking tot die voedselprysdilemma is die omvang van die aanbodrespons op hoër voedselpryse (Van Zyl & Coetzee 1990: 107-108). As die aanbodkurwe vir stapelvoedsel relatief hoog is, dan sal hoër voedselpryse nie net die inkomste van bestaansboere aansienlik verhoog nie, maar dit sal ook die aanbod van voedsel verhoog. Beide die aanvraag- en aanbodkant van die

voedselgelykstelling word dus positief beïnvloed. Alhoewel daar getuienis is van die teenoorgestelde in sommige sub-Sahara Afrikalande, word die geval van Zimbabwe dikwels gebruik om 'n relatiewe elastiese voorsiening van mielies te illustreer (Van Zyl & Coetzee 1990: 108). Dit blyk egter vanuit nadere ondersoek dat hoër voedselpryse alleen nie 'n positiewe aanbodrespons veroorsaak het nie[11] (Maxwell 1991a: 110).

Die fundamentele vraag betrokke by beleid wat ontwerp word om die nasionale voedselvoorraad (produksie plus invoere) te verander is of hierdie beleid ware inkomste en die voedselverbruik van die ondervoede deel van die bevolking verhoog. Die antwoord hang af van hoe sodanige beleid voedselpryse en die nominale inkomste van hierdie groep mense beïnvloed. Die keuse vir intervensie moet gebaseer word op die impak daarvan op begrotings- en ekonomiese koste, die administratiewe en politieke lewensvatbaarheid van verskillende intervensies, en hul geskatte verwagte voordele (Reutlinger 1987: 210). Behalwe koste-oorwegings, hang die keuse van toepaslike voedselaanbodbeleid ter bevordering van voedselsekuriteitsdoelwitte grootliks af van kommoditeitskenmerke en die omstandighede van individuele lande. As die armes hoofsaaklik netto kopers van voedsel is - soos in die geval van lande met wydverspreide stedelike armoede of 'n hoë proporsie landelike grondloses - is 'n verhoging van nasionale voedselvoorrade en 'n verlaging van voedselpryse 'n effektiewe wyse om voedselsekuriteit te bevorder. As die armes primêr netto verkopers van voedsel is soos in die geval van baie sub-Sahara Afrikalande, kan voedselsekuriteit bevorder word deur die verhoging van voedselpryse en deur maatreëls wat lei tot die vervanging van ingevoerde voedsel met binnelandse voedsel (Reutlinger 1987: 211). 'n Styging in produsentepryse van uitvoergewasse bevoordeel nie die deel van die bevolking wat woonagtig is in streke waar daar nie uitvoergewasse geproduseer word nie (Lele & Adu-Nyako 1992: 103).

In die 1980s het die klem verskuif vanaf 'n fokus op voedselproduksiebeleid na inkomstegenererende beleid (Kennedy & Haddad 1992: 2). Die onderliggende aanname was dat die verhoging van produsentepryse sal lei tot hoër inkomste van boere en terselfdertyd binnelandse voedselproduksie sal verhoog. Hoewel daar wel reaksie was aan die kant van die produsente op die verhoogde produsentepryse was dit baie laer as wat verwag is. Boere word dikwels verhinder deur beperkte grondbesit en/of beperkte arbeid en reageer daarom nie noodwendig op

prysverhogings nie. Kennedy en Haddad (1992: 3) wys daarop dat 'n ander belangrike negatiewe gevolg was dat 'n verhoging in produksiepryse sommige boere groter voedselonsekerheid gegee het. Die primêre rede is dat baie kleinskaalse produsente netto kopers van voedsel is en verhogings in voedselpryse oorskry die winseffek van verhoogde produsentepryse (Kennedy & Haddad 1992: 3). Reutlinger (1987: 112) se aanname dat meeste armes netto verkopers van voedsel is, word dus deur Kennedy en Haddad (1992) verkeerd bewys. Onlangse empiriese getuienis bevraagteken ook die aanname dat die meerderheid van landelike mense in Afrika netto verkopers van voedsel is en dat toegang tot grond relatief gelyk is in Suidelike Afrika en elders (Pinstrup-Andersen 1987: 268). In 'n studie van vyf Afrikalande blyk dit dat 50 persent of minder van landelike huishoudings netto verkopers van stapelgewasse is alhoewel al hierdie huishoudings voedselgewasse kweek. Selfs in Zimbabwe, wat beskou word as 'n landboukundige suksesstorie, was slegs 45 persent van die huishoudings in lae reënvalgebiede netto verkopers van mielies in 1984/85, terwyl 25 persent netto kopers was. In die swak reënvaljaar van 1985/86 het die proporsie netto kopers meer as verdubbel. Omdat 75 persent van Zimbabwe se kleinhoewes geleë is in lae reënvalgebiede, is nasionale verkope deur kleinboere hoogs gekonsentreer met 'n beraamde 10 persent van huishoudings wat verantwoordelik is vir meer as 70 persent van die sektor se verkope (Van Zyl & Coetzee 1990: 108).

Die data uit bogenoemde studie plaas besprekings oor prysbeleid in 'n nuwe lig. Die implementering van beleid om voedselpryse te verhoog sal uiters ongebalanseerd wees ten gunste van 'n minderheid van produsente wat netto verkopers van stapelgewasse is (Van Zyl & Coetzee 1990: 108). Dit impliseer nie dat hoër voedselpryse op die korttermyn nie noodsaaklik is as deel van 'n langtermynvoedselbeleid nie, maar dit beklemtoon wel dat die voedselprysdilemma ernstig is in hierdie lande, selfs in landelike gebiede. Dit stel ook voor dat beleidmakers aansienlik aandag moet gee aan nie-prysbeperkings, sowel as prysbeperkings in die verhoging van plaasproduksie, en aan beperkings om nie-plaasinkomste te verhoog veral onder die landelike huishoudings met voedseltekorte (Van Zyl & Coetzee 1990: 108). Dit blyk dat faktore soos beskikbaarheid en pryse van insette, arbeid en toepaslike tegnologie moontlik belangriker is in die stimulering van voedselproduksie as wat voedselpryse is (Van Zyl & Coetzee 1990: 113).

Hierdie bevindinge het 'n belangrike impak op beide kante van die hongergelykstelling oftewel

voedselgelykstelling, naamlik die aanbod van en aanvraag na voedsel. Dit plaas ook die voedselprysdilemma op die voorgrond in Suidelike Afrika (Pinstrup-Andersen 1987: 287-288). Die verhoging van uitsetpryse sonder tegnologiese veranderinge in produksie, verbeterde insetmarkte en beter landelike infrastruktuur sal 'n beperkte impak hê op die totale voedselproduksie-aanbod. Vanweë die tekortkominge van die mark of regeringsbeleid, kan dit tot gevolg hê dat slegs 'n klein gedeelte van die prysverhoging oorgedra word aan produsente. Wat benodig word is 'n omvattende benadering wat gerig is op 'n spesifieke situasie en wat produsentepryse hanteer as slegs een van 'n reeks beleidsinstrumente. Tegnologiese veranderinge wat eenheidskoste verlaag, speel 'n spesifieke belangrike rol omdat dit 'n hoër voedselaanbod teen dieselfde of laer pryse, asook werkskepping in landelike gebiede, fasiliteer. Institusionele en beleidsveranderinge word ook benodig om te verseker dat voedselprysverhogings aan die produsent oorgedra word (Pinstrup-Andersen 1987: 288). Die verhoging van die effektiwiteit van voedselbemarking en prysoordrag kan geleenthede bied om beide hoër produsentepryse en laer verbruikerspryse tergelykertyd te realiseer. In sommige Afrikalande is die produsent se deel uit die kleinhandelsprys of uitvoerprys van voedselgraan soms so laag as 40 persent (Pinstrup-Andersen 1987: 288).

Dit blyk duidelik dat voedselpryse 'n belangrike rol speel in die welvaart van die armes. Selfs relatief klein veranderinge in die prys van stapelgewasse kan die vermoë van arm verbruikers, beide landelik en stedelik, om in hul voedselbehoeftes te voorsien, negatief beïnvloed (Pinstrup-Andersen 1987: 282). Die impak van prysbeleid op die ware inkomste van die landelike armes is nie maklik vasstelbaar nie. Verskillende groepe sal verskillend geaffekteer word. Die verskil hang af van of hul afhanklik is van voedselproduksie vir hul inkomste of nie. Verder kan die onmiddellike impak heelwat verskil van die impak op medium- en langtermyn. Die impak van hoër voedselpryse behoort positief te wees op diegene wat hul inkomste verkry uit voedselproduksie gegewe dat die hoër prys gereflekteer word in hoër plaaspryse. Hoër pryse dra by tot die inkomste wat verkry word uit bemarkbare surplusse, en arbeidsaanvraag na voedselproduksie behoort ook te styg (Pinstrup-Andersen 1987: 287). Ons het reeds in afdeling 2.5.2.1 gesien dat honger die gevolg is van armoede en nie die gevolg is van 'n tekort aan globale voedselvoorrade nie. Die enigste effektiewe wyse om voedselverbruik deur die armes te verhoog is deur óf hul inkomste te verhoog óf voedselpryse te verlaag. Verlaagde voedselpryse, deur die instelling van een of

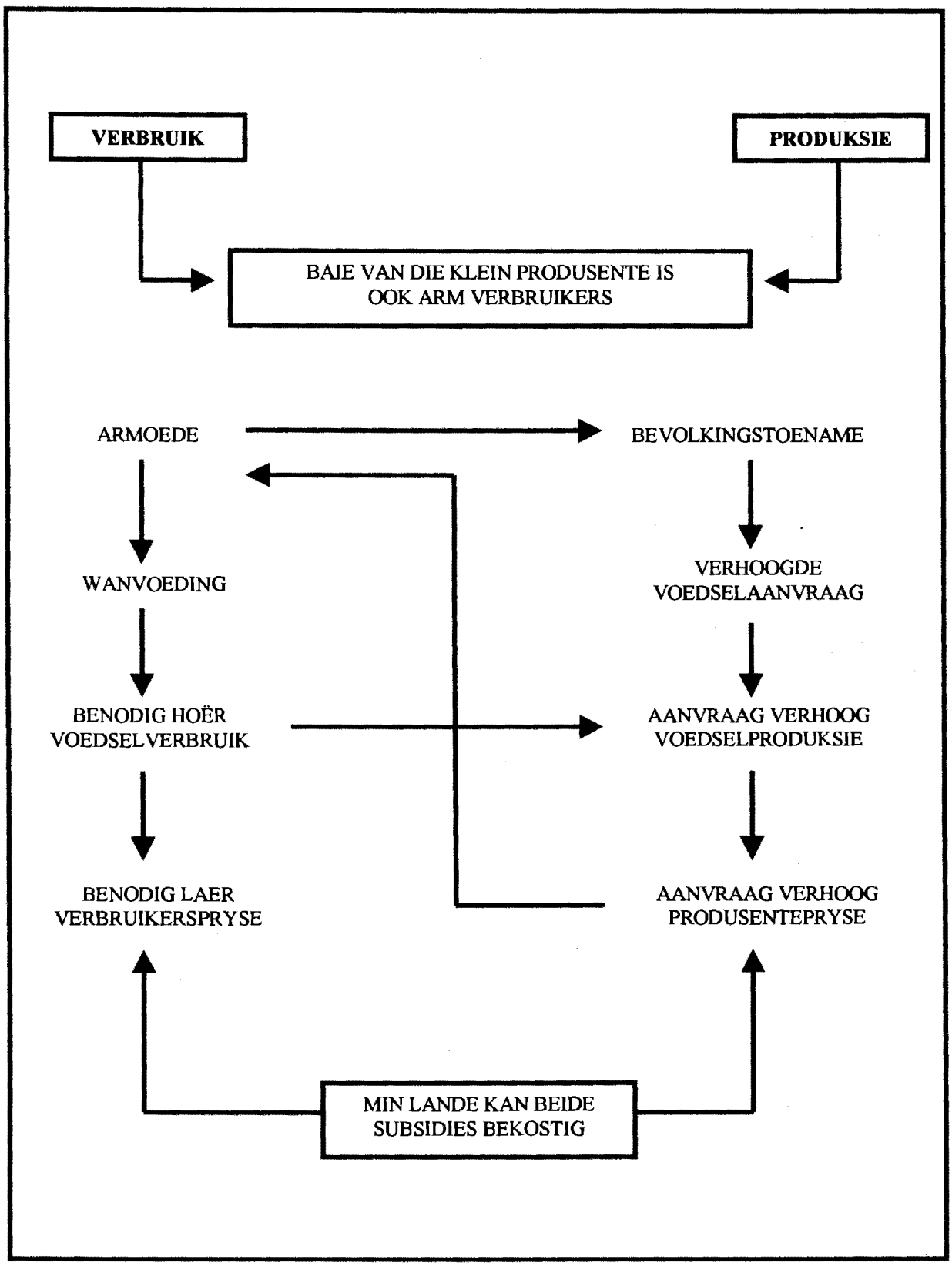
ander vorm van subsidie, is moontlik die mees praktiese oplossing tot die noodsaaklikheid om voedselverbruik deur die armes te verhoog. Hierteenoor is daar toenemende bevolkingsgetalle wat gevoed moet word. Armoede wat tot wanvoeding en honger lei, is een van die hoofredes vir hoë fertiliteit en bevolkingsgroeikoerse. 'n Toename in die bevolking gee weer aanleiding tot 'n groter voedselaanvraag wat lei tot 'n behoefte aan verhoogde voedselproduksie. Laasgenoemde word aangemoedig deur hoër produsentepryse wat regeringsubsidies vereis. Hoër voedselpryse sal die hongerprobleem van die armes vererger wat reeds nie genoeg voedsel kan bekostig nie. Die gevolg is dat verbruikersubsidies genoodsaak word. In baie Derdewêreldlande het die handelsterme gedraai teen landbou, of ten minste teen voedselproduksie (Timmer 1986: 473). Politieke belang om stedelike en industriële ontwikkeling te steun, en om in die behoeftes van die stedelike bevolking te voorsien, het meeste Derdewêreldregerings oortuig om voedselpryse laag te hou, en daardeur is landboukundige pryse onderdruk en migrasie na stedelike gebiede aangemoedig. Die meeste ontwikkelende lande is nie in staat om beide verbruikers en produsente te subsidieer nie - 'n keuse moet gemaak word. Hierdie keuse bevoordeel meestal die verbruikers en veral die stedelike verbruikers. Die voedselbeleidskonflik kan dus in twee vrae saamgevat word, naamlik (1) watter beleidsriglyne moet geïmplementeer word om verhoogde produksie aan te moedig sonder om die posisie van die armes te verswak; en (2) hoe kan verhoogde verbruik deur die armes bewerkstellig word sonder om voedselproduksie, waarop suksesvolle verbruikersbeleid uiteindelik afhang, te benadeel (Tarrant 1990: 471- 474).

Huidige ekonomiese krisisse dwing regerings van baie lande om regeringsuitgawes en inflasie te verlaag en die buitelandse valutabalans te verhoog. Beleid en programme wat voedselpryse vir verbruikers laag hou - verbruikersgeoriënteerde voedselsubsidies - maak 'n betekenisvolle deel uit van regeringsuitgawes in 'n aantal ontwikkelende lande, en word dikwels as instrument aangewend om uitgawes te verlaag in pogings om 'n onvolhoubare ekonomiese situasie te hanteer. Sommige lande gebruik lae voedselpryse om lae stedelike lone moontlik te maak, en bronne word onttrek vanuit die landbousektor om groei in die openbare en private sektore te ondersteun. Beleid om goedkoop voedsel beskikbaar te maak, word soms geregverdig op grond van sosiale doelwitte of om politieke onrus in stedelike gebiede te vermy (Malaska & Psychas 1989: 47; Pinstrup-Andersen 1987: 282). Soos reeds gesien in voorafgaande afdelings, bevorder regerings dikwels prysbeleid wat die stedelike elite en gebiede bevoordeel ten koste van die landelike massa en

voedselprodusente. Stedelike belange het nie net die landelike gemeenskappe ontneem van regerings- en buitelandse hulp nie, maar stedelike politieke en ekonomiese mag het inderwaarheid bronne onttrek van die landelike gebiede vir eie gewin (Malaska & Psychas 1989: 47). Voedselsubsidies lei ook tot prysontwrigtings/wanbalanse en kan groot ekonomiese verliese inhou vir voedselprodusente. Verbruikersgeoriënteerde voedselsubsidies kan egter magtige beleidsinstrumente wees in die bereiking van sekere sosiale, ekonomiese en politieke doelwitte, insluitende oordragte ten gunste van sekere groepe (gewoonlik stedelike verbruikers); handhawing van lae stedelike lone; en die versekering van sosiale en politieke stabiliteit. Gerigte voedselsubsidies kan 'n belangrike rol speel in die beskerming van spesifieke groepe en arm huishoudings se voedselsekuriteit en die handhawing van hul lewenstandaard. Hoewel voedselsubsidies dus 'n groot las kan plaas op regeringsbronne en groot ekonomiese koste aan boere en die ekonomie as geheel impliseer, kan dit ook 'n effektiewe beleidsinstrument wees vir die bereiking van spesifieke regeringsdoelwitte, insluitende doelwitte om die gesondheid, voeding en algemene welvaart van die mees agtergeblewe lede van die samelewing te verhoog. As dit egter verbeeldingsryk gebruik word, kan dit baie effektief wees in die bereiking van spesifieke en beperkte beleidsdoelwitte met min of geen negatiewe effek op ekonomiese groei nie en mag dit inderwaarheid gesonder kinders, meer produktiewe volwassenes en sterker ekonomiese groei op die langtermyn tot gevolg hê (Pinstrup-Andersen 1989: 74).

Volgens Pinstrup-Andersen (1989: 74) is verbruikersubsidies egter selde, indien ooit, die mees effektiewe maatreël om strukturele ekonomiese probleme op die langtermyn aan te spreek. Die toepaslike rol van subsidies is om te kompenseer vir die negatiewe effekte van ontoepaslike ontwikkelingstrategieë, bronherverspreiding, instellings en beleidsmaatreëls. Verbruikersvoedselsubsidies om die koopkrag van die armes te verhoog en voedselpryse te verlaag en te stabiliseer, is nie nodig in lande wat 'n ontwikkelingstrategie volg wat werkskepping en produktiwiteitsgroei onder die armes, gelyke bronverspreiding, kostebesparende tegnologiese veranderinge in voedselproduksie, investering in landelike infrastruktuur, en verbeterings in voedselbemarking beklemtoon nie. Institusionele veranderinge en beleidsmaatreëls wat die armes voorsien van toegang tot produksiebronne en vaardighede kan die behoefte, om hul inkomste te verhoog deur voedselsubsidies, grootliks verminder (Pinstrup-Andersen 1989: 75). Sien Figuur 3.1 vir 'n diagrammatiese voorstelling deur Tarrant (1990: 470) van die probleem van verbruikers-

Figuur 3.1 Voedselbeleidskonflik



(Tarrant 1990: 470)

en produsentepryse en verbruikers- en produsentesubsidies binne die voedselbeleidskonflik.

3.3.4.2 Markfunksionering

Die spanning tussen die mikro-ekonomiese perspektief van landbouministeries en die makro-ekonomiese impak van die sektor reflekteer een van die grootste paradokse van moderne ekonomiese sisteme. Die landbou- en voedselsektor is een van die mees *openbare* in terme van beleid en programbehoeftes, maar terselfdertyd is dit een van die mees *private* in terme van dag-tot-dag besluitneming in produksie, bemarking en verbruik. Die paradoks word verduidelik deur die rol van markte en die tallose besluite wat deur markte gekoördineer word. Dit is die welbekende gevalle van markmislukking, waar markte nie openbare goedere kan voorsien wat sosiaal voldoende is nie, of waar markte nie effektief funksioneer nie, wat aan die landbousektor sy openbare dimensie gee. Spanning bestaan tussen die wydverspreide mislukking van markte in die voedsel- en landbousektor van ryk en arm lande én die wenslikheid, selfs noodsaaklikheid, om markte te gebruik as die instrument om individuele produsente en verbruikers effektief te bereik, en om 'n toenemende vloei van inligting oor koste en wins in die sektor te genereer (Timmer 1987: 272).

In afdeling 2.5.2.2 is die verhouding tussen hongersnood en markfunksionering bespreek en dit blyk duidelik dat markte 'n belangrike rol speel in die voorsiening en verspreiding van voedsel aan die armes. Daar word geargumenteer dat die marksisteem 'n hooffaktor is in die skepping en herskepping van armoede (Kent 1984: 80). Dit impliseer egter nie dat lande met vryer marksisteme 'n hoër hongervoorkoms sal ervaar, terwyl lande met meer regeringsintervensie 'n laer voorkoms van honger sal hê nie (Kent 1984: 80-81). Alhoewel regerings kan inmeng in die belang van die meerderheid mense om in hul basiese behoeftes te voorsien, kan hul ook inmeng tot voordeel van die belange van die magtige elite (Bates 1993: 45 & 46). Ons kan dus onderskei tussen twee tipes van gebonde samelewings, naamlik "those that - from the perspective of the poor - are countries of benign governance, and those that are countries of malign governance"[12] (Kent 1984: 81). Ontoepaslike bemarkings- en prysbeleid het 'n ernstige negatiewe uitwerking op pogings om produksie en verspreiding van voedsel te verhoog in die meeste Afrikalande (Tuinenburg 1987: 501). 'n Area van debat wat regeringsbeleid verbind met hongersnoodkwesbaarheid het belang by die effek van aktiewe regeringsintervensie in binnelandse

voedselmarkte. Baie regerings, deur hul parastatale, beheer 'n groot gedeelte van die bemarkte voedselvoorraad. Twee redes wat hiervoor aangebied word is om boere te beskerm teen prysfluktuasies (lae en onvoorspelbare pryse) en om arm verbruikers te beskerm teen eksploitasie deur handelaars (in die vorm van onredelike hoë voedselpryse). In praktyk egter word hierdie doelwitte selde bereik. Die onderdrukking van privaatbeheerde markte kan die produksie en verspreiding van voedselsurplusse benadeel. Waar parastatale vrye markte vervang, beteken die gebrek aan kompetisie of aanspreeklikheid dat hulle dikwels korrup en oneffektief is (stadig om produkte in te samel en stadig om te betaal). Gevolglik word parastatale geblameer vir 'n groot deel van die huidige voedselkrisis in sub-Sahara Afrika (Devereux 1993: 133; Singh et al 1985: 5-7). Vaughan (Devereux 1993: 133) noem dit die "marketing board theory" van hongersnood en voer aan dat

> there has been too much inappropriate and damaging intervention in African food production and marketing on the part of overweight bureaucracies .... Discriminatory pricing policies, inappropriate intervention, and inefficient and corrupt marketing agencies are generally held to blame for declines in food production over much of Africa.

Beleid wat ontwerp word om voedselmarkte te reguleer of te vervang, is gewoonlik gerig op pryse en/of verspreidingsmeganismes. Prysregulering kan lae verbruikerspryse tot gevolg hê in die vorm van subsidies oënskynlik om die armes te beskerm. As die subsidie egter nie fokus op spesifieke teikengroepe nie, sal dit die armes sowel as die rykes bevoordeel (Devereux 1993: 133). As regeringsintervensie en -beheer parallelle of swartmarkte skep, of as voedselpryse en -voorrade op die vrye mark meer onbestendig word as 'n gevolg hiervan, dan is hierdie beleid teenproduktief (Devereux 1993: 133-14). Die arm verbruikers "might secure inadequate food through the official channels, and be unable to afford the high prices demanded on the free or parallel market" (Devereux 1993: 134). 'n Finale probleem met regeringsgereguleerde voedselpryse is dat dit die tekens, waarop handelaars in vrye markte reageer, uitskakel. Die gevolg is dat dit moeiliker is om 'n aanbod- en aanvraagprobleem in 'n streek vas te stel en daarop te reageer, en sodoende kan aanleiding gee tot ernstige plaaslike voedseltekorte. Alternatiewelik poog regerings soms om hulle beheer oor voedselvoorrade te verhoog deur voedselverspreiding tussen streke te reguleer of te beperk. Die instelling van sulke versperrings op handel kan 'n streek of land gedeeltelik of totaal isoleer en dit in 'n geslote ekonomie verander (Devereux 1993: 134). Meeste besprekings van voedselsekuriteit begin volgens Lele en Candler (1981: 102) met die volgende implisiete aannames:

> ... (1) that there is an effective, price-responsive agricultural industry; (2) that essentially all food passes through commercial marketing channels; (3) that there is a price for grain, at which one can buy or sell at will; (4) that the influence of trading activity in one part of the market is quickly and effectively transmitted to all parts of the market; and (5) that reliable information on production and market performance is instantly and freely available.

Essensieel is nie een van hierdie implisiete aannames van toepassing op sub-Sahara Afrika nie. Daar is dikwels twee produksiesektore: die grootskaalse (kommersiële) sektor en die tradisionele sektor. Die grootskaalse sektor verkoop tipies net deur amptelike kanale en aan 'n monopsonistiese parastataal[13]. Tradisionele produsente, in kontras, hou 'n deel van hul voedselproduksie vir eie verbruik, gebruik 'n deel daarvan vir ruilhandel, en verkoop 'n deel op die formele en informele markte. Lele en Candler (1981: 102) beskryf die verskil tussen die formele en informele mark soos volg:

> Although the marketing parastatal will sell to consumers and undertake official exports, in the unofficial market, sales are made to consumers or produce is exported informally, either for barter or, more usually, for differentially overvalued foreign currency.

Volgens Lele en Candler (1981: 102 & 103) vereis die volgende kenmerke van hierdie bemarkingsisteem spesiale beklemtoning:

- dikwels is dit net die transaksies van die bemarkingsparastataal wat met sekerheid bekend is; gevolglik word die probleem oorvereenvoudig in ontledings wat aanvaar dat produksie, verbruik of voorrade bepaal kan word;
- meeste voedseltransaksies - en gevolglik ook private voedselsekuriteitsbesluite - vind plaas sonder om deur die bemarkingsparastataal te gaan; dus is hul buite direkte regeringskontrole; en
- oordragte tussen bemarkingskanale vind gereeld plaas: daar is nie noodwendig 'n korrelasie tussen veranderinge in die aktiwiteit van die bemarkingsparastataal en veranderinge in produksie nie.

Ekonome stel gewoonlik die mark voor as twee kurwes: die aanbodkurwe en die aanvraagkurwe. Die aanbodkurwe toon die tendens in die voorsiening van goedere ooreenkomstig prysfaktore. Wanneer pryse styg, word daar aanvaar dat aanbod sal verhoog omdat die winsgrens verhoog en dit meer voordelig is om te produseer. Wanneer pryse daal, verminder aanbod omdat die winsgrens laer is. Op die aanvraagkurwe is dit die teenoorgestelde. As aanbod en aanvraag in

teenoorgestelde rigtings beweeg, ontmoet hul noodwendig op 'n sekere punt wat die prys bepaal wat aanbod en aanvraag balanseer. Op hierdie punt word alle voorrade verkoop en alles wat kopers vereis is beskikbaar (Boussard 1996: 14). In 'n periode van oorproduksie sal pryse aansienlik daal tot bevrediging van die verbruiker. Terselfdertyd kan boere geruïneer word as maatreëls nie getref word om hul bestaande inkomstevlakke te handhaaf of te verhoog nie. Die logiese gevolg is dat boere produksie in 'n totaal vrye mark sal stop wat gou 'n tekort sal veroorsaak en pryse weer laat styg tot uitermatige hoë vlakke. Verbruikers word gewoonlik benadeel gedurende die fase wanneer daar 'n tekort is. Arm verbruikers sal meer benadeel word as ryker verbruikers omdat hulle nie die middele het om hoër voedselpryse te betaal nie. Dit is daarom in die direkte belang van die armes om boere se inkomste in tye van oorvloed te ondersteun om hul kop bo water te hou. Dit is die basiese regverdiging vir inkomste-ondersteuningsmaatreëls aan boere - "the linchpin of farm policy all over the world"[14] (Boussard 1996: 14).

Die noodsaaklikheid vir regeringsintervensie in graanmarkte in Afrikalande word dikwels bevraagteken. Elke regering het sy eie redes vir intervensie, maar die rasionaal vir prysstabilisering lê egter daarin om óf prysvariasies te verlaag óf om ekstreme pryse te vermy (ekstreme lae produsentepryse of ekstreme hoë verbruikerspryse) (Shuttleworth 1991: 167). Aan die kant van die produsente-end van die mark kan lae pryse 'n kontantvloeiprobleem vir boere veroorsaak. Hierdie kwessie is nie so belangrik as krediet beskikbaar is om fluktuasies in inkomste tussen jare te oorbrug nie, maar krediet is egter net beskikbaar aan die minderheid. Die gevolg is agteruitgang vir boere en selfs bankrotskap (Shuttleworth 1991: 168). Vir die armes, wie se bemarkbare produksie en gebruik van insette oor die algemeen gebrekkig is, sal die daling in inkomste ernstige gevolge inhou vir hul voedselsekuriteit. Markgeoriënteerde programme sal egter nie die lae inkomste landelike huishoudings bereik wat nie hul voedsel op die mark koop nie. Lae inkomste huishoudings in ontwikkelende lande bestaan uit die stedelike armes, kleinboere in landelike gebiede wie se grondeenhede te klein is om 'n winsgewende boerderybestaan te maak of wie se plase in areas van lae en onbetroubare reënval val, of wat staatmaak op lewende hawe in semi-droë streke met lae potensiaal; en landelike loonarbeiders insluitende grondlose landbou-arbeiders (Ateng 1987: 304).

'n Hoofdoelwit van voedselbemarkingsintervensie in ontwikkelende lande is in die algemeen om toegang van lae inkomste huishoudings tot voedsel te verbeter. As markintervensie noodsaaklike dienste, wat gewoonlik deur tradisionele markte voorsien word, ontwrig, dan kan hierdie intervensies in werklikheid die belange van lae inkomste huishoudings benadeel. Lae inkomste landelike huishoudings is meestal afhanklik van klein tradisionele markte vir hul voedselaankope waar min direkte regeringsinvloed op pryse voorkom. Pryse word grootliks bepaal deur die kragte van aanbod en aanvraag. Die vloei van inligting op hierdie markte is ingewikkeld, maar beide kopers en verkopers blyk bewus te wees van heersende markkondisies (Abbott 1993: 72 & 82; Ateng 1987: 306). Normaalweg is kleiner handelaars of dorpshandelaars bereid om voedsel in enige kwantiteit te koop of te verkoop en voorsien dus 'n noodsaaklike diens aan beide produsente en verbruikers. Hulle verskil van koöperasies of agente van bemarkingsrade wat minimum hoeveelhede spesifiseer. Verkope van klein hoeveelhede pas die koopkrag van lae inkomste huishoudings. Klein produsente wil soms slegs genoeg verkoop om hul in staat te stel om onmiddellike kontantbehoeftes te bevredig. Kleinskaalse handelaars wat in dorpe omgaan en voorrade aankoop, bied 'n welkome geleentheid aan boere om enige hoeveelheid te verkoop. Kleiner handelaars laat dus buigsaamheid toe in tyd, plek en kwantiteit. Hierdie buigsaamheid word ontwrig wanneer die middelman vervang word met parastatale organisasies wat koop en verkoop op spesifieke plekke en in spesifieke hoeveelhede (Ateng 1987: 307).

Die primêre funksie van tradisionele landelike voedselmarkte is om 'n geleentheid te voorsien om plaaslike geproduseerde landbouprodukte te ruil. Bykomend tot die normale determinante van markaanbod van landbouprodukte, word die aanbod van voedsel op tradisionele markte ook beïnvloed deur die kontantverpligtinge van die kleinboere, en toegangklikheid van die mark tot nie-plaas handelaars en deeltydse boere wat kommoditeite bring vanaf surplusgebiede na gebiede met 'n tekort. Die determinante van aanvraag is van toepassing op hierdie markte. Tyd is egter 'n kritieke faktor sover aanvraag betref. Gedurende die maande wat volg op die oesseisoen is landelike huishoudings in die algemeen selfvoorsienend in voedsel. Druk op die mark verhoog egter later in die jaar soos wat huishoudings hul eie uitsette uitgeput het en dan toenemend op die mark staatmaak vir die verkryging van voedsel (Ateng 1987: 306).

Baie mense besef nie die mate waartoe arm landelike huishoudings afhanklik is van gekoopte

voedsel nie. Kenia is 'n tipiese voorbeeld van baie ontwikkelende lande. In die algemeen koop Keniaanse kleinboere ten minste 50 persent van hul voedsel op die mark (Ateng 1987: 305). Verder is afhanklikheid van die mark vir voedsel in die landelike gebiede nie net beperk tot 'n spesifieke inkomstegroep, administratiewe streek, plaasgroottegroep of agro-ekologiese zone nie. Alle landelike inkomstegroepe is afhanklik van die mark vir ten minste een derde van hul voedsel omdat hul eie plase nie genoeg voedsel vir die huishouding produseer nie, en ook omdat daar 'n groot proporsie landelike loonarbeiders in die huishouding is (Ateng 1987: 305). Huishoudings verkry voedsel deur 'n kombinasie van eie produksie en aankope. In baie landelike gebiede kweek huishoudings nie genoeg voedsel om in eie behoeftes te voorsien nie. In Tanzanië byvoorbeeld is daar bevind dat 80 persent van huishoudings se hoofvoedselgewasse slegs ses tot ag maande hou. In die suidelike streek van Malawi is bevind dat 87 persent van huishoudings se voedselvoorrade uitgeput is drie tot vier maande voor die volgende oes (Tarrant 1990: 471). In Zimbabwe varieer die proporsie landelike plaashuishoudings wat netto kopers van graan is, van 15 persent in hoë reenvalgebiede tot bykans 100 persent in lae reënvalgebiede (Ali & Pitkin 1991: 3). Stoorfasiliteite op plase in landelike gebiede regdeur Suidelike Afrika is beperk wat hoë verliese veroorsaak as gevolg van insekte, reën en plae. 'n Groot deel van die oes word ook verkoop vir kontantinkomste om in ander noodsaaklike behoeftes te voorsien. Toegang tot effektiewe bemarkingstrukture is dus noodsaaklik in gevalle waar huishoudings nie hul voorrade kan stoor nie, of nie genoeg voorrade produseer nie, of voorrade gebruik om kontant te genereer (Tarrant 1990: 471).

Ten spyte van die belang van voedselmarkte vir plaashuishoudings, beperk onvoldoende landelike infrastruktuur en dienste toegang tot die hoogs gefragmenteerde voedselmarkte in Suidelike Afrika (Ali & Pitkin 1991: 3). Die hoë graad van amptelike regulering en administrasie belemmer toegang tot die mark en die vestiging van effektiewe markte. In baie gevalle mag die voedselgewasse, wat deur kleinskaalse boere geproduseer word, slegs deur parastatale bemarkingsrade bemark word. Boere word dikwels verbied om direk aan verbruikers, prosesseerders of private handelaars te verkoop. Pryse van die meeste hoofkommoditeite, sowel as van landbou-insette, word administratief bepaal eerder as deur markmeganismes. Kommoditeitspryse neig om laag te wees en onderdruk daardeur aansporingsmaatreëls om 'n bemarkbare surplus te produseer (Ali & Pitkin 1991: 4). Private handelaars, vervoermaatskappye en prosesseerders word beperk deur 'n magdom van regulasies en lisensiesisteme. Die aanname

is dat nasionale voedselsekuriteit, uitvoere van landboukommoditeite, inkomstestabilisering en bevordering van nuwe gewasse die beste gedien word deur die uitbreiding van staatsbeheerde bemarkingsisteme. Die realiteit is egter dat amptelike gekontroleerde prysvasstelling en marksisteme dikwels oneffektief is en gerig is op die belange van die stedelike inwoners[15] (Ali & Pitkin 1991: 4).

In baie landelike gebiede van Afrika is die proses van transformasie vanaf 'n bestaansekonomie na 'n markekonomie in 'n vroeë stadium. Die meeste huishoudingekonomieë in Afrika is nóg outonome bestaansprodusente nóg plase wat ten volle met die markekonomie geïntegreer is (Geier 1995: 63). Hulle funksioneer in twee verskillende sisteme gelyktydig: die bestaansekonomie en die markekonomie. Die bestaan van onvermydelike uitgawes (soos belastings, skoolgeld en klere) maak 'n sekere kontantinkomste noodsaaklik. Die begeerte vir 'n beter lewenstandaard en meer verbruikersgoedere het integrasie met die mark tot gevolg. Aan die ander kant is dit egter duidelik dat selfs beteraf landelike huishoudings nie alle produksie vir eie gebruik vervang met produksie vir die mark nie. Dit is as gevolg van die genderverdeling van familie-arbeid, die onderhandelingsproses binne die huishouding en die tekort aan effektiewe bemarkingsisteme[16] (Geier 1995: 63). Die ideale prentjie wat van die bestaansekonomie geskets word is net so onvanpas as die ideale prentjie van die markekonomie wat deur die neo-klassiekle teorie voorgehou word (Geier 1995: 64).

Die sosio-ekonomiese strukture van die meeste huishoudingekonomieë in sub-Sahara Afrika kan soos volg opgesom word (die realiteit is natuurlik baie meer kompleks en kan ook verskil in sekere aspekte van die strukture wat hier beskryf word; en die sosio-ekonomiese struktuur moet altyd bestudeer word in elke spesifieke geval, en die effek daarvan op huishoudelike besluite en aspekte van voedselsekuriteit moet altyd ontleed word) (Geier 1995: 64 & 65):

- landelike voedselmarkte is onderontwikkeld. Onvoldoende fisiese en institusionele infrastruktuur en die gebrek aan markdeursigtigheid lei tot hoë vervoer- en transaksiekoste. Dit maak die handel van goedere moeilik en/of duurder en vertraag die ontwikkeling van betroubare markstrukture. Dit gee aanleiding tot groot verskille tussen verbruikers- en produsentepryse, aansienlike regionale prysongelykhede, en intraseisoenale kwantiteit- en prysfluktuasies. Regeringsbeleid is essensieel gemik op die stabilisering van

stedelike voedselmarkte. Toegang tot voldoende voedsel op die mark is onseker in landelike streke en kan dikwels nie verseker word nie en indien wel, slegs teen baie hoë pryse. Huishoudings beskou dus produksie van voedsel vir eie verbruik as uiters belangrik;

- toegang tot industriële verbruikersgoedere is onstabiel. Dit verminder die begeerte om produksie te verhoog, want meestal is die marginale benutting van addisionele inkomste laag;
- onderontwikkelde markte vir produksiefaktore verhinder enige verandering in die aanwending van hierdie faktore. Alhoewel die allokasie van grond onder die tradisionele grondgebruiksisteme verseker dat die meeste huishoudings hul eie produksiebasis het, lei dit egter ook daartoe dat grond nie altyd op die mees produktiewe wyse benut word nie. Produksie vind plaas deur die aanwending van familie-arbeid omdat landelike arbeidsmarkte onderontwikkeld is. Die beperkte omruilbaarheid van vroulike en manlike arbeid verminder die ruimte vir verhoging van produksie op die korttermyn. Produksieverhogings word dikwels beperk deur institusionele tekortkominge (gebrek aan navorsing, advies, markinligting en kredietvoorsiening);
- internasionale landbouproduktemarkte is dikwels onstabiel en word soms gekenmerk deur 'n agteruitgang in die handelsterme. Die risiko van moontlike verlies aan inkomste moet deur die huishouding gedra word aangesien daar geen nasionale vergoedingsisteme bestaan nie;
- tradisionele sisteme van solidariteit en wedersydse hulp neem af in belangrikheid soos wat kommersialisering toeneem en word selde vervang met nuwe veiligheidsisteme. Dit verswak ook die vermoë van huishoudingekonomieë, wat agterbly in die bestaansekonomie, om te oorleef. Landelike finansiële markte en sekuriteitsisteme om risiko's teen te werk is ook onderontwikkeld of bestaan glad nie; en
- die genderverdeling van arbeid en rolle in bestaansgeoriënteerde samelewings is moeilik aanpasbaar wanneer integrasie met die mark begin en verander stadig. Die verskillende take en verantwoordelikhede van mans en vrouens lei tot verskillende belange en voorkeure. As 'n reël is vroue verantwoordelik vir die voeding van die familie en het daarom 'n groter verantwoordelikheid as mans om voedsel te bekom. Hul onderhandelingsmag bepaal of hul voorkeure aanvaar word en hoe die huishouding se bronne geallokeer word.

Die heterogeniteit van sosio-ekonomiese strukture word weerspieël in die besluite wat deur huishoudings geneem word ten opsigte van produksie en verbruik in beide die markekonomie en die bestaansekonomie. Die tipiese peasanthuishoudingekonomie produseer voedsel vir beide die mark en vir eie gebruik op eie grond met die aanwending van tradisionele, kapitaalekstensiewe tegnologie en familie-arbeid (Geier 1995: 65). Die huishouding se doelwit is om gebruik te maksimaliseer en moet nie gelyk gestel word aan die doelwit van maksimalisering van wins of inkomste (of verwagte inkomste) nie. Aangesien produksie- en bemarkingsrisiko's bydra tot die onstabiliteit van voedselmarkte, word prioriteit gegee om oorlewing te verseker eerder as inkomstemaksimalisering (Geier 1995: 66). "The goal of utility maximization is not, however, the same as either an unqualified "subsistence first" or a "food first" goal." (Geier 1995: 66).

Dit kan nie gesê word dat die bestaansektor absolute prioriteit geniet bo die marksektor, en dat goedere nie vir die mark geproduseer word alvorens oorlewing nie verseker is nie. Dit is ook nie die geval dat inkomste noodwendig aangewend word om in die familie se voedingsbehoeftes te voorsien voordat ander items gekoop word nie. Dit sou impliseer dat mans en vrouens 'n gemeenskaplike familiebelang het ten opsigte van hierdie aspek (Geier 1995: 66). Selfs as die begeerte vir beter lewenstandaard en groter sekuriteit gedeel word deur al die lede van die huishouding, kan genderverantwoordelikhede en -verpligtinge tot gevolg hê dat daar verkillende opinies is oor die gebruik van bronne en inkomste. Sosialisering van vroue lei daartoe dat hul gewoonlik 'n groter belang het as mans by die verkryging van voedsel vir verbruik deur die huishouding. Gedeeltelike integrasie met die markekonomie verswak dikwels hulle beheer oor huishoudelike bronne of hul invloed op besluitneming ten opsigte van die gebruik van inkomste. Die feit dat voedselsekuriteit afhang van die bestaansekonomie en die spesifieke verantwoordelikheid van vroue is, het tot gevolg dat slegs 'n klein gedeelte van die inkomste, wat uit die mark verdien word, op voedsel gespandeer word selfs al word die bestaansekonomie en gevolglike voedselsekuriteit verswak deur integrasie met die mark. Vroue se sekuriteitsgeoriënteerde rasionaliteit beteken dat hulle bestaansproduksie handhaaf en sodoende poog om beheer oor die bronne te behou wat nodig is vir die verkryging, prosessering en voorbereiding van voldoende voedsel gedurende die transformasieproses (Geier 1995: 66).

Integrasie met die mark laat nie die bestaansekonomie onaangetas nie. Die allokasie van bronne

in die bestaansekonomie word beïnvloed deur die moontlikheid of noodsaaklikheid om vir die mark te produseer. Die potensiaal vir sodanige produksie hang af van besluite wat binne die bestaansekonomie geneem word. Belangeverskille binne die huishoudingekonomie en druk as gevolg van gedeeltelike integrasie met die nasionale ekonomie, lei tot die naasbestaan van verskillende doelwitte. Die versekering van voldoende voedsel aan die familie is 'n belangrike doel, maar nie die enigste nie, en of die vrou daarin slaag om voldoende voedsel aan die huishouding te verseker, hang af van haar ondersteuning- en onderhandelingsposisie (Geier 1995: 67).

3.4 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING

Die hoofdoel van hierdie hoofstuk was om ontwikkelingsteorie en regeringsbeleid as aspekte van die interne makro-omgewing te bespreek en aan te dui tot watter mate dit die voedselsisteem en voedselsekuriteit beïnvloed. Die uitdaging wat aan beleidmakers gestel word is om 'n voedselsisteem te vestig wat voedselsekuriteit aan almal sal waarborg. In die bespreking oor ontwikkelingsteorie is daar klem gelê op die ontoepaslikheid van ingevoerde en koloniale modelle en beleid wat nie van toepassing is op Afrikarealiteite nie. Die ongebalanseerde allokasie van bronne is 'n ernstige struikelblok op die weg na landelike ontwikkeling. Landelike armoede kan beskou word as 'n direkte gevolg van stedelike vooroordeel, ingevoerde ontwikkelingsbeleid en die eksploitasie van landelike gebiede ter bevordering van industriële ontwikkeling.

Die bespreking oor regeringsbeleid laat geen twyfel dat ontoepaslike of doelbewuste skadelike beleid tot nadeel van die landelike voedselverbouers bevorder is. Stedelike vooroordeel, bevoordeling van uitvoerlandbou, die bevordering van kontantgewasse en landelike eksploitasie het uitdrukking gevind in beleid wat gelei het tot die marginalisering en verwaarlosing van voedselprodusente wat duidelik weerspieël word in Afrikalande se onvermoë om hul bevolkings te voed. Beleid met betrekking tot produksie, verbruik en handel van regerings en dikwels meer algemene landboubeleid, dra by tot die swak vertoning van voedsel- en landbouproduksie en die bedreiging van die massas se voedselsekuriteit. Die fundamentele vraag betrokke by regeringsbeleid ter bevordering van nasionale voedselsekuriteit is of die betrokke beleid die inkomste en voedselverbruik van die mense met voedselonsekerheid verhoog, aangesien honger die gevolg is van armoede en nie die gevolg is van 'n tekort aan globale of nasionale

voedselvoorrade nie.

In afdeling 3.3.4.1 blyk dit duidelik dat voedselpryse 'n dinamiese effek het op voedselproduksie en voedselverbruik deur die armes. Voedselpryse het veral 'n negatiewe effek op voedselsekuriteit van die armes as dit deur regerings gemanipuleer word tot nadeel van voedselprodusente en landelike verbruikers, en tot voordeel van stedelike inwoners. Verbruikersvoedselsubsidies om die koopkrag van die armes te verhoog, en voedselpryse te verlaag en te stabiliseer, is egter nie nodig in lande wat 'n ontwikkelingstrategie volg wat effektiewe werkskepping en produktiwiteit onder die armes, gelyke verspreiding van bronne, landelike investering en effektiewe voedselbemarking en -verspreiding beklemtoon nie. Om op te som kan dit gesê word dat verbruiks- en produksiebesluite nie slegs van inkomste en pryse afhang nie, maar ook van onderontwikkelde markte en verskille in voorkeure en belange binne die huishoudingekonomie. Prysverhogings lei nie outomaties tot produksieverhogings nie, en verhoogde produksie of inkomste lei nie outomaties tot verhoogde voedselverbruik nie. Om veranderinge in voedselsekuriteit op die huishoudelike vlak te bewerkstellig moet daar na meer gekyk word as slegs inkomste en produksie - 'n poging moet aangewend word om die huishoudelike voedselsekuriteitsisteem in ag te neem. Beleid wat verhoogde voedselsekuriteit ten doel het moet baie meer omvattend wees as die maatreëls wat tot dusver geneem is om produksie en inkomste te verhoog. Effektiewe bemarking- en verspreidingsfasiliteite vir beide insette en uitsette is essensieel in die bereiking van huishoudelike voedselsekuriteit. Dit is ietwat ironies dat, terwyl ontwikkelingsbeleid die selfvoorsiening van voedsel deur huishoudings ten doel het, geskikte voorsiening nie gemaak word vir die lewering van insette of vir die bemarking van surplusse nie. Selfs meer ironies is dat sekere streke surplusse produseer wat tekorte in ander streke kan aanvul, maar as gevolg van 'n gebrek aan vervoer-, stoor- en bemarkingsfasiliteite, sterf mense in groot getalle (Jazairy 1991: 81).

Die kapasiteit om voedselsekuriteit aan alle inwoners te waarborg is 'n fundamentele kriterium vir die beoordeling van 'n land se vlak van ontwikkeling. Dit is 'n toets vir die lewensvatbaarheid van 'n land se sosiale en ekonomiese sisteme en die vermoë om die algemene welvaart van inwoners te verseker. Afrika se fundamentele landelike samelewings waarin 50 tot 80 persent van die bevolking hul lewe maak uit voedselproduksie en verwante aktiwiteite, is in beginsel goed

toegerus met inheemse kennis en tegnologie, natuurlike hulpbronne en landboukundige oorlewingstrategieë vir die toepassing van 'n strategie om voedselsekuriteit te bereik deur plaaslike voedselproduksie (vergelyk afdelings 4.2 & 4.3). Dit is veral waar omdat groot getalle mense alreeds gemobiliseer is om voedsel te produseer. Dit is duidelik dat die meeste Afrikalande nie genoeg goedere en dienste kan uitvoer om die koste van voedselinvoere en ander essensiële goedere te betaal nie, veral gesien in die lig van die lande se skuldkrisis (vergelyk endnota 2 in Hoofstuk 2). Afrikalande se beste hoop vir die bereiking van voedselsekuriteit is om inwaarts te kyk, om die onontginde potensiaal van hul landelike gebiede en mense te erken, en te werk vir selfvoorsiening in voedsel gebaseer op plaaslike landbouproduksie.

In die volgende hoofstuk word daar ondersoek ingestel na die tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing, en die ekologiese omgewing as verdere aspekte in die interne makro-omgewing.

3.5 ENDNOTAS

1. Infrastruktuur in Afrikastate het ontwikkel volgens die koloniale patroon en is moeilik om te verander. Paaie en spoornetwerke is in baie gevalle aangelê vanaf binnelandse hoofstede en minerale depots na kushawens ten einde uitvoere van minerale en kontantgewasse moontlik te maak. Laterale kommunikasie is primitief en onvoldoende, en dit maak kommunikasie tussen voormalige kolonies, wat nou onafhanklike state is, uiters moeilik. King (1989: 6-7) wys daarop dat gebrekkige infrastruktuur veral sigbaar is in tye van hongersnood wanneer voedselsurplusse nie vervoer kan word na kwesbare gebiede nie. Oos- en Wes-Afrika is feitlik geskei van mekaar. Onafhanklike Afrikastate het in baie gevalle, vanweë koste of geen belangstelling, nie die infrastrukturele sisteme van vorige kolonies effektief verbind nie (Psychas & Malaska 1989: 111-112). Vervoernetwerke van byvoorbeeld die Ivoorkus is daarom baie beter geskik om kontantgewasse te vervoer na Frankryk as om handel te voer met buurstate soos Ghana of Liberië. Dit verminder ook politieke en ekonomiese samewerking tussen Afrikalande wat kan bydra tot die verlaging van lande se afhanklikheid van handel met die Noorde (Psychas & Malaska 1989: 112).

2. In die 1950s was die massa van die bevolking van die ontwikkelende lande woonagtig in landelike gebiede en was hul afhanklik van landbou vir hul lewensbestaan. Sedertdien was daar 'n radikale verandering in die verspreiding van die bevolking weens die vinnige groei van stedelike gebiede in terme van migrasie en snelle bevolkingsgroei. Die getal mense in stedelike gebiede het omtrent viervoudig toegeneem (Grigg 1993: 63; World Bank 2000: 9). Syfers dui daarop dat die stedelike bevolking in sub-Sahara Afrika jaarliks teen 'n tempo van 5 tot 7 persent toeneem (Guardian 2 August 1997: 9). Hierdie toename in die stedelike bevolkingsgroeikoers belemmer effektiewe dienstelewering van basiese behoeftes soos water, sanitasie en behuising, asook sosiale dienste soos gesondheid, onderwys en werksgeleenthede (Grigg 1993: 63). Die snelle bevolkingstoename in landelike gebiede het die grootte van plase verklein, die aantal grondloses verhoog en migrasie na stede veroorsaak wat aangemoedig word deur die vooruitsigte van 'n hoër lewenstandaard in stedelike gebiede. Snelle bevolkingsgroei dra gevolglik by tot snelle verstedeliking. Soos wat stedelike infrastruktuur uitbrei, word migrasie na stede meer lewensvatbaar vir diegene wat nie meer 'n bestaan kan maak uit bestaanslandbou nie (Barraclough 1991: 211).

   Stedelike groei impliseer egter stedelike armoede. Werksgeleenthede in stede kan nie tred hou met die arbeidsbehoeftes van stedelike bevolking nie en armoede kom wydverspreid voor. Toegang tot basiese dienste is beperk en voedselvoorrade en stoorfasiliteite is onvoldoende. Brandhout wat in die energiebehoeftes moet voorsien, is skaars en duur. Arm landelike mense wat na stedelike gebiede migreer neem hul armoede saam (Guardian 2 August 1997: 9). Tussen 30 en 60 persent van mense in stedelike gebiede leef in krotbuurte of plakkernedersettings. Hierdie groep mense is vasgevang in 'n komplekse vangnet van deprivasie. Hierdie veranderde verspreiding van die bevolking hou betekenisvolle implikasies in vir voedselvoorsiening. Eerstens is stedelike inkomste in alle dele van die ontwikkelende wêreld hoër as in landelike gebiede. Stedelike gebiede word gekenmerk deur 'n vervaardigingsindustrie en witboordjiewerksgeleenthede, asook regerings wat hul politieke mag konsentreer in stedelike gebiede en poog om stedelike inwoners se steun te kry deur verhogings van voedselpryse te beperk. Tweedens gee die konsentrasie van die bevolking in dorpe aanleiding daartoe dat 'n groot deel van voedselvoorrade na stede vervoer moet word en, vanweë die hoë koste van vervoer en gebrek daaraan in ontwikkelende lande, veroorsaak dit probleme om voedsel teen redelike pryse beskikbaar te maak (Grigg 1993: 64). Regerings moet maniere vind om goedkoop voedsel aan stedelike inwoners te voorsien om stedelike onrus te vermy. Goedkoop voedsel gee weer aanleiding tot sneller migrasie na stede (Barraclough 1991: 211). Daar ontstaan dus 'n bose kringloop as gevolg van die wisselwerking tussen stedelike bevoordeling,

stedelike migrasie, verwaarlosing van die landbousektor en voedselproduksie.

3. Die koloniale regerings se steun aan die ontwikkeling van die uitvoersektor word verdedig deur ekonomiese historici wat uitvoere as essensieel kostevry beskou vis-á-vis ander sektore van landbouproduksie. Volgens hierdie ekonome moet die ontwikkeling van uitvoerlandbou, algemeen genoem "vent-for-surplus", in teorie nie geblameer word vir die daling in die voedselproduserende sektor nie, omdat eersgenoemde hoofsaaklik gebruik gemaak het van onbenutte grond en arbeid (Lofchie 1987: 107). Daar word geargumenteer dat die arbeidsbehoeftes van die uitvoerboere nie 'n belangrike faktor was in die ondermyning van Afrika se voedselproduksie nie, omdat daar aan die arbeidsbehoeftes van uitvoerplase voorsien is deur die aanwending van peasants se vrye tyd of migrasie van peasants vanaf meer afgeleë streke waar daar 'n ooraanbod van arbeid was. Die teorie het sy oorsprong by Adam Smith en verskil van ander teorieë van internasionale handel in die sin dat dit nie die volle benutting van produksiefaktore (grond, arbeid en kapitaal) aanvaar nie, met die gevolg dat hierdie onbenutte faktore aangewend kan word sonder dat dit die bestaande allokasie van bronne affekteer (Lofchie 1987: 107). Freund en Shenton (Lofchie 1987: 108) skryf egter Afrika se ekonomiese krisis direk toe aan die kolonialiste se fokus op uitvoerontwikkeling. Hulle bied 'n oortuigende argument dat die ontwikkeling van Wes-Afrika se uitvoergewasse nie slegs onbenutte produksiefaktore aangewend het nie, maar eerder bygedra het tot 'n herstrukturering van produksie en sosiale organisasie in die samelewing. Hulle beweer dat die koste van hierdie herstrukturering ten volle duidelik geword het soos wat die invoer-uitvoer-ekonomieë gestagneer het onder die druk van stygende internasionale skuld, negatiewe handelsterme en dalende lewenstandaard (Lofchie 1987: 108).

'n Meer versigtige verdediging van die ontwikkeling van die uitvoersektor word voorsien deur 'n ander klassieke ekonomiese teorie, naamlik die teorie van vergelykende voordeel. Volgens hierdie teorie kan lande hul ekonomiese groei maksimaliseer deur spesialisasie in produksie en die uitvoer van kommoditeite wat hul effektief produseer, gegewe beskikbare kapitaal en arbeidsinsette. Hierdie teorie verklaar dat elke land moet streef om goedere te produseer wat die hoogste moontlike waarde op wêreldmarkte sal kry en hierdie produkte moet verhandel vir goedere wat hul nodig het, maar nie self effektief kan produseer nie (Lofchie 1987: 108). Hierdie teorie het min verander sedert dit uiteengesit is in die skrifte van David Ricardo (Lofchie 1987: 108-109). Ricardo (Lofchie 1987: 109) het geglo dat internasionale handel tot voordeel van al die lande betrokke werk en dat die arm lande van die wêreld goed adviseer sou wees om hierdie strategie te volg. Deur te konsentreer op die produksie van 'n klein aantal uitvoerbare kommoditeite, sou hul skaars bronne optimaal benut en daardeur die grootste moontlike vlak van rykdom en materiële welvaart bereik. Voorstanders van hierdie teorie erken dat spesialisasie vir uitvoere 'n laer voedselproduksie vir plaaslike verbruik tot gevolg kan hê, maar dring daarop aan dat dit nie 'n ekonomiese probleem is nie. As ekonomiese bronne (grond, arbeid en kapitaal) twee of drie maal die monetêre waarde in uitvoerkommoditeite kan produseer as in voedselgewasse, dan maak dit sin om uitvoergewasse te kweek en voedselprodukte aan te koop. Die verskil tussen die waarde van die uitvoere en die koste van voedselinvoere kan gebruik word om addisionele kommoditeite te koop. Landbou-uitvoere het Afrikalande in staat gestel om aktief deel te neem aan internasionale handel en sodoende 'n hele reeks van kommoditeite te bekom wat andersins nie beskikbaar sou gewees het nie (Lofchie 1987: 109).

Die doktrine van vergelykende voordeel het 'n hele aantal kontemporêre aanhangers. Dit is byvoorbeeld die hoofidee in die Wêreldbank se bekende verslag met die titel "Accelerated development in sub-Saharan Africa" (Lofchie 1987: 109). Dit is ook die dryfkrag agter die strategieë van baie Afrikadonateurorganisasies, veral diegene wat fondse voorsien vir grootskaalse uitvoergeoriënteerde landbouprojekte. Dit het ook groot aansien in die akademiese gemeenskap.

Die wydverspreide steun wat dit ontvang is nie verbasend nie, want daar is 'n hele reeks van goedere en dienste wat klein landboukundige lande onmoontlik self kan produseer en wat op die wêreldmark verkry moet word (Lofchie 1987: 109 & 110). Daar is egter 'n mate van konsensus dat spesialisasie vir uitvoere skadelik is vir Afrika, omdat dit misluk het om gediversifiseerde en gebalanseerde ekonomiese ontwikkeling te bevorder (Lofchie 1987: 110). Afrikasamelewings was aan die einde van die dag nie die begunstigdes van die ontwikkeling van gespesialiseerde uitvoersektore nie. Die winste van uitvoerlandbou is geabsorbeer deur die groot multinasionale kommoditeitskorporasies wat internasionale handel in landbouprodukte gedomineer het (Lofchie 1987: 111). Die ironie is dat die ekonomie van onttrekking na onafhanklikheid voortbestaan het (Psychas & Malaska 1989: 107). Afrika se mislukking om voedseluitsette te verhoog word dikwels toegeskryf aan die tekortkominge van die tradisionele landbousisteme in kombinasie met snelle bevolkingsgroei en die mislukking om nuwe tegnologie te aanvaar. Dit word ook deur swak ekonomiese beleid vererger. Sommige skryf egter Afrika se situasie direk toe aan koloniale eksploitasie. Afrika het afhanklik gebly, na onafhanklikheid, van uitvoere van kontantgewasse, omdat hierdie beleid deur regeringslui en elite ondersteun word wat direk daaruit voordeel trek (Grigg 1993: 168).

4. Daar word algemeen aanvaar dat arm bevolkingsgroepe in ontwikkelende lande 'n groot deel van hul inkomste op voedsel spandeer. Die meeste empiriese studies van inkomste-elastisiteit hou egter verband met stedelike gebiede. Die verband tussen inkomste en voedseluitgawes in landelike gebiede in Afrika is baie minder duidelik. Studies toon dat enige addisionele kontantinkomste wat verkry word gedurende die oorgang van 'n bestaansekonomie na 'n markekonomie, nie noodwendig gespandeer word op die huishouding se voeding nie. Dit blyk dat die inkomste-elastisiteit van voedsel grootliks afhang van wie die inkomste beheer binne die huishouding (Geier 1995: 31). Hierdie standpunt word deur die Wêreldbank (Geier 1995: 31) gestaaf in hul verwysing na 'n aantal Afrikalande waar daar duidelike verskille is tussen die inkomstebronne en verbruikerspatrone van mans en vroue wat verskillende belange het by die aanwending van die huishouding se inkomste. Vroue demonstreer dikwels 'n groter belang by familiewelvaart, spesifiek voeding, gesondheid en onderwys. Waar daar 'n styging in ware inkomste is, hang die aanwending daarvan op voedsel en voeding af van wie in beheer is van die huishouding se inkomste (Geier 1995: 31). 'n Styging in inkomste deur middel van verhoogde produksie vir die mark impliseer nie noodwendig 'n verhoging in voedselverbruik op huishoudelike vlak nie. Die rol van produksie vir bestaansbehoeftes as 'n basiese element van voedselsekuriteitsisteme word onderskat as dit gelyk gestel word aan die monetêre teenwaarde daarvan (inkomste wat peasant kan kry indien hy/sy dit sou verkoop het) (Geier 1995: 56).

5. Lae bevolkingsdigtheid, gebrekkige fisiese infrastruktuur (vervoer en kommunikasie) en onvoldoende institusionele infrastruktuur (markinligtingsisteme, kennis en kundigheid, opleiding en eiendomsregte) maak die handel van goedere moeiliker en duurder in baie Afrikalande. Die handelsproses word dikwels gekenmerk deur hoë vervoer- en transaksiekostes wat die ontwikkeling van betroubare markstrukture vertraag en lei tot onvoldoende markte of die segmentasie van markte (Geier 1995: 46 & 183). Voedselmarkte is ook dikwels onderontwikkeld en word gekenmerk deur substansiële verskille tussen verbruikers- en produsentepryse van voedsel, asook betekenisvolle regionale prysongelykhede, prysfluktuasies en onsekerheid. Die prysverskille is gedeeltelik toe te skryf aan vervoerkoste, maar die hoë transaksiekoste, wat tipies is van 'n samelewing in 'n oorgangsfase vanaf 'n bestaansekonomie na 'n gedifferensieerde markekonomie, het ook 'n aansienlike impak (Geier 1995: 46).

Regeringsbeleid in baie Afrikalande, met die aanmoediging van die ontwikkeling van parastatale bemarkingsinstellings en gereguleerde private handel tot die middel 1980s, het transaksiekoste die

hoogte laat inskiet en bygedra tot voedselonsekerheid. Die hoofdoel van regeringsbeleid was dikwels om die verskaffing van voedsel aan stedelike gebiede te verseker. Die voedsel is gevolglik vervoer vanaf surplusstreke na dorpe teen gesubsidieerde pryse, of dikwels ingevoer. Sodanige intervensie het verbruikerspryse in landelike markte, intra-seisoenale fluktuasie van voedselpryse en onsekerheid verhoog (Geier 1995: 47). Landelike voedselonsekerheid is hoër as in die stedelike sektor waar openbare beleid 'n meer betroubare en lae koste voedselvoorsiening verseker (Geier 1995: 183). Waar voedselmarkte onderontwikkeld is, speel sekuriteitsoorwegings 'n belangrike rol in die huishouding se produksiebesluite. Produksie vir eie bestaansbehoeftes het 'n belangrike funksie in die stabilisering van voedselvoorrade aan landelike huishoudingekonomieë (Geier 1995: 47).

6. Deel van die verduideliking waarom lompsominkomste verskillend gebruik word van periodieke vorme van inkomste hang af van wie die inkomste beheer. Die konsep dat die huishouding 'n homogene besluitnemingseenheid is met 'n gemeenskaplike stel doelwitte en begroting is ontoepaslik. In baie kulture beheer die man die kontantinkomste en vroue die voedselopbrengste. Dit is veral die geval in Afrika. Guyer (Von Braun & Kennedy 1987: 190) wys daarop dat die kwaliteit van voeding afhang van vroue, eerder as van mans, se inkomste. Die vroue verdien klein bedrae op gereelde intervalle en is geneig om verantwoordelik te wees vir klein, gereelde aankope soos voedsel (Von Braun & Kennedy 1987: 190). Selfs as kontantgewasproduksie familie-inkomste verhoog, kan dit nie aanvaar word dat die voedselinname en voedingstatus van elke lid van die huishouding sal verbeter nie. Dit hang af van die proporsie van die verhoogde inkomste wat afgestaan word aan voedselaankope (Von Braun & Kennedy 1987: 191). Kontantgewasproduksie kan 'n betekenisvolle effek hê op voedingstatus deurdat veranderinge plaasvind in die interne dinamika binne die huishouding. Kommersialisering van landbou beïnvloed nie net vroue se inkomste nie, maar ook hul tydsallokasie. In baie kulture, veral in Afrika, het mans en vrouens verskillende verantwoordelikhede met betrekking tot voedselverbouing, kontantgewasproduksie en arbeid. Die wyse waarop kommersiële landbou geïmplementeer word, kan die intrafamilieverspreiding van arbeid beïnvloed. Die bekendstelling van meganiese tegnologie vir rysproduksie in Sierra Leone het byvoorbeeld die werksure van mans ietwat verminder, terwyl vroue se arbeid met 50 persent verhoog het. Sodanige aspekte het 'n impak op die vrou se huishoudelike aktiwiteite soos voedselvoorbereiding, kindersorg en ander opvoedingstake (Von Braun & Kennedy 1987: 191).

7. Waar invoergeleenthede beperk is en stoor- en vervoerinfrastruktuur onvoldoende is, veroorsaak onstabiele voedselproduksie die fluktuasie van voedselpryse. Aan die een kant hang die pryse van uitvoere nie af van binnelandse voorrade nie, maar word dit bepaal deur die wêreldmark. 'n Verlies aan koopkrag in arm jare kan lei tot aanspraakverliese vir uitvoerprodusente en verlaag sodoende hulle vermoë om te oorleef in die afwesigheid van ander vorme van sekuriteit. Huishoudings neig daarom tot 'n alternatief en/of die vermenging van inkomstebronne wat die moontlikheid vir oorlewing vergroot. Uitgedruk in ekonomiese terme beteken dit dat hulle verwagte verbruik maksimaliseer (Geier 1995: 50). Waar voedselmarkte onderontwikkeld is, en die verkryging van voedsel hoë koste inhou en wyd fluktueer in landelike gebiede, word 'n deel van huishoudelike bronne belê in produksie vir bestaansbehoeftes. Dit maksimaliseer die verwagte utiliteitswaarde. Die stabilisering van produksie, betroubare markte, verlaging in vervoer- en transaksiekoste, verhoging van markdeursigtigheid, bevordering van handel tussen streke, en die skep van buffervoorrade en versekeringsisteme kan bydra tot die verhoging van voedselsekuriteit en beskikbaarstelling van bronne vir 'n verhoging van voedelproduksie vir die mark (Geier 1995: 51).

8. Gesien vanuit die posisie van die individuele huishoudingekonomie se toegang tot voedsel, is nasionale voedselvoorrade nie 'n afsonderlike veranderlike in die huishouding se

voedselsekuriteitsisteem nie. Daar is in die Afrikakonteks 'n groot beperking op die mate waartoe betekenisvolle verhogings in voedselproduksie bereik kan word deur slegs prysverhogings. 'n Styging in pryse lei nie noodwendig tot die verlangde verhoging in produksie nie. Regeringsaksie moet daarom onderneem word met die spesifieke doel om geleenthede vir die verhoging van voedselproduksie te verhoog (Geier 1995: 71). Huishoudingekonomieë produseer gewoonlik voedsel vir eie verbruik sowel as vir die mark. Deur hul tweeledige rol as verbruikers- en produksie-eenhede het peasantekonomieë 'n sentrale rol om te speel in voedselsekuriteitsbeleid. Vir 'n lang tydperk egter is hul slegs as relevant beskou vanweë hul rol as produsente en verskaffers van voedsel aan stedelike gebiede. Peasanthuishoudingekonomieë is in die verlede verwaarloos as verbruikerseenhede (Geier 1995: 28).

9. Bykomend tot natuurlike omstandighede, word onverstandige regeringsbeleid en misvormde markte geblameer vir die voedselproduksiekrisis in sub-Sahara Afrika. Alhoewel faktore soos onvoldoende voorrade van moderne insette en ontoepaslike landboukundige navorsing ook genoem word, fokus aanbevelings dikwels op prys- en markhervormings met die doel om voedselproduksie meer aantreklik te maak en om voedselvoorrade te verhoog (Geier 1995: 57).

10. Daar word aanvaar dat 'n relatiewe verhoging in voedselpryse sal lei tot verhoogde voedselproduksie (Geier 1995: 58). Selfs as die aanname as reg bewys word, is die dominansie van produsentepryse in die debat oor verhoogde voedselproduksie nie die enigste meganisme tot verhoogde voedselproduksie nie. Wat wel saak maak is dat relatiewe pryse, 'n verlaging in die koste van produksiefaktore of 'n verandering van die produksiefunksie (verhoging in produktiwiteit) kan lei tot 'n verhoging in voedselproduksie teen dieselfde produsenteprys (Geier 1995: 186). Soos reeds bespreek, is die peasanthuishoudingekonomie nie slegs 'n produksie-eenheid nie, maar ook 'n verbruikerseenheid. Besluite word nie net geneem ten opsigte van produksie en die produksie-insette (byvoorbeeld arbeid) wat dit vereis nie, maar ook ten opsigte van die aanwending van die familie se tyd en arbeid in en buite die huishoudingekonomie, sowel as die verbruik van goedere. Die huishouding se doel is meer as net die maksimalisering van wins, en sluit in die maksimalisering van utiliteit. Geier (1995: 58) beskryf dit soos volg:

> Besides income, leisure time in particular gives rise to utility, i.e. there is a trade-off between the utility of additional income and the utility lost because of additional work. As long as functioning commodity and factor markets are assumed to exist, production decisions by the individual household can be formulated irrespective of its consumption and work preferences.

Volgens Geier (1995: 187) aanvaar die meeste modelle die bestaan van effektiewe markte vir kommoditeite en produksiefaktore en is dit slegs die model van Low (1986) wat die bestaan van onderontwikkelde markte in ag neem. Low (Geier 1995: 187) aanvaar egter dat daar 'n bevredigende funksionerende arbeidsmark is. Die bestaan van 'n arbeidsmark maak dit moontlik dat arbeid aangewend kan word ongeag die beskikbaarheid van familie-arbeid. Dit impliseer dat, net soos in die *eenvoudige* neo-klassieke analise van produksie, hoër produsentepryse van voedsel sal lei tot 'n verhoging in voedselproduksie, en die inset van arbeid word verhoog op 'n gegewe vlak van tegnologie (Geier 1995: 58).

11. Vanweë die duidelike relevansie vir Suid-Afrika moet dit bestudeer word in meer detail. Wit mielies maak ongeveer 50 persent uit van die kalorieë van die gemiddelde dieet in Zimbabwe en dit is die stapelvoedsel in meeste dele van Oostelike en Suidelike Afrika. Met onafhanklikheid in 1980 het Zimbabwe 'n dualistiese landboustruktuur geërf met ongeveer 5 000 blanke kommersiële boere wat 90 persent van die bemarkbare voorraad van mielies geproduseer het en 60 000 swart kleinboere wat ongeveer 10 persent van die bemarkbare surplus van mielies geproduseer het. Die

regering het 'n omvattende program bekendgestel om kleinskaalse mielieproduksie aan te moedig. Vandag produseer kleinboere ongeveer 50 persent van die bemarkbare mieliesurplus. Geen enkele mieliebeleid, soos byvoorbeeld gunstige produsentepryse, was egter verantwoordelik vir die verdriedubbeling van mielieproduksie deur kleinboere in die eerste sewe jaar na onafhanklikheid nie (Van Zyl & Coetzee 1990: 110). Die regering het op vyf primêre aspekte gekonsentreer as deel van 'n beleidspakket oor 'n periode van 'n paar dekades en wat versterk is deur die wetenskaplike vermoë om "well adapted hybrid maize varieties" vir kleinboere te ontwikkel. Met onafhanklikheid het Zimbabwe weggedoen met rassebeperkings wat kleinboere se toegang tot krediet en ander dienste beperk het, en ondersteuning- en bemarkingsdienste aan kleinboere is aansienlik uitgebrei. Dit is ook belangrik om daarop te let dat die mielieprys 'n hele aantal kere verhoog is sedert 1980, maar inflasie het die prysverhogings sedert 1984 oortref. Prysbeleidsmaatreëls ten opsigte van mielies bied dus nie 'n geldige verklaring vir Zimbabwe se kleinboerrevolusie nie. Vier interverwante faktore, bykomend tot die prysverhogings, verduidelik die verdriedubbeling van kleinskaalse mielieproduksie. Hierdie primêre kragte sluit in die beëindiging van ontwrigting wat deur oorlog veroorsaak is, verbeterde toepaslike tegnologie vir die omstandighede van kleinboere (sien ook afdeling 4.3), uitgebreide krediet aan boere, en verbeterings in beide openbare en private bemarkingsisteme wat die tegnologiese potensiaal omgesit het in die realiteit van snelle groei in kleinboere se aankope van verbeterde insette en verkope van mielies. Die redelike beskikbaarheid van kunsmis en bastermieliesaad regdeur die land is moontlik baie belangriker as die plaasvlakprys van mielies in die aanvaarding van moderne mieliepakkette (Van Zyl & Coetzee 1990: 110). Die fokus op die primêre faktore as 'n beleidspakket is die boodskap wat voortvloei vanuit Zimbabwe se mielierevolusie.

In die bespreking van voedselvoorsieningsbeleid is dit belangrik om te onderskei tussen voedsel wat internasionaal verhandel word waarvan pryse en vlak van aanbod grootliks deur wêreldpryse en die wisselkoers bepaal word, en nie-verhandelde voedsel waarvan die pryse bepaal word deur binnelandse aanvraag en produksie. Die binnelandse voorraad van verhandelde voedsel kan slegs verhoog word deur doelbewuste maatreëls om invoere te verhoog of uitvoere te beperk. Die aanbod van nie-verhandelde voedsel kan slegs verhoog word deur 'n verhoging van binnelandse produksie. Die verhoging in die aanbod van verhandelde ingevoerde voedsel sal die prys daarvan verlaag en binnelandse produksie verminder. Dit sal slegs die armes help as hul netto kopers is (Reutlinger 1987: 210). As die netto verkopers van die voedsel lae inkomste boere is, dan sal hul benadeel word deur die daling van die prys. As die armes primêr bestaansboere is - hulle is nie netto verkopers of netto kopers nie - sal verhoging in die aanbod van verhandelde voedsel min onmiddellike effek op hulle hê. Die netto kopers van voedsel - dikwels die armstes - sal definitief voordeel trek. Netto verkopers van voedsel kan verloor of wen afhangende van die mate waartoe die laer prys aanleiding gee tot verhoogde verkope en laer produksiekoste (Reutlinger 1987: 210).

12. Volgens die argument wat hier aangebied word sal daar in 'n suiwer vryemarksisteem 'n bestendige toenemende ongelykheid ontwikkel tussen ryk en arm wat deur groterwordende gapings tussen hulle aangedui word. Onder regimes van "malign governance" (soos Batista in Kuba en Somoza in Nicaragua) word die markekonomie gemanipuleer deur die regering op sodanige wyse dat die gaping selfs groter is as wat dit sou gewees het onder 'n vrye sisteem (Kent 1984: 81). Onder regimes van "benign governance" (soos Mao in China, Castro in Cuba en Cabral in Guinea-Bissau) vergroot die gaping stadiger as wat die geval sou gewees het in 'n vryemarksisteem, en die gaping kan selfs verklein oor tyd heen. Hoewel dit dus moontlik is om te veralgemeen oor wat verwag kan word in 'n vryemarkekonomie, is dit nie moontlik om te veralgemeen oor wat verwag kan word in 'n "unfree" ekonomie nie (Kent 1984: 81). Daar is verskillende tipes regeringsintervensie en hul moet dus individueel bestudeer word.

13. 'n Monopsonistiese parastataal is 'n semi-outonome entiteit binne die openbare sektor wat gewoonlik 'n kommersiële funksie vervul (Lele & Candler 1981: 102).

14. Dit word dikwels aanvaar dat 'n verhoging in voedselsekuriteit in Afrikalande 'n verhoging in voedselproduksie voorveronderstel. Beleid wat egter in die verlede gemik was op die verhoging van voedselproduksie was nie baie suksesvol nie of het heeltemal misluk, vanweë ontoepaslike prys- en markbeleid, asook weens die feit dat sosio-ekonomiese strukture en onderontwikkelde voedselmarkte geïgnoreer is (Geier 1995: 55). Vir solank as wat voedselmarkte onderontwikkeld en onstabiel is, moet peasanthuishoudingekonomieë beskou word as verbruikerseenhede wat hoë prioriteit gee aan produksie vir selfvoorsiening (Geier 1995: 55-56).

    Suksesvolle en volhoubare integrasie van peasanthuishoudingekonomieë met die mark voorveronderstel dat die huishouding se toegang tot voedsel gewaarborg is. Met ander woorde, voedselsekuriteit in landelike gebiede is 'n voorvereiste as daar 'n stabiele verhoging van produksie vir die mark moet plaasvind. Die bevordering van produksie vir die mark kan daarom nie geskei word van die voedselsekuriteit van landelike huishoudingekonomieë nie, omdat peasants selde reageer op markaansporingsmaatreëls in die geval van onsekere voedselsekuriteit of bedreiging van selfvoorsiening. Prys-, mark- en innovasiebeleid moet dus sekuriteit van toegang tot voedsel, sowel as verhoogde produktiwiteit bevorder (Geier 1995: 56).

15. In Zimbabwe vind die hoofvloei van mielies deur amptelike bemarkingskanale plaas vanaf landelike surplusgebiede na stedelike en landelike verbruikers in beide surplusgebiede en gebiede met tekorte. As gevolg hiervan word kommersiële meulenaars in staat gestel om 'n mark te ontwikkel vir stedelike gemaalde mieliemeel wat 10 tot 80 persent duurder is as landelike gemaalde mieliemeel. As in ag geneem word dat die landelike armes neig om hul aanvraag na stapelgewasse te handhaaf ongeag die veranderinge in prys, word dit beraam dat die afwesigheid van 'n effektiewe landelike graanbemarkingsisteem die werklike jaarlikse inkomste van arm huishoudings met graantekorte in Zimbabwe verlaag met soveel as 35 persent (Ali & Pitkin 1991: 4).

16. Low (Geier 1995: 47) het teen die agtergrond van die nuwe huishoudingekonomiebenadering (vergelyk endnota 4 in Hoofstuk 2) gepoog om 'n model van die huishouding daar te stel wat die keuses reflekteer wat deur huishoudings gemaak word tussen voedselproduksie vir eie gebruik en die mark, en die allokasie van familie-arbeid aan landbou-aktiwiteite en loonarbeid. Low erken in sy model, in teenstelling met baie ander skrywers, dat besluite met betrekking tot verbruik en produksie teen 'n agtergrond van onsekerheid en onderontwikkelde markte geneem word (Geier 1995: 47). Low slaag daarin om aan te toon dat bestaansproduksie 'n belangrike rol speel in die maksimalisering van die huishouding se welvaart waar voedselmarkte onderontwikkeld is. Waar daar nie 'n versekerde aanbod van voedsel op die mark is nie, word die huishouding se besluite gebaseer op *eie produksie van voedsel vir selfvoorsiening as die belangrikste determinant van produksie* (Geier 1995: 48).

    Low se benadering is interessant omdat dit poog om besluite van produksie vir selfvoorsiening of die mark te identifiseer as afsonderlike besluite wat binne die huishouding geneem word. In ooreenkoms met die *nuwe huishoudingekonomie*, word produksie vir huishoudelike verbruik beskou as die produksie van goedere waar die huishouding onkoste minimaliseer. Die besluit om vir selfvoorsiening te produseer word daarom grootliks bepaal deur die verbruikerspryse van voedsel en die geleentheidskoste van die arbeid wat aangewend word in produksie vir eie gebruik, die markkoste van insette en die produksiefunksie. As die verbruikersprys van gekoopte voedsel hoër is as die geleentheidskoste van produksie deur die huishouding, dan sal voedsel verkry word deur bestaansproduksie (Geier 1995: 48). As dieselfde produk geproduseer word vir die mark en

nie vir eie verbruik nie, verander die huishouding se berekeninge. Die geleentheidskoste van die arbeid wat benodig word om vir die mark te produseer word nou vergelyk met die verkoopprys (minus koste van insette). As die geleentheidskoste van produksie hoër is as die verkoopprys, word die produksie van voedsel vir die mark gestaak. Produksie vir selfvoorsiening word dus bepaal deur die verbruikersprys en hoe groter die verskil tussen die produksieprys en verbruikersprys, hoe langer sal die huishouding se produksie vir selfvoorsiening voortduur (Geier 1995: 48). Volgens Low (Geier 1995: 49) domineer vroue produksie vir selfvoorsiening omdat hul laer lone betaal word as mans buite die landbousektor en dus is hul geleentheidskoste laer. Behalwe die probleem dat dit onmoontlik is om die genderverdeling van arbeid toe te skryf aan slegs geleentheidskoste, is die hoofprobleem wat ervaar word in enige poging tot operasionalisering die feit dat lone op die mark bekend is, terwyl daar geen vergelykbare loonkoers is vir arbeidsaktiwiteite binne die huishoudingekonomie nie (Geier 1995: 49-50). Soos in alle gevalle van die *nuwe huishoudingekonomie* word die genderverdeling van arbeid toegeskryf aan vergelykende voordele en nie aan sosiale strukture nie (Geier 1995: 184).

HOOFSTUK 4

NASIONALE KONTEKS: EKOLOGIESE OMGEWING EN DIE TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, WETENSKAP EN NAVORSING

4.1 INLEIDING

In Hoofstuk 3 is die interne makro-omgewing in terme van ontwikkelingsteorie en regeringsbeleid bespreek as aspekte van die nasionale konteks, en daar is aangedui tot watter mate dit die voedselsisteem beïnvloed en voedselsekuriteit van mense affekteer. In hierdie hoofstuk word daar ondersoek ingestel na die tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing, en die ekologiese omgewing as verdere aspekte in die interne makro-omgewing. Daar sal spesifiek gekyk word na die verband tussen die ekologiese omgewing, bevolkingsgetalle en voedselsekuriteit, asook tot watter mate omgewingsagteruitgang en die vernietiging van hulpbronne toekomstige voedselsekuriteit bedreig. Met betrekking tot die tekortkominge in wetenskap, tegnologie en navorsing sal ondersoek ingestel word na die verband tussen voedselsekuriteit en die oordrag van tegnologie.

Wanneer daar vir landbou-ontwikkeling beplan word, is daar 'n tendens om 'n konstante fisiese omgewing te aanvaar. Huidiglik vind daar egter 'n hele aantal snelle veranderings in die fisiese omgewing plaas wat 'n aansienlike impak op Afrika se voedselvooruitsigte kan hê. Dit sluit onder andere in die bevolkingsontploffing, omgewingsagteruitgang en globale klimaatsveranderinge (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit1): 10). Met betrekking tot die omgewing is die mees ernstige bedreiging die voorkoms van gronderosie, ontbossing en woestynvorming. Vrugbare grond gaan in groot hoeveelhede verlore vanweë verskeie oorsake, insluitende die druk om hoër oeste te kweek, ontbossing en die ontwikkeling van landbougrond vir stedelike uitbreiding om in die behoeftes van stedelike inwoners te voorsien. Gronderosie is een van die mees ernstige faktore weens die vinnige en onomkeerbare aard daarvan. Die situasie is veral akuut in sub-Sahara Afrika waar min gedoen word om dit te stuit (King 1989: 17-18; Ness 1997: vii; Swaminathan 1992: 21).

Boere woonagtig in gebiede wat bedreig word deur gronderosie, vind dit moeilik om aandag te gee aan langtermynbewaring wanneer hul onmiddellike oorlewing in gedrang is. Daar kan baie gedoen word om grondverlies te herwin, maar dit is duur en die politieke wil en ondersteuning, gerugsteun deur 'n begrip van die landbougemeenskap en publiek in die algemeen, is noodsaaklik.

4.2 EKOLOGIESE OMGEWING EN VOEDSELSEKURITEIT

Omgewingsagteruitgang is 'n globale probleem wat veel verder strek as die gesag van regerings. Dit is 'n kroniese en geluidlose krisis wat die lewensbestaan en voedselsekuriteit van die armste mense van die wêreld bedreig (UNDP 1999: 43). Die vernietiging van natuurlike hulpbronne hou 'n ernstige bedreiging in vir huishoudelike voedselsekuriteit. Die ironie is dat dit dikwels veroorsaak word deur die korttermynvoedselbehoeftes van arm huishoudings. Volgens die Wêreldbank (World Bank 1993: 50) is daar 'n direkte verband tussen armoede, bevolkingsgetalle en die omgewing. Arm mense se gebrek aan toegang tot dienste en tegnologie en die vooroordeel van binnelandse en internasionale beleid dra by tot die agteruitgang van die hulpbronbasis. Demografiese druk op vernietigbare bronne dra by tot die skepping en voortbestaan van landelike armoede en het belangrike omgewingsimplikasies. Die verhouding tussen armoede en die omgewing is 'n tweerigtingstraat in die sin dat armoede die omgewing bedreig en die omgewing weer armoede versterk (Ness 1997: vii & viii; World Bank 1993: 49). Die Wêreldbank (World Bank 1993: 50) verduidelik dit soos volg:

> Environmental degradation contributes to the risks of impoverishment. Because the poor tend to have access to more environmentally fragile natural resources, they more often face higher levels of resource productivity decline through soil degradation, loss of tree cover, and so on. In the case of soil degradation, not only can it reduce income, but it also can increase income variability because soil moisture retention capacity and drought resistance will be affected ... In the case of tree cover decline, the poor's labor productivity is affected by ever-increasing time spent collecting fuelwood for household needs. Environmental degradation may therefore reinforce some of the links between poverty and rapid population growth.

Die impak van bevolkingsdruk op die omgewing word gekombineer met sosio-ekonomiese druk wat deur die elite uitgeoefen word en aanleiding gee tot die marginalisering van die armes en toenemende druk op marginale gebiede (Emmett 1990: 64; Swaminathan 1992: 21). Ernstige finansiële beperkinge en gebrek aan sekuriteit in grondbesit ontmoedig die armes om te investeer in natuurlike hulpbronne op die langtermyn (Emmett 1990: 65).

'n Verdere bedreiging is dié van 'n fundamentele verandering in die patroon van wêreldklimaat. Daar word nou al geruime tyd erken dat die kweekhuiseffek 'n betekenisvolle verwarmingseffek op die wêreld se oppervlakte veroorsaak. Hierdie onderwerp is hoogs kontroversieel, maar dit blyk dat 'n algemene konsensus bereik is dat dit 'n gevaarlike werklikheid is (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 1): 11; Emmett 1990: 18). Die ergste scenario van die kweekhuiseffek is dat dit die patroon van wêreldvoedselproduksie heeltemal kan verander. Alhoewel dit onrealisties is om te verwag dat regerings die verbranding van olie en steenkool moet verbied, kan baie maatreëls getref word om die effek daarvan te vertraag en te stuit (Fischer, Frohberg, Parry & Rosenzweig 1994: 7; King 1989: 18; Ness 1997: 64). Vir landbou beteken dit volgens King (1989: 19) "the stepping up of work on plant and animal genetics so as to have a much wider range of potential food crops that are versatile with regard to thermal and other variations". Die kweekhuiseffek is 'n langtermynprobleem en dit is onmoontlik om die negatiewe veranderinge, wat dit vir Afrikalande mag inhou, te voorspel, maar dit is ernstig genoeg om op te volg. Beleidmakers in Afrika moet die potensiële negatiewe effek van klimaatsverandering ernstig opneem. Selfs al word voorspellinge gebaseer op uiterste omstandighede en faktore, het klimaatsveranderinge alreeds 'n betekenisvolle impak op die mense en omgewing in die meeste Afrikalande. Verhoogde landbouproduksie en toenemende eise vir grond, brandhout en water vereis deeglike wetenskaplike navorsing en die gebrek aan voldoende kennis en begrip van die prosesse, wat klimaatsverandering affekteer, moet dringend aandag geniet by regerings en wetenskaplikes (Suliman 1990: 17).

Teen die jaar 2000, as huidige neigings voortduur, sal een derde van die wêreld se bewerkbare grond omgesit wees in nuttelose grond, een miljoen spesies sal uitgewis wees en die wêreld se klimaat sal onherstelbaar verander het. Die voortgesette agteruitgang van die globale ekosisteme reflekteer die tendens van huidige ontwikkelingsbenaderings om lewensnoodsaaklike hulpbronne te vernietig tot dit 'n punt bereik waar dit nie langer moontlik is om die mees elementêre vlakke van 'n lewensbestaan te handhaaf nie (Martin 1992: 28). Oor die afgelope vier dekades is hierdie benaderings nagestreef in die nuwe onafhanklike state van Afrika waar lenings van die Wêreldbank, IMF en ander donateurs die vernietigende pad van ekonomiese groei aangemoedig het. Die volle impak van beleid en programme wat gedurende hierdie periode geïmplementeer is, word direk ervaar deur die armes op verskeie wyses: verlies van toegang tot grond en ander

produksiebronne; dalende werksgeleenthede en arbeidslone; en die gebrek aan essensiële dienste in die sektore van gesondheid, behuising en onderwys. Bronne word weggekeer van landelike ontwikkeling en aangewend vir die terugbetaling van buitelandse skuld en die aankope van ingevoerde luukse goedere. Op die gebied van voedsel word beleid en programme om voedselproduksie te ondersteun vir binnelandse verbruik, geïgnoreer ten gunste van die uitbreiding van investering in uitvoerproduksie (vergelyk afdeling 3.3). Verskeie voormalige selfvoorsienende gemeenskappe is nou afhanklik van invoere en buitelandse hulp (Martin 1992: 28). Verder veroorsaak die globale ekonomiese sisteem 'n wanbalans in die verspreiding van rykdom wat veroorsaak dat Derdewêreldlande vasgevang is in hoë skuldlaste. Die gevolg is dat natuurlike hulpbronne uitgewis word om skuldterugbetalings moontlik te maak (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 7).

Hoewel algehele voedselproduksie in Afrika toegeneem het met ongeveer 40 persent sedert 1981 het dit in per capita terme gedaal met nege persent. Min Afrikalande produseer genoeg voedsel om in binnelandse voedselbehoeftes te voorsien en is genoodsaak om groot hoeveelhede voedsel in te voer (Esterhuysen & Botha 1998: 64). Diegene wat antwoorde soek op die ellende van volgehoue armoede word nou uitgedaag om verder te kyk as die drama van vallende mure, vallende bomme, uitgesette regerings en leiers. Die uitdaging wat gestel word is om die vestiging van die diepgewortelde konseptuele en strukturele beperkinge uit te roei wat in die weg staan van gelyke, deelnemende en volhoubare ontwikkeling (Martin 1992: 29). Landbou-ontwikkeling het agtergebly vanweë die swak prestasie van gewasproduksie en gebrek aan tegnologiese modernisasie. Die gevolg is 'n ongustige verhouding tussen produksie en bevolkingsgroei wat baie lande dwing om op voedselinvoere en -hulp staat te maak (Spio 1997: 231).

4.2.1 Bevolkingsgroei

Die bereiking van omgewingsvolhoubaarheid en die omkeer van omgewingsagteruitgang en natuurlike hulpbronvernietiging, is primêre uitdagings wat deur ontwikkelingsbeleid aangespreek moet word, maar sub-Sahara Afrikalande staar egter 'n magdom probleme in die gesig waarvan voedseltekorte die mees ernstige korttermynbedreiging inhou. Alhoewel 'n hele aantal ekologiese en sosio-ekonomiese faktore bydra tot die voedselkrisis in Afrika, is een enkele belangrike faktor

die snelle bevolkingsgroei in meeste Afrikalande. Die een betekenisvolle veranderlike wat toekomstige aanvraag vir voedsel beïnvloed is bevolkingsgroei (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 13; Quaye 1994: 200; Wangari 1997: 18). Die UNDP (1997: 70) sluit hierby aan en beklemtoon dat demografiese oorgang (vanaf hoë geboorte- en sterftesyfers na lae geboorte- en sterftesyfers) een van die mees dramatiese veranderinge van die twintigste eeu is en snelle toename in bevolkingsgrootte en -digtheid veroorsaak. Hoë bevolkingsgroeikoerse het 'n verdubbeling van die wêreld se bevolking veroorsaak vanaf 1.5 biljoen in 1900 tot 3 biljoen in 1960. Die hoogste bevolkingsgroeikoers van die twintigste eeu het in die ontwikkelende lande plaasgevind en spesifiek Afrika wat in die laat 1980s 'n bevolkingsgroeikoers van 3 persent bereik het. Ten spyte van die huidige daling in groeikoerse sal die wêreld se bevolking egter steeds toeneem oor die volgende twee dekades (Esterhuysen & Botha 1998: 15; Todaro 1994: 180 & 181).

Ongeveer 80 persent van die wêreld se bevolking is woonagtig in die armer, ontwikkelende lande (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 15). Afrika het sedert 1965 die hoogste bevolkingsgroei in die wêreld, en die bevolking het verdubbel na 580 miljoen in 1986 teenoor die 1960-syfer en daar word voorspel dat hierdie syfer weer sal verdubbel teen die jaar 2012. Die Afrikakontinent se bevolking groei teen 'n gemiddelde koers van 2.8 persent per jaar, en daar word verwag dat die bevolking steeds sal toeneem oor die volgende 150 jaar ten spyte van 'n algemene wêreldwye daling in die bevolkingsgroeikoers (Esterhuysen & Botha 1998: 16). In die vroeë 1960s het landbouproduksie in sub-Sahara Afrikalande toegeneem met 2.3 persent per jaar wat min of meer dieselfde koers was as bevolkingstoename. Hierdie situasie het egter drasties verander en Afrika is vandag die enigste streek in die wêreld waar voedselproduksie nie tred hou met bevolkingsgroei nie. Teen die agtergrond van bogenoemde syfers kan daar 'n verdubbeling verwag word in die aanvraag na voedsel teen die begin van die 21 ste eeu. Nasionale planne vir bevolkingsbeheer is noodsaaklik en dringend. Individuele nasies moet fertiliteitsdoelwitte nastreef en gesinsbeplanningsdienste moet voorsien word. Afrika se stygende bevolkingsgetalle en gepaardgaande hulpbronbehoeftes is besig om die lewensondersteuningsisteme regdeur die kontinent te vernietig. Bevolkingsgroei opsigself is nie 'n probleem in Afrika nie - die kommer oor toenemende getalle neem toe as gevolg van Afrika se onvermoë om groter bevolkings te onderhou op redelike vlakke van ekonomiese en sosiale welvaart. Volgens Brown en Kane (1995: 49) vernietig die hoë bevolkingsgroeikoers landboukundige ondersteuningsisteme en verlaag sodoende

die lewenstandaard van miljoene mense. Davidson (Gabre-Sellasie 1989: 152) is selfs van mening dat 'n koers van bevolkingstoename 'n positiewe faktor kan wees as algehele sosiale en ekonomiese ontwikkeling plaasvind (vergelyk afdeling 2.5.1.2). Davidson (Gabre-Sellasie 1989: 152) stel dit soos volg:

> There is here no *general* case of Malthusian gloom; that applies only to the situation as we have it now. Much of Africa could undoubtedly support many more people if these people could liberate their own productive resources and capacities. In this respect, if no other, the crisis continues to be one of growth: the need for new systems and structures derived from the sheer buoyancy of African life. What an 'optimum' total of people in Africa might be must remain an open question. But even in terms of market considerations, an Africa with a unified internal market, or a small number of unified regional markets, would probably call for *at least* four or five hundred million: in any case, for far more people than are living there today.

Volgens Tarrant (1980: 213-216) is die volgende drie faktore van belang wanneer die verhouding tussen bevolkingsgroei en toekomstige voedselaanvraag beraam word:

- verandering in ouderdomstruktuur;
- verandering in inkomstestruktuur; en
- toenemende verstedeliking.

Bevolkingstoename verhoog die voedselaanvraag in 'n land wat verder verhoog word deur verhoogde rykdom en die veroudering van die bevolking wat veroorsaak word deur laer mortaliteitsyfers. Die verstedeliking van bevolkings sal egter 'n teenoorgestelde effek hê en 'n verlaagde behoefte, en moontlik verlaagde aanvraag, tot gevolg hê. Die balans van hierdie faktore in toekomstige voedselbehoefteprojeksies is baie kompleks en in praktyk word slegs bevolkingstoename as 'n ernstige faktor geëvalueer (Brown & Kane 1995: 55; Tarrant 1980: 216). Die UNDP (1997: 70) wys daarop dat die demografiese oorgangsproses die ouderdomstruktuur van die bevolking verander. Aanvanklik verhinder die demografiese struktuur die uitwissing van armoede omdat daar baie meer kinders as volwassenes is en die bevolkingsgroeikoers hoog is. Dit verswak die potensiaal vir besparings, verminder bronne vir gesondheid en onderwys en plaas druk op natuurlike hulpbronne. Soos wat die oorgangsproses vorder, verander hierdie situasie en kan dit uiteindelik 'n bydrae lewer tot armoede-uitwissing, omdat die ouderdomstruktuur verander en volwassenes en ouer kinders in groter getalle meer kan spaar, meer belastings kan betaal en meer tyd afstaan aan produksie-aktiwiteite.

Todaro (1994: 204) sluit hierby aan en wys daarop dat bevolkingsgroei as 'n essensiële element

in die stimulering van ekonomiese ontwikkeling beskou kan word. Groter bevolkings verhoog verbruikersaanvraag wat noodsaaklik is om gunstige ekonomieë van skaal te genereer in produksie, om produksiekoste te verlaag en om 'n voldoende en lae koste arbeidsaanbod te voorsien om hoër uitsetvlakke te bereik. Volgens die UNDP (1997: 70) kan 'n groter en digter bevolking ook bydra tot armoedeverlaging omdat die voorsiening van dienste en infrastruktuur nie kostedoeltreffend is in gebiede met lae bevolkingsdigtheid nie. Aan die ander kant voorsien 'n gebied met hoër gekonsentreerde bevolkingsgetalle 'n verhoogde aanvraag en handel, en stimuleer dit innovasie en investering (vergelyk die Boserup-effek in afdeling 2.5.1.2). Timberlake (1985) wys egter daarop dat voedseltekorte in Afrika nie slegs aan bevolkingsgroei toegeskryf kan word nie, maar dat ekologiese wanbestuur permanente skade aanrig deurdat dit die drakapasiteit en produktiwiteit van die grond verminder. Die UNDP (1997: 63) spreek ook hierdie gedagte uit en wys daarop dat mense staatmaak op natuurlike hulpbronne en infrastruktuur om oorlewingsekuriteit te verseker. In krisistye steun mense swaar op die natuurlike omgewing as 'n reserwebron en as 'n essensiële bron van oorlewing, wat veroorsaak dat hulpbronne beskadig en uitgeput word (UNDP 1997: 63). Toenemende bevolkingsgetalle lei tot omgewingskadelike praktyke soos oorbeweiding en ontbossing (Brown & Kane 1995: 55; Rola-Rubzen 1999: 17) wat volgens die UNDP (1997: 69) toegeskryf kan word aan lae vlakke van landbouproduktiwiteit wat in kombinasie met bevolkingsgroei en marginale grond, 'n afwaartse spiraal veroorsaak. Volgens Smillie (1991: 101) is die mees prominente oorsaak van ontbossing toenemende bevolkingsgetalle wat lei tot 'n groter aanvraag na brandhout en landbougrond.

In 'n studie deur die Wêreldbank (World Bank 1993: 50) is daar bevind dat 'n hele aantal kenmerke van arm huishoudings bydra tot hoë fertiliteit. Die belangrikste hiervan is dat arm huishoudings nie toegang het tot dienste of meganismes wat sekuriteit bied aan bejaarde ouers nie, en ten einde te verseker dat genoeg kinders sal oorleef in die lig van hoë mortaliteitsyfers, word soveel kinders moontlik gebaar om na bejaarde ouers om te sien (Todaro 1994: 199; World Bank 1993: 50). Die studie dui verder aan dat omgewingsdegradasie die direkte skakels tussen armoede en hoë fertiliteit versterk en verduidelik soos volg (World Bank 1993: 50): degradasie van grond- en waterbronne verhoog die tyd wat spandeer word om brandhout en water in te samel - take wat gewoonlik deur vroue verrig word. Hierdie degradasie van hulpbronne verlaag vroue se produktiwiteit en ekonomiese voordele. Kinders word gevolglik ingespan om met hierdie take te

help wat beteken dat hulle 'n waardevolle bron van arbeid is in die vervulling van huishoudelike take en om die beste benutting uit beperkte natuurlike hulpbronne te verkry. Todaro (1994: 199) sluit hierby aan en wys daarop dat kinders beskou word as 'n ekonomiese belegging in die sin dat hul 'n addisionele bron van familie-arbeid voorsien en dus bydra tot ekonomiese voordeel van die huishouding.

4.2.2 Omgewing

Soos in die vorige afdeling blyk, kan daar 'n duidelike lyn getrek word tussen bevolkingsgetalle, die omgewing en hongersnood. Agter die onrus van staatsgrepe, oorloë en skuldkrisisse, dreig daar 'n ander soort krisis in Afrika wat 'n groter bedreiging inhou vir toekomstige generasies as die kontinent se politieke en ekonomiese probleme. Dit is die omgewingskrisis wat onomkeerbaar word met elke jaar. Die grootste nagmerrie wat Afrika in die gesig staar is dat teen die tyd wat die politieke wil, finansiële middele en wetenskaplike kennis in plek is, Afrika se ekologiese hulpbronbasis en landelike gebiede nie langer sy mense sal kan onderhou nie. Die versnelde koers van voedselinvoere impliseer dat Afrika al hoe verder wegbeweeg van voedselselfvoorsiening. Die ekologiese wanbalanse en voorkoms van hongersnood in Afrika moet gesien word in die lig van die wanbestuur van natuurlike hulpbronne wat Afrikalande se toekomstige kapasiteit om hul mense te voed ernstig bedreig (Mainardi 1998: 24 & 25; Psychas & Malaska 1989: 98; Quaye 1994: 200; UNDP 1999: 5). Ontbossing, gronderosie en woestynvorming, tesame met bevolkingsgroei, is bepalende faktore in arm huishoudings se voedselsekuriteit. Bevolkingsgetalle word beskou as 'n ekonomiese probleem in verhouding met die beskikbaarheid en aanwending van skaars hulpbronne (Brown & Kane 1995: 212 & 213; Todaro 1994: 202). Die bewaring van die kontinent se fisiese bronne is 'n sleutelfaktor op die weg na ekonomiese herstel en volhoubare ontwikkeling op die langtermyn, en toekomstige voedselsekuriteit kan nie geskei word van omgewingsvolhoubaarheid nie (Brown & Kane 1995: 213; Wangari 1997: 15).

4.2.2.1 Ontbossing

Een van die ernstigste vorme van natuurlike hulpbronvernietiging is ontbossing. Ongeveer 11.4 miljoen hektaar tropiese woude word jaarliks uitgewis (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 17). Die koers van ontbossing in die SADC-streek was 0.7 persent gedurende die periode

1990 tot 1995 wat beteken dat een derde van die SADC-lande se woude vernietig sal wees teen die middel van die volgende eeu (SARIPS 1998: 14). Die hoofoorsake van ontbossing hou direk verband met armoede van individue en nasies en is kompleks en diep gewortel in die patrone van hierdie lande se ontwikkelingsevolusie (Smillie 1991: 101). Die ongelyke verspreiding van grond, die marginalisering van die meerderheid van die armes, snelle bevolkingsgroei, ongereguleerde eksploitasie van woude, toenemende energiebehoeftes, ekonomiese beleid en die afwesigheid van omvattende grondgebruikbeplanningsisteme het almal bygedra tot ontbossing, gronderosie en die vernietiging van woude (Mainardi 1998: 27; WCED 1987: 47-48). Baie lande beskou woude as bronne van buitelandse valuta en hoewel die aanwending daarvan opsigself nie 'n probleem is nie, word kritiek uitgespreek dat dit nie tot voordeel van die inwoners se ontwikkeling en voedselsekuriteit geskied nie. In praktyk word meeste hout uitgevoer in ongeprossesseerde vorm en die waarde daarvan word verhoog in die geïndustrialiseerde lande waar industriële verwerking plaasvind. Die inkomste wat aan ontwikkelende lande betaal word vir die regte om hul woude te eksploiteer, is dikwels skandelik laag. Dit is nie net laag as dit vergelyk word met pryse in ontwikkelde lande nie, maar as die skade wat aangerig word aan woude in ag geneem word, dan is die opbrengste in die meeste gevalle negatief (Mainardi 1998: 30; Timberlake 1985: 106; WCED 1987: 48). Meer belangrik egter as die onmiddellike ekonomiese verlies, is die degradasie wat plaasvind in ekosisteme as gevolg van erosie, die vermindering van die grond se drakapasiteit en verhoogde waterafvloei (WCED 1987: 48).

'n Ander belangrike faktor wat 'n groot rol speel in ontbossing is die hoë bevolkingsgetalle wat lei tot die vernietiging van woude om in die mense se energiebehoeftes te voorsien. Meeste van die mense in sub-Sahara Afrika maak staat op brandhout vir die gaarmaak van voedsel en ander energiebehoeftes (Psychas & Malaska 1989: 101-102). Miljoene mense het geen alternatief as om tropiese reënwoude te vernietig om oorlewing te verseker nie. Sodoende word die drakapasiteit van die grond vernietig en maak dit gevolglik langtermynvooruitsigte vir volgehoue ontwikkeling onmoontlik (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 8, 18 & 19). Hout maak die grootste bron van energie uit in die ontwikkelende lande waar dit in baie lande 50 persent of meer uitmaak van die totale energiegebruik (King 1989: 20; WCED 1987: 50). In Afrika word 76 persent van die energie wat genereer word deur hout voorsien (King 1989: 20). Daar is 'n hewige debat oor die voedsel-versus-energie-kwessie. Die volgende persentasies weerspieël die omvang van mense se

afhanklikheid van brandhout vir huishoudelike energie: Malawi - 89 persent; Tanzanië - 89 persent; Mosambiek - 83 persent; Zambië - 86 persent; Botswana - 57 persent; en Angola - 85 persent (UNDP 1997: 196 & 197). Ten spyte van massiewe beleggings in stedelike elektrifisering is die meerderheid stedelike huishoudings in ontwikkelende lande ook hoofsaaklik afhanklik van brandhout vir kook en verhitting. Die hoë bevolkingsgroei in stede, en die gevolglike uitbreiding van stedelike gebiede, het gelei tot die vernietiging van woude rondom stede en hout moet deur kommersiële kanale verkry word. Dit het tot gevolg dat landelike inwoners hout afkap om as brandhout te verkoop aan stedelike inwoners (WCED 1987: 51). Industriële besighede dra ook aansienlik by tot eise vir stedelike brandhout. In 1980 het die FAO beraam dat 100 miljoen mense in ontwikkelende lande nie in staat was om in hul minimum brandhoutbehoeftes te voorsien nie (WCED 1987: 52). Teen die laat 1980s het Afrika 52 persent van sy oorspronklike tropiese woude verloor (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 7). In die SADC-streek neem ontbossing ook ernstige afmetings aan, en die twee hoofredes vir ontbossing in hierdie streek is die uitroei van plantegroei om landbougrond uit te brei en die afkap van bome om in brandhoutbehoeftes te voorsien (Smith en Wangari 1997: 7).

Die mees onmiddellike gevolg van ontbossing is die toenemende probleem van huishoudings om in hul minimum energiebehoeftes te voorsien. Met bevolkingstoename en kommersiële eksploitasie van woude, word dit al hoe moeiliker om hout te vind en moet daar al hoe verder van woonplekke gesoek word. Daar word beraam dat 100 tot 300 dae per jaar per huishouding afgestaan word aan die versameling van hout, en dat ongeveer 1.2 biljoen mense in die Derde Wêreld slegs aan hul minimum behoeftes kan voorsien deur ontbossing en die gevolglike uitwissing van die hulpbronbasis (Brown & Kane 1995: 216; Psychas & Malaska 1989: 102). Groter en volgehoue pogings word benodig op beleidsvlak om hierdie verskynsel stop te sit. Sosiale bosbouprogramme moet geïmplementeer word en noodsaak die aktiewe deelname van die plaaslike gemeenskappe (Brown & Kane 1995: 219; WCED 1987: 52). Skaarsheid aan energiebronne het 'n direkte invloed op die voedselsekuriteit van mense. Dit verminder hul kapasiteit om maaltye op 'n gereelde basis voor te berei in die lig van die skaarsheid aan brandhout (Brown & Kane 1995: 216). In afdeling 2.5.1.1 is daar aangedui dat klimaat en natuurrampe 'n oorsaak van hongersnood is. Dit hou direk verband met ontbossing wat die omvang van natuurrampe verhoog. Ontbossing, wat as een van die bekendste simptome van ekologiese wanbalans beskou word, veroorsaak dat

storms, vloede en droogtes noodlottige gevolge inhou vir mense en hul voedselsekuriteit (Psychas & Malaska 1989: 101; Timberlake 1985: 21). Voedselproduksiesisteme word ondermyn en die vernietiging van energiebronne veroorsaak dat daar nie meer 'n voldoende basis vir herstel is nie. Die grootste langtermynonsekerheid vir voedselproduksie is gevolglik die beskikbaarheid en koste van energie.

In die ontwikkelende lande is landbou hoogs energie-intensief en dit word bevraagteken of die huidige, hoë produksievlakke gehandhaaf kan word met stygende koste en die uitwissing van skaars bronne. Dit is daarom belangrik dat daar aandag gegee word aan alternatiewe landbousisteme binne landboukundige navorsingsprogramme wat minder energie vereis (King 1989: 20). Ontbossing is 'n eerste stap na permanente beskadiging van die grond. Die verwydering van natuurlike plantegroei inisieer 'n snelle kringloop van agteruitgang wat die grond blootstel aan erosie deur wind en water. Mits versigtige bestuur toegepas word met die intensiewe gebruik van arbeid en duur insette wat min boere kan bekostig, sal die grond in die toekoms onbruikbaar wees vir landboudoeleindes (Psychas & Malaska 1989: 103). Regeringsbeleid moedig hierdie ontwikkelings aan, indirek deur marginalisering en direk deur hervestigingsprogramme (WCED 1987: 49). Baie regerings implementeer nie effektiewe landbouhervormingsprogramme nie en dikwels word grondbewaringsprogramme ontwerp, maar nie geïmplementeer nie, omdat die meeste politici nie hul woord in aksie omsit nie en die bewaring van natuurlike hulpbronne en bewaringsprogramme gevolglik nie afgedwing word nie (Woube 1987: 39).

4.2.2.2 Gronderosie

Gronderosie, wat miskien beskou kan word as die mees dramatiese simptoom van omgewingsagteruitgang, dreig om miljoene Afrikaboere van hul grond te dryf. Gronderosie neem ernstige afmetings aan op al die kontinente en hou 'n ernstige bedreiging in vir voedselsekuriteit. In die ontwikkelende lande veroorsaak toenemende eise vir voedsel en brandhout dat ontbossing plaasvind wat aanleiding gee tot ernstige erosie (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 1): 15). Die direkte oorsake van erosie is die vernietiging van die natuurlike plantegroei en swak grondbestuur. Die dieper oorsake is die demografiese, ekonomiese en politieke kragte wat boere dwing tot onvrugbare, marginale grondgebiede (Kendall & Pimentel 1994: 200; Psychas & Malaska 1989: 104). Gronderosie is die enkele mees ernstige oorsaak van degradasie van

bewerkbare grond (Kendall & Pimentel 1994: 199). Boere wat nie langer hul grond kan laat rus nie, word vasgevang in 'n spiraal van dalende oeste en toenemende armoede en kan dikwels nie kunsmis en ander insette bekostig nie. Die kombinasie van snelle bevolkingsgroei en die vernietiging van produktiewe grond het 'n nuwe klas van grondlose landelike mense tot gevolg. Die verband tussen grondloosheid en kwesbaarheid vir hongersnood in Afrika ondersteun Sen se argument dat dit noodsaaklik is om na die status van kwesbare groepe te kyk ten einde te verstaan waarom hongersnood plaasvind. Een van die fundamentele insigte van Sen se aanspraakbenadering is dat, selfs in 'n situasie van algehele beskikbaarheid van voedsel, die sosio-ekonomiese ongelykhede in 'n land hongersnood by sekere groepe kan veroorsaak (vergelyk afdeling 2.5.2.1) (Psychas & Malaska 1989: 104).

4.2.2.3 Woestynvorming

Woestynvorming is 'n alomvattende term vir die impak van ontbossing en gronderosie op die toestand van die grond. Dit verwys na 'n proses waardeur mense die natuurlike fertiliteit van die grond vernietig deur ontbossing, oorbeweiding en oorbewerking. Die proses is dikwels onomkeerbaar en word hoofsaaklik veroorsaak deur wanbestuur en verwaarlosing van die grond (Psychas & Malaska 1989: 104; Timberlake 1985: 50). Die United Nations Environmental Programme (UNEP) het in 1977 beraam dat 6.9 miljoen vierkante kilometer van sub-Sahara Afrika direk bedreig word deur woestynvorming (Psychas & Malaska 1989: 104). Grondverlies, as 'n gevolg van desertifikasie of degradasie, neem toe teen 'n jaarlikse koers van 6 miljoen hektaar (WCED 1987: 69). Die indirekte oorsake van woestynvorming sluit in droogte, hoë toename in mense- en dieregetalle en skadelike grondgebruikpraktyke (veral ontbossing). Hoewel woestynvorming die gevolg is van natuurlike prosesse kan ons nie ontken dat mense die proses van desertifikasie versnel nie (Jawetz 1989: 244-245; WCED 1987: 71).

Hoë bevolkingsgroeikoerse verhoog druk op grond en grond met 'n lae drakapasiteit word oorbenut. Vanweë toenemende bevolkingsgetalle en die toenemende tekort aan vrugbare en bewerkbare grond vir volgehoue landbouproduksie sonder addisionele insette, soek baie arm boere nuwe grond om voedsel te kweek (WCED 1987: 48-49). Soos wat bevolkingsgetalle toeneem en woude verminder, word mense gedwing om vinniger na dieselfde grond terug te keer as in die verlede. Die gevolg is dat grond nie genoeg tyd het om te herstel nie. Ontoepaslike

grondgebruiksisteme lei tot gronderosie wat die enkele belangrikste faktor is van gronddegradasie (Woube 1987: 35). Die hoofoorsake van grondverlies is onregverdige grondbesitsisteme; tradisionele boerderymetodes; implementering van ontoepaslike landboutegnologie; en ongebalanseerde nasionale en internasionale bemarkingsisteme. Hierdie faktore lei weer tot oorbeweiding, oorbewerking en ontbossing (Woube 1987: 36). Ongunstige internasionale handelsterme versterk regeringsdruk vir 'n verhoging van kontantgewasproduksie en ontoepaslike grondgebruikpraktyke word vererger deur ontwikkelingsbeleid (Frankenberger & Goldstein 1992: 98; Woube 1987: 71).

'n Massiewe poging sal aangewend moet word om woestynvorming stop te sit. Tot op datum het programme van UNEP en ander agentskappe om woestynvorming stop te sit, min aandag en ondersteuning gekry van potensiële donateurs, en omtrent niks in die vorm van konkrete planne en aksies van Afrikaregerings nie. In 1984 moes UNEP (Psychas & Malaska 1989: 105) erken dat 'n plan van aksie om woestynvorming stop te sit, so te sê geheel en al 'n mislukking was. Afrika kan nie sulke mislukkings bekostig nie.

4.2.3 Klimaat

Weerkundiges is van mening dat die mees voorspelbare kenmerk van reënvalpatrone in Afrika die feit is dat dit onvoorspelbaar is. Droogte kan enige streek op die kontinent tref. Alhoewel dit moontlik is vir die mens om bykans alle omgewingsfaktore te beïnvloed deur finansiële beleggings te maak en politieke, ekonomiese en landboubeleid te implementeer, is daar min faktore in die voedsel- en landbouproduksiesektor wat 'n meer betekenisvolle effek regdeur die wêreld het as die klimaat. Klimaat speel 'n belangrike rol in voedselsekuriteit deurdat dit die landbousektor beïnvloed deur geografiese beperkinge te plaas op verskeie vorme van landbouproduksie (Tarrant 1980: 38). Gevolglik is klimaatonstabiliteit een van die belangrikste aspekte wat toekomstige voedselvoorrade in die wêreld bepaal. Wetenskaplikes voorspel 'n bestendige styging in globale temperature en seevlakke (UNDP 1999: 43).

Verskeie kenners is van mening dat die onstabiliteit van klimaatsomstandighede toeneem ongeag of hul saamstem oor óf die aarde 'n verkoelingsperiode óf 'n verwarmingsperiode betree. In baie

opsigte maak dit nie eintlik saak of die klimaat kouer of warmer word op 'n wêreldskaal nie. Warmer kondisies sal moontlik droër kondisies beteken en dit sal graanproduksie verminder in die marginale gebiede. In die geval van kouer en natter klimaat sal oeste verlaag as gevolg van 'n gebrek aan sonskyn en korter groeiseisoene (Tarrant 1980: 279). In 1997 en 1998 het El Niño en La Niña ernstige skommelinge in temperatuur en reënval veroorsaak. Daar word beraam dat El Niño ongeveer 5 miljoen mense verplaas het, 118 miljoen mense beseer het en bykans 22 000 sterftes veroorsaak het. Die wêreldwye koste van die krisis word beraam op so hoog as VSA$33 biljoen. Baie wetenskaplikes is van mening dat El Niño-storms die gevolg was van globale verwarming. Die storms het oeste vernietig en bosbrande van Indonesië tot Brasilië aangewakker. La Niña-orkane en -vloede het 9 000 mense se dood veroorsaak en meer as een miljoen mense haweloos gelaat in Nicaragua en Honduras (UNDP 1999: 43). Die punt wat hier gemaak word is dat onstabiliteit in klimaatsomstandighede negatiewe gevolge inhou vir voedselsekuriteit, omdat dit die onstabiliteit in voedselproduksie verhoog en voedselkrisisse skep as gevolg van wanbalanse in aanvraag en aanbod. Omdat lande al hoe meer interafhanklik is, het plaaslike voedseltekorte reperkussies elders. Dit impliseer dat lande wat voedsel invoer 'n voedselkrisis kan ervaar as uitvoerlande klimaatsveranderinge ondervind en self voedseltekorte ervaar (Downing & Parry 1994: 101; Tarrant 1980: 279).

Die verwantskap tussen droogte en hongersnood is egter meer kompleks as slegs die waarneembare verskynsel van droogte wat hongersnoodkrisisse veroorsaak by kwesbare gemeenskappe. Die veelvoudige voorkoms van droogte in Afrika help ook om hierdie kwesbaarheid in die eerste plek te skep. Dit geskied deurdat 'n langdurige droogte mense dwing om tot stappe oor te gaan om te oorleef, maar wat sosiale en ekologiese skade kan veroorsaak. As die skade nie herstel word na afloop van die droogte nie, is landelike gemeenskappe meer kwesbaar vir hongersnood in die volgende droogteseisoen. Slagoffers van droogte in arm landelike gemeenskappe migreer dikwels na stedelike gebiede op soek na voedsel of werksgeleenthede. Michael Glantz (Psychas & Malaska 1989: 96) beskryf hoe sodanige migrasie permanente skade kan aanrig aan voedselproduksie soos volg:

> If agricultural drought persists for more than a few seasons, people abandon their villages. The men go away first, searching for work in order to earn wages to buy food. The women and children follow later to reunite families or just to get food. If drought continues for a long time, as it has in parts of sub-Saharan Africa, migrants often end up in refugee camps in a weakened condition, totally dependent on food relief. Many of these dislocations become permanent, leaving

> progressively less of the population engaged in agriculture and thus accelerating the decline in food production per capita.

Gedurende 'n droogte het desperate boere nie 'n ander opsie as om grond- en waterbronne te misbruik nie, en gevolglik word toekomstige voedselproduksiekapasiteit ondermyn deur die vernietiging van natuurlike hulpbronne. Die wêreld ervaar 'n geleidelike daling in die kwaliteit en beskikbaarheid van water. Ongeveer 75 persent van die wêreld se landelike bevolking en 20 persent van die stedelike bevolking het nie toegang tot veilige en skoon water nie (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 1) : 15). Die mens is nie in 'n posisie om klimaat te beheer nie, maar kan wel tot 'n mate die effek daarvan verlig en beperk deur die risiko's wat dit skep, te erken en daarvoor te kompenseer deur ekonomiese, landbou- en prysbeleid.

Volgens Tarrant (1980: 44) voorsien die fisiese omstandighede betrokke by landbouproduksie 'n regverdiging vir regeringsinmenging in landbou. Daar is 'n behoefte aan meer effektiewe en gelyke bestuur van die wêreld se bronne en die taak word daagliks moeiliker met die toename in bevolkingsgetalle (King 1989: 21-22). Die bronne, tegnologie en kundigheid bestaan vir die beperking van hulpbronuitwissing, maar dit kan net geskied deur die vestiging van 'n gemeenskaplike politieke wil gebaseer op 'n wydverspreide begrip van die omstandighede en die gemeenskaplike gevaar wat voortgehoue uitwissing en misbruik uiteindelik sal bring (King 1989: 22). Goeie bedoelings en welwillendheid kan nie die hongerprobleem oplos nie ongeag die omvang daarvan. Daar is 'n dringende behoefte aan 'n fundamentele en gedetailleerde ontleding van die hongerprobleem wat gevolg moet word deur 'n radikale strategie en implementeringsmaatreëls. Dit word betwyfel of tradisionele benaderings tot ontwikkeling die oplossing kan en sal voorsien (King 1989: 22).

4.2.4 Huishoudelike voedselsekuriteit, oorlewingstrategieë en omgewingsagteruitgang

Daar is 'n direkte verband tussen die sosiale en fisiese omgewing in die sin dat die sosiale omgewing uit sisteme bestaan wat mense aanwend om in hul basiese behoeftes te voorsien en wat 'n direkte impak het op die fisiese omgewing (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 1 & 2). Alhoewel daar 'n sterk verband is tussen arm mense se huishoudelike voedselsekuriteit en omgewingsbewaring, is daar tot onlangs beperkte aandag gegee aan die aard van hierdie verhouding. Ten spyte van hierdie interaktiewe verband het beleidsformulering ten opsigte van

huishoudelike voedselsekuriteit en omgewingsvolhoubaarheid twee parallelle spore geloop tot die tagtigerjare. Die konvergensie van voedselsekuriteit en omgewingsaspekte het hoofsaaklik eers in die 1980s plaasgevind deur die fokus wat geplaas is op kwesbare groepe wat voedseltekorte gehad het gedurende die droogte wat Afrika geteister het in die vroeë 1980s. Baie ontwikkelingskundiges het begin besef dat die verhoging van voedselsekuriteit onder andere afhang van omgewingsbewaring, en dat bewaring nie bereik kan word as mense, wat afhanklik is van natuurlike bronne vir hul lewensbestaan, geïgnoreer word nie. Deur te fokus op oorlewingstrategieë van mense gedurende voedseltekorte, is dit duidelik dat hierdie huishoudings in tye van kwesbaarheid swaar steun op natuurlike bronne buite hul normale produksiesisteem en/of die eksploitasie van bronne wat alreeds aangewend word om 'n bestaan te maak (Davies 1992: 154; Frankenberger & Goldstein 1992: 85; Rola-Rubzen 1999: 17).

Smillie (1991: 28) wys op die direkte verband tussen landelike armoede en omgewingsdegradasie, en beklemtoon dat tradisionele tegnologiese en boerderypraktyke van die landelike armes nie noodwendig die omgewing vernietig nie, maar dat armoede mense se kapasiteit verminder om natuurlike hulpbronne rasioneel en met oorleg te gebruik, en gedwing word om hulpbronne aan te wend vir eie gebruik of inkomste-geleenthede. Die gevolg is dat arm mense beide die slagoffers en agente is van omgewingsagteruitgang en -degradasie (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 2): 10 & 11). Volgens Davies (1992: 152) is daar egter nie konsensus met betrekking tot die verhouding tussen die bewaring van die omgewing en die nastrewing van voedselsekuriteit nie, en word die debat gekenmerk deur twee ekstreme uitgangspunte, naamlik diegene wat die omgewing eerste stel en diegene wat voedsel as eerste prioriteit propageer (Davies 1992: 152). Min aandag is in die verlede gegee aan die vraagstuk van wie verantwoordelik is vir omgewingsbeleidsformulering en bronallokasie, en die potensiële impak daarvan op voedselsekuriteit. Dit is 'n ernstige tekortkoming gegewe dat die nastrewing van voedselsekuriteit dikwels in konflik is met omgewingsvolhoubaarheid (Davies 1992: 152).

In teenstelling met algemene professionele vooroordeel, is die lewensbestaan van die meeste arm mense divers en kompleks (Chambers 1997: 163). Hulle het meer as een bron van ondersteuning en is betrokke by 'n portfolio van aktiwiteite. Die onderskeie familielede is verantwoordelik vir verskillende bronne van voedsel, energie, kontant en ondersteuning wat op verskeie wyses verkry

word gedurende verskillende tye van die jaar. Chambers (1997: 163) stel dit soos volg:

> Their living is improvised and sustain through their livelihood capabilities, through tangible assets in the form of stores and resources, and through intangible assets in the form of claims and access.

In 'n poging om voedselsekuriteit te verseker, maak arm huishoudings van 'n verskeidenheid van oorlewingstrategieë gebruik om negatiewe omgewingsfaktore teen te werk. Hierdie strategieë is fundamenteel tot die oorlewing van kleinboere en peasants regdeur Afrika. In die aanpassing by 'n onvoorspelbare en onstabiele omgewing, ontwikkel boere dikwels oorlewingstrategieë wat vernietigende gevolge inhou vir die omgewing (Frankenberger & Goldstein 1992: 82). Die dilemma wat kleinboere en peasants in die gesig staar is om te kies tussen korttermynoorlewing of langtermynvolhoubaarheid. Wanneer die voortbestaan van die huishouding as 'n produksie- en reproduksie-eenheid bedreig word deur voedselonsekerheid, word boere dikwels gedwing om strategieë te volg wat onmiddellike inkomstebronne en bestaansvlakke verhoog, maar wat skadelike gevolge inhou vir die natuurlike omgewing op die langtermyn (Frankenberger & Goldstein 1992: 82 & 83).

Oorlewingstrategieë wat omgewingsagteruitgang bevorder sluit in die afkap van bome om in brandhoutbehoeftes te voorsien, oorbeweiding van weivelde en die oorbenutting van marginale grond. Al hierdie strategieë kan grondkondisies verswak en probleme van gronderosie vererger (vergelyk afdelings 4.2.2.1 en 4.2.2.2). Boere besef dikwels nie die skade wat hul aksies aan die omgewing veroorsaak nie, maar soos wat droogtetoestande vererger en voedselonsekerheid groter word, is die reeks van opsies minder en laat dit baie min alternatiewe om die beskikbaarheid van voedsel te verseker (Davies 1992: 156; Frankenberger & Goldstein 1992: 89). 'n Ander belangrike oorlewingstrategie hou verband met arm huishoudings se beskouing dat groot families voordelig en selfs noodsaaklik is vir oorlewing (UNDP 1997: 71). In arm huishoudings word kinders as 'n belangrike bron van oorlewing beskou, omdat hul huishoudelike take verrig waarvoor die moeders nie tyd het nie (vergelyk afdeling 4.2.1). In landelike gebiede, waar omgewingsdegradasie veroorsaak dat water en hout al hoe verder van die huis gaan haal moet word, en vroue, wat tradisioneel hierdie take verrig, alreeds oorwerk is, vervul kinders hierdie pligte en verlig hul die werkslas van vroue (Wangari 1997: 19). Om meer kinders te hê word dus beskou as 'n oorlewingstrategie omdat hulle help met huishoudelike take en sodoende bronne opbou en kwesbaarheid verlaag. Die UNDP (1997: 71) stel dit soos volg:

> High fertility is thus a brake on escape from poverty in the long term and a coping strategy for building assets for the poor family in the short term.

Ontwikkelingskundiges en regerings wat landelike armes wil help om hul voedselsekuriteit te verhoog, moet begin deur hierdie oorlewingstrategieë, wat deur huishoudings ontwikkel en aangewend word in hul hantering van risiko's, te ondersoek en in konteks te plaas (Frankenberger & Goldstein 1992: 82). Tussen 1.9 en 2.2 biljoen mense is betrokke by en maak 'n lewe uit dit wat Chambers (1997: 167) noem "complex, diverse and risk-prone (CDR) agriculture"[1]. Hierdie groep boere probeer dikwels om risiko's te verminder, en voedsel en inkomste te verhoog, deur die toepassing van ingewikkelde, afwisselende en intensiewe arbeidsbenutting in hul boerderysisteme om ondernemings uit te brei en bestuur te maksimaliseer. Sodanige boere volg nie vasgestelde prosedures nie en improviseer op groot skaal. Wat hulle doen, hoe, wanneer en waar, hang onder andere af van die lewensiklus van die huishouding, die bronne beskikbaar en die samestelling van die huishouding en boerdery (Chambers 1997: 167).

4.3 TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, WETENSKAP EN NAVORSING

Net soos in die geval van die hoë skuldlas, konstitueer tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing 'n ernstige komponent in Afrika se hongersnoodproblematiek. Daar is 'n politieke en kulterele dimensie van afhanklikheid van buitelandse modelle wat ontstaan het uit die koloniale era. Hierdie kulturele afhanklikheid vind uiting in administratiewe strukture, die dominante konsep van ontwikkeling, in die verhouding tussen die staat en inwoners, en die verhouding tussen sosiale groepe en hul omgewing (Lemma 1989b: 26; Richards 1986: 1; Smillie 1991: 34 & 65). Volgens die "International Institute for Labour Studies" (IILS) (IILS 1984: 31) word dit algemeen aanvaar dat die pad na ekonomiese en sosiale ontwikkeling lê in tegnologiese ontwikkeling en vordering. Dit vergroot die mens se mag oor sy omgewing insoverre produksie en die organisasie van produksie betref. Daar is egter geen eenstemmigheid in opinie oor hoe om sodanige tegnologiese vordering in die onderontwikkelde lande teweeg te bring nie. Tot onlangs nog was die mening gehandhaaf dat die blote oordrag van tegnologie vanaf ontwikkelde na onderontwikkelde lande opsigself voldoende is om die kondisies van selfhandhawende en selfversorgende ekonomiese ontwikkeling te skep. Dit was die mening dat wetenskaplike en tegnologiese vordering neutraal is, en dat die oordrag van idees sal lei tot gelyke vlakke van ontwikkeling in alle lande, asook

universele harmonie en welvaart vir almal (Farrington & Bebbington 1993:16; Smillie 1991: 65).

Oor die laaste 20 jaar of meer is daar egter besef "that what was represented as crystal-clear, inevitable and undeniable because it was part of progress is in fact a lie and an illusion propagated by forces pursuing merely mercantile aims that have nothing to do with well-being and universal harmony" (IILS 1984: 31). Idees alleen verander nie die wêreld nie. Dit is 'n uitsonderlike Westerse idee dat daar 'n tegnologiese oplossing is vir alle politieke en sosiale probleme. Volgens Griffin (1987: 28) kan tegnologiese verandering nie die behoefte aan sosiale en institusionele verandering vervang nie. Die invoer van Westerse landboutegnologie na ongelyke en sosiaal-verdeelde Derdewêreldlande het dikwels hierdie ongelykhede beklemtoon en die armste sektore van die landelike bevolking verder verarm. Hoewel ekonomiese ontwikkeling noodsaaklik is vir die uitwissing van armoede, honger en siektes, blyk dit dat die Noordelike patroon van ekonomiese groei egter nie die oplossing bied nie (Lemma & King 1989: 53). Alhoewel tegnologie en wetenskap erken word as 'n kragtige enjin in ekonomiese groei en die transformasie van samelewings, moet dit ook erken word dat dit net tot voordeel van die welsyn van mense sal wees as dit duidelik verbind word met volhoubare ontwikkelingsdoelwitte. Daar word toenemend besef dat 'n fokus op ekonomiese groei deur die uitvoer van natuurlike hulpbronne - die ontwikkelingstrategie van die meeste Derdewêreldlande - baie negatiewe kenmerke het. Dit maak lande afhanklik van wêreldmarkte en wêreldkommoditeitspryse waaroor hulle min of geen beheer het nie. Dit lei ook tot die konsentrasie van politieke en ekonomiese mag in stede en die gevolglike verwaarlosing van die landelike gebiede waar die meerderheid van die bevolking hul bestaan maak (vergelyk afdeling 3.3) (Gabre-Sellasie 1989: 155; Psychas & Malaska 1989: 54).

4.3.1 Oordrag van tegnologie

Sosiaal-wetenskaplike navorsing laat geen twyfel dat baie van die oorsake van Afrika se voedselkrisis teruggelei kan word na skade wat aangerig is deur Westerse innovasies aan werkbare Afrikavoedselsisteme en dus Afrikavoedselsekuriteit. Sommige van hierdie innovasies het tradisionele tegnologie, soos aangepas by spesifieke inheemse omstandighede en omgewings, ontwrig en grond- en waterbronne ernstig beskadig. Ander innovasies in die naam van modernisasie en vooruitgang het tradisionele strukture, wat die voedselsekuriteit van

gemeenskappe beskerm het, ontwrig. Beide tegnologiese en sosiale ontwrigtings het tot gevolg dat 'n groot persentasie van Afrika se boere vandag minder voedsel het (Farrington & Bebbington 1993: 17; Kutzner 1991: 11). Die bekendstelling van tegnologie deur die ontwikkelingsproses was essensieel gefundeer op die oordrag van tegnologie vanaf geïndustrialiseerde lande, eerder as op die aanmoediging van inheemse tegnologiese ontwikkeling gebaseer op die tradisies, kennis en sosio-ekonomiese doelwitte van Derdewêreldlande (Richards 1986: 1 & 2).

Bykomend tot die gebrek aan inheemse tegnologiese kapasiteit, word die relatiewe mislukking van tegnologie-oordrag toegeskryf aan verskeie oorsake. Sommige van hierdie oorsake het ontstaan uit die inherente oneffektiwiteit van die proses self as gevolg van die beklemtoning van die winsmotief van donateurs wat nie altyd in harmonie was met die basiese behoeftes van die ontvangers nie. Ander wat 'n rol gespeel het was politieke, finansiële en sosiale faktore in die ontvangerlande. In die meeste ontwikkelende lande is die beskikbaarheid van kapitaal 'n groot probleem. In lande met min surplusbronne is kapitaal uiters skaars en daarom blootgestel aan groter kompetisie as in die geïndustrialiseerde lande. Verder is tegnologie van die geïndustrialiseerde lande gebaseer op hoë mannekragproduktiwiteit en neig dit dus om kapitaal- en energie-intensief te wees eerder as arbeidsintensief. In ontwikkelende lande is werkloosheid en onderindiensneming wydverspreid en is die dominansie van kapitaalintensiewe industrieë nie noodwendig welkom nie. Gevolglik is ingevoerde tegnologie nie toepaslik vir die ekonomiese en sosiale behoeftes van Derdewêreldlande nie (Lemma & King 1989: 52). Die gebrek aan plaaslike bestuur, tegniese en arbeidsvaardighede, wat noodsaaklik is vir die implementering van ingevoerde tegnologiese prosesse, belemmer ook die suksesvolle oordrag van tegnologie. Sulke vaardighede moet voorsien word deur effektiewe en toepaslike opvoedkundige en opleidingsisteme. In baie lande is die algemene onderwyssisteem nie voldoende ontwikkel om in hierdie behoefte te voorsien nie (Lemma & King 1989: 52). Volgens Emmett (1990: 7) is die oordrag van tegnologie en verwagtinge wat gestel word, 'n bron van teleurstelling in landbou-ontwikkeling in Afrika. Volgens Lewis (1996: 13) is die hoofrede vir die mislukking van tegnologie die ontoepaslikheid van ingevoerde tegnologie vir die omstandighede van Afrika. Eicher (Emmett 1990: 7) stel dit soos volg:

> Knowledgeable observers agree that African farming systems are extremely complex and that the development of suitable technical packages requires location-specific research by multi-disciplinary research teams, which are supported by strong national research programs on the staple foods of each country.

Onderliggend aan die tegnologiese probleme is 'n aantal vraagstukke wat verband hou met die aard van ontwikkeling. Ontwikkelingsbeleid was hoofsaaklik gebaseer op die volgende drie aannames (Lemma & King 1989: 53):

- ten spyte van die ryk lande se onvermoë om armoede uit te wis of om die negatiewe neweeffekte van ekonomiese groei te versag, word hul algehele ekonomiese voorspoed wat bereik is deur tegnologiese gebaseerde ekonomiese groei, beskou as die enigste, onvermydelike pad na ontwikkeling;
- daar is algemeen aanvaar dat ekonomiese voordele sal afwentel vanaf die rykes na die armes. In die geval van die geïndustrialiseerde lande was dekades van sosiale hervorming egter nodig om 'n redelike verspreiding van rykdom te bewerkstellig en baie argumenteer dat dit vandag, omtrent twee eeue na die groot generering van inkomste wat deur die industriële revolusie versnel is, nog nie bereik is nie; en
- daar is aanvaar dat tegnologiese innovasies, wat vir spesifieke industriële, sosiale en kulturele omgewings ontwikkel is, net so oorgedra kan word aan totaal verskillende omgewings sonder enige probleme.

Koloniale administrators was voor onafhanklikheid in staat om in hul behoefte aan opgeleide mannekrag en landbounavorsing te vervul deur hulle eie mense in te voer. Moderne Afrikalande is egter nie in staat om in hul eie behoeftes te voorsien nie en het nie die wetenskaplike kapasiteit om omvattende en ambisieuse ekonomiese en sosiale programme te onderneem nie. Die nuwe nasies het swaar gesteun op koloniale invoere van buitelandse personeel en tegnologie weens hul eie tekort aan opgeleide mannekrag. Hierdie toestand van sake het die versterking van Afrika se voedselproduksiesisteme ernstige skade berokken (Psychas & Malaska 1989: 113). Aan die een kant het baie van die landboukundige verbeteringskemas misluk, omdat daar 'n gebrek was aan toepaslike tegnologie wat die gevolg was van die gebrek aan inheemse navorsing in Afrika. Sodanige skemas het beperkte sukses gehad omdat beplanners in terme van buitelandse modelle en klimaatsomstandighede gedink het, en gevolglik die sterkpunte van tradisionele voedselproduksiesisteme geïgnoreer het. Aan die ander kant het potensiële suksesvolle landboukundige verbeterings soos besproeiingskemas en uitbreidingsdienste misluk, omdat die meeste Afrikalande 'n tekort gehad het aan opgeleide mannekrag en tegniese personeel wat nodig was om projekte te onderhou en te ontwikkel (Psychas & Malaska 1989: 113-114).

Onmiddellik na onafhanklikheid het Afrika se nuwe leiers groot hoop gehad vir tegnologiese en wetenskapontwikkeling. Hulle het verwag dat wetenskap en tegnologie ekonomiese groei sal versnel en ontwikkeling sal bevorder. Sommige leiers het nasionale strukture gevestig soos die "Academy of Sciences" en die "National Research Council" deur President Nkrumah in Ghana om wetenskap en tegnologie te bevorder vir nasionale ontwikkeling. Soortgelyke inisiatiewe is onderneem op regionale vlak gedurende die vroeë dae van die Organisasie van Afrika-Eenheid. Dit was egter meestal oneffektief en ten spyte van goeie bedoelings, het dit na niks gelei nie weens 'n tekort aan fondse en politieke verbintenis, asook tegniese redes. In sommige gevalle is wetenskaplike en tegnologiese organisasies gevestig voordat goeie wetenskaplikes beskikbaar was. In die meeste gevalle was die wetenskap- en tegnologie-infrastruktuur te swak om wetenskaplikes te voorsien van geleenthede om hul kreatiwiteit te ontwikkel en om hul in staat te stel om 'n effektiewe bydrae te maak (Psychas & Malaska 1989: 58).

Die mislukking van Afrikaregerings om wetenskap- en tegnologiebeleid te ontwikkel en te implementeer vir inheemse kapasiteitsbou is 'n belangrike bydraende faktor in die kontinent se voortgehoue afhanklikheid op eksterne kundigheid. Terwyl Afrikawetenskaplikes oneffektief is of onderbenut word, bestaan daar 'n aansienlike tekort aan opgeleide mannekrag, veral tegniese eksperte. Hierdie gaping word gewoonlik gevul deur uitgewekenes van die Noorde wat weer die afhanklikheid van ingevoerde kundigheid versterk. Buitelandse hulp en ingevoerde kundigheid kortwiek die ontwikkeling van plaaslike wetenskaplike kapasiteit. Verder veroorsaak die tydelike aard van werksaamhede deur die buitelandse eksperte dat lande dit moeilik vind om ervaring te akkumuleer. Gerald Helleiner (Psychas & Malaska 1989: 58) stel dit soos volg:

> A succession of expatriates learn more and more about developmental decision-making while the Africans below them in the hierarchy become progressively more alienated and discontented. The experience and collective 'memory' which are accumulated during the process of development are thus appropriated by foreigners who subsequently leave the country carrying these invaluable assets with them.

Industrialisasie via ingevoerde tegnologie het nie werksgeleenthede en selfvoorsiening genereer nie, maar werkloosheid en groter gapings tussen ontwikkelde en onderontwikkelde lande. Daar word toenemend besef dat tegnologie nie neutraal is nie, maar aangewend word ten gunste van die belange van die heersersklasse en dikwels skadelike gevolge, soos besoedeling, vermorsing, vernietiging van ekosisteme en afhanklikheid van buitelandse bronne, inhou (IILS 1984: 32). 'n

Belangrike rede vir die mislukking van ingevoerde tegnologie is dit wat Griffin (1987: 29) na verwys as die aard van die staat in Derdewêreldlande. Griffin (1987: 29) wys daarop dat die staat nie 'n neutrale instelling is nie; dat regerings spesifieke klas- en groepsbelange reflekteer; en dat regeringsbeleid ontwerp word om die belange van diegene in beheer van die staat, te bevorder. Volgens Griffin (1987: 30) sal dit nie ver verkeerd wees om te aanvaar dat die staat optree ten gunste van die dominante ekonomiese belange nie, en dat daar 'n sterk verband is tussen die klasstruktuur van die staat en 'n regering se ekonomiese beleid. In die meerderheid van lande word openbare beleid - of dit nou investering-, monetêre, belastingsbeleid of wisselkoers- en buitelandse handelsbeleid, of sosiale programme is - tot voordeel van die stedelike gebiede, industrieë, groot boere en hoër inkomstegroepe (almal behalwe die armes en die hongeres) geïmplementeer. Die Westerse magte - deur middel van praktyke soos ekonomiese hulpprogramme, diplomatieke inisiatiewe en militêre hulp - neig om juis daardie regerings te ondersteun wie se beleid verantwoordelik is vir die versterking van armoede en honger (Griffin 1987: 30). Westerse hulp, projekte en tegnologie is deel van die hongerprobleem, en nie deel van die oplossing nie. Selfs die Wêreldbank het begin aanvaar dat die ekonomiese gemors waarin die meeste van sub-Sahara Afrikalande hulself bevind, gedeeltelik die gevolg is van die beleid van buitelandse hulpdonateurs. Min klem is deur donateurs geplaas op landbou, landelike ontwikkeling of programme wat nodig was om die lewenstandaard van die armes te verhoog. Dit is ironies dat die kontinent, wat die swaarste gesteun het op Westerse hulp en tegnologie, gekenmerk word deur wydverspreide hongersnood en wanvoeding (Griffin 1987: 28).

In baie lande het die verwaarlosing van en gebrek aan landboukundige navorsing die modernisering van die landbousektor ernstig beperk. Winsgewende tegnologiese innovasies, wat geskik is vir die behoeftes van kleinboere, was eenvoudig nie beskikbaar nie. Die groot variasie in landbousisteme wat geassosieer word met verskille in die fisiese omgewing en sosio-ekonomiese omstandighede, beperk die effektiwiteit van tradisionele benaderings tot navorsing en uitbreiding (Mellor & Johnston 1987: 63). Een van die belangrikste faktore wat Afrikalande se vermoë beïnvloed om hulself te voed, is die gebrek aan aandag wat gegee word aan die potensiaal en die probleme van kleinboere wat binne die tradisionele sisteme van tegnologie funksioneer (Lambert 1989: 219). In teenstelling met ander produksiesektore van die ekonomie, is landbou georganiseer in groot hoeveelhede klein familieproduksie-eenhede. Beleidmakers

betrokke by verhoogde produksie moet die kompleksiteit van besluitneming wat dit impliseer, in ag neem. Vir enige soort verandering in produksie om plaas te vind op 'n groot skaal, moet miljoene besluitnemers oortuig word om die innovasies te aanvaar wat sodanige produksieveranderinge sal moontlik maak. Verder is besluite die eindproduk van familiesamesprekings eerder as van 'n enkele bestuurder, en baie kompeterende belange en konflikfaktore bemoeilik dus die proses. Die toepassing van 'n nuwe produksiemoontlikheid veroorsaak 'n reeks van onderhandelings en besluite binne die familie waarbinne tradisionele rolle, mag, bronne en status almal 'n rol speel in die besluitnemingsproses (Donovan 1987: 122). Families en gemeenskappe migreer dikwels na stedelike gebiede (as gevolg van oesmislukkings en voedseltekorte) waar hul 'n bron van kommer vir regerings inhou as 'n potensiële bron van politieke onrus en revolusie (Lambert 1989: 228). Die oplossing lê nie in verhoogde kontantgewasverbouing soos Ruthenberg (1980) en andere voorstel nie (Lambert 1989: 229). Kleinboere is dikwels die enigste eksperte op plaaslike ekologiese omstandighede, sowel as die probleme en geleenthede wat deur hierdie omstandighede voorsien word. Hierdie kennis, inisiatief en vindingrykheid moet benut word as die voedselprobleme van Afrika enigsins opgelos moet word (Lambert1989: 229).

'n Algemene fout wat gemaak word is om die rol van vroue te onderskat in beide landbouproduksie en in die wyer besluitnemingsproses binne die familie. Vroue vervul 'n verskeidenheid van funksies in die landbousektor, en afgesien van hul huishoudelike take voorsien vroue 'n belangrike bron van landbou-arbeid. Vroue verrig bykans alle take wat geassosieer word met bestaansproduksie (Todaro 1994: 301) en produseer meer as 75 persent van huishoudelike voedsel in Afrikalande (Commonwealth Secretariat 1998 (Unit 3): 21). Cornwell (1998: 32) wys daarop dat vroue in landelike sub-Sahara Afrika tussen 60 en 80 persent van alle voedsel kweek. Bykomend tot hul take as voedselprodusente is hul ook verantwoordelik vir bykans driekwart van alle huishoudelike aktiwiteite. Intense deelname van vroue aan die produksie van kontantgewasse kompeteer met hul ander tradisionele take wat daartoe lei dat huishoudelike voedselsekuriteit bedreig word deur byvoorbeeld die verwaarlosing van die huishoudelike groentetuin. Die familie se dieet kan daaronder lei vanweë 'n tekort aan kwantiteit en verskeidenheid van groente. Studies toon dat die verhoging van vroue se kontantinkomste 'n meer positiewe effek het op familievoeding as 'n verhoging in mans se inkomste. As vroue byvoorbeeld inkomste verloor as

gevolg van moderne tegnologie wat loonarbeid vervang, het hierdie verlies aan inkomste 'n direkte effek op die familie se voeding (Donovan 1987: 123; Swaminathan 1992: 27). Dit is daarom noodsaaklik dat 'n genderbenadering tot ontwikkeling gevolg word wat sal lei tot 'n groter begrip en erkenning van vroue se rol en bydrae tot huishoudelike voedselsekuriteit. Vroue moet ook direk betrek word by die ontwikkeling en implementering van nuwe tegnologie (Smillie 1991: 185 & 186).

4.3.2 Mislukkings, tekortkominge en probleme

Een van die grootste struikelblokke op die weg na algehele ontwikkeling en vooruitgang van onderontwikkelde lande is die skaarsheid aan opgeleide mense. Dit neem 'n verbasend lang tydperk om toekomstige opvoeders, navorsers, wetenskaplikes, administrators en ander spesialiste, wat nodig is om 'n moderne landbousamelewing te ontwikkel, te identifiseer, op te lei en aan ervaring bloot te stel (Paddock & Paddock 1976: 76). Kennes (1987: 89) stel dit soos volg:

> The vital importance of improving the performance of African food production and distribution systems is widely acknowledged. At the same time, various observers have pointed out the difficulty of achieving this goal with the limited number of trained Africans available to carry out essential tasks at all levels of the system.

Die mees algemene probleem is ekstreme fragmentasie van navorsingsprogramme wat saamgaan met die afwesigheid van 'n koördineringsliggaam en die gebrek aan gekwalifiseerde personeel (Donovan 1987: 127; Huddleston 1986: 216). 'n Ander belangrike swakheid van nasionale landbouprogramme hou verband met die gebrekkige verband tussen navorsing en inligtingverspreiding. Effektiewe skakels is essensieel om navorsingsresultate bekend te maak en terugvoer te kry vanaf boere, en navorsing dus meer relevant te maak tot boere se behoeftes. Die twee funksies word dikwels verrig deur afsonderlike entiteite sonder effektiewe koördinering en samewerking (Donovan 1987: 127-128). Lande behoort die hoogste prioriteit te gee aan die opbou van nasionale navorsingsisteme met genoeg basiese wetenskaplike kapasiteit en vermoë om van ander nasionale sisteme en internasionale instellings te kan leen. Volgehoue verbintenis tot navorsing oor lang tydperke is essensieel en dit is belangrik om binnelandse ondersteuning op te bou - 'n moeilike taak in die praktyk (Donovan 1987: 127 & 128).

'n Verdere probleem is die gebrek aan bestaande landboudatasisteme ten opsigte van

voedselstrategieë en voedselhulpprogramme. Goeie inligting oor boerderypraktyke en plaaslike markomstandighede is moeilik om te bekom en baie besluite word gemaak op beraminge (Huddleston 1986: 217; Kennes 1987: 89). Die formulering van 'n effektiewe voedselbeleid, sowel as programmering van voedselhulp, word verhinder deur die gebrek aan statistiese inligting oor die landbousektor. Basiese data is essensieel vir betekenisvolle en effektiewe beplanning. Statistieke begin en eindig egter nie met die insameling van data en aanbieding van data in tabelle nie. Statistieke is die fondasie waarop besluitneming gemaak moet word. Of dit nou die bekendstelling van 'n nuwe gewas is, of die aanvaarding van nuwe tegnologie, statistieke voorsien die raamwerk vir 'n logiese en sistematiese ontleding en interpretasie van die situasie (Anojulu 1987: 100). Daar is algemene konsensus dat algehele voedselbeskikbaarheid op nasionale vlak nie veel sê van die probleme van honger en wanvoeding nie. Honger is direk verwant aan die kapasiteit van bevolkingsgroepe om voedsel te bekom. Ten einde honger te verstaan, of selfs te meet, word inligting benodig op die vlak van spesifieke sosio-ekonomiese bevolkingsklasse. Landboudatasisteme voorsien in die algemeen nie inligting oor spesifieke bevolkingsklasse op 'n sistematiese wyse nie. Klasse wat geïdentifiseer moet word sluit byvoorbeeld in grondlose plaaswerkers, klein kontantgewasboere, bestaansboere en stedelike armes. Die spesifieke klassifikasie hang af van land tot land. Dit is nie moontlik om voedselbeleid te ontwerp sonder 'n basiese kennis van wie voordeel trek en wie benadeel word deur die spesifieke beleid nie (Kennes 1987: 89). Anojulu (1987: 104) som dit soos volg op:

> ... you cannot prepare a meal for an unknown number of guests. Unknown in the sense that their number, their culture, ages, tastes, etc. are not known. You either overcook - leading to waste, or you undercook - leading to discontentment. You must have an idea of the number, the type and kind of people you are going to host. Statistics are therefore very essential for you to plan in order to achieve desired goals.

Nog 'n ernstige probleem is die skaarste aan huishoudelike data op die mikrovlak. Sodanige data behoort die bronne (soos menslike vaardighede en grondkwaliteit) op huishoudelik vlak te beskryf (Kennes 1987: 89). Kleinboere is 'n belangrike bron van inligting en tog word hulle nog steeds buite rekening gelaat as 'n waardevolle rolspeler in die bevordering van 'n land se rykdom (Lambert 1989: 228). 'n Ernstige probleem in meeste Afrikalande is egter die hoë ongeletterdheidskoers van die landelike inwoners en produsente wat kwantitatiewe data-insameling baie moeilik maak. Die onvermoë van die meeste Afrikaboere om te lees en skryf maak die gebruik van vraelyste bykans onmoontlik (Anojulu 1987: 101). Die hoë ongeletterdsheidskoers

en onderwysgaping noodsaak dat daar gebruik gemaak word van data-insamelingstegnieke waar lees- en skryfvaardighede aan die kant van die boer nie 'n voorvereiste is nie; met ander woorde persoonlike interaktiewe data-insamelingstegnieke moet gebruik word waar die inligting- en navorsingspersoneel in direkte kontak met die boer is. Veldnavorsers speel dus 'n noodsaaklike rol in die insameling van akkurate statistieke (Anojulu 1987: 102). Die veldnavorsers self bied egter ook 'n probleem in die sin dat gedissiplineerde amptenare (waaraan daar 'n ernstige tekort is) benodig word wat opgelei is om inligting in te samel, te analiseer en te interpreteer om die nodige feite en gevolgtrekkings af te lei wat nodig is vir beplanning en beleidsformulering. Hulle moet byvoorbeeld in staat wees om ekonomiese analises uit te voer van alle voedsel- en landboukundige kwessies binne hul distrik, byvoorbeeld verbruik, pryse, handel en aanvraag (Anojulu 1987: 102).

Die feit dat meer as 95 persent van alle navorsing en tegnologie-ontwikkeling in die wêreld uitgevoer word in die geïndustrialiseerde lande is 'n belangrike indikator van die gebruik van wetenskap en tegnologie in Afrika. Dit gee 'n duidelike aanduiding van die rol van tegnologiese oordrag in die ontwikkelende wêreld. Hierdie enorme wanbalans lei outomaties tot ekstreme afhanklikheid wat weer baie probleme skep vir ontwikkelende lande: verlies aan skaars gespesialiseerde personeel en skaars buitelandse valuta; oplegging en voorskrywing van vreemde buitelandse norme, strukture en kulturele waardes; en die verwaarlosing van inheemse wetenskaplike en tegnologiese kreatiwiteit (Lemma & King 1989: 62). Terwyl inheemse wetenskaplike en tegnologiese kapasiteit essensiële komponente is in die nasionale ontwikkelingsproses, moet dit erken word dat ware vordering op hierdie gebied toenemend afhanklik is van samewerking en aksie op internasionale vlak. Twee basiese kwessies van essensiële belang is die versterking van die wetenskaplike en tegnologiese kapasiteit van die ontwikkelende lande, en die herstrukturering van die bestaande patroon van internasionale wetenskaplike en tegnologiese verhoudings, insluitende die oordrag van tegnologie (Lemma & King 1989: 62). Daar is 'n noue verband tussen die twee kwessies. Vir 'n land om ten volle gebruik te maak van die oordrag van tegnologie moet dit sy kapasiteit, om wetenskaplike en tegnologiese kennis aan te wend, te genereer, beheer, absorbeer, aan te pas en aan te wend, verhoog. Dit moet ook instellings skep of uitbrei wat in staat is om regeringsagentskappe of nywerhede te adviseer oor die kwaliteit of toepaslikheid van tegnologie, asook oor die wyse en terme van verkryging.

Verder moet Afrikalande tot samewerking oorgaan met lande wat verder gevorderd is op die gebied van wetenskap en tegnologie om sodoende hul binnelandse wetenskaplike en tegnologiese kapasiteit te versterk (Lemma & King 1989: 62).

Die versterking van nasionale kapasiteit in wetenskap en tegnologie vir selfstandige ontwikkeling vereis vasberadenheid en begrip aan die kant van politieke leiers vir (1) die potensiële voordele van die effektiewe benutting van wetenskap en tegnologie in die ontwikkelingsproses; (2) die kenmerke van wetenskaplike en tegnologiese sisteme; (3) die behoefte aan die daarstelling van omstandighede en aansporingsmaatreëls vir kreatiwiteit in navorsing; en (4) die behoefte om wetenskap en tegnologie te integreer met regeringsbeleid en beplanningsprosesse (Lemma & King 1989: 63). Die impak van basiese navorsing op sosio-ekonomiese ontwikkeling is marginaal, en in Afrikalande word meer toegepaste navorsing benodig waarvan baie gedoen kan word by universiteite, maar dit is belangrik om die behoefte aan praktiese toepassing tussen die navorsingsgemeenskap, beplanners en diegene verantwoordelik vir produksie, te beklemtoon.

Die proporsie wêreldnavorsing wat in Afrika onderneem is, is moontlik minder as een persent en gegewe die huidige situasie in Afrika, is die moontlikheid dat 'n wetenskaplike deurbraak 'n enjin van ontwikkeling word, uiters skraal (Lemma & King 1989: 54). Die sleutel tot sukses lê in die keuse en effektiewe aanwending van toepaslike tegnologie en dit is noodsaaklik dat nuwe idees deur die samelewing aanvaar word as die finale doelwit van selfversorging bereik moet word. Lemma en King (1987: 55) identifiseer die volgende riglyne:

- wetenskap en tegnologie is nie 'n onafhanklike eindproduk nie, maar sowel 'n produk van die gegewe kultuur as 'n instrument vir die bevordering van die welsyn van die mense binne daardie kultuur. Wetenskap is daarom nie altyd universeel nie; ook is dit nie absoluut neutraal nie. Dit is nou verbind met die waardesisteem en spesifieke visie van die begunstigdes;
- die aanwending van wetenskap en tegnologie in ontwikkeling moet as hoofdoelwit hê die bereiking van die doelwitte van die samelewing, insluitende basiese behoeftes en aspirasies van begunstigdes met respek vir menslike waardigheid en kulturele identiteit; en
- dit is belangrik om te erken dat ware ontwikkeling slegs geskied wanneer wetenskap geheel en al deel word van die inheemse kultuur. Dus is die endogene ontwikkeling van

wetenskap as 'n integrale deel van nasionale kultuur 'n uiters belangrike behoefte. Hiersonder vind slegs kunsmatige oordrag van wetenskap en tegnologie plaas met geen blywende effek en hou dit 'n groot risiko in vir sosiokulturele ontwrigting.

Die potensiaal van wetenskap en tegnologie in Afrika is enorm; tog het kontemporêre wetenskap en tegnologie misluk om aan verwagtinge te voldoen. Volgens Pinstrup-Andersen en Hazell (1987: 116) is dit duidelik dat die tegnologiese struikelblokke in die uitbreiding van voedselproduksie van klein en groot boere in ontwikkelende lande oorkom kan word. Tegnologie se volle potensiaal vir die bereiking van groei sowel as gelykheid sal slegs gerealiseer word as dit ten volle geïntegreer word met 'n land se algehele ontwikkelingstrategie en saamgaan met toepaslike openbare beleid en institusionele veranderinge (Pinstrup-Andersen & Hazell 1987: 116). Die hoofboodskap, wat kom vanuit studies oor die rol van vroue in tegnologiese verandering in die landbousektor, is dat genderspesifikasie in arbeidsaktiwiteite en produksie- en verbruiksbesluite, en die algemene vlak van welvaart van die landelike armes, belangrike kwessies is wat eksplisiet aandag moet kry in tegnologie-ontwerp en -verspreiding, sowel as in verwante beleid en institusionele veranderinge. Die ignorering van hierdie genderspesifikasies kan lei tot ontoepaslike tegnologie en beleid (Pinstrup-Andersen & Hazell 1987: 116). Om landelike armoede verder te verlaag moet beleidsmaatreëls en institusionele veranderinge fokus op die ongelyke verspreiding van die eienaarskap van produksiebronne, ongelyke magstrukture, swak opleiding en onderwys, differensiële toegang tot faktor- en produktemarkte, en die gebrek aan toegang tot gesondheidsfasiliteite (Pinstrup-Andersen & Hazell 1987: 116-117). Sodanige maatreëls kan grondhervorming, ontwikkeling van infrastruktuur en besproeiingsfasiliteite, verbeterde bemarkingsfasiliteite, toegang tot krediet aan die armes, uitbreiding van gesondheidsfasiliteite vir die armes, en 'n reeks ander regeringsintervensies insluit om die sosio-ekonomiese omgewing te verander en menslike bronne te versterk.

Bykomend tot daardie intervensies wat gemik is op selfhandhawing en die langtermynverlaging van landelike armoede, word inkomste-oordrag, soos voedsel- en kredietsubsidies, aan die armes benodig om armoede en wanvoeding op die korttermyn uit te skakel. Dit beteken nie dat tegnologiese verandering moet wag tot sodanige beleid en institusionele veranderinge in plek is nie. Tegnologiese verandering is nodig om 'n ekonomiese surplus te genereer wat saam met

toepaslike beleid en institusionele veranderinge sal bydra tot groei en armoede-uitwissing. Tegnologiese verandering opsigself kan egter nie ernstige ongelykhede oplos nie. Die interaksie tussen tegnologiese verandering en regeringsbeleid is kompleks, en addisionele navorsing op hierdie gebied word benodig om effektiewe beleidsontwerp in die nastrewe van groei- en gelykheidsdoelwitte te fasiliteer (Pinstrup-Andersen & Hazell 1987: 117).

In 1974 het Henry Kissinger, destydse Staatsekretaris van die VSA, (Kutzner 1991: 11) die volgende gesê in sy toespraak aan die "World Food Conference":

> The profound promise of our era is that for the first time we may have the technical capacity to free mankind from the scourge of hunger. Therefore, today we must proclaim a bold objective - that within a decade no child will go to bed hungry, no family will fear for its next day's bread, and that no human being's future and capacities will be stunned by malnutrition.

Afrika is ryk aan tradisionele tegnologie en kundigheid. Sommige van hierdie tegnologie kan aangewend word ten opsigte van onmiddellike probleme, en ander kan gekombineer word met nuwe tegnologie om landbouproduksie te verhoog en 'n verhoging in lewenstandaard te versnel (Lemma 1989b: 33). Nuwe tegnologie moet egter arbeidsintensief wees en min opleiding vereis. Die meerderheid tegnologie was oor die algemeen te duur en ontoeganklik. Lemma (1989a: 71-73) maak die volgende aanbevelings ten opsigte van die integrasie van tradisionele en nuwe tegnologie vir ontwikkeling:

- kriteria vir die aanvaarding van nuwe tegnologie moet verder strek as die norme van ekonomiese lewensvatbaarheid, inkomstegenerering en werksverskaffing. Dit moet beginsels van sosiale gelykheid insluit. Tegnologiese innovasies moet ekonomiese groei versnel deur die modernisasie van die landbou-, industriële en dienstesektore van die ekonomie;
- opleidingsprogramme moet huishoudelike besluitnemingsprosesse, werkverdeling, gemeenskapsleierskap en persoonlike kommunikasiepatrone en -prosesse erken;
- nuwe tegnologie moet vroue erken as gelyke vennote in ontwikkeling en aan hul geleenthede voorsien;
- ongeskoolde of tradisionele landelike bevolkings moet gesien word as potensiële innoveerders eerder as passiewe ontvangers van nuwe tegnologie. Toepaslike sosiale, politieke en/of kulturele meganismes moet ontwikkel word om landelike mense se deelname moontlik te maak. Sonder 'n kombinasie van professionele vaardigheid, politieke wil en mense se deelname sal doelwitte nie bereik word nie;

- ondersteuningsmeganismes, soos krediet, bemarking en versekering, moet gevestig word om aanname van nuwe tegnologie te fasiliteer. Hierdie meganismes moet egter persoonlike en sosiale waardes en norme reflekteer;
- doelwitte van nuwe tegnologie moet duidelik uitgespel word. Die regering se rol moet behoorlik gedefinieer word om nie die inisiatief van die deelnemers aan die integrasie van ou en nuwe tegnologie te ontmoedig nie; en
- menslike hulpbronontwikkeling deur middel van normale opvoedkundige kanale, sowel as deur tegniese geletterdheid, moet die hoogste prioriteit geniet op die nasionale agenda vir tegnologiese transformasie.

4.4 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is daar gekyk na die verband tussen voedselsekuriteit en die ekologiese omgewing. Dit blyk duidelik dat omgewingsagteruitgang en die vernietiging van natuurlike hulpbronne 'n bedreiging inhou vir huishoudelike voedselsekuriteit, en dat ekologiese wanbestuur permanente skade aanrig deurdat dit die drakapasiteit en produktiwiteit van die grond verminder en gevolglik huishoudings se voedselsekuriteit bedreig. Daar kan 'n duidelike lyn getrek word tussen bevolkingsgetalle, die omgewing en hongersnood. Honger bestaan ten spyte van globale verhogings in ekonomiese groeikoerse en 'n volgehoue verhoging in wêreldvoedselproduksie sedert 1960. Aangesien honger nie primêr veroorsaak word deur onvoldoende voedselproduksie nie, lê die oplossing tot honger nie opgesluit in bloot die verhoging van voedselproduksie nie. Daar moet gefokus word op mense en op die faktore wat hul armoede veroorsaak. Die omgewing en bestaande natuurlike hulpbronne is 'n gegewe wat nie deur die mens uitgebrei en meer gemaak kan word nie. Die kombinasie van hoë bevolkingsgroei en armoede lei tot omgewingskrisisse en gevolglik word die uitwissing van landelike armoede gestel as 'n direkte meganisme om omgewingsvriendelike volhoubaarheidsontwikkeling te verseker (vergelyk afdeling 1.7). Dit is noodsaaklik dat regerings ontwikkelingsprogramme implementeer wat die ekonomiese posisie van die armes sal verbeter en hul in staat stel om in hul basiese behoeftes te voorsien sonder om die natuurlike hulpbronbasis te vernietig.

Die rol wat tegnologie, wetenskap en navorsing speel in die daarstelling van huishoudelike

voedselsekuriteit blyk duidelik uit die mislukkings en probleme wat op hierdie gebied ervaar word. Die tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing konstitueer 'n ernstige komponent in Afrika se hongersnoodproblematiek. Daar is 'n politieke en kulturele dimensie van afhanklikheid van buitelandse modelle wat ontstaan het uit die koloniale era en wat 'n belangrike bydraende faktor is in die daling van lewenstandaard en skepping van hongersnood (Lemma 1989b: 26). Die tegnologiese en wetenskaplike kapasiteit om voedselsekuriteit vir sy mense te waarborg is 'n fundamentele kriterium vir die beoordeling van 'n land se vlak van ontwikkeling. Dit blyk duidelik dat Afrikalande ver tekort skiet op die gebied van navorsing, wetenskap en tegnologie, en dat inheemse kapasiteit en kennis ontwikkel en aangemoedig moet word as hierdie lande enigsins 'n bydrae wil maak tot die bereiking van hul mense se voedselsekuriteit. Afrika se fundamentele landelike samelewings waarin 50 tot 80 persent van die bevolking hul lewe maak uit boerdery en verwante aktiwiteite, is in beginsel goed geskik vir die toepassing van 'n strategie om voedselsekuriteit te bereik deur plaaslike voedselproduksie en inheemse tegnologie, omdat groot getalle mense alreeds gemobiliseer is om voedsel te produseer (Malaska & Psychas 1989: 49).

Afrikalande se enigste hoop vir die bereiking van voedselsekuriteit is om inwaarts te kyk, om die onontginne potensiaal van hulle landelike gebiede en mense te erken, en te werk vir selfvoorsiening in voedsel gebaseer op plaaslike landbouproduksie en die ontwikkeling van toepaslike tegnologie, navorsing en wetenskaplike innovasie. Afrika moet bewus word van die tegnologiese geleenthede wat bestaan en voordeel daaruit trek. As Afrikalande volgehoue ontwikkeling en selfwaarde van inwoners wil bevorder, moet bestaande ontwikkelingspatrone, insluitende wetenskaplike en tegnologiese kapasiteitsboupogings, drasties verander word. Pogings in kapasiteitsbou moet beleggings in tegnologiese opleidingsprogramme insluit wat wetenskaplike en tegnologiese mannekrag verbind tot praktiese produksiesektore. Prioriteit moet gegee word aan die nodige infrastruktuur en aansporingsmaatreëls om kundiges in staat te stel om 'n bydrae te lewer (Lemma & King 1989: 68).

In die volgende twee hoofstukke word daar gefokus op Suid-Afrika. In Hoofstuk 5 word daar gekyk na die voorkoms van honger, wanvoeding en armoede. Daarna word daar ondersoek ingestel na die rol, aard en funksie van die Suid-Afrikaanse landbousektor in die bereiking van voedselsekuriteit. Laastens word 'n studie gemaak van die faktore binne die nasionale konteks wat

voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed en word ondersoek ingestel na die ontwikkeling- en regeringsbeleid van die Suid-Afrikaanse regering wat die voedselsekuriteit van die Suid-Afrikaanse samelewing bepaal. Spesifieke klem word geplaas op landbou- en voedselbeleid, asook die produksie, verbruik en handel van voedsel. In Hoofstuk 6 sal die bespreking oor die nasionale konteks voortgesit word en word daar ondersoek ingestel na die ekologiese omgewing en tegnologie, navorsing, opleiding en voorligtingsdienste.

4.5 ENDNOTAS

1. Chambers (1997) verwys na "CDR agriculture" as landbou wat kompleks en divers is, en blootgestel is aan risiko's, in kontras met industriële landbou en landbou van die Groen Revolusie wat relatief eenvoudig, divers en risikovry is.

HOOFSTUK 5

NASIONALE KONTEKS VAN VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA: ONTWIKKELING- EN REGERINGSBELEID

5.1 INLEIDING

Uit die bespreking oor die nasionale konteks van Afrikalande in Hoofstukke 3 en 4, blyk dit dat regerings bykans in alle sfere van die interne makro-omgewing 'n invloed uitoefen op die voedselsekuriteit van mense in die sin dat regeringsbeleid ten opsigte van landbou; produksie, verbruik en handel; ekologiese omgewing; tegnologie, wetenskap en navorsing 'n direkte effek het op die voedingstatus van 'n land se inwoners. In hierdie hoofstuk sal daar eerstens 'n oorsig gegee word van die situasie van honger, wanvoeding en armoede in Suid-Afrika waarna daar tweedens gefokus word op die nasionale konteks van voedselsekuriteit in Suid-Afrika. Daar sal spesifiek ondersoek ingestel word na ontwikkeling- en regeringsbeleid van die Suid-Afrikaanse regering wat die voedselsekuriteit van die Suid-Afrikaanse samelewing bepaal. Spesifieke klem word geplaas op landbou- en voedselbeleid, asook die produksie, verbruik en handel van voedsel. In Hoofstuk 6 sal die bespreking oor die nasionale konteks voortgesit word en word daar ondersoek ingestel na die ekologiese omgewing en tegnologie, navorsing, opleiding en voorligtingsdienste as faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit beïnvloed.

5.2 HONGER, WANVOEDING EN ARMOEDE IN SUID-AFRIKA

Studies toon dat ongeveer 50 persent (19 miljoen) van die Suid-Afrikaanse bevolking onder die armoedelyn[1] leef (vergelyk ook endnota 4 in Hoofstuk 1) (De Villiers 1994: 60; Mekuria & Moletsane 1996: 309; South Africa 1997: 11; South Africa 1998b: 4; Van Zyl 1994: 159). Volgens die "Poverty and Inequality Report" (PIR)[2] (South Africa 1998b: 3) is armoede nie 'n statiese toestand nie: individue, huishoudings en gemeenskappe kan kwesbaar wees vir armoede as 'n gevolg van skokke en krisisse (gebeure waaroor hul geen beheer het nie en wat hul

voedselsekuriteit en lewensbestaan bedreig) en langtermynaspekte (soos rasse- en genderdiskriminasie, omgewingsagteruitgang en makro-ekonomiese faktore). Kwesbaarheid vir armoede word daarom gekenmerk deur die onvermoë om toepaslike oorlewing- en bestuurstrategieë te ontwikkel in krisistye en behels dikwels sosiale uitsluiting in terme van 'n ekonomiese dimensie (uitsluiting van arbeidsmark en inkomstegeleenthede) of sosiale dimensie (uitsluiting van besluitnemingsprosesse en sosiale dienste) (South Africa 1998b: 3). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 60) is daar 'n behoefte aan geïntegreerde strukture om beleidsformulering en -implementering, wat verband hou met die verlaging van armoede en ongelykheid, te koördineer. Die PIR (South Africa 1998b: 60) beveel gevolglik aan dat daar eerstens oorweging gegee word aan die vestiging van 'n inter-ministeriële komitee oor armoede en ongelykheid as 'n staande komitee op ministeriële vlak; en tweedens, dat die rol van NROs, om die regering te help om die kwesbaarste groepe mense te bereik, ondersoek word en dat hul moet optree, waar moontlik, as een afleweringsisteem in die regering se strategie vir die verlaging van armoede en ongelykheid.

Armoede is veral prominent onder die bruinmense woonagtig in landelike gebiede en die swart bevolkingsgroep: 33 persent stedelike swartes, 54 persent swartes woonagtig in stedelike gebiede van die voormalige tuislande, 58 persent landelike bruinmense, 72 persent landelike swartes in *blanke* gebiede en 84 persent van swartes in landelike gebiede van die voormalige tuislande leef onder die armoedelyn (Kirsten & Van Zyl 1996: 208; Mekuria & Moletsane 1996: 309; Van Zyl 1994: 159). Dit impliseer dat 47 persent van swartmense onder die armoedelyn leef (Kirsten & Van Zyl 1996: 208). Die nuutste syfers (South Africa 1998b: 5) toon dat 61 persent van swartes en 38 persent van kleurlinge onder die armoedelyn leef in vergelyking met vyf persent Indiërs en een persent blankes. Weens regeringsbeleid is die meerderheid van die landelike swart bevolking gekonsentreer in die voormalige tuislande waar oorbevolking en gevolglike gronddegradasie lei tot ruimtelike ongelykhede en geografiese konsentrasie van armoede (SARIPS 1998: 20). Die landelike gebiede lei onder die erflating van ontoepaslike produksie- en investeringsbesluite deur die regering, en ekonomiese en sosiale besluite deur landelike huishoudings word steeds gekondisioneer deur hul ongelyke en verwronge toegang tot markte, dienste en geleenthede wat deur apartheidwetgewing veroorsaak is (South Africa 1998b: 37). Die hoë koste verbonde aan die lewering van dienste aan landelike gemeenskappe met beperkte ekonomiese potensiaal

veroorsaak spanning tussen die doelwitte van fiskale dissipline en doelwitte om armoede en ongelykheid te verlaag (South Africa 1998b: 38). Onder apartheidswetgewing is die armes gedwing tot die marginale gebiede van die samelewing, maar weens die beëindiging van diskriminerende maatreëls en gevolglike verstedeliking is meer as die helfte (55 persent) van die bevolking tans woonagtig in stedelike gebiede waarvan 24.4 persent van huishoudings in armoede leef (South Africa 1998b: 37). Hoewel armoede nie primêr 'n landelike kwessie is nie, is die risiko in landelike gebiede groter om te verarm en arm te bly (South Africa 1998b: 38).

Volgens Louw en Van Zyl (1991: 137) is armoede die hoofoorsaak van voedselonsekerheid onder die Suid-Afrikaanse bevolking en het dit 'n sterk rasdimensie. Soos reeds gesien het armoede in Suid-Afrika 'n sterk landelike dimensie: ongeveer 72 persent van Suid-Afrika se armes is woonagtig in landelike gebiede (South Africa 1998b 1998: 4). Die aanname dat bestaansboere in landelike gebiede genoeg voedsel vir eie verbruik produseer is 'n mite - die meeste huishoudings in landelike gebiede is netto verbruikers van voedsel al is baie van hulle betrokke by die kweek van voedselgewasse (Golino, Hobson & Vink 1996: 500; Louw & Van Zyl 1991: 137; Van Rooyen & Van Zyl 1998: 104). Volgens die ANC (1993a: 6) se beleidsamevatting oor voedselsekuriteit is daar min getuienis wat impliseer dat groot getalle van die landelike bevolking die begeerte het om voedsel vir eie gebruik te produseer as alternatiewe kontantgewasverbouing of ander inkomstegenererende geleenthede bestaan[3]. Bernstein (1994: 17) stel dit soos volg:

> Further, while rural people are hardly likely to aspire to the means of food self-provisioning as an exclusive source of livelihood, the availability (or otherwise) of alternatives is what is at issue, and a (significant) capacity in food self-provisioning - in combination with other sources of income - may be prized by many, not least women farmers.

Die armes se beperkte toegang tot grond en water belemmer verhoogde produktiwiteit (vergelyk afdeling 6.2). Slegs ongeveer 28 persent van die landelike armes het toegang tot grond vir gewasproduksie. Meer as 80 persent van grond is in kommunale besit en van swak gehalte (RDP 1995: 19). Slegs 15 tot 24 persent van hierdie huishoudings voorsien in eie voedselbehoeftes (Golino et al 1996: 500). Pensioene, salarisse en lone is gewoonlik die dominante bronne van inkomste in landelike gebiede. Hoewel pensioene aan individue toegeken word, word dit aangewend vir verbruik deur die hele huishouding en betaal dit vir onder andere voedsel, verbruikersitems, opvoeding en medikasie. Gereelde pensioeninkomste en die geassosieerde

toegang tot bronne van krediet wat dit bring, beklemtoon die belangrikheid daarvan. Dit versterk die siening dat inkomste vanuit die nie-landbousektor net so 'n belangrike faktor is vir voedselsekuriteit as die landbousektor (Golino et al 1996: 500 & 501). Ouderdomspensioene maak 23 persent uit van die inkomste van arm huishoudings en het volgens die PIR 'n betekenisvolle potensiaal om armoede te verlig (South Africa 1998b: 13). 'n Verhoging in voedselpryse sal dus nie noodwendig bydra tot hoër inkomste nie en sal eerder die meerderheid van landelike huishoudings se voedselsekuriteit negatief beïnvloed (vergelyk afdelings 3.3.4.1 & 5.5.3.1) (Golino et al 1996: 500).

Armoede in Suid-Afrika het ook 'n sterk geslag- en ouderdomsdimensie (RDP 1995: 4; Sadie & Loots 1998: 94). Huishoudings met vroue as hoofde het 'n 60 persent armoedesyfer in vergelyking met die 31 persent van huishoudings met mans as hoofde (South Africa 1998b: 5). Drie uit elke vyf kinders leef in arm huishoudings (South Africa 1998b: 5). Die hoë armoedevoorkoms onder vroue kan verduidelik word deur hul nadelige posisie in die Suid-Afrikaanse arbeidsmag in terme van beide inkomsteverdienste en werksgeleenthede. Vroue verdien slegs 38 persent van die inkomste wat deur mans verdien word. Die deelname van mans aan die arbeidsmag is 72 persent teenoor vroue se gemiddelde deelname van 45 persent. Die werkloosheidsyfer vir ekonomies aktiewe vroue is 38 persent in vergelyking met die werkloosheidsyfer van 23 persent onder ekonomies aktiewe mans (Sadie & Loots 1998: 94 & 95). Daar is ook 'n baie sterk korrelasie tussen die vlak van onderwys en lewenstandaard. Die armoedesyfer onder mense met geen onderwys is 69 persent in vergelyking met 54 persent onder mense met primêre onderwys, 24 persent onder mense met sekondêre onderwys en drie persent onder diegene met tersiêre opleiding (South Africa 1998b: 5). Die apartheidsera het 'n erflating van armoede en ongelykheid agtergelaat. Die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP) fokus ook op die posisie van vroue wat, ten spyte van die rykdom van die land, nie voordeel getrek het uit die land se hulpbronne en ekonomiese vooruitgang nie. 'n Spesifieke probleem is die ongelykheid tussen mans en vrouens se toegang tot werksgeleenthede, dienste en ekonomiese bronne, sowel as onderwys, opleiding en gesondheid (RDP 1995: 4). Volgens die HOP (RDP 1995: 4) lê die grootste probleem egter by die bekostigbaarheid van voedsel. Hoë werkloosheid lei tot ernstige inkomstetekorte en het tot gevolg dat 'n groot deel van die bevolking nie die nodige voedsel kan aankoop nie ten spyte van voedselbeskikbaarheid (vergelyk afdelings 2.5.2.1 & 5.3).

Daar is toenemende empiriese en beleidsondersteuning ten gunste van twee fundamentele aannames oor die verband tussen voedselbeskikbaarheid, armoede en die toegang tot voedsel (Van Zyl 1994: 158). Hierdie twee aannames kan beskryf word as die twee kante van die hongergelykstelling oftewel voedselgelykstelling, naamlik aanbod van en aanvraag na voedsel. Die eerste aanname is dat verhoogde voedselproduksie en die stoor en handel van voedsel voedselbeskikbaarheid kan waarborg, maar dat dit nie outomaties verseker dat alle mense genoeg het om te eet nie. Die tweede aanname is dat spesiale pogings noodsaaklik is om toegang tot en aanspraak op voedsel te verhoog omdat armoede 'n sentrale oorsaak van honger en wanvoeding is[4] (Van Zyl 1994: 158). Aanspraakmislukkings word gemanifesteer in diegene wat voedselonsekerheid het of diegene wat toegang tot bronne en werksgeleenthede verloor of nooit gehad het nie. Sen se konsepsie van ontwikkeling stel die beskerming (of herstel) van die aansprake van die mees kwesbare groepe voor as 'n onmiddellike versagtende maatreël, en die bevordering van voldoende en veilige aansprake aan almal as die strategiese doelwit[5] (Bernstein 1994: 5). Sen se verduideliking van voedselonsekerheid in terme van aansprake is direk van toepassing op Suid-Afrika. Die ekstreme ongelykhede in die verspreiding van besittings en aansprake, wat gegenereer is deur 'n lang geskiedenis van blanke dominansie, het aanleiding gegee tot hoë voedselonsekerheid by die meerderheid inwoners. Enersyds is Suid-Afrika feitlik selfvoorsienend in die produksie van hoofvoedselgewasse en andersyds leef sowat 53 persent van die swart bevolking onder die armoedelyn, en is hulle blootgestel aan kroniese voedselonsekerheid met die gebrek aan vermoë en aansprake om genoeg voedsel te koop of self te produseer (Bernstein 1994: 5).

Die PIR (South Africa 1998b: 22) sluit hierby aan en wys daarop dat die onderliggende oorsake van wanvoeding in Suid-Afrika verband hou met 'n gebrek aan toegang tot en beheer oor menslike, ekonomiese en organisatoriese bronne; met ander woorde armoede wat mense se aansprake beperk. Wat betref aansprake en verbruik beveel die ANC se beleidsamevatting aan dat prysstabilisasie, gerigte inkomste-oordragte en voedselsubsidies daar gestel moet word, asook die handhawing en verhoging van die werklike waarde van pensioene (Bernstein 1994: 15). Volgens Bernstein (1994: 15) kan openbare werksprogramme aansprake op voedsel verhoog en dit beskerm en bevorder; en as dit goed beplan word kan dit dien as 'n belangrike stimulant vir verdere arbeidskepping en algemene ekonomiese groei. Volgens die PIR (South Africa 1998b:

22) kan wanvoeding slegs gestuit word as die onmiddellike, onderliggende en basiese oorsake daarvan aangespreek word en dit impliseer kort-, medium- en langtermynaksies op verskeie vlakke. Ekonomiese ontwikkelingstrategieë en toepaslike sosiale uitgawes deur die regering en wedersydse ondersteunende strategieë is belangrik om volhoubare verbetering in voedingstatus te bereik (South Africa 1998b: 23). Die PIR (South Africa 1998b: 17 & 56) is van mening dat openbare werksprogramme 'n belangrike komponent uitmaak van 'n strategie vir armoede-uitwissing omdat hul, afgesien van hul direkte impak op armoede deur werkskepping en infrastruktuurvoorsiening, 'n wyer bydrae maak deur vaardigheidsopleiding en voorsiening van inligting. Die PIR (South Africa 1998b: 56) beveel aan dat

- gemeenskapsgebaseerde openbare werksprogramme 'n belangrike element moet uitmaak van die strategie vir die uitwissing van armoede op die korttermyn;
- alle regeringsdepartemente aangemoedig word om arbeidsgebaseerde programme te implementeer om sodoende plaaslike werkskepping te voorsien; en
- groter koördinering plaasvind tussen die verskillende sfere van regering ten einde 'n omvattende program van werkskepping te implementeer deur openbare werksprogramme.

Die Komitee vir die Ontwikkeling van 'n Voedsel- en Voedingstrategie vir Suidelike Afrika (KOVVSA) (1990) het inkomste en die voedingstatus van kinders, swanger en borsvoedende moeders as die twee normes aanvaar om diegene te identifiseer wat voedingstekorte ervaar. In 1989 was daar ongeveer 16.4 miljoen mense in Suid-Afrika (45 persent van die totale bevolking) met 'n inkomste laer as die minimum bestaansvlak[6] waarvan 93 persent swart was en ongeveer 80 persent woonagtig in landelike gebiede (Joubert 1993: 456; Kirsten & Van Zyl 1996: 207-208; Van Rooyen 1996a: 21; Van Rooyen, Ngqangweni & Frost 1996: 302; Van Zyl 1992a: 37). As daar na voedingstatus gekyk word was daar 2.3 miljoen mense (kinders onder 12 jaar en swanger en borsvoedende moeders) in 1989 wat aan wanvoeding gely het waarvan 87 persent swart was (Van Rooyen 1996a: 21-22). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 38) is 50 persent van landelike mense arm in terme van die inkomste-armoedelyn en twee derdes in terme van kalorie-inname. Meer as 70 persent van landelike swart huishoudings leef in omstandighede wat onaanvaarbaar is in terme van toegang tot skuiling, water, energie en sanitasie, en landelike vroue spesifiek is 'n uiters kwesbare groep (South Africa 1998b: 38). Verskeie studies beveel egter aan dat antropometriese kriteria[7], eerder as inkomstekriteria, gebruik moet word om diegene wat

voedingstekorte het te identifiseer (Kelly 1992: 443; Kirsten & Van Zyl 1996: 208; Van Zyl & Kirsten 1992: 175).

Met 'n verwagte bevolkingsgroeikoers van ongeveer 2.1 persent en in die lig van die relatief stabiele inkomste-elastisiteit in die aanvraag na voedsel (0.6 in Suidelike Afrika sedert 1960), en gegewe dat voldoende inkomstegenererende werksgeleenthede geskep kan word om werklike inkomstegroei moontlik te maak, kan 'n konsekwente verhoging in die aanvraag na voedsel verwag word (Van Rooyen 1996a: 22; Van Rooyen et al 1996: 302 & 304). Volgens Van Rooyen (1996a: 22) kan daar verwag word dat die aanvraag na voedsel jaarliks sal styg met tussen 2.1 en 3.3 persent. Die veranderinge in bevolkingsgroei, toenemende verstedeliking en veranderinge in per capita inkomste sal 'n ongelykmatige uitbreiding en strukturele veranderinge in die binnelandse aanvraag na landbouprodukte en voedsel tot gevolg hê (Van Rooyen et al 1996: 302). Volgens Van Rooyen et al (1996: 304) is 'n voedselproduksiebeleid, invoerbeleid, voedselverspreiding- en voedselverbruiksbeleid noodsaaklik in die lig van hoë bevolkingsgroeikoerse. Gegewe Suid-Afrika se ongelyke verspreiding van infrastruktuur sal dit aangevul moet word met infrastrukturele ontwikkeling. Die toenemende getal stedelike huishoudings vereis ook 'n heroorweging van prysbeleid en voedselverspreidingsgeleenthede. Volgens Van Zyl en Kirsten (1992: 170) is spesifieke kwessies wat aangespreek moet word bemarking, prysgrense en die beskikbaarheid van basiese voedselsoorte. Aandag moet ook gegee word aan die voedselprysdilemma wat in aanmerking geneem moet word in landbouprysbeleid. Laastens is dit belangrik om daarop te let dat voedselsekuriteit afhang van ekonomiese ontwikkeling en grootskaalse regeringsverbintenis wat nie bereikbaar is met 'n paar korttermynintervensies nie (Van Zyl & Kirsten 1992: 170). In die SADC-streek het per capita voedselproduksie gedaal met bykans 2 persent per jaar oor die laaste dekade en 'n half. Suid-Afrika word beskou as die graanskuur van die Suidelike Afrikastreek en daar word verwag dat Suid-Afrika substansieel sal bydra tot voedselsekuriteit in die streek[8].

5.3 VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA

Soos reeds gesien in afdeling 2.4 word voedselsekuriteit gedefinieer as toegang van alle mense tot voldoende voedsel om 'n aktiewe, gesonde lewe te handhaaf. Voedselsekuriteit impliseer dat

'n land of streek se voedselsisteem die vermoë het om die totale bevolking te voorsien van toegang tot tydige, betroubare, voedsame en voldoende voedselvoorrade (Meyer, Fényes & Louw 1998: 248; Van Rooyen et al 1996: 301; Van Zyl 1994: 158; Van Zyl & Coetzee 1990: 106). Dit impliseer dat beide 'n voldoende globale voorraad en toegang tot hierdie voedselvoorraad gehandhaaf word - gewoonlik deur die skepping van effektiewe aanvraagmeganismes via inkomstegroei of oordragte (Van Zyl 1994: 158). Voedselsekuriteit word daarom beïnvloed deur beide mikro- en makrofaktore wat strek vanaf die tegnologie en ondersteuningsdienste beskikbaar aan kleinboere en handelaars tot monetêre, fiskale en handelsbeleid wat die algehele groeikoers en verspreiding van inkomste bepaal (Van Zyl 1994: 158-159; Van Zyl & Kirsten 1992: 171). In die ontwikkeling van 'n voedsel- en voedingstrategie is dit nie slegs belangrik dat 'n voldoende voedselvoorraad beskikbaar is nie, maar ook dat mense te alle tye geredelike toegang het tot genoeg voedsel. Voldoende voedselvoorrade en toegang tot voedsel gaan dus hand aan hand. Dit impliseer aan die een kant dat landbou en die voedselprosesseringsindustrie optimaal moet produseer op die langtermyn. Aan die ander kant moet die bevolking in staat wees om voldoende voedsel van die regte kwaliteit en voedingswaarde te bekom om 'n lewensbestaan te handhaaf (Van Zyl & Kirsten 1992: 171).

Die Wêreldbank se definisie van voedselsekuriteit, naamlik dat alle lede van die samelewing te alle tye toegang het tot voldoende voedsel om 'n aktiewe gesonde lewe te lei, fokus op twee sleutelkomponente van voedselsekuriteit: voedselbeskikbaarheid en toegang tot voedsel. Dit is belangrik dat voedselsekuriteit nie gedefinieer word as sinoniem met voedselselfvoorsiening nie (Rukuni & Eicher 1987: 19). Die Witskrif op Landbou van 1995[9] beklemtoon dat huishoudelike voedselsekuriteit en nasionale voedselsekuriteit ewe belangrik is en vanuit 'n multidimensionele uitgangspunt hanteer moet word (South Africa 1995b: 25). Die Witskrif (South Africa 1995b: 25) beskryf nasionale voedselsekuriteit as die beskikbaarheid van 'n konstante voorraad van voldoende, veilige en voedsame voedsel aan die hele bevolking wat verkry word deur produksie, invoere of oorskotvoorrade. Dit stem dus ooreen met die Wêreldbank se definisie van voedselsekuriteit soos vroeër bespreek. Op nasionale vlak sal voedselsekuriteit bevorder word deur die ontwikkeling van Suid-Afrika se landboupotensiaal binne die beperkinge van vergelykende en kompeterende voordele en van ander bronne wat vereis word vir volhoubare landbou-ontwikkeling. Hoewel die Witskrif erkenning gee aan die waardevolle bydrae van

grootskaalse kommersiële plase tot nasionale voedselsekuriteit en dat die beleidsomgewing hierdie sektor moet ondersteun, word daarop gewys dat kleinskaalse boerdery van toenemende belang is vir die verhoging van nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit (South Africa 1995b: 25). Alhoewel landbouproduksie tans 'n klein bydrae maak tot huishoudelike inkomste wys die PIR (South Africa 1998b: 44) daarop dat meer as een derde van landelike huishoudings in landbouproduksie betrokke is. Dit maak landbou die derde belangrikste bron vir lewensbestaan naas inkomste en lone wat verkry word uit laaggeskoolde werksgeleenthede.

Volgens De Villiers (1994: 60) toon statistieke dat Suid-Afrika genoeg voedsel produseer om in al die inwoners se voedselbehoeftes te voorsien. Suid-Afrika het daarin geslaag om ten spyte van beperkte natuurlike hulpbronne, waterbronne en droogtes 'n hoë mate van selfvoorsiening te handhaaf. Die selfvoorsienendheidsindeks (SVI) toon dat die land gedurende die tagtigerjare surplusse geproduseer het in die basiese voedselsoorte en selfversorgend is ten opsigte van die belangrikste graansoorte[10]. Statistieke van produksie en verbruik van voedselkommoditeite vir die periode 1980 tot 1990 toon dat totale produksie globale verbruik oorskry het. Suid-Afrika word dus beskou as 'n surplusvoedselproduserende land, en daar word algemeen aanvaar dat die Suid-Afrikaanse landbousektor voldoende voedsel produseer vir die totale bevolking en in die voedselbehoeftes van toenemende bevolkingsgetalle kan voorsien op medium- en langtermyn (Joubert 1993: 456; Mekuria & Moletsane 1996: 309; Van Rooyen 1996b: 28; Van Rooyen & Van Zyl 1998: 104). Verskeie skrywers (Meyer et al 1998: 249; Van Zyl 1992a: 36; Van Zyl & Kirsten 1992: 174) wys egter daarop dat die feit dat algehele voedselproduksie tred gehou het met die bevolkingsgetalle egter nie veel sê oor die voedingstatus van die bevolking nie. Ten spyte van die feit dat 'n oorskot aan landbouprodukte te midde van droogtes geproduseer is, is daar 'n groot proporsie van die totale bevolking wat akute probleme van wanvoeding, honger en ondervoeding in die gesig staar (vergelyk afdeling 5.2) (De Villiers 1994: 60; Van Zyl 1992a: 36; Van Zyl 1994: 159). Soos reeds gesien in afdeling 2.4 impliseer nasionale selfvoorsiening in voedsel nie voedselsekuriteit op huishoudelike vlak nie. Ten spyte van selfvoorsiening in voedsel, is die voedselgelykstelling in Suid-Afrika nie gebalanseer nie (Meyer et al 1998: 248; Van Rooyen & Van Zyl 1998: 104). Alhoewel verhoogde voedselproduksie, en daarom 'n beleid van voedselselfvoorsiening, nie outomaties sal verseker dat mense voedselsekuriteit het nie, het die Suid-Afrikaanse regering vir baie jare 'n landboubeleid gevolg wat voedselselfvoorsiening as

hoofdoel gehad het (vergelyk afdeling 5.5.1 vir 'n bespreking van die regering se beleid) (Van Zyl & Kirsten 1992: 171).

Die sentrale vraag wat voortvloei uit die paradoks van voldoende globale voedselvoorrade en wanvoeding is of wanvoeding primêr 'n probleem is van voedselproduksie of van armoede. Soos duidelik blyk uit afdeling 2.5.2.1 is daar oortuigende argumente ten gunste van die standpunt dat 'n gebrek aan koopkrag of armoede (of dit wat Sen na verwys as 'n gebrek aan voedselaansprake) die hoofrede is vir wanvoeding (Rukuni & Eicher 1987: 11 & 12). Volgens Rukuni en Eicher (1987: 12) is die sentrale boodskap wat hieruit voortvloei dat voedselsekuriteit verhoog kan word deur die verhoging van ware inkomste van arm huishoudings wat hul in staat sal stel om meer voedsel te kan koop aangesien armoede die hoofoorsaak van wanvoeding is. Joubert (1993: 455) sluit hierby aan en is van mening dat 'n evaluering van voedselsekuriteit die toegang wat huishoudings en individue tot voldoende voedsel het, moet bepaal. Naas die produksie van voldoende voedsel is die verspreiding, beskikbaarheid en toeganklikheid van voedsel essensieel (Joubert 1993: 455). Volgens De Villiers (1994: 60) en Van Rooyen et al (1996: 301) impliseer dit die noodsaaklikheid vir effektiewe beleid ten opsigte van produksie, bemarkingskanale, stoor- en vervoerfasiliteite. Meyer et al (1998: 248-249) en Van Zyl en Kirsten (1992: 171) sluit hierby aan en wys daarop dat die produksie van voedsel daarom net een aspek van voedselvoorsiening is. Volgens Meyer et al (1998: 249) moet die stabiliteit van voorrade verseker word, omdat ernstige fluktuasie in voedselbeskikbaarheid en toegangklikheid (veroorsaak deur faktore soos droogte en vloede, skerp prysstygings of seisoenale werkloosheid) mense kwesbaar maak. Meyer et al (1998: 249) beklemtoon dat dit van uiterste belang is dat voedsel effektief versprei moet word regdeur die land en dat die armste deel van die bevolking die middele het om dit te koop. 'n Belangrike probleem in Suid-Afrika is die gaping tussen produksie en verbruik van voedsel. Suid-Afrika se kwesbaarheid met betrekking tot voedselvoorsiening word beklemtoon deur die feit dat meer as 16 miljoen mense aan wanvoeding lei en in sekere gebiede hongersnood in die gesig staar (Meyer et al 1998: 249).

'n Belangrike element in die bereiking van voedselsekuriteit is toegang van armes tot eie grond (sien afdeling 6.2.1 vir 'n bespreking van bevolkingsgroei en gevolglike druk op grondgebied). Volgens De Villiers (1994: 60) is die eerste stap ter bereiking van voedselsekuriteit om mense

toegang tot hul eie stukkie grond te gee wat opgevolg moet word deur ondersteuningsdienste vir die effektiewe benutting daarvan. Aspekte soos opleiding, voorligtingsdienste, finansiering en bemarkingskanale speel hier 'n belangrike rol. Die Witskrif (South Africa 1995b: 25) lê ook klem op die verspreiding en toeganklikheid van voedsel, en wys daarop dat die fisiese toegang tot voedsel in baie landelike gebiede veel te wense oorlaat weens die gebrek aan infrastruktuur soos paaie, elektrisiteit en markfasiliteite. Regeringsteun aan die kommersialisering van die blanke landbousektor in teenstelling met gebrekkige en oneffektiewe ondersteuningsprogramme aan kleinskaalse boere, het 'n negatiewe effek gehad op die voedselsekuriteit van baie landelike huishoudings selfs al is nasionale voedselsekuriteit bereik. Die Witskrif (South Africa 1995b: 25) beklemtoon verder dat huishoudelike voedselsekuriteit afhang van werksgeleenthede en inkomste en daarom ook die verantwoordelikheid is van ander ekonomiese sektore en staatsdepartemente. Samewerking tussen die relevante departemente en betrokke ekonomiese sektore is dus essensieel (South Africa 1995b: 25).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 25) onthul die skerp kontras tussen nasionale voedselsekuriteit en huishoudelike voedselsekuriteit. Volgens Mekuria en Moletsane (1996: 309) is die kwessie nie of daar huishoudelike voedselonsekerheid is nie, maar om die omvang en verspreiding daarvan te bepaal. Dit is noodsaaklik om te weet wie die mense met voedseltekorte is ten einde relevante beleid te ontwerp om die probleme van hierdie mense aan te spreek. Huishoudings met voedseltekorte kan lede wees van verskillende sosio-ekonomiese en demografiese groepe in verskillende gebiede. Armoede word egter beklemtoon as die gemeenskaplike faktor. In Suid-Afrika neig huishoudings met voedselonsekerheid om groter te wees met 'n hoër getal afhanklikes; voedselonsekerheid is hoër onder die grondloses en kwasi-grondlose huishoudings; vroue se inkomste het 'n belangrike invloed op voedselsekuriteit van huishoudings; en mense met voedselonsekerheid spandeer 'n groot deel van hul inkomste op stapelvoedsel of staan 'n groot deel van hul bronne af aan voedselproduksie vir eie verbruik (Van Zyl 1994: 159). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 51 & 52) is dit noodsaaklik dat armoede en ongelykheid, as erflatings van die apartheidsera, uitgewis word. Die PIR (South Africa 1998b: 52) stel die volgende drie breë kategorieë beleidsmaatreëls voor ter bevordering van die uitwissing van armoede en ongelykheid:

- die bevordering van aktiwiteite wat 'n verhoging van besittings, ruilaansprake, ware

inkomste en sosiale verbruik ten doel het;

- voorkomende maatreëls wat deprivasie verhinder; en
- aktiwiteite, insluitende rampbestuurmaatreëls, wat verligting bring van deprivasie.

Volgens die PIR (South Africa 1998b: 52) kan bogenoemde bydra om die kragte, wat die bose kringloop van armoede versterk, af te breek. Beleide en programme moet daarop gemik wees om die hulpbronbasis van die armste deel van die bevolking te versterk; om menslike ontwikkeling te bevorder deur die welsyn van die mense te verhoog in terme van gesondheid, voeding, onderwys, veiligheid en keuses; en wat volhoubaar is in terme van finansiële, institusionele en menslike kapasiteit sowel as in terme van hul omgewings- en makro-ekonomiese impak (South Africa 1998b: 52). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 52) het die regering nog nie 'n geïntegreerde strategie vir die verlaging van armoede en ongelykheid na vore gebring nie, maar elemente van sodanige strategie word wel gevind in die HOP-dokument en verskeie ander beleidsmaatreëls, strategieë en programme wat deur die regering geïnisieer is. Die PIR (South Africa 1998b: 61) is van mening dat daar geen effektiewe sisteem vir die monitering en evaluering van die impak van regeringsprogramme in Suid-Afrika bestaan nie, en dat enige suksesvolle poging om armoede en ongelykheid te verlaag, die vestiging van sodanige sisteem vereis. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 62) word daar geen eenvormige standaard of instrument gebruik om te bepaal of ontwikkeling wel plaasgevind het op plaaslike en provinsiale vlak nie en wat die impak daarvan is nie; en beveel gevolglik aan dat 'n nasionale koördineringsproses noodsaaklik is om dit aan te spreek. Geen verwysing word gemaak na deelname van gemeenskappe aan enige fase van implementering en ontleding van regeringsprojekte nie. Die PIR (South Africa 1998b: 62) beveel aan dat 'n sentrale moniteringsdiens gevestig word om ondersteuning aan staatsdepartemente en regeringsagentskappe te gee en te verseker dat eenvormigheid met betrekking tot standaarde en definisies gehandhaaf word. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 63) moet indikators ontwikkel word vir die meting van armoede en ongelykheid en dit moet gebaseer wees op 'n deeglike en omvattende omskrywing van armoede en ongelykheid deur die regering.

Die PIR (South Africa 1998b: 63) beskou voedselsekuriteit as 'n uiters responsiewe indikator om groepe mense te identifiseer wat onder die armoedelyn leef, omdat voedselsekuriteit, as indikator

van armoede, meer toepaslik is as inkomste omdat dit fokus op die kapasiteit van die individu om aan die lewe te bly, wanvoeding te vermy en om basiese voedselgewasse te bekom. Voedselsekuriteit dui ook aan wie kwesbaar is in terme van gesondheid, en dit kan dien as 'n vroeë waarskuwingsteken dat sekere groepe of gebiede nie in staat is om in hul minimum voedingsbehoeftes te voorsien nie. Die PIR (South Africa 1998b: 63) is van mening dat die monitering van die voorkoms van armoede in Suid-Afrika voedselsekuriteitstatus moet insluit. Die PIR (South Africa 1998b: 63) beveel aan dat 'n voedselinligtingsbenadering aanvaar moet word wat moniteringsinligting op die korttermyn kan voorsien en ook as vroeë waarskuwingsisteem kan dien. Dit moet die volgende kenmerke hê (South Africa 1998b: 63):

- belang hê by wat mense doen eerder as op watter wyse voedselsisteme abstrakte opvattings oor produksie, verbruik en handel beïnvloed;
- medium- tot langtermyntydsraamwerke wat fokus op hoe mense aanpas by veranderde sosio-ekonomiese en klimatologiese omstandighede;
- beklemtoning van die diversiteit tussen lewensbestaansisteme, seisoene en jare;
- buigsaamheid in die monitering en interpretasie van data; en
- mobiliteit.

Die suksesvolle implementering van 'n vroeë waarskuwingsisteem ten opsigte van voedselsekuriteit vereis buigsaamheid op plaaslike vlak ten einde implementering onder verskillende omstandighede moontlik te maak. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 64) het sodanige sisteem die potensiaal om by te dra tot die opheffing van arm gemeenskappe deurdat dit inligting voorsien wat die realiteite van die armes reflekteer en 'n beplanningsproses fasiliteer. Die sisteem is gebaseer op die erkenning dat voedselsekuriteit 'n sentrale komponent uitmaak van die breër sisteem van huishoudelike oorlewing en bestaan (South Africa 1998b: 64).

5.4 LANDBOU IN SUID-AFRIKA

In die bespreking wat volg word daar spesifiek ondersoek ingestel na die aard en rol van die landbousektor in Suid-Afrika vanweë die sektor se belangrike potensiële bydrae tot landelike ekonomiese ontwikkeling en die bereiking van voedselsekuriteit.

5.4.1 Tweeledige aard van Suid-Afrikaanse landbou

> It has become a platitude to refer to South African agriculture as dualistic, consisting of modern commercial agriculture, mainly practised by white farmers, and subsistence agriculture, which is mainly the province of black farmer families in the former homelands.
>
> (Fényes & Meyer 1998: 71; Groenewald 1998a: 31).

Die kommersiële boerderysektor in Suid-Afrika is in baie opsigte soortgelyk aan die boerderysektor van die ontwikkelde lande wat surplusse produseer en aansienlike hoeveelhede aangekoopte insette gebruik. Die bestaansektor aan die ander kant het baie van die kenmerke van bestaanslandbou wat in die meeste dele van sub-Sahara Afrika toegepas word en deel ook baie van die probleme (Groenewald 1998a: 31). Die landbou-industrie wissel in kompleksiteit vanaf klein huishoudelike voedselproduserende boerderypraktyke, met ongeveer 1.25 miljoen huishoudings wat op 17 persent van die landbougrond 'n bestaan maak, tot die mees moderne tegnologiese gevorderde kommersiële boerderysisteme met ongeveer 60 000 boere wat 86 persent van die landbougrond in Suid-Afrika gebruik (gemiddelde plaasgrootte van blanke boere is 1 101.3 hektaar in vergelyking met 2.3 hektaar van swart boere (Botha & Treurnicht 1997: 37; SARIPS 1998: 72; Van Rooyen, Barnard & Van Zyl 1998: 218-219). Hierdie situasie kan volgens Fényes en Meyer (1998: 71) toegeskryf word aan regeringsintervensies in die markte vir grond, arbeid en kapitaal wat 'n struktuur van aansporingsmaatreëls daar gestel het wat grootskaalse boere ten koste van kleinskaalse boere bevoordeel het. Formele segregasie onder die apartheidsregime[11] het die swart bevolkingsgroep beperk tot onproduktiewe landbougrond bekend as naturellereservate (SARIPS 1998: xvi).

Nkomo (1992: 33) beklemtoon dat hierdie sistematiese vervreemding van die swartes van produktiewe landbougrond hul bestaanslandbou en ekonomiese onafhanklikheid vernietig het. Gebrek aan voldoende landbou-insette en oorbevolking, as gevolg van die gedwonge verskuiwings van miljoene swartes na die tuislande deur apartheidswetgewing, het gelei tot die sistematiese agteruitgang van bestaande onproduktiewe grondgebiede en die bestaanslandbousektor (vergelyk afdeling 6.2). Omdat die reservate nie werksgeleenthede in die landbousektor of enige ander vorm van werkskepping genereer het nie, moes ongeveer 70 persent van die arbeidsmag migreer na *wit* Suid-Afrika vir werksgeleenthede. Die meerderheid van die

bevolking in die tuislande het staat gemaak op 'n betroubare vloei van kontantinkomste vanuit migrasie-arbeid om te oorleef (Nkomo 1992: 34). Beheer oor die swart arbeidsmag se toegang tot stedelike industriële en landbougebiede is versterk deur maatreëls soos instromingsbeheer en werkafbakeningswetgewing. Volgens Nkomo (1992: 38 & 39) het die vestiging van arbeidsreservate vandag 'n ernstige negatiewe impak op hierdie groep van die Suid-Afrikaanse bevolking se voedselsekuriteit. Blanke boere is in 'n bevoorregte posisie, terwyl swart boere in voormalige tuislande nie genoeg voedsel kan kweek om in hul behoeftes te voorsien nie weens lae grondkwaliteit, oorbevolking, gebrek aan landboutoerusting, kennis en vaardighede (Nkomo 1992: 38 & 39). Doelbewuste ontwikkelingsbeleid, wat ontwerp was om 'n arbeidsmag vir blanke kommersiële plase en myne te genereer, het 'n volgehoue krisis in die landbousektor van swart landelike gebiede in Suid-Afrika geskep en sodoende die voedselsekuriteit van die meerderheid landelike inwoners vernietig (SARIPS 1998: 17).

Die totale grondgebied onder kommersiële landbou is omtrent vyf maal meer as die van swart kleinskaalse landbou, en die bruto waarde van produksie van eersgenoemde is ongeveer tien maal hoër as die van laasgenoemde. Daar word beraam dat 20 persent van die blanke boere ongeveer 80 persent van die totale landbou-uitsette produseer. Die aanduiding is dat produksieverskille tussen die twee sektore toeneem met die gevolg dat die swart landelike gebiede toenemend afhanklik raak van eksterne voedselbronne (Van Zyl 1992b: 32; Van Zyl & Kirsten 1992: 171 &172). Die landbousektor in die ontwikkelende swart gebiede funksioneer onder totaal verskillende omstandighede as dié van die kommersiële landbousektor. 'n Belangrike verskil is dat swart boere tot 'n groot mate buite die institusionele ondersteuningstrukture funksioneer, byvoorbeeld met betrekking tot finansiering, bemarking en tegniese voorligtingsdienste (vergelyk afdelings 5.5.3 & 6.3.1). In die ontwikkelende landbousektor word ongeveer 95 persent van die grondgebied aangewend vir landboudoeleindes, en boerdery-aktiwiteite is hoofsaaklik gerig op bestaanslandbou (Van Zyl 1992b: 32; Van Zyl & Kirsten 1992: 172). Die totale gemiddelde inkomste van hierdie families varieer tussen R350 en R460 per maand. Die grootste gedeelte hiervan kom van bronne buite die landelike gemeenskap. Manlike afwesigheid, weens migrasie, plaas 'n swaar las op vroue wat die hoofrol moet speel in die ekonomie waar die samelewing gedomineer word deur huishoudings met vroue as hoofde, bejaardes en kinders. Absolute armoede is wydverspreid onder gemeenskappe in die landelike gebiede en word gereflekteer deur

lae geletterdheidskoerse, swak gesondheidstatus en hoë werkloosheid (Burger & Burger 1997: 21).

Die uitdaging is tweeledig: die ongelykhede van die verlede moet reggestel word, en diegene wat bestaansboerdery beoefen moet óf beter inkomstegeleenthede verkry óf in 'n posisie geplaas word om hul landbou te moderniseer. Verhoogde billikheid en produktiwiteit word benodig binne die minder ontwikkelde landbousektor, terwyl produktiwiteitsgroei in die kommersiële landbou nie belemmer word nie. Mislukking om die momentum van produktiwiteitsgroei ('n groei van bykans drie persent per jaar tussen 1981 en 1991) te handhaaf sal landbou se verlangde rol in die groei en vooruitgang van die land belemmer (sien afdeling 5.4.2 vir landbou se rol in die ekonomie). Die uitdaging is om elke faset van die Suid-Afrikaanse landbousektor te moderniseer. Mosher (Groenewald 1998a: 32 & 33) definieer moderne landbou as een waarin:

- tegnologie en effektiwiteit van die boerderysektor deurlopend verhoog word;
- produksie van kommoditeite op plase deurlopend aangepas word in reaksie op veranderde markaanvraag en produksiekoste;
- die kwaliteit van grond, arbeidsvaardighede, en die vorme en kwaliteit van kapitaalinstrumente voortdurend verhoog word;
- die verhouding waarvolgens grond, arbeid en kapitaal gekombineer word, verander ooreenkomstig die veranderinge in bevolkingsgroeikoerse, werksgeleenthede en plaastegnologie; en
- die landbousektor, wat bedien word deur private en openbare agentskappe, deurlopend aangepas word om nuwe funksies te verrig.

5.4.2 Landbou se rol in die ekonomie

Suid-Afrika het 'n moderne, wyd uiteenlopende ekonomie waarin landbou, mynwese, sekondêre nywerhede, handel en 'n breë struktuur van dienste bydra tot die rykdom van die land. Die fundamentele beginsels van die Suid-Afrikaanse regering se ekonomiese beleid is demokrasie, deelname en ontwikkeling. Die sentrale doelwitte van die HOP is om 'n sterk, dinamiese en gebalanseerde ekonomie te skep om armoede uit te wis en in die basiese behoeftes van elke Suid-Afrikaner te voorsien; om die menslike hulpbronkapasiteit van alle Suid-Afrikaners te ontwikkel;

om te verseker dat niemand rasse- of genderdiskriminasie ervaar nie; om 'n voorspoedige en gebalanseerde regionale ekonomie in Suidelike Afrika te ontwikkel; en om deel van die internasionale wêreldekonomie te wees (GCIS 1998: 209). Suid-Afrika se ekonomie is een van die *oopstes* in die wêreld in die sin dat buitelandse handel 'n baie groter deel uitmaak van die bruto nasionale produk as wat in baie ander lande die geval is. Dit impliseer dat die ekonomie uiters sensitief is vir ontwikkelings en veranderinge in die ekonomieë van handelsvennote[12] (GCIS 1998: 209).

Suid-Afrika se landbousektor dra substansieel by tot die land se ekonomiese ontwikkeling en welvaart. Die werklike bydrae van die landbousektor word egter onderwaardeer wanneer dit direk gemeet word. In 1995 byvoorbeeld het landbou slegs 4.4 persent van die bruto binnelandse produk genereer en slegs 14 persent van die ekonomiese aktiewe werksgeleenthede word in die landbousektor gevind (Van Rooyen 1996b: 30; Van Rooyen 1998: 1; Van Rooyen et al 1996: 306). Die sektor se werklike bydrae tot volgehoue rykdomskepping, armoede-uitwissing en welvaartskepping is egter baie meer omvattend en kritiek, veral omdat ongeveer 13 miljoen mense waarvan die meerderheid arm is, woonagtig is in landelike gebiede en afhanklik is van landelike ekonomiese aktiwiteite (Van Rooyen 1996b: 30; Van Rooyen 1998: 1-2). Volgens die UNDP (1999: 199) was 50.3 persent van die Suid-Afrikaanse bevolking van 38.8 miljoen woonagtig in landelike gebiede in 1997.

Volgens Kirsten en Van Zyl (1998: 95) toon baie studies dat landbou 'n sleutelsektor is in die landelike ekonomie; nie alleen vanweë sy direkte rol in die voorsiening van voedsel aan arm huishoudings nie, maar weens landbou se sterk terugwaartse (backward) (produksie) en voorwaartse (forward) (produksie en verbruik) skakels met die nie-landboukundige landelike en stedelike ekonomie. Dit word geïllustreer deur die volgende (Van Rooyen et al 1996: 306 & 307):

- die ekonomiese groeikoers van die land word substansieel negatief geaffekteer met tot 50 persent in jare wanneer landbouproduksie ernstig beïnvloed word deur natuurlike faktore soos droogtes; gunstige klimaatsperiodes aan die ander kant het 'n gunstige impak op die ekonomiese groeikoers;
- meer as 25 persent van werksgeleenthede in die Suid-Afrikaanse ekonomie word deur landbou-aktiwiteite onderhou;

- meer as 13 persent van die bruto binnelandse produk van die ekonomie word bepaal deur landbouproduksie;
- meer as een miljoen arbeiders is werksaam op kommersiële plase en meer as ses miljoen mense word onderhou op hierdie plase, terwyl meer as 25 000 kleinboere, waarvan die meerderheid vrouens is, betrokke is in boerdery-aktiwiteite in ontwikkelende landelike gebiede; en
- landbou is 'n netto verdiener van buitelandse valuta. Buitelandse verdienste deur die sektor het aansienlik toegeneem oor die afgelope aantal jare en die waarde van landbouprodukte wat uitgevoer is, as 'n persentasie van die totale waarde van Suid-Afrikaanse produkte, het gestyg vanaf 6.8 persent in 1993 tot 9.2 persent in 1994 (Van Rooyen 1996b: 30; Van Rooyen 1998: 2; Van Rooyen et al 1996: 306-307). Meer as R7 biljoen in buitelandse valutaverdienste word genereer deur landbouproduksie (Van Rooyen 1996b: 30; Van Rooyen et al 1996: 307). In 1993 het die waarde van landbou-uitsette wat verkoop is aan die voedselvervaardigingsektor, 32 persent uitgemaak van die totale insette wat deur hierdie sektor verbruik is. Volgens Van Rooyen (1996b: 32) moet die rol en bydrae van die landbousektor daarom geëvalueer word in terme van die globale konteks en vanuit verskillende aspekte.

Fényes en Meyer (1998: 70) wys daarop dat die bydrae van die landbousektor duidelik na vore kom wanneer natuurlike rampe soos droogte die land tref. Die impak van droogte illustreer die interaksie van die landbousektor met die res van die ekonomie, en suggereer dat landbou se direkte bydrae van minder as vyf persent tot die bruto binnelandse produk nie die werklike rol van die landbousektor in die ekonomie reflekteer nie. Die makro-ekonomiese impak van rampe het 'n effek op die groei van die bruto binnelandse produk, die beskikbaarheid van verhandelbare inkomste, die betalingsbalans, inflasie van voedselpryse en op die bose kringloop van werkloosheid, landelik-stedelike migrasie en voedselsekuriteit op beide regionale en huishoudelike vlakke (Fényes & Meyer 1998: 70). Die landbousektor is veral kwesbaar vir makro-ekonomiese beleidsveranderinge. Faktore soos die wisselkoers, rentekoersvlak, handelsbeleid, voedselprysbeleid en loonwetgewing affekteer landbou se handelsterme dramaties (Van Rooyen & Van Zyl 1998: 106).

Volgens Fényes en Meyer (1998: 72) het die volgende ooglopende makro-ekonomiese omgewingsfaktore die landbousektor ernstig geaffekteer in die verlede:

- dalende groei en produktiwiteit: in die meeste ekonomiese sektore het beleid 'n kapitaalintensiewe produksiepatroon begunstig. Die verhoogde investering in kapitaalgoedere het egter nie voldoende groei genereer nie met die gevolg dat die totale produktiwiteit van die ekonomie gedaal het oor die afgelope twee dekades. Die stadige groei in die werklike bruto binnelandse produk het 'n ongunstige makro-ekonomiese omgewing vir landbou veroorsaak;
- toenemende werkloosheid en ongelyke inkomsteverspreiding: investering in kapitaalgoedere in kombinasie met beleid wat tuislande geskep het vir arbeidsreservate met die doelwit om arbeidskoste relatief laag te hou, het bygedra tot baie hoë vlakke van werkloosheid en politieke spanning. Arbeidsegregasiebeleid het die ontwikkeling van 'n ongeskoolde arbeidsmag tot gevolg gehad, asook uitermatige ongelyke verspreiding van inkomste, dienste en aanvraag. Hierdie faktore het daartoe bygedra dat die landbousektor wegbeweeg het vanaf die benutting van arbeid ten gunste van kapitaal; en
- inwaartse beleidsraamwerk: die regering het 'n struktuur geskep wat produksie vir die binnelandse sektor aangemoedig het eerder as produksie vir internasionale markte. Openbare sektorbeleid het gevolglik binnelandse produsente ondersteun deur die instelling van onder andere tariewe en kwotas. As gevolg hiervan is baie produsente beperk tot hoë koste binnelandse voorraadbronne wat internasionale mededingendheid verlaag.

Die Witskrif (South Africa 1995b: 26) sluit aan by bogenoemde en beklemtoon dat landbou die hoof ekonomiese dryfkrag is in landelike gebiede. Daar word na die landbousektor as 'n belangrike ekonomiese sektor vir sosiale en ekonomiese groei en ontwikkeling in landelike gebiede verwys wat as sodanig erken en bevorder moet word. Dit beteken dat die groei en ontwikkeling van landelike gebiede nou verbind is met die landbousektor. Die Witskrif (South Africa 1995b: 26) beklemtoon dat volhoubare landbou-ontwikkeling en groei van kardinale belang is vir die landelike ekonomie. Vandag is Suid-Afrika nie net selfvoorsienend in feitlik al die belangrikste landbouprodukte nie, maar in 'n *normale* jaar is Suid-Afrika ook 'n netto voedseluitvoerder. In monetêre terme word landbou se aandeel in die ekonomie oortref deur die mynwese en sekondêre industriële sektor. In 1960 het landbou 11.1 persent tot die bruto binnelandse produk bygedra in

vergelyking met die 20 persent in die dertigerjare. Teen 1997 het landbou se bydrae tot die bruto binnelandse produk gedaal tot 4.5 persent. Ten spyte egter van die landbousektor se dalende bydrae tot die bruto binnelandse produk, bly hierdie sektor 'n essensiële faktor in die Suid-Afrikaanse ekonomie, en die ontwikkeling en stabiliteit van die Suidelike Afrikastreek (GCIS 1998: 78). Teen 1996 is daar besef dat nuwe makro-ekonomiese inisiatiewe deur die regering noodsaaklik is om ekonomiese groeikoerse te bereik wat volhoubaar is én wat effektief sal bydra tot armoede-uitwissing, inkomsteherverspreiding, skepping van werksgeleenthede en die finansiering van essensiële sosiale dienste (South Africa 1998b: 8).

Die regering het gevolglik die "Growth, Employment and Redistribution (GEAR) strategy" geformuleer en plaas die fokus op die volgende elemente om hoër groeikoerse te bereik (South Africa 1998b: 8):

- herprioritisering van die regeringsbegroting ten opsigte van sosiale spandering;
- versnelling van die fiskale hervormingsproses;
- geleidelike verslapping van valutabeheer;
- konsolidering van handels- en industriële hervormings;
- herstrukturering van openbare sektor;
- gestruktureerde buigsaamheid in die arbeidsmark met kollektiewe bedinging; en
- sosiale ooreenkomste om loon- en prysmatigheid te fasiliteer.

Die regering het 'n fiskale beleidstandpunt ingeneem wat verenigbaar is met laer inflasie- en rentekoerse. Internasionale ervaring toon dat 'n lae en stabiele vlak van inflasie die armes se lewenstandaard kan beskerm teen verdere agteruitgang (South Africa 1998b: 8 & 9). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 53) kan fiskale beleid, deur middel van toepaslike openbare investering, verseker dat die armes en werkloses voordeel trek uit nuwe werksgeleenthede en inkomstegenererende aktiwiteite. Die PIR (South Africa 1998b: 53) wys egter daarop dat hoewel die regering sosiale uitgawes beklemtoon het, dit nog steeds die hoë en middel-inkomste groepe meer bevoordeel as die armste groepe. Meer gerigte maatreëls word vereis om die armes te bevoordeel en die PIR beveel aan dat die regering die gebruik van monetêre beleid herevalueer weens die negatiewe impak wat dit het op groei, werkskepping en toegang tot huiseienaarskap (South Africa 1998b: 53). Huidige monetêre beleid het ten doel om lae inflasiekoerse te handhaaf,

om valutabeheer te verminder (om private sektorinvestering aan te moedig) en om te verseker dat die werklike wisselkoers op 'n kompeterende vlak is (om uitvoere meer aantreklik te maak). Die laaste twee doelwitte het die potensiaal om by te dra tot die verlaging van armoede en ongelykheid, veral as arbeidsintensiewe uitvoere verhoog word en die betalingsbalans versterk word (South Africa 1998b: 9). Met betrekking tot die konsolidering van handels- en industriële hervormings, word die klem geplaas op elemente wat Suid-Afrikaanse nywerhede internasionaal meer kompeterend sal maak, wat die ontwikkeling van klein- en mediumskaalse firmas sal aanmoedig en wat kompetisie sal versterk (South Africa 1998b: 9-10).

Ten einde te verseker dat 'n internasionale mededingende strategie die armes sal bevoordeel, moet arbeidsintensiewe tegnologie aangemoedig word. Die herstrukturering van die openbare sektor het ten doel om die uitbreiding van dienste teen laer pryse moontlik te maak en om geleenthede te voorsien om armoede en ongelykhede aan te spreek deur die herverspreiding van bronne (South Africa 1998b: 10). Ten einde armoede en ongelykheid aan te spreek en werksgeleenthede te verhoog, ondersteun GEAR 'n mededingende en meer arbeidsintensiewe groeipatroon deur middel van loonmatigheid en verhoogde buigsaamheid in werksgeleenthede (South Africa 1998b: 10). GEAR (South Africa 1998b: 11) gaan van die standpunt uit dat die suksesvolste strategie, vir die verlaging van armoede en bevordering van gelykheid, een is wat groei en werkskepping beklemtoon. In die Suid-Afrikaanse konteks word dit gestaaf deur die gevolgtrekkings wat in die PIR gemaak is en dui dit op 'n sterk korrelasie tussen werkloosheid en armoede (South Africa 1998b: 11).

5.4.3 Landbou se bydrae tot voedselsekuriteit

'n Belangrike aspek wat aandag moet geniet in die formulering van 'n omvattende voedselbeleid hou verband met die verhouding tussen die landbousektor, die res van die Suid-Afrikaanse ekonomie en die voedselsisteem (Van Rooyen et al 1996: 306). Volgens Meyer et al (1998: 248) is een van die essensiële rolle van die landbousektor om 'n gewaarborgde voorraad voedsel aan verbruikers teen bekostigbare pryse te verseker. Soos reeds gesien het die landbousektor die potensiaal om genoeg voedsel te produseer. Van Zyl (1992b: 32) sluit hierby aan en beklemtoon dat die landbousektor in die voedselbehoeftes van 'n snel groeiende bevolking kan voorsien. Van

Rooyen et al (1996: 306) wys ook daarop dat die Suid-Afrikaanse landbousektor tot dusver, ten spyte van ongunstige klimaatstoestande en 'n medium tot lae potensiaal hulpbronbasis, inderdaad 'n uiters belangrike bydrae gelewer het tot die produksie van en selfvoorsiening in nasionale voedselvoorrade.

Verskeie skrywers (Kirsten & Van Zyl 1996: 207; Van Rooyen et al 1996: 301; Van Zyl & Kirsten 1992 : 179; Vink, Kirsten & Van Zyl 1998: 73; Yannakou 1994: 17) wys daarop dat die beleid van voedselselfvoorsiening (sien afdelings 5.5.1 en 5.5.2 vir meer besonderhede van hierdie beleid) wat in die verlede gevolg is, gesien moet word in die konteks van beide globale neigings en die Suid-Afrikaanse regering se politieke agenda. Hierdie beleid is deur baie lande in die wêreld gevolg, veral na die Tweede Wêreldoorlog. Verskeie industriële lande het hoë subsidies toegestaan aan die landbousektor in die periode wat gevolg het op die Tweede Wêreldoorlog. Die Suid-Afrikaanse beleid was tot 'n mate gebaseer op die wêreldervaring gedurende die 1960s en 1970s. Surplusproduksie is gesien as 'n metode om buitelandse valuta te verdien en om vrese vir kroniese voedseltekorte te verlig teen die agtergrond van die Malthusiaanse teorie van hongersnood[13]. In Suid-Afrika is verdere impetus gegee aan hierdie beleidskombinasie van nywerheidsontwikkeling, uitvoerlandbou en Malthusiaanse vrese deur die politieke doelwit om onafhanklik te bly van 'n toenemende antagonistiese en vyandelike wêreld. Met die bedreiging van sanksies wat 'n realiteit geword het in die 1970s en 1980s, was die beleid van voedselselfvoorsiening 'n integrale deel van die land se algehele poging om selfversorging te bereik.

Vink et al (1998: 73) en Yannakou (1994: 17) beklemtoon egter dat per capita voedselproduksievlakke nie die voedingstatus van die Suid-Afrikaanse bevolking weerspieël nie soos duidelik blyk uit afdeling 5.2 waar die omvang van honger en wanvoeding bespreek is. Van Rooyen (1996b: 28) sluit hierby aan en wys daarop dat ten spyte van positiewe, nasionale selfvoorsiening in voedsel, daar ernstige honger en wanvoeding voorkom op huishoudelike vlak onder die meeste Suid-Afrikaners, veral in die landelike gebiede. In die lig hiervan word daar dikwels 'n argument uitgemaak ten gunste van die invoer van *goedkoop* voedsel om voedselsekuriteit te verhoog, veral op huishoudelike vlak. Van Rooyen (1996b: 28) wys egter daarop dat afhanklikheid van invoere (veral vir arm gemeenskappe) vir die bereiking van

voedselsekuriteit nie 'n oplossing bied in die lig van die dalende waarde van die Rand nie. Onstabiele wêreldvoorrade en -pryse dra verder by tot onsekerheid en kwesbaarheid om op invoere van basiese voedselkommoditeite staat te maak. Die landbousektor het dus 'n belangrike rol om te speel in die daarstelling van voedselsekuriteit. Meyer et al (1998: 248) sluit hierby aan en wys daarop dat die landbousektor in die verlede daarin geslaag het om voedselproduksie te verhoog teen 'n koers wat hoër is as die bevolkingsgroeikoers. Statistieke toon dat jaarlikse landbouproduksie 'n groeikoers van 3.1 persent getoon het tussen 1955 en 1990 terwyl die Suid-Afrikaanse bevolking toegeneem het teen 'n groeikoers van 2.8 persent (Meyer et al 1998: 248).

Ons het reeds in afdeling 5.3 gesien dat die beskikbaarheid van voedsel meer behels as slegs die produksie van voedsel en dat die voedselverspreidingsnetwerk 'n ewe belangrike rol speel. Meyer et al (1998: 248) en Van Zyl en Kirsten (1992: 173) beklemtoon dat die beweging van voedsel deur bemarkingskanale, asook die insameling, stoor en vervoer van voedsel effektief moet plaasvind, veral in landelike gebiede waar die meerderheid van die bevolking woonagtig is en wat as 'n laer inkomstegroep geneig is om 'n hoër persentasie van hul verdienste aan voedsel te bestee. Die doel van 'n effektiewe voedselverspreidingsisteem is om die regte voedsel teen die regte prys en op die regte plek te voorsien (Meyer et al 1998: 248; Van Zyl & Kirsten 1992: 173). Die belangrikheid van 'n effektiewe verspreidingsisteem is reeds in afdeling 2.5.2.2 bespreek waar dit duidelik blyk uit die teorie van markmislukking dat oneffektiewe en gefragmenteerde markte 'n hoofoorsaak is van voedselonsekerheid. Die voorsiening van genoeg voedsel teen bekostigbare pryse bly die mees essensiële rol wat die landbousektor moet vervul (Van Zyl & Kirsten 1992 : 172). Die rol van die landbousektor moet daarom binne die omvattende konteks gesien word. Landbou is 'n essensiële deel van die voedselsektor en daarom moet landbou- en voedselbeleid geformuleer word op 'n komplementêre en geïntegreerde wyse (Van Rooyen 1996b: 32; Van Rooyen et al 1996: 307).

Van Rooyen (1998: 2) wys daarop dat die voedselindustrie een van Suid-Afrika se mees betekenisvolle en ekonomies strategiese sektore is, en dat die verbruik van voedselprodukte (insluitende tabak en alkohol) amper 20 persent van die land se uitgawes op bruto binnelandse produk uitmaak. In 1993 het die waarde van landbou-uitsette, wat aan die voedselvervaardigingsektor verkoop is, R15 822.95 miljoen beloop wat 32 persent uitmaak van

die totale insette wat deur hierdie sektor verbruik is (Van Rooyen et al 1996: 307). Die voedselsektor is tot 'n baie groot mate afhanklik van die landbousektor vir baie van sy insette. Volgens Van Rooyen (1998: 2) vereis die verhouding tussen die landbousektor en die voedselsisteem 'n geïntegreerde benadering wat ondersteun word deur volgehoue voedsel- en landboubeleid en -programme. Sodanige strategiese benadering word egter tans nie deur die institusionele raamwerk aangespreek nie (Van Rooyen 1998: 2). Voedselbeleidskwessies in Suid-Afrika word deur ten minste drie verskillende regeringsdepartemente hanteer, naamlik Landbou; Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling; en Handel en Nywerheid met elkeen wat op verskillende aspekte van die voedselgelykstelling fokus. Die vestiging van 'n koherente voedselbeleidsverklaring, 'n omvattende databasis en voedselbeleidsanalisesisteem word deur hierdie fragmentasie bemoeilik, wat 'n negatiewe impak sal hê op pogings om die voedselgelykstelling te balanseer op 'n effektiewe en doeltreffende wyse (Van Rooyen et al 1996: 307).

Die Suid-Afrikaanse landbousektor het in die verlede daarin geslaag om voldoende voedselvoorrade te produseer. As dit toepaslik gestruktureer word, kan dit in die toekoms steeds 'n belangrike bydrae lewer tot die voorsiening van voedselsekuriteit op huishoudelike en nasionale vlakke, die voorsiening van grondstowwe aan die plaaslike voedselvervaardigingsbedryf, en in die ondersteuning van uitvoeraktiwiteite vir die verdienste van buitelandse valuta. Die landbousektor het die inherente kenmerke om die nasie te voed en om die verwagte toename in toekomstige voedselsekuriteitsbehoeftes van die groeiende bevolking te akkommodeer (Van Rooyen et al 1996: 306). Tans is meer as 13 miljoen mense in Suid-Afrika, waarvan die meerderheid arm is, afhanklik van landelike produksie (Van Rooyen 1998: 3-4). Volgens Gouws (1995: 34) is die landbousektor so verweef met die algemene ekonomie dat veranderinge in landbouproduksie 'n direkte invloed het op werksgeleenthede binne die globale ekonomie. Gevolglik sal 'n verhoging in landbouproduksie relatief meer werksgeleenthede skep as 'n soortgelyke produksieverhoging in enige ander sektor (Gouws 1995: 34). Landbou-ontwikkeling moet dus beskou word as 'n belangrike strategie vir ekonomiese en sosiale opheffing in meeste landelike gebiede. Volgens Van Rooyen et al (1996: 306) is 'n produktiewe en kompeterende boerderysektor op beide die kommersiële en kleinboervlak 'n belangrike faktor in toekomstige voedsel-, inkomste- en werkskeppingstrategieë. Verhoogde landbouproduksie, veral in die opkomende kommersiële en

kleinboersektore, sal betekenisvolle inkomsteverhogings en werksgeleenthede genereer, en sal positief bydra tot die verlaging van armoedevlakke en die verhoging van die ekonomiese en voedselsekuriteitsposisie van die meerderheid van landelike mense (Van Rooyen 1998: 4).

5.5 ONTWIKKELING- EN REGERINGSBELEID

Soos reeds gesien in afdelings 2.5.3.2 en 2.5.3.3 kan die ontwikkelingsproses en ontoepaslike regeringsbeleid kwesbaarheid vir voedselonsekerheid verhoog en 'n negatiewe invloed hê op die voedselsekuriteit van sekere groepe mense. Suid-Afrikaanse regeringsbeleid was ontoepaslik in die sin dat dit sekere groepe mense (meestal die swart bevolkingsgroep) gemarginaliseer en verarm het. Die bevoordeling van blanke kommersiële landbou en nywerheidsontwikkeling, en die verwaarlosing van bestaanslandbou, het direk bygedra tot die wanvoeding en honger van hierdie groep mense. Ontwikkelingsbeleid in Suid-Afrika toon ooreenkomste met die neoklassieke teorie (sien afdeling 3.2.1) in die sin dat dit die ontwikkeling van 'n dualistiese landbou-ekonomie ontwikkel en in stand gehou het. Die klem was op die ontwikkeling van 'n grootskaalse kommersiële landbousektor ten koste van die bestaanslandbousektor. Die gevolg was dat die voordele van groot investerings in kommersiële landbou en nywerhede nie afgewentel het na die landelike ekonomie nie. Die effek hiervan was dat die bestaanslandbousektor gestagneer en misluk het om in die behoeftes van 'n snel groeiende landelike swart bevolking te voorsien. Landelike armoede kenmerk gevolglik die grootste deel van die ontwikkelende dele van Suid-Afrika.

Hoewel die neoklassieke en radikale teorieë van ontwikkeling (soos bespreek in afdeling 3.2) ideologies verskil van mekaar, het hul soortgelyke doelwitte gehad wat tot 'n mate met die historiese ontwikkelingsproses van Suid-Afrika vergelyk kan word. Soos in die geval van bogenoemde teorieë is ontwikkeling in Suid-Afrika gekenmerk deur 'n proses van bevoordeling, hoewel dit nie op stedelike gebiede gefokus het nie, maar op die ontwikkeling van 'n blanke kommersiële landbousektor en nywerheidsektor. Bestaanslandbou, bekend as peasantlandbou in die geval van die neoklassieke en radikale teorieë, is as 'n passiewe en onontwikkelde sektor beskou wat nie in staat is om nasionale en ekonomiese ontwikkeling te lei nie. In lyn met die neoklassieke en radikale teorieë is die meerderheid inwoners gedwing tot marginale posisies binne die Suid-Afrikaanse samelewing. In die geval van voedselproduksie is die klem geplaas op

grootskaalse boerdery om as primêre bron in die voedselbehoeftes van die land te voorsien. Daar word vandag erken dat die ongebalanseerde allokasie van beleggings (soos in die laat 1970s wêreldwyd besef is) landelike ontwikkeling in Suid-Afrika belemmer het, en dat wydverspreide armoede die gevolg is van landelike eksploitasie, bevoordeling van die grootskaalse landbousektor en nywerheidsontwikkeling.

Die ekonomiese dispariteit tussen die grootskaalse blanke boerderysektor en swart bestaansboerderysektor in Suid-Afrika is baie duidelik waarneembaar. Van Zyl en Coetzee (1990: 105) wys daarop dat die kommersiële boerderysektor gedomineer word deur blankes in terme van eienaarskap, terwyl die bestaansektor hoofsaaklik saamgestel is uit swart families wat 'n bestaan probeer maak op grond in tradisionele kommunale besit. Sommige skrywers (Fényes & Meyer 1998: 71; Groenewald 1998a: 31; Kirsten & Van Zyl 1996: 219; Nkomo 1992: 38 & 39; Vink et al 1998: 77) verwys na hierdie verskynsel as 'n dualistiese ekonomiese sisteem, bestaande uit beide Eerste- en Derdewêreldekonomieë wat elk gekenmerk word deur sy eie unieke en dikwels teenoorgestelde probleme. Ontwikkeling- en regeringsbeleid het 'n kritieke rol gespeel in die differensiële ontwikkeling van hierdie twee landbousektore. Suid-Afrikaanse landbou het 'n lang geskiedenis van regeringsintervensie deur wetgewing wat pryse, toegang en gebruik van natuurlike hulpbronne, finansiering, kapitaal en arbeid beheer het (Ngwenya, Battese & Fleming 1997: 285). Verskeie wette en beleid is ontwerp en geïmplementeer om die bestaanslandbousektor te ondermyn en 'n oorvloed van goedkoop arbeid vir die mynsektor, industrieë en kommersiële landbou te verseker (Mokate 1992: 217; SARIPS 1998: 17 & 20). Volgens Mokate (1992: 217) het dit direk bygedra tot die twee primêre dimensies van die Suid-Afrikaanse landboukrisis: die omstandighede van swart plaaswerkers op blanke kommersiële plase; en die omstandighede van die deel van die bevolking wat gedwing was om in reservate en tuislande te woon. Die Suid-Afrikaanse regering het nasionale boerderysisteme, kommersiële landbou en bestaanslandbou in terme van ras verdeel. Slegs blanke boere is aangemoedig om betrokke te raak by kommersiële landbou, terwyl swartes beperk is tot bestaansboerdery. Ruimtelik is die kommersiële plase in *wit* Suid-Afrika geleë terwyl bestaanslandbou hoofsaaklik beoefen word in die voormalige tuislande (Mokate 1992: 217).

Oor die jare het kommersiële boere hul produktiwiteit verhoog deur die uitbreiding van

plaasgroottes, verhoogde meganisasie en omvattende regeringsondersteuningsmaatreëls soos prysondersteuning, voorsiening van krediet en arbeidswetgewing wat 'n oorvloed van goedkoop arbeid gewaarborg het. Hierdie sektor het voedsel aan die stedelike bevolking, grondstowwe en surplusarbeid aan die industriële sektor, en buitelandse valuta deur uitvoerproduksie voorsien (Mokate 1992: 218). Aan die ander kant het die bestaansektor, ontneem van voldoende vrugbare grond en ander produksiebronne, hoofsaaklik goedkoop arbeid aan die industriële sektor en kommersiële landbousektor voorsien. Die strukturele kenmerke van apartheid het die meerderheid swartes, en die reservate waar hul woonagtig was, gemarginaliseer om hul bronne van goedkoop arbeid te maak. Terwyl die kapasiteit van die reservate om in die bevolking se bestaansbehoeftes te voorsien, verlaag het, het die bevolking toegeneem as gevolg van die blanke regering se beleid van gedwonge verskuiwings (Mokate 1992: 218). Regeringsbeleid het slegs 13 persent van die land se nutbare landbougrond toegeken om meer as helfte van die swart bevolking te onderhou. In 1986 was bykans 70 persent van die arbeiders in die reservate afhanklik van *blanke* Suid-Afrika vir werksgeleenthede. Die meerderheid van die bevolking in die reservate het oorleef op inkomste wat deur migrasie-arbeiders verdien is (Mokate 1992: 218).

Suid-Afrika het verreikende veranderinge in die politieke sfeer beleef sedert 1994. Die skepping van 'n nuwe demokrasie het die apartheidsera beëindig en die weg gebaan vir volle deelname van Suid-Afrika aan die internasionale gemeenskap (Van Zyl 1994: 156). Volgens Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 2) wentel die debat oor die herstrukturering van die landbousektor rondom 'n breë stel van etiese, juridiese, sosiale, tegniese, ekologiese en ekonomiese oorwegings. Terwyl dit algemeen aanvaar word dat billikheid en gelykheid die algemene etiese ofleidende beginsels in die politieke en sosiale sfere van ons samelewing moet wees, blyk dit dat konsensus bereik is oor die daarstelling van gelyke geleenthede as die dryfkrag in die ekonomiese sfeer. Volgens Van Zyl (1994: 156) is die daarstelling van toekomstige gelyke geleenthede vir almal afhanklik van die huidige verspreiding van regte, voorregte, rykdom en mag wat 'n direkte gevolg is van historiese beleid. Om die huidige verspreiding van eienaarskap van rykdom en bronne (vergelyk afdeling 6.2.1) as 'n vertrekpunt te aanvaar, is dus slegs 'n implisiete aanvaarding van voormalige beleid waaruit dit ontstaan het. Die status quo met betrekking tot die verspreiding van rykdom en ekonomiese mag word dus uitgedaag (Van Zyl 1994: 156). Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 3) sluit hierby aan en argumenteer dat maatreëls, om swart Suid-Afrikaners in die landbousektor te

bemagtig, moet begin met die uitpluising van die komplekse stel wette en instellings wat die dualistiese struktuur van die sektor geskep het. Maatreëls moet geïmplementeer word om gelyke toegang tot kommersiële en nie-kommersiële ondersteuningsdienste te verseker. Volgens hierdie skrywers het 'n program van ekonomiese bemagtiging in die landbousektor ten doel om die gevolge van historiese diskriminasie aan te spreek, en om te verseker dat die sektor reg geposisioneer is om tot ekonomiese vooruitgang in die land as geheel by te dra (Kirsten, Van Zyl & Vink 1998: 3).

5.5.1 Landboubeleid

Landboubeleid is meer as slegs 'n voorskriftelike en produksiegeoriënteerde instrument. Volgens Maloa en Nkosi (1993: 520-521) moet dit ook sosiaal, ekonomies, polities en ekologies aanvaarbaar wees, en moet dit natuurlike en menslike hulpbronne, asook doelwitte en belange van die regering, gemeenskap en private sektor in ag neem. Verder moet dit die belange van alle aspekte van die landbou-industrie, van produksie tot verbruik, verteenwoordig. Produsente, tussengangers en verbruikers moet dus 'n integrale deel uitmaak van beleidsformulering. Die swart landbougemeenskap het as gevolg van kommunale, ongeorganiseerde en kleinskaalse boerdery-aktiwiteite feitlik geen of min invloed op landboubeleid. Beleid word geformuleer deur regeringsamptenare of eksterne adviseurs en reflekteer dikwels hierdie groep mense se idees of akademiese belange. Die grootste leemte van hierdie afwaartse benadering is dat dit die sosiale dinamika van die betrokke gemeenskap onderskat en ingevoerde idees afdwing wat dikwels irrelevant en ontoepaslik is (Maloa & Nkosi 1993: 521). Lyne (1996: 188) spreek ook die mening uit dat landbou kan, en wel 'n bydrae moet maak tot ekonomiese groei in die voormalige tuislande van Suid-Afrika. Tans is hierdie ontwikkelende gebiede in Suid-Afrika netto invoerders van voedsel en word dit gekenmerk deur uitgebreide eerder as intensiewe grondgebruik, ten spyte van ekstreme bevolkingsdruk en 'n hoë werkloosheidsyfer. Pogings om landbou-aktiwiteite in hierdie gebiede te bevorder is in die verlede grootliks beperk tot openbare investering in voorligting en opleiding, kredietprogramme, besproeiingsprojekte en meganiese dienste. Huidige landboubeleid is ten gunste van hoër openbare investering in die ontwikkelende sektor en die hertoewysing van navorsing- en voorligtingsbronne om die belange van kleinskaalse boere meer effektief te dien (vergelyk afdelings 5.5.1.4 & 6.3) (Lyne 1996: 188).

As gevolg van die dualistiese aard van Suid-Afrikaanse landbou (vergelyk afdeling 5.4.1) is verskillende beleid aangewend met betrekking tot blanke kommersiële landbou en swart kleinskaalse boere in die voormalige tuislande (Kirsten & Van Zyl 1996: 219; Vink et al 1998: 77). Die ontwikkeling van die Suid-Afrikaanse landbousektor gedurende die twintigste eeu word gekenmerk deur drie hoofstrome. Eerstens was daar die periode wat gekenmerk is deur maatreëls wat gemik was op die vestiging van territoriale en rassesegregasie teen die begin van die eeu. Teen die einde van die Tweede Wêreldoorlog is segregasie grootliks bereik en het die regering sy aandag gevestig op die modernisering van blanke landbou deur die implementering van moderne meganiese en biologiese tegnologie. Die gevolg was voortgesette groei in produksie-uitsette binne 'n beleidsomgewing wat verhoogde produksie deur grootskaalse eienaarboere begunstig het. Hierdie beleid het gelei tot die vervanging van arbeid met kapitaal en het 'n daling in die getal plaasarbeiders tot gevolg gehad tot en met die vroeë 1980s. Laastens het 'n periode gevolg waartydens verwronge beleid van die 1960s en 1970s omgekeer is as gevolg van eksterne sowel as interne druk op die landbousektor. Dit het begin by die verandering van wetgewing en beleid met betrekking tot subsidies en belastingkonsessies. 'n Proses van markliberalisering en deregulasie het gevolg wat die meeste van die beskermende en verwronge effekte van die landboubemarkingswet omgekeer het (Kirsten & Van Zyl 1996: 231 & 232; Vink et al 1998: 80).

'n Keerpunt was die afskaffing van die rasgebaseerde wette en spesifiek die opheffing van die grondbesit- en groepsgebiedewet in 1990, die demokratiese verkiesing in 1994 en die nuwe politieke bedeling na April 1994. Kirsten en Van Zyl (1996: 232) wys egter daarop dat ten spyte van die wetgewende en beleidsveranderinge wat geïmplementeer is, min verander het in terme van verhoogde gelykheid en die lewensomstandighede van die landelike armes. Die ongelyke verspreiding van grond en negatiewe gevolge van vorige diskriminerende beleid duur voort en hoewel Suid-Afrika 'n nuwe politieke era betree het na die 1994-verkiesing en die HOP van stapel gestuur is, word die landbousektor steeds gekenmerk en benadeel deur die negatiewe gevolge van 'n erflating van diskriminerende en apartheidswetgewing (Kirsten & Van Zyl 1996: 232).

5.5.1.1 Afsonderlike ontwikkeling

Onderling uitsluitende landboubeleid en instellings het die Suid-Afrikaanse landbousektor in twee antagonistiese subsektore verdeel. Grootskaalse kommersiële (blanke) en kleinskaalse (swart)

boere is bedien deur verskillende instellings met wyd uiteenlopende standaarde ten spyte van 'n gemeenskaplike doel, naamlik om huishoudelike en nasionale voedselsekuriteit vir die Suid-Afrikaanse bevolking te verseker en om grondstowwe te voorsien vir agrogebaseerde nywerhede (Chikanda & Kirsten 1998: 148). Die marginalisering van swart boere deur die implementering van 'n hele aantal diskriminerende wetgewing, veral die naturellegrondgebiedwette van 1913 en 1936, is goed gedokumenteer. Hierdie wetgewing, sowel as ander maatreëls van geïnstitusionaliseerde diskriminasie teen swart boere, was instrumenteel in die skepping van 'n kunsmatige graad van dualisme in die Suid-Afrikaanse landbousektor met 'n sterk rassesegregasie tussen swart en blanke boere (Kirsten, Van Zyl & Vink 1998: 1; Maloa & Nkosi 1993: 521). Die beleid van apartheid en gepaardgaande diskriminerende wetgewing, wat swart boere uitgesluit het van ondersteuningsdienste en toegang tot markte en infrastruktuur, het die feitlike eliminering van kleinskaalse swart landbou veroorsaak (Kirsten , Van Zyl & Vink 1998: 4; Van Zyl 1994: 157). Volgens Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 4) en Van Zyl (1994: 157) het dit gevolglik die ontwikkeling van 'n lewensvatbare, werkskeppende landelike ekonomie, wat normaalweg ontstaan rondom landbou-aktiwiteite, verhoed. Die lewendige en wye reeks van informele besigheidsaktiwiteite, wat geskep word deur voorwaartse en terugwaartse skakels van landbou-ontwikkeling, het gevolglik nooit ten volle vastrapplek in die Suid-Afrikaanse landelike ekonomie gekry nie (vergelyk afdeling 5.4.2).

Hierdie kombinasie van segregasie in grondbesit en die tweeledige benadering tot toegang tot ondersteuningsdienste het volgens Fényes en Meyer (1998: 63-64) die volgende belangrike gevolge vir die landbousektor gehad:

- dit het institusionele duplisering tot gevolg gehad met bykomende fiskale koste en interne struikelblokke op die weg van plaashandel;
- dit het twee landbouvorme geskep in terme van toegang tot grond, ondersteuningsdienste en produktiwiteit;
- dit het die anomalie van voedselsurplusse geskep terwyl die meerderheid van die bevolking onder die minimum bestaansvlak geleef het;
- insetpryse het die grootste deel van die periode voor die 1980s vinniger gestyg as produkte pryse;
- die kombinasie van subsidies en verwronge prysbeleid het tot hoë groeikoerse in pryse van

plaasgrond gelei; en

- die proses van gedwonge verskuiwings en tuislandontwikkeling het 'n hoë vlak van onsekerheid geskep onder beide swart en blanke boere met betrekking tot die beskerming van bestaande eiendomsregte met negatiewe gevolge in sommige van die mees kwesbare ekologiese dele van die land.

Van Zyl (1994: 157) wys daarop dat internasionale ervaring duidelik demonstreer dat ekonomieë met 'n ongelyke grondverspreidingsratio soortgelyk aan Suid-Afrika, gedoem is tot 'n vernietigende proses van wanorde en geweld as radikale en snelle grondbesithervorming nie onderneem word nie. Hoewel probleme ondervind kan word met grondhervorming en hervestigingsprogramme, het die mislukking om omvattende grondhervormingsprogramme van stapel te stuur in lande met hoogs dualistiese plaasgrootestrukture (of vertraagde implementering van sodanige hervormings), en die voortgesette verwaarlosing van peasantsektore, baie ernstiger negatiewe gevolge as die relatiewe geringe risiko's wat geassosieer word met die proses van grondhervorming (Binswanger & Deininger 1996; Van Zyl 1994: 157).

5.5.1.2 Landboubeleid in die 1970s

Die 1970s was die era van grootskaalse, sentraalbestuurde projekplase in die tuislande. Hierdie benadering, algemeen bekend as die "farmer settlement approach" (kleinboervestigingsbenadering), het gefokus op groot projekskemas, en die vestiging van uitverkose arbeiders as projekboere wat onder streng regeringsbeheer gefunksioneer het. Hierdie boere was niks meer as betaalde loonarbeiders met feitlik geen mag oor hul eie produksie-aktiwiteite nie. Kirsten en Van Zyl (1996: 220) en Vink et al (1998: 77) wys daarop dat ontnugtering met hierdie projekte gevolg het. Hulle was duur, dikwels skuldgenererend, en het selde voordele of skakels vir die omliggende gemeenskappe ingehou, en is beskou as eilande van vooruitgang te midde van grootskaalse armoede. Hierdie ontwikkelingsbenadering is met toenemende kritiek beskou in terme van hul onwenslike impak op investerings- en operasionele koste, ondernemerskapvestiging, fiskale bekostigbaarheid, opheffing van aangrensende gemeenskappe, projekvolhoubaarheid, en algehele landelike ontwikkeling (Kirsten & Van Zyl 1996: 220; Vink et al 1998: 77).

Dit blyk dat substansiële finansiële verliese die norm was met hierdie skemas en die verspreiding van voordele was baie beperk in verhouding tot die totale behoefte en die beskikbare bronne. Skemas is later aangepas om gekose persone as projekboere te vestig. Alhoewel hoër vlakke van bronbenutting, produksie en loonarbeid bereik is deur hierdie *moderne* boerdery-ondernemings wat bestuur was deur parastatale maatskappye en konsultante, is min gedoen om 'n klas van selfstandige boere op die been te bring of om boerdery-omstandighede van kleinboere buite hierdie skemas te verbeter (Kirsten & Van Zyl 1996: 219; Vink et al 1998: 77).

5.5.1.3 Landboubeleid in die 1980s

Die periode sedert die begin van die 1980s het 'n nuwe fase van herstrukturering in die landbousektor ingelei, en het hoofsaaklik veranderinge op makro-ekonomiese sowel as sektorale vlak behels. Dit het veranderinge in plaasbeleid tot gevolg gehad wat toegeskryf word aan veranderinge in die breër politieke ekonomie enersyds en direkte beleidsreaksies op die behoeftes van die plaassektor andersyds. Hierdie veranderinge in plaasbeleid het betekenisvolle gevolge vir die landbousektor ingehou (Kirsten & Van Zyl 1996: 220; Ngwenya et al 1997: 285; Van Zyl, Barnard & Botha 1996: 60) en sluit in die afskaffing van rasgebaseerde grondbesitwette; die verlaging van subsidies op landboukundige rentekoerse en openbare finansiële bystand; die daling van produsentepryse; en die deregulering van die bemarkingsomgewing (die daarstelling van 'n meer kompeterende mark gebaseer op vryemarkbegingsels) (Eckert, Liebenberg & Troskie 1997: 303; Kirsten & Van Zyl 1996: 220; Ngwenya et al 1997: 285; Vink et al 1998: 73). Landboubeleid gedurende die 1980s is hoofsaaklik bepaal deur die 1983-grondwet en die voortsetting van die dualistiese openbare sektorondersteuning aan boere wat die sisteem ondersteun het. Beleid met betrekking tot blanke kommersiële landbou was uiteengesit in die Witskrif op Landbou van 1984 (South Africa 1984). Die sleuteldoelwit van hierdie witskrif (vergelyk afdeling 5.5.3) (Vink et al 1998: 72) was

> to ensure optimal resource use by ensuring that factors of production would be used optimally with respect of economic, political and social development and stability, while also contributing to the promotion of an economically sound farming community. This was to be achieved through pursuing production, marketing and other goals.

Een van die hoofinstrumente vir die bereiking van hierdie doelwit, benewens die landboubemarkingswet, was die beskikbaarstelling van landboukrediet. Regeringsbeleid gedurende hierdie periode was gekenmerk deur hoë regeringsubsidies aan boere, gewoonlik in die vorm van

droogtehulp en ander noodlenigingsbetalings (Vink et al 1998: 73). 'n Alternatiewe benadering tot landbou-ontwikkeling is ontwerp met die erkenning van die beperkings van grootskaalse sentraalbestuurde projekplase. 'n Klemverskuiwing het plaasgevind weg van vestigingskemas en grootskaalse projekte, as die hoofinstrumente van landbou-ontwikkeling in die voormalige tuislande, ten gunste van 'n benadering gebaseer op die voorsiening van ondersteuningsdienste soos infrastruktuur, voorligtingsdienste en navorsing, en toegang tot krediet en markte (Kirsten & Van Zyl 1996: 210; Vink et al 1998: 74). Die "Farmer Support Programme" (kleinboerondersteuningsprogram) is in 1986 bekendgestel in 'n poging om die klem te verskuif vanaf investering in projekte na 'n program wat toegang tot ondersteuningsdienste aan 'n groot aantal kleinboere en landelike huishoudings teweeg sou bring. 'n Belangrike motivering vir hierdie program was die bevordering van gelyke toegang tot ondersteuningsdienste, bronne en geleenthede (Kirsten & Van Zyl 1996: 220; Vink et al 1998: 77). Daar is besef dat die voortbestaan van 'n dualistiese sisteem van regte nie versoenbaar is met die nuwe sosiale en politieke transformasie (gelykheid en eenvormigheid van alle mense) wat in die land na vore getree het nie. Die hoofkenmerke van hierdie periode was die omkeer van die beleid van rassediskriminasie en prysdistorsies (Ngwenya et al 1997: 285).

'n Hele aantal klemverskuiwings het gevolglik in landboubeleid plaasgevind gedurende die 1980s en het voortgeduur regdeur die 1990s. Die belangrikste hiervan sluit in:

- begrotingsallokasies wat blanke boere bevoordeel en ondersteun, het afgeneem met tot 50 persent tussen 1987 en 1993 (Kirsten & Van Zyl 1996: 210; Vink et al 1998: 74);
- 'n daling van meer as 25 persent sedert 1984 in die werklike terme van produsentepryse van kommoditeite (soos mielies en koring) wat bemark is deur vasgestelde prysskemas (Kirsten & Van Zyl 1996: 210; Vink et al 1998: 74);
- 'n verandering in die belastingstelsel wat van toepassing was op die landbousektor (byvoorbeeld deur die verlenging van die periode vir die afskryf van kapitaalaankope) (Fényes & Meyer 1998: 64; Vink et al 1998: 74);
- boere is blootgestel aan markrentekoerse en -wisselkoerse in teenstelling met vorige distorsies;
- omvattende deregulering van gekontroleerde bemarking (Fényes & Meyer 1998: 64); en
- 'n verandering in die begrotingsuitgawe aan landbou wat 'n toename in

> begrotingsoordragte aan die tuislande en 'n verlaging van werklike uitgawes aan kommersiële landbou ingesluit het (Fényes & Meyer 1998: 64).

Sedert die middel 1980s is landboubeleid gekenmerk deur toenemende deregulering en markliberalisering. Vink (Kirsten & Van Zyl 1996: 211) argumenteer dat die deregulering van die landbousektor begin het in die laat 1970s toe die finansiële sektor omvattend geliberaliseer is as gevolg van die publikasie van die verslag van die De Kock Kommissie. 'n Ondersoek na die landboubemarkingswet het gelei tot vrywillige en wetlike aksies regoor die land wat meeste belangrike institusionele tekortkominge in bemarkingskanale uit die weg geruim het, en daardeur verbruikers en produsente meer direk verbind het (Eckert et al 1997: 303). Een van die belangrikste doelwitte van landboubeleid in Suid-Afrika gedurende die 1980s was die bereiking van selfvoorsiening ten opsigte van voedsel en die voorsiening van grondstowwe aan plaaslike nywerhede teen bekostigbare pryse (Fényes 1993: 270; Van Zyl & Kirsten 1992: 170; Van Zyl, Kirsten & Binswanger 1996: 15). Die Witskrif op Landbou (1984) beskryf hierdie beleidsdoelwit soos volg (South Africa 1984: 8-9):

> For any country, the provision of sufficient food for its people is a vital priority and for this reason it is regarded as one of the primary objectives of agricultural policy. Adequate provision in this basic need of man not only promotes, but is also an essential prerequisite for an acceptable economic, political and social order and for stability.

Ten einde hierdie doel te bereik, was Suid-Afrika se landbouburokrasie gerig, in 'n bevooroordeelde wyse, om wit kommersiële boere te ondersteun. Boere is beskerm teen buitelandse kompetisie, het verskeie vorme van subsidies ontvang, het dikwels produsentepryse ontvang teen 'n premie relatief tot wêreldpryse, en het toegang gehad tot die nuutste en mees produktiewe meganiese en biologiese tegnologie deur 'n indrukwekkende navorsing- en voorligtingsnetwerk (Kirsten & Van Zyl 1996: 206). Deur hierdie maatreëls het Suid-Afrika sy posisie as 'n surplusprodusent gehandhaaf en die doelwit van selfvoorsiening in die meerderheid kommoditeite bereik (Van Zyl & Kirsten 1992: 179). Alhoewel hierdie gunstige omstandighede boere aangemoedig het om te produseer en daardeur positief bygedra het tot die doelwit van selfvoorsiening, het dit ook onvolhoubare, onekonomiese en omgewingskadelike boerderypraktyke aangemoedig (vergelyk afdeling 6.2) (Van Zyl & Kirsten 1992: 179). Volgens Kirsten en Van Zyl (1996: 207) moet die beleid van selfvoorsiening in voedsel beskou word binne die konteks van die regering se politieke agenda van daardie tyd. Met die bedreiging van sanksies

wat 'n werklikheid geword het in die 1970s en 1980s, het die beleid van selfvoorsiening in voedsel goed ingepas in die totale strategie om die apartheidsvestiging van Suid-Afrika daar te stel.

Kirsten en Van Zyl (1996: 227 & 228) en Vink et al (1998: 79) wys daarop dat die dalende winsgewendheid van die boerderysektor, as gevolg van die omkeer van verwronge beleid en negatiewe klimaatstoestande, ernstige kontantvloeiprobleme in die landbousektor veroorsaak het. Likwidasieprobleme het die finansiële posisie van kommersiële boere op drie wyses beïnvloed: (1) skuldlaste het verhoog; (2) agterstallige skuld het opgehoop; en (3) aansienlike toename in sekwestrasies het gevolg (Fiske 1995: 60 & 61; Kirsten & Van Zyl 1996: 227 & 228; Vink et al 1998: 79). Die totale skuld van boere het dramaties toegeneem vanaf R3 838.6 miljoen in 1980 tot R18 183.7 miljoen in 1994 (Vink et al 1998: 79). Die meerderheid van hierdie boere is gehelp deur regeringsintervensie in die vorm van goedkoop krediet en skuldontheffing. Hierdie beleid van subsidiëring en skuldontheffing regdeur die bank het tot die finansiële onstabiliteit van die landbousektor bygedra (Fiske 1995: 61; Kirsten & Van Zyl 1996: 231; Vink et al 1998: 79). Gedurende die 1980s het die regering finansiële hulp in een of ander vorm aan sowat 27 000 boere verleen. Die dalende winsgewendheid in baie dele van die landbousektor sou substansiële dalings in plaasinkomste veroorsaak het was dit nie vir finansiële hulp deur die regering nie. Kirsten en Van Zyl (1996: 231) wys daarop dat agterstallige leningskuld egter verhoog het ten spyte van omvangryke finansiële hulp aan insolvente boere, en dat dit ook nie daarin geslaag het om die strukturele daling in plaaswinsgewendheid sedert die vroeë 1980s teen te werk nie. Die skuldlas het kritieke afmetings aangeneem.

Tussen 1985/6 en 1992/3 het die begrotingsallokasie aan kommersiële landbou 'n gemiddeld van 67 persent van die totale landboubegroting uitgemaak in vergelyking met die 33 persent aan al die voormalige tuislande in totaal (Chikanda & Kirsten 1998: 148). Dit het gelei tot ongelyke vestiging van sleutelondersteuningsdienste soos paaie, spoorweglyne, kommunikasielyne, landbou-opleidingsentrums, damme en besproeiingsfasiliteite, insetverspreidingsdepots, navorsing- en voorligtingsdienste, asook finansiële dienste. Vir meeste landelike mense in die voormalige tuislande is die gebrek aan toegang tot vervoer vererger deur finansiële struikelblokke en deur die feit dat die armste boere die verste woonagtig was van beide inset- en produktemarkte. Swak kwaliteit grond, grondtekorte en kommunale grondbesitstelsels in die meeste voormalige tuislande

beperk kleinboere se toegang tot finansiële markte en dus gekoopte insette (Chikanda & Kirsten 1998: 148). Insetvoorrade en verspreidingsdepots is hoofsaaklik geleë in groot stede buite die voormalige tuislande (sien afdeling 5.5.3). Volgens Chikanda en Kirsten (1998: 148) het hierdie ongelykhede bygedra tot die lae produktiwiteit van kleinboere en die hoë voorkoms van armoede in die tuislande. Landelik-stedelike migrasie in die soeke na beter geleenthede en hoër stedelike inkomstes, het nie net landbou-ontwikkeling in die tuislande ondermyn nie, maar ook bygedra tot die hoë misdaadsyfer in meeste stedelike gebiede (Chikanda & Kirsten 1998: 148-149).

In 'n studie van Suid-Afrikaanse landbou maak die Wêreldbank (World Bank 1994) die gevolgtrekking dat landbou in Suid-Afrika beskou kan word as 'n hoogs gesofistikeerde en suksesvolle sektor. As dit egter van naderby beskou word, blyk dit duidelik dat die sektor, ten spyte van sy oënskynlike effektiwiteit, 'n patroon van groei en ontwikkeling gevolg het wat ver van normaal is. Dit is die gevolg van wydverspreide distorsies wat bekendgestel is gedurende 'n lang geskiedenis van volgehoue regeringsintervensie (Kirsten, Van Zyl & Vink 1998: 3-4; Van Zyl 1994: 156-157). Die Wêreldbank beslis dat die prestasie van Suid-Afrika se kommersiële landbousektor misleidend is. Dit het uitermatige plaasgroottegroei en meganisasie aangemoedig, en uitermatige verlies aan arbeid tot gevolg gehad. Terwyl die besluite van individuele boere winsgewend en tegnies effektief was, het hulle ekonomies en sosiaal nadelige gevolge ingehou (Kirsten, Van Zyl & Vink 1998: 3 & 4). Daar kan geargumenteer word dat die landbou-ontwikkelingsbeleid wat in Suid-Afrika nagestreef is sy twee hoofdoelwitte, naamlik selfvoorsiening in voedsel en die daarstelling van aanvaarbare inkomstevlakke aan blanke boere, bereik het. Dit is egter bereik deur die ontwrigting van die beleidsomgewing en teen enorme fiskale en sosiale koste. Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 4) stel dit soos volg:

> Nearly a decade ago, the fiscal cost of the agricultural strategy became sufficiently burdensome to prompt the introduction of limited liberalisation. This policy change, along with adverse weather conditions, had the effect of exposing farmers to a more exacting environment; as a result, profits declined and debt increased.

5.5.1.4 Landboubeleid in die 1990s

Oor die afgelope dekade het landboubeleid in Suid-Afrika betekenisvolle veranderinge ondergaan. Die afskaffing van die Swart Grond Wet (27/1913) en Ontwikkelingstrust en Grond Wet (18/1936) (Horrell 1982: 76) en verwante wetgewing wat rasgebaseerde segregasie van toegang

tot grond afgedwing het, was die mees sigbare beleidsverandering in landbou wat gevolg het op die politieke gebeure van Februarie 1990 (Vink et al 1998: 74). Die amalgamasie van alle *eie* en *algemene* sake onder een departement van landbou en die skepping van provinsiale departemente van landbou onder die nuwe konstitusie het gevolg (Kirsten & Van Zyl 1996: 211; Vink et al 1998: 75). Sekere elemente van arbeidswetgewing (soos die wet op basiese voorwaardes vir indiensneming) is van toepassing gemaak op plaasarbeid (Mei 1993) en die plaassektor het deel geword van die hoofstroom van industriële verhoudings in Suid-Afrika, en teen 1996 is plaaswerkers ingesluit onder die terme van die "Land Relations Act" (Kirsten & Van Zyl 1996: 211). Die opheffing van kwantitatiewe beskerming en die instel van tariewe op plaaskommoditeite, hoofsaaklik as gevolg van die druk wat ontstaan het uit die Uruguay Rondte van die "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT)[14] en die ondertekening van die nuwe GATT-ooreenkoms in April 1994, het gevolg (Kirsten & Van Zyl 1996: 211; Vink et al 1998: 75).

Volle toetreding tot die Uruguay Rondte van GATT het 'n langtermynbeweging na volle, relatief onbeskermde integrasie in die wêreldkommoditeitsmarkte begin. Die depresiasie van die Rand het Suid-Afrika se vergelykende voordeel ernstig verswak, binnelandse prysverhoudings herstruktureer en die impak van wêreldkommoditeitspryse op binnelandse aansporingsmaatreëls beklemtoon (Eckert et al 1997: 303; Kirsten & Van Zyl 1996: 211). Onderhandelings vir 'n vrye handelsooreenkoms met die Europese Unie en die heronderhandeling van die ooreenkoms van die "Southern African Customs Union" (SACU) het ook 'n invloed op die vlak van binnelandse beskerming wat aan landbou gegee word (Kirsten & Van Zyl 1996: 211; Vink et al 1998: 75). Vink et al (1998: 78) wys daarop dat hierdie veranderinge belangrike gevolge inhou vir die landbousektor as geheel en vir die verskillende boerderystreke spesifiek. Droogte in die vroeë 1990s het die finansiële krisis in die kommersiële landbousektor vererger en die herstrukturering daarvan versnel. Demokratiese verkiesings in 1994 het vinnig die getal aandeelhouers in die landbousektor verhoog. Vir die eerste keer het die armes 'n dominante stem geword in regeringsbeleid, en hul behoeftes vir voedselsekuriteit en goedkoop voedsel het prominensie verkry op die landboukundige agenda (Eckert et al 1997: 303).

In die lig van internasionale ervaring en die huidige omstandighede in landelike Suid-Afrika, maak

die Wêrelbank (1994) (Van Zyl 1994: 157) die gevolgtrekking dat daar min ontwikkelingsopsies vir die nuwe regering beskikbaar is ten opsigte van landbou en die landelike ekonomie. Suid-Afrika het nie die luukse van onbenutte of onderbenutte bewerkbare grond wat hervestiging en verandering in die grootte van die blanke boederysektor kan toelaat nie. Met die eliminering van die opsie om die status quo te handhaaf, benodig Suid-Afrika oplossings tot die probleem van herverspreiding van grond en die verhoging van landbouproduksie wat sentreer op toenemende gelykheid en effektiwiteit. Die argument is dat 'n suksesvolle strategie vir die groei en ontwikkeling van die landelike ekonomie ten minste die volgende elemente vereis (Van Zyl 1994: 157):

- verwydering van huidige distorsies in blanke landbou om kompetisie te verhoog en 'n fokus op meer arbeidsintensiewe vorme van produksie, prosessering en bemarking;
- ontwikkeling van 'n nuwe tipe kommersiële, kleinskaalse landbou wat gesentreer is binne die swart familieplaas om verdere arbeidsintensiteit en effektiwiteit in landbou te verhoog, terwyl daar terselfdertyd aandag gegee word aan die kwessies van gelykheid; en
- fundamentele institusionele herstrukturering ten einde beide die nuwe kleinskaalse landbou en die arbeidsintensiewe blanke kommersiële landbou te ondersteun.

Mokate (1992: 218) is van mening dat die transformasie van geërfde wetgewing en politieke en ekonomiese instellings noodsaaklik is om gelykheid en toegangklikheid te verhoog. Die ekonomiese struktuur het groei en ontwikkeling volgens ruimtelike en rasdimensies gepolariseer. Aan die een kant bedien die moderne, kapitaalintensiewe, hoogs produktiewe industriële en kommersiële landbousektor die blanke meerderheid met lewenstandaarde wat van die hoogste in die wêreld is; aan die ander kant is daar meer as die helfte van die swart bevolking wat beswaarlik 'n bestaan kan maak in die onderontwikkelde voormalige tuislandgebiede (Mokate 1992: 218). Volgens Mokate (1992: 219) moet 'n beleid vir die implementering van 'n transformasieproses in ag neem dat gedwonge verskuiwings van 'n groot proporsie van die swart bevolking oor jare heen hul vermoë vir selfversorgende landbou vernietig het. Ander aspekte wat 'n rol speel is die hoë werkloosheidsyfer en ekologiese agteruitgang (insluitende ontbossing en gronderosie) wat veroorsaak word deur oorbevolking in die voormalige tuislande (sien afdeling 6.2). Transformasie van die landbousektor vereis beide mikro- sowel as makrobeleidsinisiatiewe wat kort- en langtermyndoelwitte daarstel (Mokate 1992: 219). Dit moet stedelike en landelike verhoudings,

bevolkingsbewegings en sosio-ekonomiese skakels in ag neem. Een van die doelwitte moet wees om bevolkingsdruk in die voormalige tuislande te verlaag. Die raamwerk vir transformasie moet gebaseer word op die voorsiening van basiese behoeftes, groter gelykheid tussen bevolkingsgroepe en ekonomiese groei deur strukturele transformasie. Grondhervorming, voorsiening van landbou-ondersteuningsdienste, grondherstelpogings, skepping van werksgeleenthede en inkomstegenererende aktiwiteite moet help om groter geleenthede vir die swart bevolking te skep om hul in staat te stel om voldoende inkomstes te verdien (Mokate 1992: 219).

'n Nasionale landboubeleid is egter ook noodsaaklik, en 'n onderskeid moet daarom gemaak word tussen nasionale en provinsiale verantwoordelikhede ten opsigte van landbou en die verskillende rolspelers (Fényes & Meyer 1998: 65). Landboubeleid moet aan grondwetlike beginsels voldoen - beleid moet deursigtig en verteenwoordigend wees en moet gehoor gee aan die visie van 'n nuwe landboubeleid in Suid-Afrika wat soos volg gespesifiseer is in die Witskrif (South Africa 1995b: 2):

> A highly efficient and economically viable market-directed farming sector, characterised by a wide range of farm sizes, which will be regarded as the economic and social pivot of rural South Africa and which will (positively) influence the rest of the economy and society.

Volgens die Witskrif moet 'n nuwe beleid gevestig word vir die Departement van Landbou op nasionale vlak (Van Rooyen & Bembridge 1998: 87). 'n Nasionale landboubeleid is noodsaaklik omdat landbou 'n nasionale karakter het as 'n geïntegreerde sektor van die totale ekonomie. 'n Onderskeid moet daarom getref word tussen nasionale en provinsiale funksies en verantwoordelikhede met betrekking tot landbou en die verskillende rolspelers betrokke (South Africa 1998b: 44). Die basiese beginsels van die Witskrif (South Africa 1995b: 1) is gegrond op die uitgangspunt dat landbou 'n primêre komponent van die nasionale ekonomie en Suid-Afrikaanse samelewing is. Nie alleen is landbou dikwels die sleutelinstrument tot landelike ekonomiese groei en ontwikkeling nie, maar speel dit ook 'n eiesoortige rol in die uitbreiding van ekonomiese en sosiale opsies van landelike en stedelike mense en gevolglik in die verhoging van lewenskwaliteit (vergelyk afdeling 5.4.2).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 4) is daarop gemik om 'n beleid te formuleer om 'n doeltreffende en ekonomies lewensvatbare, markgerigte boerderysektor daar te stel wat as die

ekonomiese en sosiale middelpunt van landelike Suid-Afrika beskou kan word. Sewe landboubeleidsgebiede (produksie; bemarking; volhoubare benutting van hulpbronne; finansiering; institusionele infrastruktuur; inligting; en landboutegnologie, navorsing, voorligting en opleiding) is onderskei ten einde die visie te ondersteun en beleidsdoelwitte te bereik. Nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit word voorop gestel en moet vanuit 'n multidimensionele oogpunt benader word (Gouws 1995: 34; South Africa 1995b: 4). Volgens Gouws (1995: 34) speel beide die grootskaalse kommersiële en kleinskaalse boerderysektore 'n belangrike rol in die bereiking van voedselsekuriteit. Teen die agtergrond van ekonomiese stagnasie en stygende bevolkingsgetalle, het die klem op kommersiële landbou en die oneffektiewe ondersteuningsprogramme vir kleinskaalse boere, nie 'n positiewe bydrae gemaak tot die voedselsekuriteit van landelike huishoudings in die verlede nie (vergelyk afdelings 5.2 & 5.3) (Gouws 1995: 34). Die Witskrif (South Africa 1995b: 4) stel die volgende missiestelling vir landboubeleid:

> Ensure equitable access to agriculture and promote the contribution of agriculture to the development of all communities, society at large and the national economy, in order to enhance income, food security, employment and quality of life in a sustainable manner.

Die grondwet van 1996 maak landbou 'n gedeelde verantwoordelikheid en verhoog daarmee die verantwoordelikhede en voorregte van die provinsies in die administrasie van hierdie sektor, terwyl dit terselfdertyd verantwoordelikhede inhou vir nuwe en dikwels onervare provinsiale burokrasieë (Eckert et al 1997: 303). Eckert et al (1997: 303) wys daarop dat hierdie verandering 'n fundamentele nuwe omgewing vir die landbousektor skep - 'n omgewing wat uitdagings sowel as geleenthede bied vir landbou-ekonome en beleidontleders. Uitdagings lê in die duidelike behoefte wat daar is vir meer en beter analise om die nuwe aanpassings, wat nou in die sektor onderweg is, te ondersteun en te lei. In hierdie veranderde omgewing is dit essensieel dat beleidmakers, produsente, verbruikers en die mark beter ingelig is oor die kwessies en die gevolge van alternatiewe beleidsbesluite (Eckert et al 1997: 303-304). Die Witskrif (South Africa 1995b: 4 & 7) beklemtoon dat nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit ewe belangrik is en landbouproduksiesisteme en -praktyke op sodanige wyse georganiseer moet word dat dit nasionale sowel as huishoudelike voedselsekuriteit bevorder. Hierdie twee tipes sekuriteit gaan nie noodwendig hand aan hand nie - 'n land kan 'n netto uitvoerder van voedsel wees terwyl baie van sy inwoners onder die armoedelyn leef (vergelyk afdeling 2.4). Dit is noodsaaklik dat Suid-

Afrika streef na die bereiking van nasionale sowel as huishoudelike voedselsekuriteit. Die regering moet daarom die volle spektrum van produksiesisteme en -praktyke ondersteun - van stedelike voedseltuine en kleinskaalse produksie vir huishoudelike inkomste en voedselsekuriteit tot grootskaalse produksiesisteme wat aansienlik bydra tot nasionale voedselsekuriteit (South Africa 1995b: 4 & 7; GCIS 1998: 77).

In die verlede was die daarstelling van voedselselfvoorsiening die doelwit van landboubeleid (vergelyk afdeling 5.5.1.3) en die ontwikkeling van kleinskaalse boerdery is beskou as nadelig en skadelik vir hierdie doel. Die Witskrif (South Africa 1995b: 2) beklemtoon egter dat die potensiaal en rol van die kleinskaalse boerderysektor uiters belangrik is binne die konteks van voedselproduksie en die bereiking van voedselsekuriteit op nasionale en huishoudelik vlak. Dit blyk duidelik dat die Witskrif nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit as 'n belangrike doelwit van landboubeleid stel. Volgens Willemse (1996: 6) word beroepe op die Suid-Afrikaanse regering gedoen om sy beleid van voedselsekuriteit, wat die beleid van voedselselfvoorsiening in die middel 1980s vervang het, te laat vaar en weer 'n beleid van selfversorgendheid in voedsel moet volg. Hierdie oproep kom veral van die kant van bedrywe wat swaar ly onder invoermededinging. Daar word dikwels op landboukongresse uiting gegee dat Suid-Afrika moet terugkeer na 'n beleid van selfvoorsiening in voedsel wat impliseer dat binnelandse produksie voorkeur geniet bo voedselinvoere. Sodanige beleid impliseer dat die vlakke van invoerbeskerming hoog sal wees en tot gevolg sal hê dat eerstens, invoerpryse nie kompeteer met plaaslike produkte nie; tweedens, dat plaaslike produksie deur hoë pryse en regeringsondersteuning bevorder word wat vir die boer voordele inhou; en derdens, dat binnelandse pryse hoër kan wees as internasionale wêreldmarkpryse en nie noodwendig voedselsekuriteit sal bevorder nie. Die realiteite is dat Suid-Afrika wel die produksievermoë het om selfversorgend te wees met die uitsondering van mielies en ander graansoorte (Willemse 1996: 6).

Suid-Afrika se landbousektor word gekenmerk deur hoofsaaklik drie vorme wat naasmekaar bestaan, naamlik kommersiële landbouboere, kleinboere en bestaansboere. Hierdie onderskeid is gebaseer op die plaas- en boerderygrootte. Kommersiële boere word gedefinieer as die boere wat meer produseer as net vir homself en sy afhanklikes en wat produkte op groot skaal verkoop vir

winsdoeleindes. 'n Kleinboer word beskou as die boer wat ook soos die kommersiële boer produseer om te verkoop en wins te maak, maar wat minder toegang het tot grond, tegnologie en arbeid. Hierteenoor is daar die bestaansboer wat hoofsaaklik vir homself en sy afhanklikes produseer om slegs in hul bestaansbehoeftes te voorsien (Marais & Bosman 1995: 12). Bestaansboere in Suid-Afrika beoefen geslagte lank reeds 'n unieke vorm van boerdery wat aangepas is by unieke plaaslike omstandighede en daarin slaag om in die voedselbehoeftes van huishoudings te voorsien. Bestaanslandbou in Suid-Afrika, veral in die destydse TBVC-lande (Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei) en selfregerende nasionale state, word onder groot druk geplaas vanweë hoë bevolkingsgroei en toenemende druk op hulpbronne (vergelyk afdeling 6.2) wat daardeur meegebring word, sowel as langdurige droogtes en misoeste wat dit vir talle bestaansboere onmoontlik maak om te oorleef (Marais & Bosman 1995: 13). Volgens Marais en Bosman (1995: 13) word daar besef dat die bestaansboere 'n belangrike rol vervul in die Suid-Afrikaanse landbousektor veral in die voorsiening van voedsel en bevordering van voedselsekuriteit. Die toekoms en sukses van die bestaansboer hou direk verband met die proses van landelike ontwikkeling, volhoubare ontwikkeling, grondherverdeling, geregtigheid, omgewingsbewaring, nasionale voedselbehoeftes en die bevordering van 'n gesonde ekonomie (Marais & Bosman 1995: 14). Die bestaansboer het 'n prominente plek in die Suid-Afrikaanse landbousektor en deur jare se ervaring en kennis van plaaslike en boerdery-omstandighede is hul in staat om te kan doen wat elke boer nastreef, naamlik om te oorleef (Marais & Bosman 1995: 12-13).

Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 4) sluit hierby aan en wys daarop dat sekere onderafdelings van die grootskaalse kommersiële landbousektor nie blyk lewensvatbaar te wees onder die nuwe beleidsomgewing nie. Baie dele van die sektor is ook nie internasionaal kompeterend nie (Kirsten, Van Zyl & Vink 1998: 4). Volgens Groenewald (1996: 181) word die kommersiële landbousektor gekenmerk deur die volgende inherente swakhede wat oorkom moet word as die landbousektor 'n toenemende bydrae tot die ekonomie moet lewer: die verwaarlosing van finansiële bestuursvaardighede in landbouvoorligting het gelei tot gebrekkige kennis in finansiële bestuur; die bemarking van meeste landbouprodukte is streng beheer en een-kanaalbemarking op plaaslike en/of uitvoermarkte was gemonopoliseerd; kunsmatige hoë plaaslike pryse maak kompetisie met internasionale verskaffers moeilik; beperkte registrasie van handelaars en/of prosesseerders;

verbod op produsente om by bemarking betrokke te raak wat gelei het tot aansienlike ongelykhede, en baie produsente en koöperasies is vandag in 'n nadelige posisie; vaardighede en kennis met betrekking tot arbeidsverhoudinge en bestuur het agterweë gebly en is verwaarloos; en die kommersiële boerderybevolking het geleidelik verouder wat die bereidwilligheid om by veranderde omstandighede aan te pas en om innovasie te implementeer, wat nodig is vir veranderde omstandighede, verlaag (Groenewald 1996: 181). Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 4) brei hierop uit en wys daarop dat hierdie kombinasie van ekonomiese oneffektiwiteit in groot dele van die kommersiële sektor, die ongelyke verspreiding van grond en die nuwe demokratiese bedeling 'n polities onvolhoubare situasie geskep het wat die toekomstige lewensvatbaarheid van die hele ekonomie bedreig.

Groenewald (1996: 180) volg sy kritiek op met die beklemtoning van die sterkpunte van die kommersiële landbou en sy instellings wat aangewend moet word om geleenthede te benut en struikelblokke en probleme te oorbrug. Sommige van die hoofkragpunte en geleenthede kan soos volg opgesom word (Groenewald 1996: 180-184):

- kommersiële boere beskik oor 'n hoë graad van tegniese ervaring en kennis;
- kommersiële boere het getoon dat hul oor die vermoë beskik om produkte van 'n uiters hoë standaard te produseer gegewe die nodige aansporingsmaatreëls is beskikbaar;
- internasionale handelsvooruitsigte is beter as ooit tevore en die nuwe "World Trade Organisation" behoort markte vir Suid-Afrikaanse landbouprodukte oop te stel. Suid-Afrikaanse boere het 'n natuurlike beskerming teen kompetisie vanuit die Noordelike hemisfeer gegewe die geografiese ligging en afstand. Suid-Afrika het ook 'n seisoenale voordeel bo die Noordelike hemisfeer vir die produksie van vars produkte vir Noordelike markte;
- die depresiasie van die Rand kan 'n belangrike bydra lewer tot die verhoging van uitvoerverdienste en gevolglik buitelandse valutareserwes versterk;
- die hoë werkloosheidsyfer bied aan die kommersiële landbousektor 'n ooraanbod van ongeskoolde en semi-geskoolde arbeid wat kommersiële produsente in 'n gunstige kompeterende situasie plaas in die produksie van kommoditeite wat 'n groot ongeskoolde arbeidsmag vereis;
- kommersiële boere is deel van 'n goed ontwikkelde organisatoriese struktuur en word

bedien deur 'n gevestigde en goed georganiseerde netwerk van boere-organisasies en koöperasies;

- kommersiële landbou word bedien deur 'n uiters effektiewe navorsingstruktuur en voorligtingsnetwerk wat deur die staat gefinansier word;
- die kommersiële landbousektor het versnelde produktiwiteitsgroei ondergaan. Totale faktorproduktiwiteitsgroei was zero vir die periode 1947-65; in die periode 1965-81 is dit gemeet op 2.1 persent per jaar, en tussen 1981 en 1991 het dit 2.88 persent beloop. Hierdie groei plaas kommersiële landbou in 'n sterk posisie om nuwe ekonomiese geleenthede te benut; en
- globalisering van insetmarkte verteenwoordig vir Suid-Afrikaanse kommersiële landbou die vooruitsigte van beter geprysde, hoër kwaliteit insette as voorheen.

'n Ander belangrike aspek wat aangespreek word in regeringsbeleid is die rol van vroue in die landbousektor. Die regering se belang by vroue, en spesifiek hul ontwikkeling en bemagtiging, word beklemtoon in amptelike ontwikkelingsbeleidsdokumente, spesifiek die HOP (Sadie & Loots 1998: 95). Daar is algehele eenstemmigheid dat vroue 'n sentrale rol in die ontwikkelingsproses moet speel. Die genderbenadering tot ontwikkeling word soos volg beskryf deur Sadie en Loots (1998: 96):

> The gender approach to development involves not only an integration of women into development, but looks for the potential in development initiatives to transform unequal gender/social relations and to empower women. It therefore views inequality between men and women as structural, dictated by socio-cultural norms that serve as organising principles of society. The gender-based approach is distinct in that it focuses on women and men, rather than considering women in isolation.

Vroue vervul 'n belangrike rol en funksie in die daarstelling van voedselsekuriteit in landelike gebiede deur die beoefening van kleinskaalse boerdery. Hoewel kleinskaalse boerdery-ontwikkeling bevorder moet word tot voordeel van alle landelike mense in Suid-Afrika, het die Minister van Landbou op kabinetsvlak onderneem om vroue te erken en by te staan in hul sentrale rol as voedselprodusente deur positiewe stappe te neem om kleinskaalse, landelike gebaseerde landboukundige ondernemings, wat deur vroue bestuur word, te ondersteun (Sadie & Loots 1998: 102-103). Vroue ervaar egter verskeie struikelblokke wat hul deelname aan besluitneming beperk. Dit sluit in tydsbeperkinge wat geassosieer word met hul veelvuldige take en rolle (Sadie & Loots

1998: 123-124). Sadie en Loots (1998: 124) identifiseer ook die gebrek aan toepaslike ervaring en analitiese vaardighede met betrekking tot genderaangeleenthede onder regeringsamptenare as 'n ernstige probleem, en is van mening dat gender-bewustheidsopleiding daarom op alle regeringsvlakke bevorder moet word. Sodanige opleiding sal bydra daartoe dat genderkwessies geïntegreer word met beleid, beplanning en implementering. 'n Laaste probleem hou verband met die gebrek aan kollektiewe gendergespesifiseerde inligting. As inligting nie op sodanige wyse ingesamel word dat dit die verskille tussen mans en vrouens duidelik aandui nie, dan sal die spesifieke behoeftes en belange van vroue nie die nodige aandag kry nie. Volgens Sadie en Loots (1998: 124) vereis 'n gendersensitiewe benadering meer as net die inkorporasie van genderbeplanning in programme. Dit vereis ook die ontwikkeling van toepaslike metodologie ten opsigte van die beplanning en monitering van projekte om hul impak op genderverhoudings te ontleed. Kwantitatiewe indikators is nie voldoende nie en die fokus moet wyer strek as net vroue se praktiese behoeftes, en ook hul strategiese behoeftes insluit (Sadie & Loots 1998: 124).

Die PIR (South Africa 1998b: 45) beklemtoon die ontwikkeling van buite-stedelike landbou om geleenthede vir die stedelike armes uit te brei, en is van mening dat groter toegang tot natuurlike hulpbronne aan stedelike armes gegee moet word en dat die vestiging van 'n aktiewe buite-stedelike landbousektor ondersoek moet word, asook die daarstelling van ondersteuningsmaatreëls om armes se toegang tot bewerkbare grond te verhoog. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 45) moet spesifieke beleid in hierdie verband geformuleer word, en moet dit gebaseer word op die erkenning van wetlike, institusionele en ekonomiese beperkinge (soos tradisionele grondgebruikpatrone en stedelike bestuurspraktyke) en aanbevelings om sodanige beperkinge aan te spreek. Wat betref landelike gebiede is die PIR (South Africa 1998b: 45 & 56) van mening dat kleinskaalse landbou wat op gemeenskapstuine toegepas word, soortgelyke geleenthede bied en dat dit as 'n belangrike oorlewingstrategie erken en ontwikkel moet word. Die Departement van Landbou is wel betrokke by hulpverlening aan kleinskaalse boere om opkomende boere en kleinskaalse voedselprodusente te help om hul produksie en effektiwiteit te verhoog. Die primêre kriteria wat neergelê is vir hulpverlening is dat projekte aanvraaggerig moet wees, dat gemeenskapsbetrokkenheid en eienaarskap voorvereistes is en dat arm en benadeelde groepe die begunstigdes moet wees (Sadie & Loots 1998: 103). In teenstelling met bogenoemde neem die Departement van Landbou egter nie genderoorweginge in ag in die voorsiening van hulp

aan die kleinskaalse boerderysektor nie. Die bemagtiging van vroue bly dus agterweë omdat substansiële gelyke toegang nie voorsien word nie, en ekonomiese dominansie deur mans die norm is. Geen kollektiewe gendergespesifiseerde inligting word deur die Departement gehou nie. Sodanige data is die sleutel om te verseker dat vroue - as die meerderheid van die bevolking en die meerderheid van die armes en marginale groepe - 'n regverdige deel van bronne ontvang. Die waarde van kollektiewe gendergespesifiseerde inligting is dat dit duidelik die verskille tussen mans en vroue aandui, en as inligting nie op sodanige wyse ingesamel word dat dit die verskille uitwys nie, sal die spesifieke behoeftes en belange van vroue minder aandag kry of geheel en al geïgnoreer word (Sadie & Loots 1998: 103 & 104).

5.5.2 Voedselbeleid

5.5.2.1 Voedselselfvoorsiening versus voedselsekuriteit

Soos reeds bespreek in afdeling 5.5.1.3, het die Suid-Afrikaanse regering se landboubeleid selfvoorsiening in voedsel as hoofdoelwit gehad tot die middel 1980s (Fényes 1993: 270; Van Zyl & Kirsten 1992: 170; Van Zyl, Kirsten & Binswanger 1996: 15). Alhoewel hierdie doelwit tot 'n groot mate bereik is, ervaar baie mense in Suid-Afrika nog steeds voedselonsekerheid (Van Zyl, Kirsten & Binswanger 1996: 15). Ons het reeds in afdeling 5.2 gesien dat ongeveer 50 persent van die Suid-Afrikaanse bevolking onder die armoedelyn leef (De Villiers 1994: 60; Mekuria & Moletsane 1996: 309; South Africa 1997: 11; Van Zyl 1994: 159; Van Zyl, Kirsten & Binswanger 1996: 15) en dat nasionale selfvoorsiening in voedsel nie noodwendig voedselsekuriteit op huishoudelike vlak impliseer nie (vergelyk afdeling 5.3) (Meyer et al 1998: 248; Van Rooyen & Van Zyl 1998: 104). In hierdie opsig het nasionale selfvoorsiening in voedsel min beleidsrelevansie aangesien wydverspreide armoede en wanvoeding steeds ernstige afmetings aanneem ten spyte van die landbousektor se sukses in die bereiking van die daarstelling van nasionale voedselsekuriteit (Van Zyl, Kirsten & Binswanger 1996: 15). Dit kan hoofsaaklik toegeskryf word aan oneffektiewe voedselverspreidingsnetwerke en hoë vlakke van armoede (vergelyk afdeling 2.5.2.1 waar dit duidelik blyk dat armoede mense se aanspraak verminder en dus tot voedselonsekerheid lei). Suid-Afrika word daarom gekenmerk deur voedselsurplusse en -uitvoere te midde van voedselonsekerheid - 'n situasie van honger en wanvoeding naas vol graanskure (Fényes 1993: 270; Van Rooyen 1996a: 21; Van Zyl & Kirsten 1992 : 170).

Soos reeds genoem in afdeling 5.5.1.4, het die Suid-Afrikaanse regering sedert die middel 1980s wegbeweeg vanaf die doelwit van selfvoorsiening na die doelwit van voedselsekuriteit. Hierdie klemverskuiwing was gebaseer op die erkenning deur die regering vir die behoefte aan 'n omvattende voedselbeleid wat landboukundige prysvasstelling en ander beleidsbesluite sal lei. Hierdie klemverskuiwing is egter nie formeel gereflekteer in landboustrategie en organisatoriese strukture nie (Van Rooyen 1996a: 21; Van Rooyen et al 1996: 302). Volgens Van Rooyen et al (1996: 304) word 'n argument dikwels uitgemaak ten gunste van die invoer van *goedkoop* voedsel om voedselsekuriteit, veral op huishoudelike vlak, te verbeter, maar die dalende Randwaarde hou ernstige negatiewe implikasies in vir die daarstelling van voedselsekuriteit deur invoere, veral vir arm gemeenskappe. Onstabiele wêreldvoedselvoorrade en -pryse, asook binnelandse beleid van uitvoerlande, kompliseer verder die afhanklikheid van invoere van basiese voedselkommoditeite vir voedselsekuriteit. Hierdie situasie beklemtoon dus die kritieke rol van die landbousektor in die daarstelling van voedselsekuriteit (Van Rooyen et al 1996: 304).

Van Zyl en Kirsten (1992: 170) sluit hierby aan en argumenteer ten gunste van 'n beleid van voedselsekuriteit wat gerig is op beide nasionale en huishoudelike vlak. Toepaslike beleid moet eerder die werklike probleem, naamlik armoede en gevolglike voedselonsekerheid in landelike Suid-Afrika, aanspreek. Volgens Van Zyl, Kirsten en Binswanger (1996: 15) is grondhervorming 'n belangrike en magtige instrument in die uitwissing van armoede en voedselonsekerheid omdat dit beide kante van die voedselgelykstelling, naamlik beskikbaarheid van voedsel (aanbod) en vermoë om dit te koop (aanvraag), aanspreek. Hierdie skrywers is van mening dat hoewel verhoogde voedselproduksie, en die stoor en handel van voedsel, voedselbeskikbaarheid kan verseker, dit nie outomaties die versekering gee dat alle mense toegang tot 'n gebalanseerde dieet het nie. Omdat armoede 'n sentrale oorsaak van honger en wanvoeding is, word spesiale pogings vereis om toegang tot en aansprake op voedsel te verhoog (Van Zyl, Kirsten & Binswanger 1996: 15).

Fisiese beskikbaarheid van voedselvoorrade aan die een kant (produksie en invoere), en verspreiding van hierdie voorrade waar en wanneer hul benodig word aan die ander kant (uitvoere en plaaslike behoeftes), vorm die twee kante van die voedselgelykstelling. Van Rooyen (1996a: 20) verwys na die balansering van hierdie voedselgelykstelling as 'n belangrike oorweging in

voedselbeleid. Soos reeds gesien in afdeling 2.4 behels voedselsekuriteit toegang van alle mense tot voldoende voedsel om 'n gesonde en produktiewe lewe te handhaaf. Tans produseer Suid-Afrika meer as genoeg voedsel om in al die inwoners se behoeftes te voorsien. Die land staar egter verskeie uitdagings in die gesig met betrekking tot die uitwissing van wanvoeding, honger en armoede (vergelyk afdeling 5.2) (GCIS 1998: 85). Volgens Gyekye en Rempel (1995: 280) het 'n suksesvolle voedselbeleid drie belangrike dimensies, naamlik die verhoging van voedselvoorrade om die gaping tussen produksie en gewensde vlakke van verbruik uit te wis; verhoging van toegang op huishoudelike vlak tot beskikbare voedselvoorrade; en die skepping van meganismes waardeur die jaarlikse variasies in produksie, wat veroorsaak word deur faktore soos negatiewe klimaatsomstandighede of burgeroorlog, geakkommodeer word. Dit is noodsaaklik dat 'n omvattende benadering gevolg word in die formulering van 'n voedselbeleid om te verseker dat die kompleksiteit verbonde aan die balansering van die voedselgelykstelling, beklemtoon word. Van Rooyen et al (1996: 301) beskryf dit soos volg:

> The food equation is formulated as a comprehensive statement to include provision of food on the supply side and household level requirements and exports on the demand side while the processing and distribution system performs the important link between demand and supply. A reductionist view on food will produce an incomplete statement. For example, when food security is viewed as a problem occurring only at the consumer level (too little income to buy food) or producer level (too low production) policy will only deal with partial solutions.

Uit bogaande blyk dit duidelik dat voedselbeleid gesien moet word binne die omvattende konteks van die voedselgelykstelling. Die Suid-Afrikaanse regering se erns met die daarstelling van voedselsekuriteit op beide huishoudelike en nasionale vlak, eerder as nasionale voedselselfvoorsiening, blyk duidelik uit die Witskrif op Landbou van 1994 en word herbevestig in die Witskrif van 1995 (sien afdeling 5.5.1.4). Die Witskrif op Landbou (1994) beklemtoon die noodsaaklikheid vir 'n multidimensionele benadering vir die verhoging van voedselsekuriteit (South Africa 1994). Hierdie algemene beginsel van die Witskrif (1994) verkondig die ontwikkeling van 'n geïntegreerde voedselbeleid. 'n Belangrike oorweging in die ontwikkeling van 'n omvattende voedselbeleid hou verband met die institusionalisering van sodanige beleid en verwante programme. Daar moet gefokus word op die balansering van die voedselgelykstelling om voedselsekuriteit op alle vlakke te verseker, en op die ontwikkeling van 'n binnelandse produksie- en handelsbeleid om die sektor tot hoër vlakke van kompetisie te lei.

Volgens Obasanjo en d'Orville (1992: 32) en Van Rooyen et al (1996: 307) moet 'n direktoraat van voedselbeleid gevestig word binne 'n departement van voedsel en landbou. Hierdie direktoraat moet toegerus word om die volgende funksies en dienste te voorsien (Obasanjo & d'Orville 1992: 32; Van Rooyen et al 1996: 307):

- analitiese steun in die formulering van 'n voedselbeleid;
- 'n nasionale moniteringsisteem om waarskuwing van voedselonsekerheid te verseker;
- ontleding van inligting en data met betrekking tot voedselsekuriteitskwessies en potensiële groeimarkte vir Suid-Afrika, en verslagdoening op 'n konsekwente en gereelde grondslag aan besluitnemers in regering, nywerhede en gemeenskappe;
- voorsiening van intervensiesisteme waar daar 'n kritieke behoefte is vir byvoorbeeld voedselkoeponne en belastingtoegewings op basiese voedselsoorte; en
- koördinering van data-insamelingsprosesse.

Voedselbeleidskwessies word tans deur ten minste drie verskillende regeringsdepartemente hanteer (Landbou; Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling; en Handel en Nywerheid) met elkeen wat op verskillende aspekte van die voedselgelykstelling fokus. Van Rooyen (1996b: 32) is van mening dat die vestiging van 'n samehangende voedselbeleidstrategie, 'n omvattende databasis en voedselbeleidanalisesisteem bemoeilik word deur hierdie fragmentasie wat 'n negatiewe impak het op pogings om die voedselgelykstelling te balanseer. Tabel 5.1 gee 'n opsomming van die beleidsbeginsels en beleidsvoorstelle van die ANC se beleidsamevatting oor voedselsekuriteit en voedselbeleid.

Tabel 5.1 Beleidsbeginsels en -voorstelle ten opsigte van voedselsekuriteit en voedselbeleid

	BELEIDSBEGINSELS	BELEIDSVOORSTELLE
Produksie/ aanbod	- nasionale voedselsekuriteit deur die mees effektiewe kombinasie van binnelandse produksie, voorrade en handel ooreenkomstig breër doelwitte vir ekonomiese groei, werkskepping en landboukundige herstrukturering - handelsbeleid volgens GATT-regulasies - rol en vlakke van tariewe moet oorweeg word in verhouding tot die doelwitte van voedselbeleidstabilisasie, langtermyngroei van voedselindustrie en ander agro-industrieë - strategie vir die algehele rol van landbou in nasionale ekonomie en sensitiwiteit vir behoeftes van buurlande	- hervorming van blanke landbou plus maatreëls om toegang van swart boere tot grond, krediet en ander ondersteuningsmaatreëls te verhoog; - verbeterde tegnologie vir arbeidsintensiewe produksie en op-plaas stoorfasiliteite - stabilisasie van pryse deur openbare sektorvoorrade - tariewe versus kwantitatiewe kontrole as hoofinstrument van beskerming met langtermynverlaging van tariewe
Bemarking/ prysing	- maatreëls om bemarkingsgrense te verminder om produsente en verbruikers te bevoordeel	- geen prys- en grensbeheer word aanvaar behalwe vir standaard brood solank as wat dit nie nuwe toetreders inhibeer nie - hoofbeleidsinstrument is kompeterende beleid *versus* hoë graad van konsentrasie, en die aanmoediging van nuwe toetreders - prysstabilisasie-instrumente: bergingsbeleid en handelsbeleid - BTW-vrystelling op basiese voedsel

Prosessering	- maatreëls om prosesseringsgrense te verminder om produsente en verbruikers te bevoordeel	- kompetisiebeleid - verbruikersbeskerming op higiënestandaarde
Verspreiding	- maatreëls om verspreidingsgrense te verminder om produsente en verbruikers te bevoordeel	- kompetisiebeleid - meer gebalanseerde verspreiding van supermarkte om oneffektiwiteit in verspreiding en impak van hoë huurgelde as gevolg van konsentrasie te oorkom
Aansprake/ verbruik	- voedselsekuriteitsintervensies om stabiele voorraad en beskikbaarheid van voedsel, wat belangrik is vir lae inkomste huishoudings, te verseker - mees effektiewe kombinasie van maatreëls om pryse te stabiliseer en inkomste te ondersteun teen prysveranderinge	- prysstabilisasiemaatreëls - gerigte inkomste-oordragte en voedselsubsidies, verhoging van die werklike waarde van pensioene, en aanspraakbeskerming - openbare werksprogramme (aanspraakbeskerming en -bevordering) - aanmoediging van swart landbouboerdery (aanspraakbevordering)

(ANC 1993a; Bernstein 1994: 13)

Op regionale vlak is Suid-Afrika verbind daartoe om met ander SADC- lidlande saam te werk om regionale voedselsekuriteit te bereik. 'n "Food Security Training Programme" is reeds deur SADC van stapel gestuur waaraan Suid-Afrika ook deelneem. Die doel van hierdie projek is om voedselsekuriteitsverwante organisasies te versterk deur indiensopleiding te voorsien in sleutelareas van voedselsekuriteit met die klem op ondersteuning en versterking van nasionale opleidingsprogramme en ander kapasiteitsbouprogramme. Op internasionale vlak werk Suid-Afrika saam met ander lande en het homself verbind om die "World Food Summit Plan of Action", soos uiteengesit in die Rome Deklarasie van 1996, te ondersteun. In hierdie plan van aksie onderneem lidlande van die FAO om stappe te neem om te verseker dat tegnologie-ontwikkeling, plaasbestuur, handels- en groeibeleid, en verspreidingsisteme bevorderlik is tot die verhoging van voedselsekuriteit; en dat natuurlike rampe en mensgemaakte krisisse se negatiewe

impak op voedselverbruik so ver moontlik geminimaliseer word (GCIS 1998: 85). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 50) is daar egter verskeie beperkinge wat die effektiewe bestuur van rampe in Suid-Afrika belemmer, insluitende die gebrek aan kapasiteit van nasionale en provinsiale departemente en plaaslike regering, 'n gebrek aan duidelikheid ten opsigte van die graad van verantwoordelikheid in rampbestuur, gebrek aan koördinering tussen die Departement van Landbou en die voorgestelde "National Disaster Management Committee", en die gebrek aan 'n effektiewe en toepaslike vroeë waarskuwingsisteem (sien ook afdeling 6.2.2).

5.5.2.2 Voedingsbeleid

Die HOP bied die raamwerk waarvolgens die gesondheid en voeding van alle Suid-Afrikaners die rykdom van die land moet reflekteer. Armoede word erken as die bepalende faktor van die gesondheidstatus van individue, huishoudings en gemeenskappe, en die HOP verkondig die verhoging van die algemene gesondheidstatus deur 'n aanval op armoede deur middel van ekonomiese ontwikkeling (South Africa 1997: 11). Die Departement van Gesondheid is verbind daartoe om die leiding te neem in die bevordering van optimale voeding en die ontwikkeling en implementering van 'n geïntegreerde voedingstrategie. Die grondbeginsels en implementeringsmeganisme van sodanige geïntegreerde voedingstrategie is die volgende (South Africa 1997: 84-96):

- voeding is 'n basiese mensereg en 'n integrale komponent en refleksie van die land se sosiale en ekonomiese ontwikkeling;
- voedingsprogramme moet geïntegreer, volhoubaar, omgewingshandhawend, mens- en gemeenskapsgedrewe wees en moet die mees kwesbare groepe, veral kinders en vroue, teiken; en
- die voedingsituasie en welvaart moet bevorder en gemonitor word binne nasionale gedefinieerde doelwitte. Daar moet 'n duidelike voedingsinligtingstrategie geformuleer word.

'n Geïntegreerde voedingstrategie is reeds ontwikkel waarvan die hoofdoel is om fundamentele prosesse te inisieer wat sal lei tot 'n volgehoue verbetering van die voedingstatus van kinders. Hierdie strategie sal ook die lewenskwaliteit van vroue verhoog deur 'n adaptiewe proses van beraming, analise en aksie (South Africa 1997: 86). Hierdie voedingstrategie word deur die PIR

ondersteun en aanvaar as die leidende beleidsraamwerk vir voeding binne die gesondheidsektor (South Africa 1998b: 23). Vanuit die Departement van Gesondheid se perspektief moet 'n driepunt geïntegreerde voedingsprogram in plek gestel word wat spesifiek aandag gee aan die volgende aspekte (South Africa 1997: 86):

- kwessies van intersektorale skakels en samewerking;
- gemeenskapsmobilisasie en -deelname;
- die teikening van die mees kwesbare groepe;
- effektiewe respons op spesifieke probleme;
- monitering, evaluering en bestuursinligtingsisteme;
- ontwikkeling van menslike hulpbronne en institusionele kapasiteit; en
- volhoubaarheid in terme van prosesse, bronne en impak.

Binne die Departement van Gesondheid moet drie hoofkomponente van 'n geïntegreerde voedingstrategie geïmplementeer word, naamlik "a healthy facility-based component; a community-based component; and a nutrition promotion programme, comprising communication, advocacy and relevant legislation"[15] (South Africa 1997: 87; South Africa 1998b: 23). Volgens Fincham, Harrison, Khoza en Le Roux (1993: 33 & 78) moet 'n nasionale voedingsbeleid deel wees van 'n omvattende program om armoede in Suid-Afrika uit te wis en impliseer dit 'n strategie wat volhoubare implementering van beleid maksimaliseer. Verder is demokratisering van regering- en gesondheidsdienste noodsaaklik, asook die bevordering van mense se bewustheid van voedingsbeleid en -aspekte (Fincham et al 1993: 78). Fincham et al (1993: 36 & 37) beklemtoon dat 'n multi-sektorale benadering tot armoede-uitwissing essensieel is. Vanuit 'n voedingsaspek beteken dit dat 'n nasionale voedingsbeleid omvattend en holisties van aard moet wees om alle relevante staatsdepartemente in te sluit soos die Departemente van Landbou, Finansies en Gesondheid. Die rol van elk van hierdie departemente moet streng gedefinieer word en meganismes moet geïdentifiseer word om optimale intersektorale samewerking te verseker. Die onderliggende beginsel moet wees om die nasionale voedingsbeleid binne die algehele ekonomiese en ontwikkelingsraamwerk van die regering te huisves (Fincham et al 1993: 36 & 37).

Die PIR (South Africa 1998b: 23) sluit hierby aan en beklemtoon dat voedingsdoelwitte eksplisiet geïnkorporeer moet word by die aktiwiteite van ekonomiese en sosiale sektore om wanvoeding

in Suid-Afrika te oorkom. Diensteleweringsektore (soos die Departemente van Gesondheid en Landbou) moet aktiwiteite implementeer met duidelike voedingsverwante doelwitte, terwyl ander (soos die Departemente van Handel en Nywerheid, en Finansies) bewus moet wees van die potensiële impak van hul akitiwiteite op voedingstatus. Die voedingseenhede binne die Departement van Gesondheid moet bemagtig word om ander sektore te ondersteun, en toepaslike strukture vir koördinering en implementering moet in plek wees op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak (South Africa 1998b: 23). Die PIR (South Africa 1998b: 55) beklemtoon dat daar 'n ernstige behoefte is aan navorsing oor wanvoeding en die oorsake daarvan, en dat dit geïntegreer moet word met beleids- en programintervensies. Die PIR (South Africa 1998b: 55) maak die volgende aanbevelings:

- bronne moet geallokeer word aan die voedingseenhede binne die Departement van Gesondheid sodat hierdie eenhede die mag het om ander sektore te ondersteun in die ontwikkeling en implementering van voedingsverwante aktiwiteite;
- toepaslike strukture op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak om implementering te koördineer; en
- 'n prominente rol moet gegee word aan dienste- en gemeenskapsgebaseerde organisasies in voedingsverwante aktiwiteite, en toepaslike regeringsondersteuning moet aan hierdie organisasies gegee word vir hul dienste.

5.5.3 Produksie, verbruik en handel

Landboubeleid gedurende die 1980s is tot 'n groot mate bepaal deur die 1983-grondwet en die voortsetting van 'n dualistiese landboubeleid en -sektor (vergelyk afdelings 5.4.1 en 5.5.1.3) (Kirsten & Van Zyl 1996: 203). Beleid met betrekking tot blanke kommersiële landbou was in die Witskrif oor Landboubeleid van 1984 uiteengesit. Volgens hierdie witskrif was die doelwit van landboubeleid (Kirsten & Van Zyl 1996: 204)

> to direct the development of agriculture in such a way that factors of production are utilized optimally with respect to economic, political and social development and stability, while also contributing towards the promotion of an economically sound farming community. This was to be achieved through pursuing production, marketing and other goals.

Die beleid van selfvoorsiening het produsente aansienlik bevoordeel ten koste van verbruikers.

Die sterk politieke druk en steun van daardie tyd ten gunste van landbou-ontwikkeling het verseker dat die landbousektor gunstige ondersteuning en behandeling ontvang het. Dit het volgens Kirsten en Van Zyl (1996: 207) (sien ook Van Zyl & Kirsten 1992: 180) meestal gelei tot bevooroordeelde beleid wat verbruikers benadeel het en 'n welvaartsverlies vir die land as geheel ingehou het. Sien Tabel 5.2 vir die produksie- en bemarkingsdoelwitte wat nagestreef is.

Die doelwit van selfvoorsiening en begunstiging van produsente het skadelike en nadelige boerderypraktyke aangemoedig, en daar word aangevoer dat die beleid van selfvoorsiening bygedra het tot die huidige nadelige posisie van blanke kommersiële landbou (vergelyk afdeling 5.5.1.4). Voedselpryse het bly styg en ten spyte van surplusuitvoere het meer as 2 miljoen mense daagliks in Suid-Afrika honger gely (Kirsten & Van Zyl 1996: 207; Van Zyl & Kirsten 1992: 180). Voedseluitvoere in die 1980s was ongeveer R24 000 miljoen, maar dit is belangrik om te onthou dat selfvoorsiening in voedsel nie voedselsekuriteit waarborg nie (vergelyk afdelings 5.4.3 & 5.5.2.1). Beskikbaarheid van voedsel is slegs een aspek van voedselsekuriteit. Aanvraagfaktore speel ook 'n belangrike rol en dit is op hierdie gebied waar die beleid van voedselselfvoorsiening verbruikers benadeel het (Van Zyl 1992b: 33).

Die feit dat algehele voedselproduksie tred gehou het met bevolkingstoename was nie 'n aanduiding van die voedingstatus van die bevolking nie (vergelyk afdeling 5.2)[16] (Kirsten & Van Zyl 1996: 207). Volgens Van Zyl en Kirsten (1992: 180) word die gevolgtrekking gemaak dat die beleid van voedselselfvoorsiening sy doel gedien het en dat 'n beleid gevolg moet word wat tot 'n groter mate die behoeftes van die verbruikers en behoeftiges aanspreek. Só 'n beleidsverandering hoef nie radikaal te wees nie en moet nie die belangrike en basiese rol van landbou in die ekonomiese groei van die land ignoreer nie. Sodanige beleid moet op 'n gebalanseerde wyse die behoeftes van die verbruikers sowel as produsente dien, maar moet spesifiek die probleme en behoeftes van diegene met voedseltekorte aanspreek (Van Zyl en Kirsten 1992: 180).

Tabel 5.2 Produksie- en bemarkingsdoelwitte

PRODUKSIEDOELWITTE	BEMARKINGSDOELWITTE
Regering streef na die optimale benutting van natuurlike landboubronne.	Handhawing van spesifieke kwaliteit en higiëniese standaarde van landbouprodukte.
Die bewaring van landbougrond is sterk beklemtoon. Die regering se doelwit sou wees om te verseker dat die potensieel produktiewe grond as landbougrond behou word, en dat alle ander grond wat geïdentifiseer is as landbougrond, aangewend sal word vir landboudoeleindes.	Daar is gestrewe na ordelike bemarking binne die beginsels van die vryemarkstelsel. Aangesien die regering 'n vryemarksisteem verkondig het, was dit noodsaaklik dat beheerrade met groot omsigtigheid aangewend word om te verseker dat regeringsbetrokkenheid nie produksie, bemarking en prysstrukture ontwrig nie.
Vestiging van 'n groot getal goed opgeleide en finansieel selfstandige eienaarboere.	
Die optimale benutting van arbeid.	

(Kirsten & Van Zyl 1996: 204)

Wat invoerbeleid betref, wys Willemse (1996: 6) daarop dat dit 'n feit is dat daar groot hoeveelhede landbouprodukte ingevoer word weens onder meer die beleid van voedselsekuriteit. Volgens De Villiers (1995: 61) word daar dikwels 'n saak uitgemaak vir die invoer van voedsel om voedselsekuriteit in Suid-Afrika te bevorder. Afhanklikheid van invoere vir die daarstelling en verhoging van voedselsekuriteit impliseer egter 'n afhanklikheid van wêreldmarkte wat nie noodwendig in almal se behoeftes sal kan voorsien nie. Die wêreldbevolking neem jaarliks toe teen 'n groeikoers van twee persent, terwyl voedselproduksie toeneem teen 'n koers van een persent (De Villiers 1995: 61). Daar word geargumenteer (Bernstein 1994: 12 & 14; Willemse, Van Rensburg, Takavarasha & Van Zyl 1993: 35) dat Suid-Afrikaanse landbou suksesvol kan kompeteer met invoere as binnelandse produsentepryse vergelyk word met die afleweringskoste van ingevoerde graan, veral as eersgenoemde vrygestel word van die las van Pan-territoriale prysvasstelling en laasgenoemde bereken word op aflewering in die binneland. Volgens De Villiers (1995: 61) sal voedselinvoere die landelike ekonomie en plaaslike landbou-ontwikkeling ondermyn omdat die goedkoper invoer van voedsel plaaslike produksie sal ontmoedig. In die lig van werkloosheid en hoë toename in verstedeliking beteken dit dat voedselonsekerheid skerp sal toeneem. De Villiers (1995: 61) is van mening dat die uitdaging lê in die verhoging van voedselsekuriteit deur die verhoging van werksgeleenthede en dus inkomste. Verder moet die grondslag vir eienaarskap in die landbou verbreed word (De Villiers 1995: 61).

In die lig van ekonomiese realiteite kan die beleid van voedselinvoere om binnelandse pryse laag te hou, ernstige negatiewe en selfvernietigende gevolge inhou. Dit moet gesien word teen die lig van Suid-Afrika se netto tekort op die lopende rekening van die betalingsbalans vanweë die gaping tussen invoeruitgawes en uitvoerinkomste. In 1995 is die tekort op ongeveer R12.7 miljard beraam en in 1996 op R8.8 miljard. Hierdie tekorte is wel deur kapitaalinvloei uitgewis, maar kapitaalinvloei sal na verwagting in die toekoms afneem en nie genoeg wees om tekorte uit te wis nie. Suid-Afrika se buitelandse skuld het in 1997 'n bedrag van VSA$25 221.6 miljoen beloop (20 persent van bruto nasionale produk) en die dienste op skuld 12.8 persent van uitvoere (UNDP 1999: 194). Die gevolg is dat Suid-Afrika se buitelandse reserwes verlaag word wat swak buitelandse vertroue vir die land inhou. Die invloei van kapitaal het in 1996 opgedroog, maar nie voedselinvoere nie. Die skerp daling van die Rand se waarde maak die invoer van produkte baie duur. Ingevoerde landbouprodukte wat nie gesubsidieer word nie, sal onbekostigbaar word as die

Rand se waarde nie 'n herstel toon nie. Willemse (1996: 7) is van mening dat ekonomiese realiteite die beleid van goedkoop voedselinvoere, as deel van die beleid van voedselsekuriteit, 'n ekonomiese nekslag sal toedien.

Suid-Afrika se voedselindustrie het aansienlike veranderinge die afgelope paar jaar ondergaan wat veroorsaak is deur sosiopolitieke woelinge, ekonomiese depressie, droogte, afskaffing van sanksies, verhoogde kompetisie en dalende winsgrense. Volgens Yannokou (1994: 16) sal die voedselindustrie nog baie uitdagings in die gesig staar in die komende jare as gevolg van verhoogde globalisasie[17] van die voedselmark en veranderinge en klemverskuiwings deur die Suid-Afrikaanse regering. Veranderinge in fokuspunte deur die regering wat die voedselindustrie sal affekteer, sluit in groter klem op die voorsiening van voldoende en voedsame basiese voedselsoorte teen bekostigbare pryse; die daarstelling van voedselsekuriteit eerder as die navolging van 'n beleid van selfvoorsiening in voedsel; en verhoogde klem op deregulering om groter toegang tot die industrie deur kleiner besighede aan te moedig. Ander klemverskuiwings sluit in regstellende aksie, swart ekonomiese bemagtiging en verhoogde werkersdeelname, sowel as groter betrokkenheid in Suid-Afrika deur oorsese voedselmaatskappye, en meer geleenthede vir plaaslike maatskappye om uit te voer (Yannakou 1994: 16).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 6) beklemtoon dat die vergelykende voordele binne Suid-Afrika se grense as riglyn geneem moet word en gevolglik gereflekteer sal word in landbouproduksiesisteme en -praktyke. Vanweë groot verskille in klimaat en ekosisteme varieer landbouproduksie aansienlik in die verskillende dele van die land. Die verskeie produksiegebiede moet hierdie verskille kapitaliseer deur die optimale benutting van natuurlike hulpbronne, markte, tegnologie en arbeidsproduktiwiteit. Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 6) is daar egter boere wat verkies om nie hul vergelykende voordele te benut nie vanweë die begeerte om voedselproduksie vir eie verbruik te kweek, en sodoende voedselsekuriteit te verseker in die lig van onsekere markte. Die regering kan sodanige boere help om hul vergelykende voordeel te gebruik en dus hul inkomste te verhoog; en gevolglik hul voedselsekuriteit deur die skepping van 'n omgewing wat algehele, volgehoue en bekostigbare voedselbeskikbaarheid bevorder. Boere kan dan met gerustheid begin om kontantgewasse te kweek wat meer geskik is vir hul omgewing en die mark. In alle gevalle sal die skepping van 'n veilige omgewing en die voorsiening van landbou-

inligting en toepaslike dienste boere in staat stel om te eksperimenteer, en om hulle vergelykende voordele te identifiseer (South Africa 1995b: 6).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 7) beklemtoon verder dat produksiepraktyke en -sisteme die gebruik van arbeid moet begunstig aangesien arbeid in Suid-Afrika 'n onderbenutte bron is. Dit is uiters noodsaaklik dat metodes aangewend word om die benutting van arbeid in landbou te optimaliseer en te maksimaliseer. 'n Balans moet gevind word tussen arbeid en meganisasie deur middel van toepaslike tegnologie. Meganisasie verhoog nie noodwendig altyd winste en ekonomiese lewensvatbaarheid nie, terwyl arbeid 'n relatief vrylik beskikbare produksiebron is wat ten volle benut kan word in die produksiesisteem, gegewe dat beter opleiding beskikbaar is. Dit kan werksgeleenthede skep, kapitaalinsette in landbou verlaag, landelike gemeenskappe stabiliseer en lei tot verhoogde lewenskwaliteit (South Africa 1995b: 8). Die Witskrif (South Africa 1995b: 29) brei hierop uit en onderneem dat landbou-ondersteuningsprogramme op sodanige wyse ontwerp sal word dat dit die lewenskwaliteit, vaardighede en produktiwiteit van beide boere en plaasarbeiders sal verhoog. Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 29) word 'n persoon se lewenskwaliteit verhoog as hy/sy toegelaat word om deel te neem aan programme wat effektief sy/haar sosiale en ekonomiese opsies sal verhoog. Om die lewenskwaliteit van boere en plaaswerkers te verhoog moet hul afhanklikheid van mekaar, as lede van 'n produksiespan en hul landelike gemeenskap, erken word. Die Witskrif (South Africa 1995b: 29) erken toepaslike opleiding as 'n sleutelelement in landboukundige ondersteuningsprogramme om produktiwiteit te verhoog, en dus hoër inkomste te genereer wat meestal volg op verhoogde produktiwiteit. Landbouprogramme moet geïntegreer word met landelike ontwikkelingsprogramme wat addisionele bronne van inkomste voorsien. Plaaswerkers word erken as 'n integrale rolspeler van die landbouproduksiespan, en die Witskrif maak dit duidelik dat dit uiters noodsaaklik is dat plaasarbeiders toepaslike opleiding en vaardigheidsontwikkeling ontvang (South Africa 1995b: 29). In die bespreking wat volg gaan daar spesifiek gekyk word na prysbeleid, bemarkingsbeleid en finansiële markte.

5.5.3.1 Prysbeleid

Pryse van landboukommoditeite is onderworpe aan regeringsinmenging. Die tipe en omvang van intervensie beïnvloed ekonomiese aansporingsmaatreëls. Regerings meng meestal in deur

prysondersteuningsmaatreëls, tarief- en subsidiebeleid, geadministreerde prysvasstellings en kwotabeperkings (Van Schalkwyk & Groenewald 1993: 549). Soos reeds gesien in afdeling 3.3.4.1 speel voedselpryse 'n tweeledige rol en dien hul as aansporingsmaatreëls vir landbouprodusente asook as hoofdeterminante van die ware inkomste van verbruikers. Dit is ook die geval in Suid-Afrika. In Suid-Afrika speel voedselpryse 'n tweeledige rol in die ekonomie wanneer die dualistiese aard van landbouproduksie en ongelyke verspreiding van inkomste en rykdom regdeur die ekonomie in aanmerking geneem word (Joubert 1993: 456; Van Zyl & Kirsten 1992 : 176). Hoë pryse mag noodsaaklik wees om verhoogde voedselproduksie aan te spoor veral in die ontwikkelende gebiede, maar dit plaas 'n hoë koste op lae inkomste verbruikers. Voedselpryse speel dus 'n sentrale rol in die honger- of voedselgelykstelling in die ontwikkelende gebiede van Suid-Afrika. Van Zyl en Coetzee (1990: 107) verwys na twee empiriese kwessies wat hier van kritieke belang is, naamlik wie is die netto produsente en verbruikers van voedsel, en die omvang van die aanbodrespons tot hoër voedselpryse[18]. Die gevolgtrekking is dat 'n beleid om die relatiewe prys van voedsel te verhoog, netto verkopers van voedsel sal bevoordeel, en dat as die aanbodelastisiteit vir stapelgewasse relatief hoog is, sal hoër voedselpryse nie slegs die inkomste van bestaansboere aansienlik verhoog nie, maar ook voedselvoorrade. Beide die aanbod- en aanvraagkant van die voedselgelykstelling word dus positief beïnvloed, alhoewel daar getuienis is van die teenoorgestelde in sommige sub-Sahara Afrikalande (Van Zyl & Kirsten 1992: 176).

Onlangse empiriese getuienis in Suid-Afrika bevraagteken egter die aanname dat die meerderheid van landelike huishoudings netto verkopers van voedsel is (Joubert 1993: 456; Van Zyl & Kirsten 1992: 176). Volgens Van Zyl en Coetzee (1990: 111) is 'n hoë persentasie van landelike huishoudings in Suid-Afrika netto verbruikers van stapelgewasse selfs al is baie van hulle betrokke in voedselgewasverbouing. Verkope is hoogs gekonsentreer in 'n klein minderheid van huishoudings wat meer as 80 persent van die sektor se verkope uitmaak (Van Zyl & Coetzee 1990: 112; Van Zyl & Kirsten 1992: 176). Die dominansie van die kommersiële blanke landbouproduksiesektor in Suid-Afrika impliseer dat die voedselprysdilemma 'n verskillende betekenis het omdat gebeure in die ontwikkelde sektor 'n diepgaande effek op mielieproduksie en bemarking in die ontwikkelende sektor het. Dit word geïllustreer deur die mielieprys: hoër mielieprys wat meestal tot voordeel van blanke kommersiële boere geïmplementeer word, beïnvloed ook die swart bestaansboere in die ontwikkelende gebiede van Suid-Afrika. Die effek

van hoër pryse hang af van wie die produsente en verbruikers van voedsel is en van die aanbodrespons van kleinboere (Van Zyl & Coetzee 1990: 110-111; Van Zyl & Kirsten 1992: 176). Heron (1991: 47) beklemtoon dat die wyse waarop produksiebronne in die gemeenskap versprei is, asook die struktuur en samestelling van die huishoudings (getal verbruikers versus getal produsente), belangrike faktore is wat landbouproduksie in die voormalige tuislandgebiede bepaal. In die afwesigheid van markgeleenthede sal produksie altyd bestaangeoriënteerd wees (Heron 1991: 57). Die voedselprysdilemma hou dus belangrike implikasies in vir die bestaanslandbousektor in Suid-Afrika. In hierdie verband verskil die situasie baie min van wat in die res van sub-Sahara Afrika ervaar word. Volgens Van Zyl en Kirsten (1992: 176) impliseer dit dat beleidmakers in Suid-Afrika meer aandag moet gee aan nie-prysbeperkinge, sowel as prysbeperkinge, om nie-plaas inkomste te verhoog, veral onder die landelike huishoudings met voedseltekorte.

Die PIR (South Africa 1998b: 42) beklemtoon dit wat bekend staan as "small, medium and micro enterprises" (SMME) as 'n instrument om nie-plaasinkomste te verhoog en huishoudings se oorlewingstrategieë te versterk. Die regering beskou SMMEs as sleutelinstrumente vir die bereiking van verskeie doelwitte te wete werkskepping, inkomsteherverspreiding en die bevordering van industriële mededingendheid. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 43 & 56) is dit egter noodsaaklik dat die prioriteite van die SMME-program herevalueer word om meer toepaslike teikening van fondse en programondersteuning te verseker. Nasionale programme vir SMME-ontwikkeling het tot dusver primêr gefokus op die behoeftes van stedelike SMMEs en daar is 'n dringende behoefte aan 'n stel gerigte intervensies om die spesiale uitdagings van SMME-ontwikkeling in landelike gebiede aan te spreek (South Africa 1998b: 43). Van Zyl en Coetzee (1990: 113) en Van Zyl en Kirsten (1992: 177) wys daarop dat 'n ontleding van die huishoudelike ekonomiese teorie toon dat 'n beleidspakket nodig is om voedselproduksie en inkomste te verhoog. Bykomend tot veranderinge in prys, speel insetsubsidies en verhoogde werksgeleenthede 'n belangrike rol in selfvoorsiening van voedsel. 'n Verhoging in die prys van stapelgewasse sal 'n negatiewe inkomste-effek hê op voedselprodusente met produksietekorte. Beleid wat landbou-inkomste deur markintervensies (soos insetsubsidies en bevordering van huurooreenkomste) verhoog, is dus verkieslik bo prysondersteunende maatreëls (Van Zyl & Coetzee 1990: 113; Van Zyl & Kirsten 1992: 177).

Data met betrekking tot prysverskille tussen die verskillende streke in Suid-Afrika is nie geredelik beskikbaar nie. Van Schalkwyk en Groenewald (1993: 554) dui egter aan dat sodanige verskille wel bestaan: verskille in vervoerkoste, regeringsmaatreëls ter prysondersteuning en subsidiebeleid tussen streke lei tot variasies in produsentepryse vir beide plaasprodukte en- insette. In sommige streke byvoorbeeld word daar meer gekonsentreer op die verbouing van produkte wat onderworpe is aan prysregulasies, en ander streke ontvang weer spesifieke regeringsubsidies soos droogtehulp. Gesubsidieerde krediet word ook meer gebruik in sekere streke (Van Schalkwyk & Groenewald 1993: 554). Volgens Van Zyl en Kirsten (1992: 177) is 'n belangrike kwessie wat aangespreek moet word, in die lig van 'n skerp styging in kleinhandelvoedselpryse, die verhoging in bemarkingsgrense in die voedselindustrie soos die verskil tussen die produsenteprys en kleinhandelprys. 'n Skerp styging in die kleinhandelprys beteken 'n daling in die produsent se wins vanuit die verbruikersprys (Van Zyl & Kirsten 1992: 177). Daar was 'n skerp styging in die bemarkingsgrense oor die laaste paar jaar. Dit het hoër stygings in voedselpryse veroorsaak as in ander verbruikerspryse nieteenstaande die relatief lae verhoging in die produsenteprys van plaasprodukte (Van Zyl & Kirsten 1992: 177).

Joubert (1993: 456) wys op die instelling van BTW in 1991/92 wat ook bydra tot die groterwordende gaping tussen produsente- en kleinhandelpryse en 'n negatiewe impak het omdat dit verhogings in voedselpryse teweeg bring. Kwessies wat hier van belang is, is of BTW op alle voedselprodukte gehef moet word en voedselprogramme aan teikengroepe voorsien moet word, en of voedselprodukte van BTW vrygestel moet word. Hierdie kwessies moet deeglik nagevors en oorweeg word alvorens 'n voedselprysbeleid geformuleer word (Joubert 1993: 456; Van Zyl & Kirsten 1992 : 177). Van Zyl en Kirsten (1992: 178) is van mening dat die fase in Suid-Afrika bereik is waar inflasiekoerse en openbare teenstand tot markdistorsies politici gedwing het om 'n beleid van deregulering en privatisering van stapel te stuur. 'n Beleidspakket word benodig om voedselproduksie en inkomste, veral met betrekking tot stapelvoedselgewasse, te verhoog. Bykomend tot veranderinge in prys, speel insetsubsidies en verhoogde werksgeleenthede 'n belangrike rol in voedselsekuriteit (Van Zyl & Coetzee 1990: 112). Soos blyk uit Zimbabwe se mielierevolusie (sien endnota 11 in Hoofstuk 3), moet aandag gegee word aan die identifisering en beklemtoning van die primêre dryfkragte as deel van 'n beleidspakket (Van Zyl & Coetzee 1990: 113).

5.5.3.2 Bemarkingsbeleid

Landboubemarkingsbeleid was grootliks bepaal deur die Bemarkingswet van 1968. Die wet het inter alia bestaan uit 'n lys van potensiële beleidsinstrumente wat gebruik kon word om die bemarking van 'n kommoditeit te beheer. Dit het ook die minister van landbou in staat gestel om 'n bemarkingskema af te kondig en beheerraad aan te stel om die bemarking van 'n sekere kommoditeit te beheer volgens 'n sekere voorgeskrewe wyse. Met hierdie skema was dit moontlik om (1) die uitset- en insetbemarkingsisteme binne die landbousektor te transformeer; (2) om kommoditeitspryse, asook die vlak en stabiliteit van voedselpryse, te bepaal; en (3) om sekere konsentrasies van monopoliemag te skep, veral in die landbouprosesseringsindustrieë (Vink et al 1998: 75).

Met die begin van die 1980s is 'n omvattende beleid van deregulering in die boerderysektor van stapel gestuur (South Africa 1995b: 8). Dit het die algemene verlaging in die gebruik van prysbeheermeganismes tot gevolg gehad. Verder het hierdie beleid voorgeskryf dat die bemarking van landbouprodukte meer markgeoriënteerd moet wees, en dat prysvasstelling beperk sal word tot eksklusiewe gevalle en slegs as voldoende ondersteuning daarvoor bestaan (Meyer et al 1998: 246). Daar was ook 'n klemverskuiwing weg van die koste-plus-prysbepalingsprosedure na 'n meer markgebaseerde pryssisteem (Fincham et al 1993: 74; Kirsten & Van Zyl 1996: 213 & 214; Meyer et al 1998: 246; Vink et al 1998: 75). Deur statutêre intervensie is streke, produsente en instellings in die verlede dikwels beskerm teen markrealiteite. Die Suid-Afrikaanse regering het begin wegbeweeg van hierdie tipe direkte betrokkenheid deur die deregulering van bemarking en markkragte toe te laat om 'n meer bepalende invloed te hê. Markhervorming het ook die liberalisering van prysbeheer in groot dele van die boerderysektor tot gevolg gehad. Prysstabiliteit was daarom nie gewaarborg nie wat boere gedwing het om beter risikobestuurtegnieke aan te wend (Meyer et al 1998: 246).

Die groter markgeoriënteerde benadering van die onderskeie bemarkingsrade, sowel as die ondersoek deur die Kassier Komitee na die Bemarkingswet (1968) en die onderskeie bemarkingskemas, is duidelike voorbeelde van die klemverskuiwing wat plaasgevind het (Van Zyl & Kirsten 1992: 180). Die neiging na markliberalisering is verder bevorder deur die druk wat ontstaan het uit die GATT-ooreenkoms vir die afskaffing van kwantitatiewe invoerbeheer en die

instelling van tariewe op alle landboukommoditeite. Die vervanging van kwantitatiewe beheer deur tariewe te hef op eksterne handel is daarop gemik om die distorsies, wat geskep is deur kwantitatiewe administratiewe beheer, te verminder, en om 'n meer kommersiële omgewing te skep vir invoere, om die rol van die regering in die allokasie van lisensies en die gebruik van kwantitatiewe beheer te verminder, en om die graad van kompetisie te verhoog (Kirsten & Van Zyl 1996: 214; LAPC 1994: 22; Van Zyl & Kirsten 1992: 176).

Teoreties is die mark, as 'n instelling wat aanvraag en aanbod aan mekaar verbind, 'n effektiewe meganisme om skaars hulpbronne te allokeer volgens behoefte en verbruik. In Suid-Afrika egter is die mark nie 'n effektiewe instrument nie as gevolg van die apartheidsbeleid en dualisme in die landbousektor. Enorme verskille bestaan in die vermoë van groepe om die mark te betree en effektief te kompeteer vanweë die erflating van 'n gestruktureerde proses wat gely het tot ongelyke toegang tot geleenthede. In die lig van die feit dat die meerderheid se vermoë om te kompeteer op die mark in die verlede beperk was deur regeringsbeleid, is dit volgens Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 3) nie voldoende om slegs gelyke geleenthede aan almal, wat aan die markproses wil deelneem, te verseker nie. Groenewald (1998b: 196) sluit hierby aan en wys daarop dat ernstige bemarkingsprobleme tans ervaar word vanweë die groot ongelykhede wat voorkom tussen bestaans- en kommersiële produsente. 'n Groot aantal produsente is, gedeeltelik vanweë probleme met grondbesit, en gedeeltelik vanweë onderontwikkelde of afwesige markstrukture, gedwing tot 'n armsalige bestaan in landelike bestaansboerdery. Hierdie mense het nie toegang tot voldoende markstrukture om kommersiële landbouproduksie 'n realiteit te maak nie. Die bemarkingsisteem bied hul nie enige aansporingsmaatreëls nie. Dieselfe ongelykhede bestaan onder verbruikers. Suid-Afrika het tergelykertyd mense wat goed gevoed is, sowel as 'n massa wat ondervoed en honger is (Groenewald 1998b: 196). Die probleem is nie die kwantiteit van beskikbare voedsel nie, maar die koopkrag of beskikbaarheid van geld, met ander woorde armoede[19]. Groenewald (1998b: 197) stel dit soos volg:

> A penniless person can starve in the entrance of a full granary. Overnourishment is a problem of affluence, undernourishment and starvation a problem of poverty.

Die meerderheid van Suid-Afrikaanse verbruikers is arm en hul benodig voedsel teen bekostigbare pryse. Die huidige marksisteem laat nie effektiewe, doeltreffende en lae koste diens aan verbruikers toe nie. Markmeganismes moet 'n buigsame markaangedrewe sisteem skep wat

produsente met verbruikers verbind (Fényes, Van Rooyen, Ngqangweni & Njobe-Mbuli 1998: 24). Nieteenstaande die feit dat voedselproduksie tred gehou het met bevolkingsgroei, het dit nie voedselsekuriteit vir alle Suid-Afrikaners gewaarborg nie (sien afdelings 5.2 & 5.3). Die rede hiervoor is tweeledig: gebrek aan koopkrag onder groot getalle van die bevolking en voedselpryse wat onbekostigbaar duur is vir die massa (Groenewald 1998a: 27). 'n Belangrike rede vir die hoë koste van voedselprodukte was die invoerbeskerming wat Suid-Afrikaanse produsente geniet het, asook die regering se prysondersteuningsbeleid wat pryse van landbouprodukte kunsmatig verhoog het (vergelyk afdeling 5.5.3.1). Volgens Groenewald (1998a: 27) sal die landbousektor sy rol en funksie in voedselselfvoorsiening en -beskikbaarheid kan vervul as daar aan die volgende voorvereistes voldoen word:

- terugkeer na markverwante prysstrukture vir plaasprodukte en plaasinsette;
- verhoging van produktiwiteit van landbouproduksie; en
- verhoging van mense se inkomste.

Snel ontwikkelende "townships" en informele nedersettings in Suid-Afrika het belangrike strategiese implikasies vir die landbousektor, veral met betrekking tot die aanvraag na voedsel. Lombard (Mavhandu, Van Rooyen & Van Schalkwyk 1998: 214) dui aan dat die aanvraag van die mense woonagtig in "townships" bykans 40 persent uitmaak van die totale aanvraag na voedsel. Die onvermoë van die formele sektor om hierdie mark te bedien het gelei tot die ontstaan van alternatiewe informele georganiseerde bemarkingsisteme om in hierdie groep mense se behoeftes te voldoen. Volgens Mavhandu et al (1998: 214) het informele bemarking die volgende voordele:

- dit verhoog voedselsekuriteit in die "townships" in die lig van die mislukking van formele markte;
- dit verskaf werksgeleenthede in 'n klimaat van hoë werkloosheid;
- dit het groter legitimiteit in gebiede waar sosio-ekonomiese kragte besighede vernietig wat as uitbuitend en ongewensd beskou word;
- dit is verbruikersgeoriënteerd en dus aanvraaggedrewe;
- dit bevorder ekonomiese aktiwiteite sowel as monetêre vloei binne "townships"; en
- dit is 'n waardevolle bron van inkomste vir baie van die inwoners.

'n Effektiewe bemarkingsisteem moet in staat wees om in die behoeftes en eise van beide arm en ryk te voorsien met die rykes wat kry waarvoor hul bereid is om te betaal en die armes wat kry dit wat hul kan bekostig (Groenewald 1998b: 197). Die aanstelling van die komitee van ondersoek na die bemarkingswet (bekend as CIMA) deur die Minister van Landbou in Junie 1992 was moontlik die hoofgebeurtenis wat die proses van markderegulering sedert die begin van 1993 aan die gang gesit het. Sedert die vrystelling van die CIMA-verslag in Januarie 1993 is verskeie bemarkingskemas en bemarkingsrade ontbind (GCIS 1998: 84; Kirsten & Van Zyl 1996: 214; Vink et al 1998: 75). Met betrekking tot bemarking en prysvasstelling volg die ANC-beleidsamevatting (ANC 1993b) die breë aanbevelings van die verslag van die Kassier Komitee (South Africa 1992) ten opsigte van die deregulasie van beheerskemas en bemarkingsrade wat hul administreer (Bernstein 1994: 14).

Die Witskrif op Landbou (1995) en BATAT (Broadening Access to Agriculture Trust)[20] bevestig 'n duidelike beleidsverskuiwing in landboubeleid sedert 1994 in lyn met die beginsels van die HOP. Die visie en missie van landbou in die demokratiese Suid-Afrika reflekteer 'n poging om effektiwiteit en die beginsel van gelykheid te balanseer. Beleidsriglyne maak dit egter duidelik dat klem geplaas moet word op verbeterde toegang tot landbou aan diegene wat voorheen uitgesluit is; dus 'n klemverskuiwing ten gunste van kleinskaalse en mediumsektorboere (Meyer et al 1998: 247). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 44) was BATAT soortgelyk aan die kleinboerondersteuningsprogram wat in 1986 bekendgestel is (vergelyk afdeling 5.5.1.3), maar het dit 'n nuwe program geloods vir kleinboerondersteuning en produksielenings. As 'n spesifieke program het BATAT egter misluk om te materialiseer omdat die institusionele struktuur nie bestaan het nie (South Africa 1998b: 44). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 44 & 45) word BATAT se kernbeginsels steeds in beleidsdokumente gevind en dit is belangrik dat die les wat uit die BATAT-ervaring geleer is, gereflekteer word in beleidsanalise, naamlik dat programme vir intervensie die werklike kliënte met werklike behoeftes en eise moet identifiseer.

Die HOP verwys slegs kortliks na landboubemarking; dit word egter in 'n reeks van ander beleidsdokumente soos die ANC-beleidsdokument oor landbou aangespreek (Fényes et al 1998: 19). As 'n vertrekpunt stel die ANC die hervorming van die wetgewende raamwerk voor om 'n eenvormige regulerende en wetgewende sisteem van landboubemarking vir die hele Suid-Afrika

te voorsien (Fényes et al 1998: 19-20). Plaaslike en internasionale ervaring het gelei tot die erkenning en beskerming van individuele regte as die hoekstene van 'n regverdige en stabiele samelewing (South Africa 1995b: 9). Ten einde die welvaart van almal te bevorder, beklemtoon die Witskrif (South Africa 1995b: 11; South Africa 1998b: 44) dat regeringsintervensie in landboubemarking beperk moet word tot daardie bedrywighede wat as essensieel beskou word, en wat hoofsaaklik ten doel het om die tekortkominge in die dienstestruktuur, markomgewing en markmeganismes aan te spreek. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 44) spesifiseer die Witskrif egter nie die wyse of omvang van regeringsintervensie nie, en gegewe die hoogs verwronge en gebrekkige markinfrastruktuur in landelike gebiede, is dit 'n ernstige swakpunt. Die PIR (South Africa 1998b: 44) stel dit soos volg:

> The vision for the rural economy therefore does not seem to provide meaningful direction for the bulk of the rural population for whom deregulation offers little, and who have few comparative advantages. Greater emphasis should be placed on understanding the real conditions faced by the majority of rural households, and on identifying the leverage that government is able to bring to bear on markets. The work being done to develop such supply-side measures will have major implications for the reduction of poverty and inequality in rural areas.

Die Suid-Afrikaanse regering aanvaar dat vryheid van keuse en assosiasie die grondslag moet vorm van sy landboukundige bemarkingsbeleid, terwyl dit ook aanvaar dat hierdie basiese reg aan bande gelê kan word waar redelik en geregverdig geag word in publieke belang. Statutêre bemarkingsreëlings moet daarom voldoende ondersteun word deur alle geaffekteerde partye en rolspelers. Hierdie partye moet op 'n gereelde grondslag besigheidsplanne, begrotings en heffings goedkeur. Beheerrade, bestaande uit verteenwoordigers van alle rolspelers, mag ter eniger tyd versoek dat 'n bemarkingsmaatreël of -skema opgeskort of verander word. Bemarkingskemas moet op 'n gereelde basis geëvalueer word deur die nasionale landboubemarkingsraad. Die landbousektor sal nog steeds toegang hê tot statutêre bemarkingsinstrumente waar nodig, maar die mandaatprosedures, wat voorsiening maak vir inklusiwiteit, deursigtigheid en toerekenbaarheid, sal verseker dat sodanige instrumente slegs ingestel en gehandhaaf word as dit in openbare belang is (South Africa 1995b: 10). Die verbeterde voorsiening van en toegang tot bemarkingsdienste vir kleinboere sal 'n belangrike deel vorm van regeringsbeleid en sal verband hou met geleenthede om produktiwiteit van kleinboere te verhoog. Gelykheid in toegang tot markte vereis daarom 'n heroriëntasie aan die kant van handelaars betrokke in landboubemarking. Die regering aanvaar dat private ondernemings kompeterend en winsgewend moet wees om te

oorleef. Daar word verder aanvaar dat die nodige bemarkingsdienste verkieslik gelewer moet word deur koöperasies of ander private ondernemings. Die regering onderneem om plaaslike gemeenskappe en private ondernemings by te staan deur die skepping van 'n omgewing waar kleinskaalse boere toegang het tot dienste teen bekostigbare pryse (South Africa 1995b: 9).

Die ANC-beleid stel die afskaffing van die oorblywende statutêre magte van landboubeheerrade voor ten einde 'n vryemarkstelsel te vestig. Die proses van deregulering moet só bestuur word dat dit 'n bemarkingsomgewing skep wat die effektiwiteit van bemarkingsfunksies verbeter ten einde koste te verminder en aanvraag te verhoog - twee basiese voorwaardes om die volle potensiaal van die landbousektor se bydrae tot gebalanseerde ekonomiese ontwikkeling en bediening van die Suid-Afrikaanse samelewing se behoeftes te realiseer. Dit kan die beste bereik word deur verhoogde kompetisie en nie noodwendig deur die bekendstelling van nuwe regulerende maatreëls nie (South Africa 1995b: 9). Grootskaalse ondernemings sal voortgaan om 'n essensiële rol in die nasionale ekonomie en op die kommersiële mark te speel waar ekonomieë van skaal, grootmaatverkope en goedere met handelsmerke voorvereistes is vir sukses. Regulerende maatreëls wat diskriminerend en onnodig is, en wat gelyke toegang tot die mark vir nuwe en kleiner deelnemers verhoed, moet egter opgeskort word. Spesiale aandag moet gegee word aan die behoeftes van kleinskaalse boere. Hulle sukses hang inter alia af van infrastrukturele en bemarkingsondersteuningsdienste soos markfasiliteite, inligting, verpakking- en stoorfasiliteite, en vervoerdienste (South Africa 1995b: 9). Volgens Fényes et al (1998: 20) moet eenvormige nasionale prysvasstelling geskrap word en groter klem geplaas word op markkragte en vervoerkoste. Landboubemarkingsbeleid moet in lyn wees met breër voedselsekuriteitsdoelwitte en daarom moet bekostigbare en volhoubare pryse vir basiese voedselsoorte verseker word (Fényes et al 1998: 20).

Die hervorming van die landboubemarkingsisteem het 'n nuwe blad omgeslaan met die aanname van die nuwe bemarkingswet en die aanstelling van die "Agricultural Marketing Council" op 6 Januarie 1997 (GCIS 1998: 84; Vink et al 1998: 75). Die "Marketing of Agricultural Products Act" (1996) het in werking getree op 1 Januarie 1997. Die hoofdoelwitte van hierdie wet is soos volg (GCIS 1998: 84):

- verhoging van toegang tot mark vir alle deelnemers;

- bevordering van effektiewe bemarking van landbouprodukte;
- optimalisering van uitvoerverdienste vanuit landbouprodukte; en
- verhoging van lewensvatbaarheid van die landbousektor.

Die nuwe wet maak nie voorsiening vir statutêre bemarkingskemas nie, maar statutêre maatreëls kan ingestel word as die bemarkingsraad en die verantwoordelike minister dit as noodsaaklik beskou en dit in belang is van produsente en verbruikers. Dit impliseer dat die oorblywende bemarkingskemas hul wetgewende magte verloor het teen Januarie 1998, en markte geheel en al gedereguleer is met die gevolg dat 'n feitlik vrye mark bestaan vir die bemarking van landbouprodukte (GCIS 1998: 84; Vink et al 1998: 75). Geen statutêre maatreëls of verbod, wat blyk nadelig te wees vir voedselsekuriteit, werksgeleenthede of regverdige arbeidspraktyke, mag ingestel word in terme van bogenoemde wet nie (GCIS 1998: 84).

5.5.3.3 Finansiële markte

Die voorsiening van finansiële ondersteuningsdienste aan landelike huishoudings in Suid-Afrika moet gesien word teen die agtergrond van regeringsintervensie in die ekonomie in die verlede wat gekenmerk is deur verwronge finansiële beleid en institusionele struikelblokke (Nkomo 1992: 32). Om 'n arbeidsreserwe vir Suid-Afrika se groeiende myn- en vervaardigingsektore en kommersiële landbou te voorsien, het die koloniale en apartheidsregime 'n reeks beleidsmaatreëls geïmplementeer wat die bestaanslandbousektor benadeel het (sien afdeling 5.5.1.1) (Nkomo 1992: 32). Volgens Nkomo (1992: 32) is 'n beleid aanvaar wat doelbewus daarop gemik was om die effektiewe bestaanslandbou-ekonomie in Suid-Afrika te disintegreer. Hierdie ekonomie het 'n voldoende basis vir oorlewing aan die swart bevolking voorsien en is gevolglik beskou as 'n struikelblok in die kolonialiste se doelwit om swartes te dwing om hul arbeid beskikbaar te maak. Die regering het doelbewus hulp aan swart boere geweier terwyl subsidies aan blanke boere gegee is (Nkomo 1992: 32). Navorsingstudies toon dat finansiële instellings meestal die blanke landbousektor bedien het en die meerderheid swart boere, kleinboere en deeltydse boere het daarom nie toegang tot dienste gehad nie (South Africa 1995b: 15). Dit het 'n ekonomiese en sielkundige effek op die swart boer gehad wat, vanweë die blanke se superieure kompeterende posisie, nie 'n toekoms in landbou gesien het nie. Hierdie gebrek aan finansiële ondersteuning het dalende produktiwiteit in die bestaanslandbousektor tot gevolg gehad (Nkomo 1992: 32). Suid-

Afrika se finansiële dienstelewering in landelike gebiede word gekenmerk deur die aanbodgedrewe benadering (supply led approach) wat op twee basiese beginsels gebaseer is, naamlik (1) dat landelike mense te arm is om te spaar en daarom hoef die benadering nie spaarfasiliteite in te sluit nie; en (2) dat landelike entrepreneurs goedkoop krediet benodig om hul onder andere te motiveer om nuwe tegnologie te implementeer (Coetzee 1997: 48).

Volgens Coetzee en Vink (1996: 256) is 'n belangrike kenmerk van landelike finansiële markte in Suid-Afrika dat investering in landelike gebiede grootliks bepaal word deur staatsinstellings, terwyl die mobilisering van besparings van landelike mense en die voorsiening van transmissiedienste grootliks gedoen word deur die private sektorinstellings soos kommersiële banke. Dit het gelei tot 'n situasie van ekstreme dualisme in die landelike finansiële sektor. Enersyds is daar 'n hoogs moderne en gesofistikeerde finansiële sisteem wat die volledige reeks van finansiële dienste bied aan 'n klein deel van die Suid-Afrikaanse bevolking; andersyds is daar die mikroleningsisteem en 'n informele sektor wat poog om die meerderheid van die bevolking in beide landelike en stedelike gebiede te dien. Diskriminerende finansiële maatreëls, soos gesubsidieerde krediet en leningsallokasies ten gunste van blankes, was ook 'n hoofrede vir die swak prestasie van Suid-Afrikaanse landelike finansiële markte. Lae en negatiewe rentekoersbeleidsmaatreëls het kommersiële boere aangemoedig om fondse oneffektief aan te wend. Mikroleningsdienste het daarin misluk om die gaping te vul wat gelaat is deur die formele instellings om in die behoeftes van die meerderheid van gemarginaliseerde landelike huishoudings te voldoen. Hul dienste was onvoldoende en beperk (Coetzee 1997: 43; Coetzee, Mbongwa & Nhlapo 1996: 515). Die impak van hierdie beleid op institusionele vlak het 'n gebrek aan toepaslike finansiële dienste in landelike gebiede tot gevolg gehad vanweë ontoepaslike en gebrekkige afleweringsisteme en ontoepaslike finansiële kriteria. Dit het tot gevolg dat die meerderheid van landelike mense beperkte of geen toegang het tot finansiële dienste deur die formele finansiële sektor nie (Coetzee et al 1996: 515).

Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 15) is 'n spesifieke probleemarea wat aangespreek moet word die finansiering van beginnerboere. Die uitdaging wat aan gespesialiseerde landboukundige finansiële instellings gestel word, is om 'n effektiewe diens daar te stel wat gedryf word deur aanvraagfaktore. Dit kan bereik word as hierdie instellings die behoeftes van die

verskillende groepe boere kan identifiseer, asook die kenmerke en behoeftes van landelike finansiële markte (South Africa 1995b: 15). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 48) word programme benodig wat tot ekonomiese groei sal bydra deur die ontwikkeling van SMME, terwyl dit ook diegene help wat betrokke is in die landboukundige sub-sektore. Die PIR (South Africa 1998b: 48) verwys na die skenkingsfinansieringsfonds wat in regeringsbeleid saamgevat is. Die doel van hierdie fonds is onder andere om opkomende boere en kleinskaalse voedselprodusente te help om hul produksie-effektiwiteit te ontwikkel en/of te verhoog. Twee hooftipes projekte is geïdentifiseer, naamlik dié wat ekonomiese groei sal aanwakker en wat hoër effektiwiteit ten doel het, en dié wat gemik is daarop om bemagtiging van die armstes te bewerkstellig en wat 'n voedselsekuriteitsoriëntasie het (South Africa 1998b: 48). Die PIR (South Africa 1998b: 58 & 59) beveel aan dat die lewensvatbaarheid van mikro-finansieringsorganisasies ondersoek word en, indien moontlik, dat beleid aanvaar word om die toetrede van die private sektor aan te moedig; en dat regeringsbeleid, wat die vestiging van mikro-finansieringsfasiliteite moontlik maak, aangemoedig word as 'n belangrike komponent van die strategie om armoede en ongelykheid te verminder.

Spio (1997: 241) beklemtoon dat finansiële markte 'n belangrike rol kan speel in die verhoging van voedselvoorsiening as regerings 'n toepaslike raamwerk en rasionele beplanningsriglyne daarstel vir 'n landboukredietbeleid. Volgens Spio (1997: 241) kan die blote voorsiening van krediet aan boere egter meer probleme veroorsaak as wat dit oplos as dit nie deur toepaslike en noodsaaklike beleidsmaatreëls ondersteun word nie, en 'n effektiewe analise van die rol van krediet in landbou-ontwikkeling moet tyds-, plek- en kliëntspesifiek wees. Suksesvolle implementering van kredietskemas vereis die beskikbaarheid van onder andere verbeterde tegnologie, voorligtingsdienste, tydige voorsiening van agro-chemikalieë, toepaslike produksie-insette en verbeterde saad. Die voorsiening van krediet moet op die regte tyd voorsien word en die mark moet lonende pryse vir boere se uitsette waarborg. Landboukredietinstellings kan ook bydra tot groter krediettoegang aan boere deur kredietbesluite te baseer op winsgewendheid en produktiwiteit eerder as op waarborge en sekuriteite (Spio 1997: 241). Die Witskrif (South Africa 1995b: 16) stel voor dat die hoofkriterium vir sodanige boere hul vermoë, om lenings terug te betaal, moet wees eerder as die tradisionele kollaterale vereistes. Finansiële instellings moet meer buigsaam wees in die herskedulering van lenings of die terugbetalingsperiode aanpas

ooreenkomstig boere se kontantvloeisituasie. 'n Meer buigsame benadering word benodig ten opsigte van finansiële instellings in die openbare sektor rakende aspekte soos plaasgrootte, produksiesisteme en finansieringsooreenkomste, en regeringsleningshulp moet ondersteun word deur goed beplande ondersteuningsdienste aan boere vanaf die kant van die openbare sektor (South Africa 1995b: 15).

Die Strauss Kommissie (Coetzee 1997: 52) beveel aan dat die regering die voorsiening van finansiële dienste moet fasiliteer en koördineer en spesiale aandag moet gee aan die behoeftes van vroue. Verder moet die regering verseker dat landelike finansiële dienste effektief voorsien word as deel van 'n geïntegreerde landelike ontwikkelingstrategie (Coetzee 1997: 52). Volgens Coetzee (1997: 52-53) moet sodanige strategie grondhervorming- en behuisingsprogramme insluit, sowel as die opgradering van infrastruktuur soos die voorsiening van water, elektrisiteit en paaie, en die bevordering van kapasiteitsbou veral op die vlak van landelike plaaslike regering. Ten einde 'n geïntegreerde benadering tot beide stedelike en landelike ontwikkeling te bevorder, beveel die Strauss Kommissie aan dat dit noodsaaklik is om 'n entiteit te ontwikkel om die aktiwiteite van ontwikkelingsgerigte finansieringsinstellings te koördineer en te lei (Coetzee 1997: 53).

Volgens Coetzee (1997: 54) moet wetgewing ten opsigte van die landbousektor, bankwese en grondbesit, wat tans van krag is in verskillende gebiede in Suid-Afrika, so vinnig moontlik geharmonieer word en 'n proses, om die landelike finansiële dienstesektor te transformeer, moet so gou as moontlik van stapel gestuur word. Dit moet voortbou op die sterkte van bestaande plaaslike vlak instellings in die private en openbare sektore en NROs. Die potensiële kliënte in die landelike gebiede, wat toegang tot finansiële dienste benodig, word deur bogenoemde kommissie geïdentifiseer as plaaswerkers, grondlose werklose landelike armes, pensionarisse, kleinboere, kontrakboere, landelike besigheidsvroue, landelike besigheidsmans en kleinskaalse werkgewers, asook grootskaalse landelike werkgewers insluitende kommersiële boere (Coetzee 1997: 54). Die Kommissie beveel verder aan dat 'n paradigmaverskuiwing vanaf die aanbodgedrewe benadering na 'n gedetailleerde program vir implementering noodsaaklik is ten einde toegang tot finansiële dienste in landelike gebiede te verhoog (Coetzee 1997: 55).

5.6 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is daar eerstens 'n oorsig gegee van die situasie van honger, wanvoeding en armoede in Suid-Afrika waarna daar gefokus is op die nasionale konteks van voedselsekuriteit in Suid-Afrika. In die bespreking van die nasionale konteks is daar spesifiek ondersoek ingestel na ontwikkeling- en regeringsbeleid met spesifieke klem op landbou- en voedselbeleid, asook die produksie, verbruik en handel van voedsel. Dit blyk duidelik dat armoede die hoofoorsaak van voedselonsekerheid is en 'n sterk landelike en rasdimensie het. Dit word verder ook gekenmerk deur 'n geslag- en ouderdomsdimensie. Ten spyte van selfvoorsiening in globale voedselvoorrade lei meer as 16 miljoen mense aan wanvoeding. Hierdie situasie word hoofsaaklik toegeskryf aan die ontwikkeling- en regeringsbeleid van die Suid-Afrikaanse Regering wat die doelwit van voedselselfvoorsiening nagestreef het tot in die middel 1980s en blanke kommersiële boere tot nadeel van die swart bestaanslandbousektor begunstig het. Uit die bespreking blyk dit duidelik dat die marginalisering van swart boere deur diskriminerende wetgewing instrumenteel was in die daarstelling van voedselonsekerheid by die meerderheid landelike inwoners. Landboubeleid in die 1970s en 1980s is gekenmerk deur bevooroordeelde beleidsmaatreëls wat die posisie van blanke kommersiële boere bevorder het en swart kleinskaalse boere tot onvrugbare grond beperk het. Die 1990s het 'n nuwe era ingelei en landboubeleid het betekenisvolle veranderinge ondergaan waarvan die afskaffing van die Swart Grond Wet (27/1913) en Ontwikkelingstrust en Grond Wet (18/1936), wat rasgebaseerde segregasie van grond afgedwing het, die belangrikste was.

Uit die bespreking oor wanvoeding, armoede, voedselsekuriteit en landboubeleid in Suid-Afrika kan daar met sekerheid geargumenteer word dat nasionale selfvoorsiening in voedsel nie voedselsekuriteit waarborg nie, en dat mense se aansprake op voedsel die bepalende faktor is in die bereiking van voedselsekuriteit. Die Witskrif (South Africa 1995b) beklemtoon ook die verskil tussen huishoudelike en nasionale voedselsekuriteit en bevestig dat voedselsekuriteit vanuit 'n multidimensionele oogpunt benader moet word. Die beleid van voedselselfvoorsiening wat gevolg is, het ook inslag gevind in regeringsbeleid ten opsigte van produksie, verbruik en handel wat grootskaalse blanke produsente ten koste van verbruikers bevoordeel het. Ten einde te verseker dat beide landbousektore hul onderskeie rol vervul in die ekonomiese ontwikkeling van die land en die bereiking van voedselsekuriteit, is dit noodsaaklik dat die landbousektor herstruktureer

word op sodanige wyse dat beide die grootskaalse kommersiële landbousektor en die kleinskaalse landbousektor bevoordeel word deur regering- en ontwikkelingsbeleid. Binne die konteks van die kontras van surplusvoedselvoorrade en voedselonsekerheid is dit verder noodsaaklik om beleidsmaatreëls te implementeer wat die posisie en inkomstegeleenthede van die armes sal verhoog.

In die volgende hoofstuk word die bespreking oor die nasionale konteks voortgesit en word daar ondersoek ingestel na die ekologiese omgewing en die tekortkominge in tegnologie, navorsing, opleiding en voorligtingsdienste as faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit beïnvloed.

5.7 ENDNOTAS

1. Die UNDP (1997: 238) definieer armoedelyn soos volg:

> ... the income or expenditure level below which a minimum, nutritionally adequate diet plus essential non-food requirements are not affordable. National estimates that rely on a relative poverty line (such as share of food in total expenditures) are excluded, as are those that rely on a poverty line defined exclusively in relation to another variable (such as the minimum wage) rather than the satisfaction of the food and non-food needs at a minimally acceptable level. Poverty estimates are based on data from an actual household budget, income or expenditure survey.

Todaro (1994: 684-685) gee die volgende beskrywing van die begrip:

> An arbitrary international real income measure, usually expressed in constant dollars, used as a basis for estimating the proportion of the world's population that exists at bare levels of *subsistence.*

Die "Poverty and Inequality Report" (PIR) (South Africa 1998b: 4) verwys na die begrip soos volg:

> It is conventional to draw up a 'poverty line' reflecting the monetary value of consumption which seperates the 'poor' from the 'non-poor'. For South Africa this cut-off point can be defined by considering the poorest 40% of households (about 19 million people or just under 50% of the population) as 'poor', giving a monthly household expenditure level of R353 per adult equivalent.

2. Hierdie verslag is voorberei vir die kantoor van die uitvoerende visepresident en die Interministeriële Kommitee vir Armoede en Ongelykheid en staan bekend as "Poverty and Inequality Report" (PIR) (South Africa 1998b). Die doel van die PIR (South Africa 1998b: 64) "has been to offer a critical insight into the coherence and effectiveness of this policy response, and thereby contribute towards the monitoring and evaluation of government's actions." Die PIR (South Africa 1998b: 64) wys daarop dat armoede en ongelykheid die gebrek aan toegang is tot inkomste en dienste. Twee kategorieë beleidsriglyne word onderskei, naamlik korttermynbeleidsmaatreëls wat die herverspreiding van inkomste en bronne ten doel het en beleidsmaatreëls op mediumtermyn wat ekonomiese groei en die optimale benutting van huishoudelike bronne bevorder. Op die langtermyn word beleidsriglyne aanbeveel wat volhoubare ontwikkeling en ekonomiese groei, as sleutelfaktore wat die vermoë van huishoudings bepaal om uit die bose kringloop van armoede te ontsnap, ten doel het (South Africa 1998b: 64).

3. Vergelyk Kennedy en Haddad (1992: 3) en Van Zyl en Coetzee (1990: 108) in afdeling 3.3.4.1 waar hul beklemtoon dat baie kleinskaalse produsente ook netto kopers van voedsel is in teenstelling met Reutlinger (1987: 112) se aanname dat meeste landelike armes netto verkopers van voedsel is. 'n Verhoging in die produsenteprys om surplusproduksie aan te moedig is dus teenproduktief aangesien die meerderheid landelike huishoudings netto verbruikers van voedsel is (Louw & Van Zyl 1991: 137).

4. Sien afdeling 3.3.4.1 vir 'n verduideliking van voedselpryse se effek op die aanvraag na en aanbod van voedsel.

5. Sien afdeling 2.5.2.1 vir 'n volledige uiteensetting van Sen se aanspraakbenadering en sy verduideliking van armoede as oorsaak van voedselonsekerheid.

6. Vergelyk endnotas 4 en 6 in Hoofstuk 1, sowel as endnota 1 in hierdie hoofstuk.

7. Antropometriese status verwys na die afmetings van die menslike liggaam (mensmeting) in terme van lengte, gewig en ouderdom; ook bekend as groeimonitering (Odendal, Schoonees, Swanepoel. Du Toit & Booysen 1981: 50). Kelly (1992: 443) argumenteer dat antropometriese status kan dien as 'n geldige indikator van mense se toegang tot voedsel. Groeimoniteringsdata reflekteer veranderinge in gemeenskappe se toegang tot voedsel (Kelly 1992: 451).

8. Van Rooyen et al (1996: 304) beklemtoon dat die verhouding tussen Suid-Afrika en die "Southern Africa Development Coordination Conference" (SADCC) 'n belangrike aspek is wat oorweeg moet word in Suid-Afrika se voedselbeleid. Daar word beraam dat die aanvraag na graangewasse in die SADC-streek sal styg vanaf 27 miljoen ton in 1989 tot ongeveer 70 miljoen ton in 2025 (Van Rooyen et al 1996: 304). Daar word van Suid-Afrika verwag om 'n substansiële bydrae te maak tot voedselsekuriteit in die streek. Dit word gebaseer op die feit dat Suid-Afrika meer as driekwart van die totale bruto nasionale produk van die streek voorsien en ongeveer dubbel die gemiddelde per capita bruto nasionale produk het (VSA$ 2830 in 1992) (Van Rooyen 1996a: 22; Van Rooyen et al 1996: 304). Suid-Afrika is egter nie in só 'n positiewe posisie soos op die oog-af blyk nie. Suid-Afrika het 'n negatiewe groeikoers van -2.8 persent gehad in die per capita bruto binnelandse produk gedurende die periode 1988-1993, terwyl 21 van die 47 sub-Sahara Afrikalande 'n positiewe groeikoers gehad het. Verder is die gemiddelde per capita bruto nasionale produk (BNP) van VSA$2 830 in 1992 nie noodwendig 'n indikator van die werklike situasie in Suid-Afrika nie. Dit is omdat die meeste Suid-Afrikaners ver onder die gegewe per capita BNP leef (Van Rooyen 1996a: 22; Van Rooyen et al 1996: 304). Die Suid-Afrikaanse ekonomie word gekenmerk deur 'n hoogs ongelyke verspreiding van rykdom en voordat dit 'n betekenisvolle rol in die Suidelike Afrikastreek kan speel, moet hierdie wanverhouding en ongelykhede eers uitgewis word (Van Rooyen et al 1996: 304). Die voedselgelykstelling balanseer nie en Suid-Afrika staar 'n belangrike uitdaging in die gesig om voedselsekuriteit aan al sy inwoners te waarborg (Van Rooyen 1996a: 22). Die Suid-Afrikaanse regering handhaaf egter die mening dat pogings tot ekonomiese opheffing en voedselsekuriteit beter resultate sal lewer as dit in 'n streeksverband aangespreek word. Dit is om hierdie rede dat die regering inisiatiewe vir die ontwikkeling van 'n regionale voedselsekuriteitstrategie en verwante programme, soos vroeë waarskuwingsisteme, van SADCC ten volle ondersteun en daaraan deelneem (Van Rooyen et al 1996: 304).

9. In die bespreking wat volg sal daar na die Witskrif op Landbou van 1995 verwys word as die Witskrif.

10. Vergelyk afdelings 5.5.1 en 5.5.2 waar die regering se beleid van voedselselfvoorsiening bespreek word.

11. Vergelyk afdeling 5.5.1.1 vir 'n bespreking van die beleid van afsonderlike ontwikkeling.

12. Buitelandse handel het bykans 55.8 persent van die bruto binnelandse produk in 1997 uitgemaak. Verdermeer het die balans op die huidige balansbetalingsrekening geswaai vanaf 'n gemiddelde surplus van 2.6 persent van die bruto binnelandse produk vir die periode 1985 tot 1993 tot tekorte van 0.3 persent in 1994; 2.1 persent in 1995; 1.4 persent in 1996; en 1.5 persent in 1997 (GCIS 1998: 209). Suid-Afrika se handelsurplus het verminder vanaf R10 003 miljoen in 1996 tot R9 116 miljoen in 1997. Die waarde van handelsinvoere het gestyg met 11.1 persent in 1997 teenoor die 1996-syfer. Terselfdertyd het waarde van handelsuitvoere gestyg vanaf R101.5 biljoen tot R114.1 biljoen. Suid-Afrika is in 'n beter posisie as meeste debiteurlande om buitelandse skuld terug te betaal. Die verhouding van buitelandse skuld tot die totale uitvoerverdienste het gedaal vanaf 126.1

persent in 1985 to 91.8 persent in 1996. Rentkoersbetalings op buitelandse skuld het 7.2 persent van die totale uitvoerverdienste in 1996 geëwenaar (GCIS 1998: 209).

13. Sien afdeling 2.5.1.2 vir 'n verduideliking van die Malthusiaanse teorie wat gebaseer is op die argument dat bevolkingsgroei die landbousurplus per kop sal oorskry en uiteindelik elimineer.

14. Die Uruguay Rondte, in teenstelling met die vorige sewe rondtes van handelsonderhandelinge onder die skild van die "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT), het hoë prioriteit gegee aan die hervorming van beleid wat landbouhandel affekteer, en erkenning van die behoefte om voedselsekuriteit in die konteks van landboukundige beleidshervorming aan te spreek. Hoewel verwag word dat 'n nuwe handelsooreenkoms globale ekonomiese groei sal bevorder, kan sommige ontwikkelende voedselinvoerlande benadeel word. Daar word verwag dat die verlaging van landbousubsidies in industriële markekonomieë pryse van kommoditeite op die internasionale mark sal verhoog (Ballenger & Mabbs-Zeno 1992: 264). Dit kan hoër voedselinvoerkoste tot gevolg hê en moontlik lei tot laer vlakke van voedselverbruik in die armer lande. As hervorming beleid tot gevolg het wat minder surplusvoorrade sal genereer, dan is aansporing vir die voorsiening van internasionale voedselhulp ook minder (Ballenger & Mabbs-Zeno 1992: 265).

15. 'n Fasiliteitsgebaseerde komponent (healthy facility-based component) moet die volgende essensiële elemente insluit (South Africa 1997: 87 & 88):
- voorsiening van voedingsondersteuning en -voorligting;
- groeimonitering en -bevordering deur universele gebruik van gestandaardiseerde groeikaarte by klinieke vir alle babas en kleuters;
- voedingsonderrig aan versorgers van babas en jong kinders, swanger vroue en borsvoedende moeders;
- voorsiening van voedselaanvulling aan kinders met wanvoeding en swanger vroue; en
- toepaslike voedingsbestuur van diarreale en ander aansteeklike siektes,

'n Gemeenskapsgebaseerde komponent impliseer die vervanging van vooraf-ontwerpte programme met gendersensitiewe, multisektorale ondersteuning aan gemeenskappe ten einde hul in staat te stel om hul eie voedingsprobleme op te los (South Africa 1997: 88-89). Die Departement van Gesondheid (South Africa 1997: 89) moet die fundamentele prosesse van beraming, analise en aksie fasiliteer op 'n wyse wat kapasiteitsbou en bemagtiging aanmoedig. Multisektorale mobilisering van relevante strukture op gemeenskapsvlak, ontwikkelingsprojekte wat huishoudelike voedselsekuriteit verhoog en die voorsiening van gesondheidsdienste is hier veral van belang (South Africa 1997: 89). Die program moet die mobilisering van alle lede van huishoudings ten doel hê sowel as gemeenskapsleiers en strukture. Almal moet gemobiliseer word om deel te neem (South Africa 1997: 89).

'n Voedingsbevorderingsprogram fokus op die besef dat voeding 'n resultaat is van komplekse intersektorale prosesse in die samelewing en dat armoede die bepalende faktor is in die voedingstatus van mense. 'n Voedingsbevorderingsprogram, wat lei tot positiewe verandering in beleid, gedragsverandering onder beleidmakers en algemene publiek, moet daarom 'n sleutelelement wees in 'n geïntegreerde voedingstrategie. Die doel is om nasionale bewustheid te verhoog en konsensus te bereik met betrekking tot die voedingsituasie, die oorsake van wan- en ondervoeding, en 'n aksieplan om optimale voeding te bevorder en te beskerm (South Africa 1997:90).

16. Vergelyk afdeling 5.5.1.4 waar dit uitgewys word dat die beleid van voedselselfvoorsiening vervang is met 'n beleid van voedselsekuriteit in die middel 1980s, maar dat beroepe op die

regering gedoen word om die beleid van selfversorgendheid in voedsel terug te bring.

17. Todaro (1994: 679) definieer globalisasie as die toenemende integrasie van nasionale ekonomieë in die uitbreiding van internasionale markte.

Volgens die UNDP (1999: 2) word die proses van globalisasie gedryf deur markuitbreiding wat nasionale grense oopstel vir die uitbreiding van handel en kapitaal. Die uitdaging van globalisasie in die nuwe eeu is nie om die uitbreiding van globale markte te keer nie, maar om reëls en regulasies neer te lê wat die voordele van globale markte en kompetisie verhoog, terwyl dit ook genoeg ruimte laat vir die aanwending van menslike, gemeenskaps- en omgewingshulpbronne wat volhoubare ontwikkeling bevorder.

18. Sien afdeling 3.3.4.1 vir 'n bespreking hiervan.

19. Vergelyk Sen se aanspraakbenadering in afdeling 2.5.2.1 en die aanvraagteorie van markmislukking in afdeling 2.5.2.2.

20. Die heropbou- en ontwikkelingstrategie van die Departement van Landbou behels die uitbreiding van toegang tot landbou aan diegene wat voorheen gebrek aan toegang gehad het. Dit is bekend as die "Broadening Access to Agriculture Thrust" (BATAT) (South Africa 1998b: 44). Terselfdertyd het die Departement die verantwoordelikheid om die nuwe beleidsbeginsels, soos saamgevat in die Witskrif, regdeur die landbousektor toe te pas. Die hoofdoelwit hiervan is om landbou se bydrae tot die ekonomie en die samelewing, inkomstegenerering, werkskepping en 'n beter kwaliteit van lewe vir almal te bevorder. Die tweeledige en strategiese rol van landbou binne die HOP vereis daarom 'n herevaluering van bestaande strategieë, regeringsondersteuningsprogramme en aksies om te verseker dat dit effektief bydra tot ekonomiese groei en alle mense se voedselsekuriteit (South Africa 1995a: 1).

HOOFSTUK 6

NASIONALE KONTEKS VAN VOEDSELSEKURITEIT IN SUID-AFRIKA: EKOLOGIESE OMGEWING EN DIE TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, VOORLIGTINGSDIENSTE, OPLEIDING EN NAVORSING

6.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk word die bespreking van die nasionale konteks van voedselsekuriteit voortgesit. Daar word spesifiek ondersoek ingestel na die ekologiese omgewing en die tekortkominge in tegnologie, voorligtingsdienste, opleiding en navorsing as faktore wat die voedselsekuriteit van die Suid-Afrikaanse bevolking beïnvloed.

6.2 EKOLOGIESE OMGEWING

In afdeling 4.2 het ons reeds gesien dat daar 'n direkte verband is tussen ekologiese agteruitgang en voedselonsekerheid, en dat bevolkingsdruk, oorlewingstrategieë, ontoepaslike regeringsbeleid en eksploitasie van natuurlike hulpbronne aanleiding gee tot 'n omgewingskrisis. Dit is ook die geval in Suid-Afrika waar die balansering van armoede- en omgewingsvraagstukke van uiterste belang is en omgewingsbronne uiters kwesbaar is en alreeds ernstig beskadig is vanweë swak bestuur en oorbenutting. Die land staar ernstige ontwikkelingsuitdagings in die gesig teen die agtergrond van 'n situasie waar ongeveer 50 persent van die arbeidsmag werkloos is, die bevolking teen ongeveer 2.3 persent per jaar toeneem, groot ongelykhede in inkomste en ander bronne voorkom, ongeveer 7 miljoen mense woonagtig is in informele behuising, tussen 12 en 18 miljoen mense nie voldoende water het nie, en meer as 21 miljoen mense onvoldoende sanitasie het (Emmett 1998: 6; Hagg 1998: 8). Volgens die PIR (South Africa 1998b: 26) het meer as 80 persent van arm huishoudings geen toegang tot waterpypleiding of sanitasie nie; 74 persent van landelike swart huishoudings moet water gaan haal op 'n daaglikse basis. Die afwesigheid van

drinkwater en sanitasie maak mense kwesbaar vir swak gesondheid wat hul lewenskwaliteit en produksiekapasiteit verlaag en 'n swaar las plaas op gesondheid- en welsynsdienste. Die voorsiening van betroubare watervoorrade kan 'n sterk positiewe effek hê op voedselsekuriteit en inkomstegenerering vir landelike vroue deur hul arbeidstyd, wat afgestaan word aan die verkryging van water, te verminder (South Africa 1998b: 26).

Die kritieke vlakke van armoede en werkloosheid wat tans in Suid-Afrika ervaar word, beteken dat aansienlike druk op die ekonomie uitgeoefen word om alle mense te voorsien van toegang tot inkomste- en ekonomiese geleenthede. Terselfdertyd is daar toenemende kommer oor die negatiewe effek van ekonomiese groei en ontwikkeling op die omgewing. Een van die belangrikste probleme van ons tyd is die integrasie of rekonsiliasie van ekonomiese ontwikkeling met omgewingsbewaring. Omgewingsagteruitgang is dikwels die gevolg van ekonomiese ontwikkeling en grootskaalse armoede en hou 'n ernstige bedreiging in vir ekonomiese ontwikkeling en groei. Volgens Ligthelm en Wilsenach (1993: 45) impliseer dit dat volhoubaarheidsvoorwaardes[1] in enige ekonomiese ontwikkelingstrategie ingebou moet word om te verseker dat ekonomiese ontwikkeling nie in direkte konflik met die omgewing is nie.

Huidige vraagstukke in die natuurlike hulpbronbasis en ekologiese bewaring in die landelike ekonomie van Suid-Afrika moet bestudeer word binne die konteks van die politieke en ekonomiese beleid wat nagevolg is, spesifiek dié met betrekking tot landbou-ontwikkeling, die bestuur en benutting van waterbronne, en bosbou en bewaring gedurende die afgelope eeu. Alhoewel landbou in Suid-Afrika beskou kan word as 'n suksesvolle sektor - primêr omdat die sektor selfversorgend is in die meeste landboukommoditeite (spesifiek stapelvoedselgewasse) - kan die gevolgtrekking gemaak word dat hierdie sogenaamde sukses grootliks gebaseer was op 'n wye reeks politieke en ekonomiese beleidsdistorsies wat grootskaalse, kommersiële blanke boere en plase begunstig het (sien afdelings 5.4.1 & 5.5.1) (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 237). Van Zyl, McKenzie en Kirsten (1996: 237-238) is van mening dat hierdie oënskynlike effektiwiteit nie saamgegaan het met ander politieke en sosiale doelwitte van gelykheid en volhoubaarheid nie, en groot skade berokken het aan die omgewing en natuurlike hulpbronbasis. Drie faktore staan uit as oorsake van omgewingsagteruitgang in landelike Suid-Afrika: (1) die armoede van groot getalle mense in landelike gebiede, veral in die voormalige tuislande; (2) die

impak van aansporingsmaatreëls ten gunste van grootskaalse boere en gevolglike hulpbronuitwissing; en (3) die eiendomsbesitwetgewing wat feitlik onbeperkte benutting van natuurlike hulpbronne deur begunstigde groepe in die samelewing toegelaat het. Hierdie faktore is grootliks veroorsaak en versterk deur twee stelle beleid, naamlik (1) die rasgemotiveerde politieke beleid van apartheid; en (2) inwaartsgeoriënteerde ekonomiese invoervervangingsbeleid ten einde selfvoorsiening op nasionale vlak te verseker wat beide die samelewing as geheel en die ekonomiese aansporingstruktuur in die landbousektor ontwrig het (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 238). Hierdie distorsies het gelei tot ekstreme armoede in die swart landelike gebiede en die misbruik en wanallokasie van bronne in die kommersiële landbousektor (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 242).

Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 14) is omgewingsagteruitgang in landelike gebiede aan die toeneem as gevolg van ontoepaslike besproeiingsmetodes, die uitermatige gebruik van plaagdoders en kunsmis, en die besoedeling van oppervlak- en grondwater deur industrieë, kragstasies en myne. Landelike biodiversiteit word ook bedreig deur die verspreiding van eksotiese en indringerplantspesies, die verhoogde gebruik van grond vir bosbou en die vernietiging van inheemse woude deur landbou-ontwikkeling (South Africa 1995b: 14). Met Suid-Afrika se terugkeer na die internasionale gemeenskap word daar verwag dat die land sal konformeer met internasionale wette en regulasies wat omgewingsbewaring en -bestuur insluit. Verskeie ernstige probleme moet aangespreek word soos industriële lug- en waterbesoedeling en die bestuur van gevaarlike afvalstowwe. Snelle verstedeliking het gelei tot die groei van informele vestigings met gevolglike oorbevolking en omgewings- en gesondheidsprobleme wat 'n sosiale patroon van misdaad en geweld skep. Oorbevolking in landelike gebiede waar 40 persent van die bevolking woonagtig is op 13 persent van die land se grondoppervlakte, dra verder by tot ernstige omgewingsdegradasie. In die res van die land is gronddegradasie ook algemeen waarneembaar, spesifiek op groot kommersiële plase waar slegs 12 persent van die land se grondgebied as geskik beskou word vir droëlandboerdery (Molotsi 1996: 12). Omgewingsdruk word veroorsaak deur besoedeling, onttrekking van natuurlike hulpbronne en effek van armoede op die omgewing wat kwessies insluit soos gronderosie, ontbossing, globale atmosferiese besoedeling, armoede en bevolkingsdruk.

Volgens Ligthelm en Wilsenach (1993: 60) kan omgewingsprobleme nie op 'n ad hoc basis aangespreek word nie en word 'n geïntegreerde en omvattende benadering vereis. Verdermeer moet die twee pole van grootskaalse armoede en rykdom wat die Suid-Afrikaanse samelewing kenmerk, gesien word in die konteks van 'n ontwikkelingsmodel en regeringsbeleid (vergelyk afdeling 5.5.1) wat min aandag gegee het aan omgewingsbewaring in die strewe na ekonomiese groei en onafhanklikheid. Molotsi (1996: 12) maak die gevolgtrekking dat Suid-Afrika 'n land is met teenstrydige elemente - absolute armoede sowel as hoogs moderne verbruikersleefstyle waarvan beide bydra tot omgewingsagteruitgang. Die Witskrif (South Africa 1995b: 13) beklemtoon dat alle Suid-Afrikaners bewaarders is van die omgewing en verantwoordelikheid moet aanvaar vir die land se natuurlike hulpbronne wat 'n nasionale bate is, en wat essensieel is vir die ekonomiese welvaart van huidige en toekomstige generasies. Dit is die verantwoordelikheid van die regering om te verseker dat beleid en ekonomiese klimaat die effektiewe en volhoubare benutting van natuurlike hulpbronne aanmoedig. Die regering besef daarom dat armoede, veral in landelike gebiede en onder landelike vroue, aangespreek moet word. In die voormalige tuislande is die beskadiging van natuurlike hulpbronne hoofsaaklik vererger deur die gebrek aan grondbesit. Dit is die regering se verantwoordelikheid om te verseker dat institusionele raamwerke met volle eiendomsregte gevestig word in gebiede waar daar vrye toegang tot natuurlike hulpbronne is (South Africa 1995b: 13).

Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 13) moet alle boere bewus gemaak word en rekenpligtig gehou word vir die volhoubare benutting van natuurlike hulpbronne. Suid-Afrika het beperkte hoë kwaliteit landbougrond en waterbronne. Boere, beide groot- en kleinskaal, is die primêre verbruikers en bewaarders van hierdie bronne en dit is hulle verantwoordelikheid om voedsel vir die nasie te produseer. Die regering sal geïntegreerde grondgebruikbeplanning en gemeenskapsdeelname aanmoedig om optimale bestuur en benutting van die natuurlike hulpbronne te verseker (South Africa 1995b: 13). In die Witskrif (South Africa 1995b: 14) erken die regering sy verantwoordelikheid om hulp te verleen en wetstoepassing af te dwing vir die toepaslike bestuur van die natuurlike landbouhulpbronne, terwyl daar 'n balans gehandhaaf word tussen die basiese behoeftes van mense en die bevordering van 'n omvattende omgewingsetiek. In die bespreking wat volg gaan daar spesifiek gekyk word na bevolkingsgroei en omgewingsagteruitgang.

6.2.1 Bevolkingsgroei

Suid-Afrika is 'n land wat gekenmerk word deur 'n diverse reeks van kulture, etniese groepe en godsdienste. Bykomend hiertoe weerspieël Suid-Afrika Eerste- sowel as Derdewêreldomgewingsprobleme wat verder vererger word deur bevolkingsgroei, armoede, toenemende industrialisasie, verstedeliking en beperkte natuurlike hulpbronne, sowel as politieke transformasie (Kotze & Hugo 1997: 105). Een van Suid-Afrika se belangrikste bewaringsprobleme is die uitermatige hoë bevolkingsgroeikoers[2] (GCIS 1998: 134). Ons het reeds in afdeling 4.2.2 gesien dat daar 'n direkte verband is tussen bevolkingsgetalle en omgewingsagteruitgang. Bevolkingsyfers toon dat die bevolking elke 24 jaar verdubbel en dat Suid-Afrika teen die jaar 2020 sy drakapasiteit van 80 miljoen mense sal bereik (Kotze & Hugo 1997: 105). Die meerderheid van Suid-Afrika se armes woon in landelike gebiede, hoofsaaklik in die voormalige tuislande. Met beperkte werksgeleenthede in die formele ekonomie maak baie van die armes staat op die natuurlike hulpbronbasis en omgewing vir hul lewensbestaan en basiese behoeftes soos voedsel, energie, water en behuising. Oorbevolking en desperate armoede lei tot desperate oorlewingstrategieë en die bewaring van natuurlike hulpbronne word minder belangrik (GCIS 1998: 100; Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 236).

Golino et al (1996: 497) maak die stelling dat dit onnodig is om die groot ongelykhede in inkomste, rykdom en toegang tot sosiale dienste en ekonomiese geleenthede in hedendaagse Suid-Afrika te beskryf. Meeste van hierdie ongelykhede is die gevolg van voormalige beleid wat aanleiding gegee het tot 'n hele aantal distorsies in die produksie- en arbeidstruktuur van landbou, die sosiale samestelling van landelike gebiede, die landelike nie-plaasekonomie, inkomstestruktuur en eienaarskappatrone. Volgens Golino et al (1996: 498) moes die landelike armes binne hierdie konteks 'n wye reeks oorlewingstrategieë implementeer om hierdie negatiewe omstandighede te hanteer. Die kombinasie van armoede, bevolkingsgroei, gebrek aan toegang tot grond en toepaslike landboutegnologie en -insette lei tot omgewingsdegradasie. Verskeie skrywers (Kirsten & Van Zyl 1998: 100; Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 237) beklemtoon egter armoede as die ernstigste omgewingsbedreiging in Suid-Afrika. Die miljoene mense wat naby die bestaansminimum leef sal natuurlike hulpbronne eksploiteer om te oorleef, veral in die afwesigheid van eiendomsregte en geen of min beheer oor toegang tot grond en natuurlike hulpbronne

(vergelyk afdeling 4.2 waar dit duidelik blyk dat armoede 'n hoofoorsaak is van omgewingsdegradasie) (Kirsten & Van Zyl 1998: 100; Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 237).

Grondverspreiding in Suid-Afrika is hoogs ongelyk. Ongeveer 86 persent van landbougrond is in die besit van 67 000 grootskaalse blanke boere (Botha & Treurnicht 1997: 37; Fényes & Meyer 1998: 218-219; Ngwenya et al 1997: 285; Van Rooyen & Njobe-Mbuli 1996: 461). In kontras hiermee is daar ongeveer 1.25 miljoen huishoudings wat op 13 persent van die landbougrond in die voormalige tuislande 'n bestaan probeer maak en 13.1 miljoen swartes onderhou (Ngwenya et al 1997: 285; Van Rooyen & Njobe-Mbuli 1996: 461). Hierdie ongelyke verspreiding van grondbesit het belangrike negatiewe implikasies wat bydra tot omgewingsagteruitgang en bied 'n ernstige uitdaging aan landbou-ontwikkeling. Die huidige eienaarskap en gebruik van landbougrond is die onvermydelike gevolg van dekades van beleid wat grootskaalse blanke kommersiële boere bevoordeel het terwyl swart bestaanslandbou onderdruk is. Praktyke soos die uitbreiding van blanke eiendomsreg, 'n wetlike verbod op die onderverdeling van boerdery-eenhede, uitbreiding van landerye na swak grond, oorbenutting van grondwater, verwronge aansporingsmaatreëls met betrekking tot watergebruik, en die uitermatige aanwending van landbouchemikalieë was nie net onekonomiese boederypraktyke nie, maar het ook ernstige skade berokken aan die omgewing (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 242 & 243).

Van Zyl, McKenzie en Kirsten (1996: 245-247) gee 'n nuttige en korrekte beskrywing van die omvang en redes vir omgewingsagteruitgang in die voormalige tuislande wat ernstige afmetings aanneem en direk toegeskryf kan word aan regeringsbeleid. Hierdie skrywers (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 245) wys daarop dat grond met swak kwaliteit, lae reënval en steil terrein aan swartes afgestaan is, en dat landboukundige en ander ondersteuningsdienste, sowel as infrastruktuur, ver tekort skiet. 'n Ander ernstige probleem is die tekort aan grond en 'n gevolglike hoë bevolkingsdigtheid: slegs in twee voormalige tuislande was die ratio bewerkbare grond tot getal mense meer as 0.02 hektaar per persoon, terwyl hierdie ratio in blanke landelike gebiede varieer vanaf 1.37 hektaar per persoon tot 2.87 hektaar per persoon. Apartheid het ook swartmense toegang tot onderwys, gesondheidsdienste, gesinsbeplanning en veilige bronne vir lewensbestaan beperk - almal bydraende faktore tot 'n geboortekoers wat hoër is in die tuislande as in enige ander deel van Suid-Afrika (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 245 & 246). Met

beperkte werksgeleenthede in die voormalige tuislande word meer as die helfte van inkomste verkry uit migrasie-arbeid en pensioene. Dit laat die voormalige tuislande met min mense in hul arbeidsjare en die meerderheid arbeidsmag bestaan uit kinders, siekes, bejaardes en vroue. Hierdie groep mense is daagliks in 'n stryd gewikkel om in die huishouding se basiese behoeftes te voorsien en het nie tyd vir die toepassing van grond- en omgewingsbewaringmaatreëls nie[3] (Golino et al 1996: 498; Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 246).

In kontras met die grootskaalse blanke boerderysektor is die boerderysektor in die voormalige tuislande nie in staat om in die bestaansbehoeftes van die inwoners te voorsien nie met die gevolg dat voormalige tuislande netto voedselinvoerders is. Inkomste uit landbouproduksie in hierdie gebiede maak minder as 20 persent uit van die huishoudelike inkomste. Die voormalige tuislande moet dus eerder beskou word as arbeidsreservate vir ander sektore van die sakekonomie en nie as die bestaansektor van 'n hoogs dualistiese landboukundige sisteem nie (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 246). Tuislandboere het nie die kontant om in volhoubare omgewingsbestuur van bewerkbare en onbewerkbare grond te investeer nie: met 'n gemiddelde inkomste van ongeveer VSA$150 per jaar, kan hierdie boere nie bekostig om grensdrade aan te bring om weiding te beheer, arbeiders te huur, of om in agro-bosbou te investeer om grond te bewaar nie. Van Zyl, McKenzie en Kirsten (1996: 246 & 247) som hierdie situasie op as 'n bose kringloop van ekonomiese agteruitgang en omgewingsdegradasie waarvan die hoofoorsake is die kombinasie van swak grond, gedwonge oorbevolking, arbeidstekorte en armoede. Alhoewel dele van die potensiële bewerkbare grond onderbenut word in die ontwikkelende gebiede, toon studies dat meeste van die landbougrond in hierdie gebiede essensieel nie bewerkbaar is nie, of marginale grond is (Van Zyl 1992b: 33).

Die bewerkbare grondgebied in die ontwikkelde gebiede bestaan uit 14.6 miljoen hektaar waarvan 21.9 persent (3.2 miljoen hektaar) as hoë potensiaal, 48.6 persent (7.2 miljoen hektaar) as medium potensiaal en 29.5 persent (94.2 miljoen hektaar) as lae potensiaal beskou kan word. Van die 18.7 miljoen hektaar in die voormalige TBVC- en selfregerende state word 95.2 persent gebruik vir landbou en bosbou. Slegs 2 miljoen hektaar (12. 5 persent) hiervan kan beskou word as bewerkbare grond in vergelyking met die 14.6 miljoen hektaar bewerkbare grond in die ontwikkelde gebiede (Van Zyl & Kirsten 1992: 172). In totaal is slegs ongeveer 12 persent van

Suid-Afrika se grondoppervlakte geskik vir verbouing, en in vergelyking met wêreldstandaarde is die land se bewerkbare grondhulpbronne swak vanweë 'n komplekse grondbedekking met inherente swakhede soos 'n lae organiese inhoud (GCIS 1998: 78). Suid-Afrika het relatief min besproeiingspotensiaal: tans is 1.2 miljoen hektaar onder besproeiing terwyl 'n addisionele 250 000 hektaar onder besproeiing gebring kan word. Dit bring die totale potensiaal tot minder as 1.5 miljoen hektaar of minder as 2 persent van die totale grond wat verbou word (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 244). Die Witskrif (South Africa 1995b: 14) beklemtoon dat water in Suid-Afrika 'n beperkte bron is en uit die aard van die saak essensieel is vir beide stedelike en landelike ontwikkeling wat lei tot konflik tussen verbruikers. In die verlede is watertariewe swaar gesubsidieer deur die regering. Die uitbreiding van enkelgewasverbouing tot marginale grond, aangehelp deur die kunsmatige lae prys van kunsmis en besproeiing, het ernstige erosie tot gevolg gehad. Jaarlikse grondverlies in Suid-Afrika is ongeveer 300-400 miljoen ton (Van Zyl, McKenzie & Kirsten 1996: 244).

Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 14-15) sal die regering verseker dat die voordele en werklike koste van natuurlike hulpbronne gereflekteer word in die verbruikerskoste daarvan ten einde misbruik te ontmoedig (South Africa 1995b: 14-15). Die regering sal verseker dat alle sektore van die Suid-Afrikaanse ekonomie gelyke toegang het tot bronne sodat daar in alle inwoners se basiese behoeftes voorsien word, en toepaslike meganismes sal ontwikkel word om dispute met betrekking tot natuurlike hulpbronne op te los (South Africa 1995b: 15). Hervorming van grond- en waterregte is daarom noodsaaklik vir volhoubare, omvattende landelike ontwikkeling in Suid-Afrika. Volgens die Witskrif op 'n Nasionale Waterbeleid vir Suid-Afrika (1997) sal water geallokeer word volgens 'n nuwe lisensiesisteem wat gebaseer is op die aanwending van water tot voordeel van openbare belang (South Africa 1998b: 27). Die argumente ten gunste van grondhervorming sentreer hoofsaaklik rondom drie kwessies: gelykheid, effektiwiteit en werkskepping (Kirsten & Van Zyl 1998: 101). Dieselfde argumente is van toepassing op 'n proses om meer gelyke toegang tot water en ander produksiebronne te verseker. Kirsten en Van Zyl (1998: 101) stel dit soos volg:

> ...a process of reforming property rights could improve the sustainability of the natural resource base. Improved access to productive resources, and especially land and water, by people historically deprived of the rights to these resources will be important in a future agricultural system.

Die uiteindelike sukses van 'n landelike grondhervormingsprogram in Suid-Afrika moet getoets word teen die vermoë daarvan om gelykheid in grondverspreiding, verhoging van lewenstandaard, verlaging van armoede, skepping van landelike werksgeleentede en inkomstegenererende werksgeleenthede te bewerkstellig, en inter alia, die verhoging van die aantal suksesvolle swart landbouprodusente en die bevordering van algehele produktiwiteit, terwyl dit volhoubare hulpbronbestuur en benutting handhaaf (Van Rooyen & Njobe-Mbuli 1996: 462-463). Van Zyl en Kirsten (1992: 172) wys daarop dat navorsingsresultate toon dat kleinboere in ontwikkelende gebiede meer kapitaaleffektief is as grootskaalse projekboere, maar 'n belangrike beperkende faktor in effektiewe kleinskaalse ondersteuningsprogramme is die gebrek aan goeie bewerkbare grond. Die kritieke tekort aan geskikte landbougrond plaas egter druk op die huidige institusionele grondbesitmaatreëls. Van Rooyen en Njobe-Mbuli (1996: 463) beklemtoon dat 'n belangrike kwessie wat aangespreek moet word in 'n landbougebaseerde grondhervormingsprogram is of verhoogde toegang tot grond die welvaartsposisie van die deelnemers sal verhoog. Kirsten en Van Zyl (1998: 96) is weer van mening dat 'n grondhervormingsprogram wat nie die kwessie van waterregte aanspreek nie, onsuksesvol sal wees. Hierdie skrywers (Kirsten & Van Zyl 1998: 96) beklemtoon dat Suid-Afrika se waterwet nie voorsiening maak vir die bevredigende beskerming van die wye spektrum van waterbehoeftes van die samelewing nie, en 'n landelike hervormingsprogram wat op kleinboere fokus sal uit die aard van die saak die verhoging van landbouproduksie insluit wat nie moontlik is as 'n inset soos water nie in oorweging geneem word nie. Kirsten en Van Zyl (1998: 97) maak die gevolgtrekking dat dit noodsaaklik is dat 'n waterbenuttingstrategie ontwikkel word wat gebruike akkommodeer wat nog nooit statutêre beskerming geniet het nie. In Suid-Afrika moet toegang tot landbougrond herstruktureer word om gelyke geleenthede vir 'n groter getal boere te verseker wat uit die aard van die saak beter toegang tot natuurlike hulpbronne, insluitende water, impliseer (Kirsten & Van Zyl 1998: 97).

Die PIR (South Africa 1998b: 46) wys daarop dat grondhervorming die potensiaal het om die situasie van die landelike armes direk aan te spreek en as dit versigtig geïmplementeer word, kan dit ook die posisie van arm vroue verbeter. Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 13) moet Suid-Afrika se produktiewe landbougrond behou word vir landboukundige gebruik omdat ekonomiese ontwikkeling en nasionale voedselsekuriteit afhang van die beskikbaarheid van produktiewe en vrugbare landbougrond. Die Witskrif (South Africa 1995b: 13) beklemtoon

verder dat die toenemende aanvraag na grond vir residensiële en industriële ontwikkeling 'n ernstige bedreiging inhou vir landbou-ontwikkeling, en beveel aan dat die aanwending van landbougrond vir ander doeleindes geminimaliseer moet word[4]. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 47) was die vordering met grondhervorming tot dusver baie stadig weens gedeeltelik die feit dat institusionele strukture en toepaslike implementeringsmeganismes ontwikkel moes word, asook vanweë die kompleksiteit van bestaande en voorgestelde grondbesitreëlings. Die PIR (South Africa 1998b: 47) beklemtoon dat dit belangrik is dat die Departement van Grondsake sy kapasiteit in terme van personeel op nasionale en plaaslike vlak moet uitbrei, dat meer regeringsfondse geallokeer word aan grondhervorming en dat provinsiale en plaaslike regeringskapasiteit vir grondadministrasie en ondersteuningsdienste ontwikkel moet word om effektiewe grondhervorming moontlik te maak.

6.2.2 Omgewingsagteruitgang: gronderosie, ontbossing en woestynvorming

Soos reeds bespreek, was een van die hoofdoelwitte van landboubeleid die bereiking van selfvoorsiening in voedsel. Ten einde dit te bereik was die landbouburokrasie ingespan om die blanke kommersiële boere te ondersteun en is hulle beskerm teen buitelandse kompetisie, het hul verskeie vorme van direkte subsidies ontvang en het hul toegang tot die nuutste en mees produktiewe meganiese en biologiese tegnologie gehad. Deur hierdie maatreëls het Suid-Afrika die doelwit van selfvoorsiening in meeste kommoditeite bereik (Vink et al 1998: 72). Hierdie maatreëls was egter dikwels in konflik met omgewingsbewaringsdoelwitte. Kommersiële landbou is 'n hoofverbruiker van natuurlike hulpbronne. Alhoewel die landbousektor voedsel, vesel, buitelandse valuta en werksgeleenthede aan die Suid-Afrikaanse ekonomie voorsien, is 'n hoë prys betaal in terme van die agteruitgang van natuurlike ekosisteme. Die wanbalanse wat geskep word deur enkelgewasverbouing (biotiese simplifikasie), gebrek aan bestuursvaardighede en effektiewe landboubeleid is duidelik sigbaar in baie dele van die land (Kirsten & Van Zyl 1996: 222).

Die grootste gedeelte van Suid-Afrikaanse grondgebied is onstabiel en die bewerkbare grondgebied is beperk (ongeveer 14 persent van Suid-Afrika se grondgebied is geskik vir gewasproduksie) met 'n lae produksiepotensiaal wat uiters vatbaar is vir erosie (Cilliers 1992: 34; Gouws 1995: 34; Meyer et al 1998: 247). Die land verloor jaarliks 'n beraamde 500 miljoen ton

bogrond as gevolg van erosie wat deur wind en water veroorsaak word. Ongeveer 81 persent van die totale grondgebied van Suid-Afrika word op geboer en slegs 70 persent van hierdie grond is geskik vir weiveld. Oorbeweiding en erosie verlaag die drakapasiteit van die veld en lei tot gronddegradasie. Hierdie proses het alreeds meer as 250 000 hektaar geëis (GCIS 1998: 134). Onlangse studies deur die Departement van Landbou toon dat ten minste 9 miljoen hektaar bewerkbare grond en 21 miljoen hektaar weiveld in blanke boerderygebiede aan een of ander vorm van wind- of watererosie blootgestel is. Die erosie van bogrond is ook onaanvaarbaar hoog, en baie van die besproeiingsgrond is blootgestel aan versouting wat degradasie veroorsaak, terwyl natuurlike weiveld ernstig oorbewei word (Kirsten & Van Zyl 1996: 222; Vink et al 1998: 73). Die belangrikste beperking op landbouproduksie is die beskikbaarheid van water (vergelyk afdeling 6.2.1). Suid-Afrika word geaffekteer deur ernstige en langdurige droogtes wat dikwels deur vernietigende vloede gevolg word[5] (GCIS 1998: 4; Meyer et al 1998: 247).

Werkloosheid en diskrimenerende wetgewing in Suid-Afrika het 'n groot meerderheid van landelike inwoners verhoed om 'n aanvaarbare lewensbestaan te vestig. As gevolg hiervan het hierdie groep mense 'n gebrek aan voldoende inkomste of toegang tot finansiële dienste om toepaslike landbou-instrumente, materiaal en tegnologie aan te koop om omgewingsvolhoubare landbou te beoefen en natuurlike hulpbronne te beskerm. Die verlies van aansprake op grond deur gedwonge verskuiwings is 'n verdere oorsaak. Die kondisie van natuurlike hulpbronne in die voormalige tuislandgebiede is dus hoofsaaklik die gevolg van oorbevolking, armoede, bestaansboerdery op marginale grond en die afkap van plantegroei vir brandhout om in energiebehoeftes te voorsien (vergelyk afdeling 4.2.2.1) (Kirsten & Van Zyl 1998: 100). Bykans helfte van die bevolking het geen toegang tot elektrisiteit nie (South Africa 1998b: 28). Hierdie *energie-armoede* het 'n ernstige negatiewe impak op voeding, higiëne en gesondheid, en beperk huishoudings se ekonomiese geleenthede (South Africa 1998b: 28).

Die meerderheid huishoudings in Suid-Afrika maak staat op brandhout om in hul energiebehoeftes te voorsien (65 persent) waarvan landelike huishoudings die grootste deel uitmaak. Hierdie huishoudings verteenwoordig die grootste getal armes in Suid-Afrika en word gekenmerk deur ernstige armoede. In terme van basiese energiedienste word hierdie mense se armoede vererger deur toenemende wydverspreide skaarsheid aan brandhoutbronne. 'n Onmiddellike prioriteit is om

te verseker dat lae inkomste landelike sowel as stedelike huishoudings groter toegang verkry tot voldoende en bekostigbare energiebronne (GCIS 1998: 107). Die PIR (South Africa 1998b: 57) wys daarop dat die voorsiening van elektrisiteit aan arm huishoudings nie noodwendig 'n oplossing bied nie weens die koste daaraan verbonde, en beveel aan dat daar eerder ondersoek ingestel moet word na die subsidiëring van die koste van paraffien en dat alternatiewe energiebronne groter aandag moet geniet.

Die slotsom is dat die landbousektor ekologiese en omgewingskade asook gronddegradasie en erosie berokken wat nie aangespreek kan word sonder die direkte deelname en insette van diegene wat 'n lewensbestaan uit landbou maak nie (Van Zyl, Barnard & Botha 1996: 63). Volgens Gouws (1995: 34) is die ontwikkeling van volhoubare boerderystelsels essensieel en vereis dit die samewerking van alle rolspelers en die beskikbaarheid van 'n doeltreffende ondersteuningsdiens aan alle boere ten einde hul in staat te stel om suksesvol en volhoubaar te boer. Volhoubare ontwikkeling het as sentrale boodskap dat ontwikkeling ondermyn sal word as daar nie vir die omgewing gesorg word nie. Die verwantskap tussen omgewing- en ontwikkelingskwessies strek veel verder as die historiese uitgangspunt, naamlik dat die belange van die omgewing en ontwikkeling met mekaar kompeteer. Dit beklemtoon dat ontwikkeling en die omgewing interafhanklik en onderling verbind is. Die konsep volhoubare ontwikkeling plaas ook die klem op die langtermynbehoeftes van die mensdom. Bronne moet op sodanige wyse benut en aangewend word dat daar in die behoeftes van beide huidige en toekomstige bevolkings voorsien sal word. Dit is duidelik dat 'n balans gevind moet word tussen die onmiddellike behoeftes van die huidige en die behoeftes van die toekoms (Emmett 1998: 5).

Hoewel definisies van volhoubare ontwikkeling dikwels ernstige verskille het, impliseer die meeste dat daar 'n balans is tussen drie sentrale temas: die omgewing, die ekonomie, en sosiale en kulturele bronne (Emmett 1998: 5). Vanuit die omgewings- of ekologiese uitgangspunt is die klem op die bestuur van die omgewing ten einde die kwaliteit van ekologiese sisteme en bronne te handhaaf; vanuit die ekonomiese uitgangspunt is die doel om menslike welvaart te maksimaliseer binne die beperkinge wat bestaande kapitaalvoorraad en tegnologie daarstel; en vanuit die sosiale uitgangspunt is die klem op menslike akteurs en die rol wat gespeel word deur hulle sosiale verhoudings en patrone van sosiale organisasie (Emmett 1998: 6). 'n Balans van hierdie drie

perspektiewe impliseer volhoubare ontwikkeling.

Ekonomiese ontwikkeling moet bereik word sonder om die natuurlike en sosiale omgewing in te boet, en ekonomiese groei kan nie gehandhaaf word as natuurlike bronne uitgeput word nie. Ekonome moet bewus wees dat beide natuurlike en sosiale bronne 'n noodsaaklike rol speel in ekonomiese groei en dat hierdie bronne bewaar en uitgebrei moet word as ekonomiese ontwikkeling volgehou moet word. Voldoende voedsel moet geproduseer word om stygende bevolkingsgetalle te voed en 'n volhoubare lewensbestaan te skep vir landelike mense. Stede moet uitgebrei word om snelle verstedeliking te akkommodeer. Dienste soos water, sanitasie en energie moet voorsien word aan beide stedelike en landelike bevolkings. Al hierdie faktore hou implikasies in vir die natuurlike en sosiale bronne in terme van die aantasting van hulpbronne, besoedeling en omgewingsagteruitgang (Emmett 1998: 6). Aan die ander kant mag die mislukking om die probleme van armoede en onderontwikkeling op te los ernstiger implikasies inhou vir beide menslike en natuurlike bronne. Daar word byvoorbeeld beraam dat 2 tot 3 miljoen kinders jaarliks sterf vanweë siektes wat verband hou met 'n gebrek aan voldoende water en sanitasie (Emmett 1998: 6).

Vir mense wat 'n stryd voer om daagliks te oorleef, is die langtermynbewaring van bronne 'n onbekostigbare luukse. Verder is dit net gesonde ekonomieë wat voldoende bronne kan genereer vir investering in omgewingsbewaring (Emmett 1998: 6). Omgewingsbestuur moet geïntegreer word met die erkenning dat alle elemente van die omgewing mekaar direk beïnvloed, en dit moet die keuse van die beste praktiese omgewingsopsie nastreef en die effek van besluitneming op alle aspekte van die omgewing en alle mense in ag neeem (South Africa 1998a: 8). Gelyke toegang tot natuurlike hulpbronne, voordele en dienste om aan basiese menslike behoeftes te voldoen en menslike welvaart te verseker, moet nagestreef word en spesiale maatreëls moet getref word om toegang daartoe te verseker deur mense wat benadeel is deur diskriminasie (South Africa 1998a: 8). Die deelname van alle belanghebbende partye en geaffekteerde persone in omgewingsbestuur moet aangemoedig word, en alle mense moet die geleentheid hê om vaardighede, begrip en kapasiteit, wat nodig is vir die bereiking van gelyke en effektiewe deelname, te ontwikkel. Besluite moet belange, behoeftes, en waardes van alle groepe insluit en erkenning moet gegee word aan alle vorme van kennis, insluitende tradisionele en inheemse kennis (South Africa 1998a: 8 & 9).

Die PIR (South Africa 1998b: 50) sluit hierby aan en beklemtoon dat effektiewe omgewingsbestuur die gelyke toegang tot bronne moet verseker.

Omgewingsbestuur in Suid-Afrika is die verantwoordelikheid van verskeie regeringsinstellings. Op regeringsvlak is die Departement van Omgewingsake en Toerisme die sentrale beleidsformulerende en koördinerende liggaam. Ander organisasies wat op hierdie vlak betrokke is sluit in die Departemente van Landbou; Wateraangeleenthede en Bosbou; Minerale en Energie; en Gesondheid, sowel as plaaslike owerhede. Op streeksvlak is die provinsiale omgewingsagentskappe die hoofrolspelers, terwyl onafhanklike statutêre organisasies soos die Suid-Afrikaanse Parke en Nasionale Botaniese Instituut belangrike vennote in die land se bewaringspoging is. Die Witskrif op Omgewingsbestuursbeleid is in Julie 1997 vrygestel en dit stel die ontwikkeling van nasionale omgewingstrategieplanne voor wat tydsraamwerke en mikpunte daarstel vir regeringsaksie en ander partye betrokke (GCIS 1998: 123). Volgens hierdie dokument is die Departement van Omgewingsake en Toerisme die beskermer van die omgewing. In hierdie kapasiteit sal die Departement norme en standaarde vir ontwikkeling neerlê en alle ontwikkelingsprojekte goedkeur. Hierdie dokument stel voor dat omgewingsopvoedkunde ingesluit moet word in die kurrikulum van formele en nie-formele onderwys (GCIS 1998: 123).

Wat betref vroeë waarskuwingsisteme[6] is hierdie funksie tans gedesentraliseerd, maar hierdie situasie sal verander in die nabye toekoms wanneer die "National Disaster Management Centre" gefinaliseer word. Hierdie sentrum sal meeste aktiwiteite koördineer insluitende die nasionale vroeë waarskuwingsisteem. Die Groenskrif oor rampbestuur is vroeg in 1998 vrygestel (GCIS 1998: 85). In September 1997 het die kabinet aanbeveel dat stappe geneem moet word om te verseker dat deeglike en praktiese maatreëls in plek is om die impak van El Niño teen te werk. Dit het gelei tot konsultasie en 'n verslag van aanbevelings wat die nasionale en provinsiale regerings sal help om 'n plan op te trek om die gevolge van moontlike droogte teen te werk (GCIS 1998: 85).

6.3 TEKORTKOMINGE IN TEGNOLOGIE, VOORLIGTINGSDIENSTE, OPLEIDING EN NAVORSING

6.3.1 Tegnologie en voorligtingsdienste

Tegnologiese ontwikkeling is 'n belangrike instrument in die bevordering van ekonomiese vooruitgang, insluitende landbou. Om 'n impak te hê moet tegnologie volgens Spio (1997: 237) aan drie wette van innovasie voldoen: (1) die nuwe praktyk moet lewensvatbaar wees; (2) vir die kleinboer moet dit meer lonend wees as die huidige praktyk; en (3) die eindprodukte moet bemarkbaar wees. Daar word geargumenteer dat aanvaarding van moderne tegnologie beïnvloed word deur die persoonlike houding van die boer, boerderysisteem, omgewingsfaktore, finansiële bronne en deur die institusionele en infrastrukturele opset[7] (Chikanda & Kirsten 1998: 149). Die volhoubare gebruik van moderne tegnologiese insette, en hul effektiewe bydrae tot verhoogde kleinskaalse landbouproduktiwiteit, hang af van die toepaslikheid van insette, van investering in menslike kapitaal en hulpbronontwikkeling, en van 'n toepaslike institusionele raamwerk en infrastruktuur (Chikanda & Kirsten 1998: 154).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 22) maak dit baie duidelik dat plaaslike kennis van boere erken sal word en dat die regering sal verseker dat hierdie kennis deur navorsing aangevul word (vergelyk afdeling 6.3.3). Volgens Chikanda en Kirsten (1998: 155) is meeste van die bestaande insette ontoepaslik vir die kleinskaalse boerdery-omgewing en ook nie bekostigbaar vir die meerderheid nie. Die hoë korrelasie tussen ontoepaslike insette en likiditeitsbeperkinge dwing baie kleinboere om meer konserwatiewe strategieë te volg wat stabiele oesopbrengste, inkomste en voedselsekuriteit verseker. Landbou-instellings en regulasies wat die belange van kleinboere ignoreer, misluk om die toepaslike kwaliteit en kwantiteit van insette en dienste, insluitende finansiële ondersteuning, betyds te lewer. Die institusionele onsekerheid skep 'n omgewing wat kleinboere ontmoedig om te investeer in nuwe en meer produktiewe insette of praktyke; met die gevolg dat hierdie groep boere hul insetgebruik en investering fokus op produksie-aktiwiteite wat mislukking minimaliseer (Chikanda & Kirsten 1998: 155).

Toepaslike produksie- en bemarkingsinligting sal volgens die Witskrif aan boere beskikbaar en

toeganklik gemaak word (South Africa 1995b: 19). Boere benodig seisoenale inligting oor produksiemetodes en -moontlikhede, markgeleenthede en agrometeorologiese kondisies. Die regering erken sy verantwoordelikheid om toepaslike en relevante inligting te voorsien. Tegniese inligting moet toepaslik wees - natuurlike en goedkoop metodes van bemesting en pesbeheer moet byvoorbeeld aanbeveel word aan boere met skaars hulpbronne en selfs grootskaalse boere moet 'n wye reeks van alternatiewe gebied word (South Africa 1995b: 19). Inligting wat via die media voorsien word moet opgestel word in samewerking met die plaaslike landbouvoorligtingspersoneel en moet relevant wees tot boere se behoeftes. Samewerking met ander staatsdepartemente word vereis om te verseker dat relevante inligting, wat hierdie departemente ingesamel het (soos byvoorbeeld handelstatistieke wat ingesamel word deur die Departement van Handel en Nywerheid), beskikbaar gemaak word (South Africa 1995b: 20).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 20) brei verder hierop uit en wys daarop dat die insameling en ontleding van inligting gebaseer moet word op die omstandighede van boere. Dit impliseer dat die insameling van toepaslike inligting vir plaasontwikkeling 'n groter begrip vereis vir boere se omstandighede as wat voorheen die geval was. Dit is belangrik dat inligting wat aan boere oorgedra word ooreenstem met hul werklike behoeftes. Amptenare moet met die verskillende groepe boere saamwerk om te weet wat hul inligtingsbehoeftes is, eerder as om slegs tegniese opsies aan boere te bied wat nie geïmplementeer kan word nie, omdat baie boere nie die finansiële kapasiteit het nie, of wat ontoepaslik is vir die skaal of metode van produksie van sommige boere (South Africa 1995b: 20). Die PIR (South Africa 1998b: 61) beveel aan dat oorweging gegee moet word aan die vestiging van veeldoelige gemeenskapsentrums met die nodige toerusting en bronne om gemeenskappe te help met die insameling en ontleding van inligting wat verband hou met hul ontwikkelingsbehoeftes.

Die ontwikkeling van toepaslike tegnologie is 'n noodsaaklike, maar nie voldoende voorvereiste vir die aanvaarding daarvan nie. 'n Sisteem van tegnologie-oordrag moet ontwerp word wat boere voorsien van die insette en inligting wat nodig is om produktiwiteit te verhoog[8] (Spio 1997: 239). In die algemeen word die Suid-Afrikaanse landbousektor gekenmerk deur 'n dualisme in die sin dat Eerstewêreldse infrastruktuur, ekonomiese kragte en standaarde van landbouproduksie gevind word naas onderontwikkelde landelike gemeenskappe wat 'n lewe probeer maak uit

bestaansboerdery (Steyn & Myburgh 1994: 61). Inligting met betrekking tot die opleidingsbehoeftes van bestaans- en opkomende boere bestaan feitlik nie (Van Zyl, Barnard & Botha 1996 61). Volgens Fényes en Meyer (1998: 224) is daar 'n ernstige gebrek aan vakspesialiste in Suid-Afrika se voorligtingsisteem. Dit is veral die geval by dienste wat op kleinboere gerig is. Voorligtingsdienste in swart gebiede is van swak gehalte vanweë 'n gebrek aan bestuurvaardighede, behoorlike diensvoorwaardes, vervoerfasiliteite en indiensopleiding. Die regering se voorligtingsisteme in beide landbousektore kan gevolglik nie as hoogs effektief beskou word nie. Een rede hiervoor is die duplisering van dienste deur verskeie organisasies met wyd uiteenlopende beleid en benaderings. 'n Ander rede is die onvoldoende skakeling tussen plaasbestuur, voorligting, tegniese advies en navorsing (Fényes & Meyer 1998: 224). Spio (1997: 238) sluit hierby aan en beklemtoon dat voorligtingsdienste in die verlede hoofsaaklik gerig was op tegniese probleme en plaasbestuurpraktyke, en bemarking geïgnoreer het. Die voorligtingsisteem in die voormalige tuislande is gekenmerk deur 'n gebrek aan bronne, opleiding, effektiwiteit en relevante navorsing (Kraft 1997: 30; Spio 1997: 238).

Die Witskrif (South Africa 1995b: 22) beklemtoon dat die regering in die verlede twee parallelle voorligtingsdienste gehad het - een vir kommersiële landbou en 'n ander vir die selfregerende state en TBVC-lande. Laasgenoemde was nie werklik suksesvol nie vanweë 'n hele aantal redes, insluitende 'n poging om voorligtingsdienste, wat gebruik is in die kommersiële boerderysektor, sonder aanpassing by nuwe omstandighede oor te dra, en onvoldoende opleiding en ondersteuning aan voorligtingsamptenare. Gelyke toegang tot toepaslike en effektiewe voorligting en opleiding moet verseker word met die klem op boerderygemeenskappe wat geen toegang in die verlede gehad het nie (South Africa 1995b: 22). Om dit te bereik sal 'n nuwe model van deelnemende voorligting, waarin die voorligtingsamptenaar opgelei word om op te tree as fasiliteerder, die huidige model van tegnologie-oordrag vervang (South Africa 1995b: 22).

Navorsers, voorligtingsamptenare en boere moet aktiewe rolspelers binne 'n dinamiese en holistiese sisteem wees. In die konvensionele oordrag van tegnologiese sisteme dra die voorligtingsamptenaar wetenskaplike inligting aan die boer oor. Die Witskrif (South Africa 1995b) kritiseer hierdie benadering omdat inligting nie noodwendig relevant is vir die boer se omstandighede nie. In 'n holistiese sisteem is navorsers, voorligtingsamptenare en boere vennote

in die soeke na oplossings vir boere se probleme. In hierdie benadering spandeer navorsers meer tyd en kontak met boere as in die konvensionele model. Daar is ook groter aanvaarding van die feit dat boere alreeds oor bruikbare inligting beskik, veral ten opsigte van hul eie omstandighede en beperkinge (South Africa 1995b: 20). Volgens die Witskrif (South Africa 1995b: 22) sal die behoeftes van boere, veral nuwe toetreders en kleinskaalse boere, vervul word deur die heroriëntasie en opleiding van voorligtingsamptenare, opleiers en navorsers. Die PIR (South Africa 1998b: 56) beveel aan dat landbounavorsing geëvalueer word in terme van die behoeftes van kleinskaalse boere, en wys daarop dat sisteemgeörienteerde en deelnemende beroepsopleiding, wat die realiteite van die bestaansboere in ag neem, die grootste impak sal hê. Die Witskrif (South Africa 1995b: 22) erken dat tegnieke, wat geskik is vir kommersiële boerdery, nie noodwendig toepaslik is vir kleinskaalse landbou nie, en navorsers en voorligtingsamptenare is nie noodwendig toegerus om die nodige ondersteuning te gee sonder heropleiding en heroriëntasie nie. 'n Deeglike begrip vir die rol en praktyk van kleinskaalse boerdery moet gevolglik ontwikkel word. Voorligtingsdienste sal boere voorsien van toepaslike inligting oor 'n wye reeks van alternatiewe opsies om hul in staat te stel om hul eie produksie- en bemarkingsbesluite te neem. 'n Landboukundige ondersteuningsdiens moet gebaseer word op die aanname dat alle boere bekwame besluitnemers is wat relevante inligting en ondersteuning nodig het om besluite te kan neem (South Africa 1995b: 24).

6.3.2 Opleiding

Kleinboerlandbou word veral gekenmerk deur onsekere en gefragmenteerde grondregte, nie-lewensvatbare en klein plaaseenhede, gronddegradasie, gebrek aan ondersteuningsinfrastruktuur, onvoldoende reënval en watertekorte, swak vervoerdienste, onvoldoende finansiële dienste en beperkte geleenthede om op landboumarkte te kompeteer (Chikanda & Kirsten 1998: 150-151). In Suid-Afrika is daar 'n duidelike behoefte om produksie op tradisionele kommersiële plase te verhoog in die konteks van 'n meer geliberaliseerde en hoogs gesubsidieerde landbousektor. Aan die ander kant is dit essensieel om inkomstes in tradisionele swart gebiede te verhoog om armoede uit te wis; om landbou se nuwe (meestal swart) entrepreneurs te ondersteun soos wat hul die sektor betree met min landboukundige ervaring; en om begunstigdes van grondhervorming by te staan met die nodige tegniese vaardighede en ondersteuning. Die aanvaarding van nuwe

verbeterde tegnologie en volhoubare plaasbestuurspraktyke skep nuwe geleenthede om aan hierdie uitdagings te voldoen.

Volgens Kraft (1997: 29) is die landbouvoorligtingsisteem een van die primêre instrumente vir die verspreiding van hierdie nuwe tegnologie en het daarom 'n belangrike rol om te speel in die ontwikkelingsproses. Fényes en Meyer (1998: 225) sluit hierby aan en beklemtoon dat landbou-opleiding en onderwys gevolglik geïnkorporeer moet word met 'n meer holistiese ontwikkelingsprogram. Inligting met betrekking tot die opleidingsbehoeftes van bestaansboere is skaars. Opnames toon ook 'n groter behoefte aan opgeleide voorligtingsbeamptes en landbou-adviseurs as persoonlike boere-opleiding. Op-plaasopleiding bly egter noodsaaklik vanweë die groot getal vroue en bejaardes betrokke in bestaansboerdery. Die feit dat die meerderheid van hierdie boere vroue is, beklemtoon ook die behoefte aan vroulike voorligtingsbeamptes (Fényes & Meyer 1998: 225). Onderwerpe soos voedselsekuriteit, plaaslike regering, voedingsanalise, projekbestuur, en programbeplanning en -evaluering moet oorweeg word as algemene kernkursusse binne die nuwe fokus van 'n meer holistiese ontwikkelingsbenadering (Fényes & Meyer 1998: 227; Van Zyl, Barnard & Botha 1996: 65).

Volgens Burger en Burger (1997: 26) is die enigste langtermynoplossing vir armoede om te belê in die onderwys en opleiding van die armes, en hul daardeur die geleentheid te gee om voordeel te trek uit nuwe tegnologie en ekonomiese groei. Dit is in die eerste plek belangrik om in die basiese behoeftes van alle individue en huishoudings te voorsien. Die volgende faktore speel volgens Van Zyl, Barnard en Botha (1996: 63) 'n belangrike rol:

- die toenemende belangrikheid van landbou in die lig van die toenemende aanvraag na voedsel;
- die noodsaaklikheid om die behoeftes van vroulike boere en landelike arbeiders te akkommodeer;
- die behoefte om 'n positiewe beeld van landboukundige en landelike werk te herbeklemtoon;
- die behoefte om ondersteuningsdienste vir ou en nuwe groepe van plaaseienaars en landelike inwoners te versterk en te herstruktureer; en
- die behoefte aan bestuursopleiding, finansiële en menslike hulpbronbestuur onder

kommersiële boere.

Belangrike politieke, ekonomiese en sosiale veranderinge vind in Suid-Afrika plaas. Die huidige sisteme van landbou-onderwys, opleiding en voorligting moet herstruktureer word om die demokratiese fokus te verteenwoordig en toe te laat vir 'n uitbreiding van die kliëntebasis (Fényes & Meyer 1998: 218). Produktiewe kleinskaalse en mediumskaalse landboukundige en landelike ondernemings deur nie-blanke inwoners moet nie slegs beskou word as 'n logiese gevolg van veranderde politieke ideologieë of as 'n alternatief vir diegene wat nie werk in die openbare sektor kan vind nie. Dit is 'n noodsaaklikheid vir regionale en nasionale voedselsekuriteit, regionale hulpbronbestuur, omgewingsbewaring en die herbalansering van ernstige demografiese en genderongelykhede (Van Zyl, Barnard & Botha 1996: 63 & 64). Die aard en struktuur van boerdery-ondersteuningsdienste in Suid-Afrika is wel aan die verander. Die beleidsriglyne vir verandering word gevind in die HOP-raamwerk, die Witskrif op Landbou (1994) en die bedryfbeginsels van BATAT. Hierdie beleidsriglyne bied die volgende uitdagings vir boerdery-ondersteuningsdienste (Van Rooyen & Bembridge 1998: 80):

- 'n verandering in uitgawestrukture en ondersteuningsisteme om aan die behoeftes van benadeelde swart boere te voldoen en wat 'n positiewe impak op landelike gemeenskappe sal hê;
- die herstrukturering en hervorming van regeringstrukture en parastatale organisasies binne die landbousektor om kleinskaalse produsente te bedien;
- investering in onderwys, opleiding en vaardigheidsontwikkeling van landboukundiges en kleinboere;
- plaaslike regering se ondersteuning van die landboukundige leweringsisteme om kleinskaalse produsente te bedien; en
- die transformasie van die landbougemeenskap om meer verantwoordelikheid te neem vir selfhandhawende ontwikkeling.

Die operasionele strukturering en voorsiening van regeringsondersteuningsdienste is die verantwoordelikheid van provinsiale ministeries, en inisiatiewe om dienste te herstruktureer om kleinskaalse produsente te akkommodeer sal op hierdie vlak gedryf word. Bykomend word daar van die nie-regerings- en private sektore verwag om 'n toenemende belangrike rol te speel in

kleinskaalse boerdery-ondersteuning (Van Rooyen & Bembridge 1998: 80). Die tipe en aard van dienste wat vereis word moet duidelik wees, en dienste moet gerig word op die behoeftes en doelwitte van die onderskeie boeregroepe. Die identifisering van die behoeftes en doelwitte is daarom noodsaaklik om 'n gelyke, demokratiese en produktiewe plaassektor te skep (Van Rooyen & Bembridge 1998: 80).

Daar word verwag dat die HOP en die BATAT-inisiatief van die Departement van Landbou 'n betekenisvolle impak sal hê op toekomstige landbou-onderwysbeleid, omdat menslike kapitaal as een van die hoekstene van hierdie program beskou word. As gevolg van die nuwe beleid en spesifiek die impak van die HOP, kan die herstrukturering van toegangsisteme tot die landbousektor met 'n hoë graad van sekerheid voorspel word. Politieke eise vereis groter deelname van swartes aan die landbou-ekonomie van Suid-Afrika. Grondhervormingsprogramme, markliberalisering en die herstrukturering van die verskeie ondersteuningsisteme, insluitende landbou-onderwys, opleiding en voorligting sal beskou word as belangrike instrumente om die hervorming van die landbousektor te bevorder (Fényes & Meyer 1998: 218). Die huidige periode van snelle sosiopolitike en ekonomiese verandering, sowel as voortdurende tegnologiese verandering, het 'n drastiese invloed op landbou-onderwys. Landbou-onderwys moet aanpas om aan al die implikasies van veranderinge te voldoen. Sommige van die redes vir hierdie veranderinge is die verwagte toename in kleinskaalse boere, stedelike landbou, dramatiese en oordraagbare bio-tegnologiese innovasie, nuwe elektroniese hulpmiddele, gemeenskapsbetrokkenheid in opleidingontwerp en evaluasie (Van Zyl, Barnard & Botha 1996: 61).

6.3.3 Navorsing

Die nasionale navorsingsisteem in Suid-Afrika was hoofsaaklik ontwerp om tegnologie vir grootskaalse boere te genereer. Hierdie vooroordeel ten gunste van die behoeftes van kommersiële boere en wat gereflekteer is in die navorsingsisteem, het gelei tot ontoepaslike praktyke en voorligting vir die kleinskaalse bestaansboere (Chikanda & Kirsten 1998: 151). Die Witskrif (South Africa 1995b: 21) erken dat daar 'n ernstige behoefte aan fundamentele navorsing is en beklemtoon die uitstekende kapasiteit en infrastruktuur wat beskikbaar is. Bronallokasie in

hierdie veld moet egter gebalanseer word deur verdere navorsing oor boerderysisteme en die behoeftes van boere met beperkte hulpbronne en vroulike boere. Dit impliseer 'n betekenisvolle, snelle heroriëntasie in huidige navorsing waar die fokus bykans eksklusief val op kommersiële landbou na 'n situasie waar daar grootliks gefokus word op basiese navorsing ten opsigte van die konteks van kleinskaalse boere (South Africa 1995b: 21). Navorsers neig om programme te ontwerp wat fokus op tegniese vraagstukke. In die nuwe paradigma neem die navorsingsontwerp tot 'n baie groter mate die sosiale, ekonomiese en omgewingsomstandighede, waarbinne boerdery plaasvind, in ag. Dit beteken dat navorsers hul programbeplanning begin by 'n begrip vir die wyer konteks waarin boerdery plaasvind en voorligtingsdienste en ander landelike ondersteuningsprogramme daarvolgens ontwerp en implementeer (South Africa 1995b: 21).

Die Witskrif erken dat boere in die kommersiële sowel as nie-kommersiële sektor 'n rykdom van kennis het wat 'n belangrike bron van navorsing en ontwikkelingsmateriaal is, en navorsers moet meer sensitief wees vir die plaaslike kennis van boere en hierdie kennis inkorporeer in die ontwerp van navorsingsprogramme (South Africa 1995b: 22). Die befondsing van navorsing, voorligtingsdienste en opleiding is die primêre verantwoordelikheid van die regering en groter prioriteit sal gegee word aan kleinskaalse boerdery (South Africa 1995b: 21). Navorsing en opleiding word egter gefinansier deur verskeie eksterne bronne. As navorsing as 'n langtermynbelegging beskou word, en gerig moet wees op die behoeftes van kleinskaalse boere, dan moet die regering primêre verantwoordelikheid aanvaar vir die finansiering van programme en waarborg dat programme gerig is op gestelde doelwitte (South Africa 1995b: 21).

Navorsing moet erken word as 'n langtermynbelegging en behels samewerking tussen die regering, navorsingsinstellings, boere-organisasies en die private sektor. Tans word bykans alle regeringsgefinansierde navorsing gedoen deur die "Agricultural Research Council". Universiteitsgebaseerde navorsing word in die algemeen gefinansier deur die private sektor. Groter samewerking tussen die regering en 'n wye reeks van navorsingsorganisasies, insluitende universiteite en NROs, sal groter buigsaamheid voorsien as wat huidiglik die geval is (South Africa 1995b: 21). Die lae opvoedkundige vlak van die meeste kleinskaalse boere maak dit noodsaaklik dat navorsingsinstellings eenvoudige, innoverende en aanpasbare praktyke ontwikkel (Spio 1997: 238). Fényes en Meyer (1998: 224) sluit hierby aan en is van mening dat

voorligtingsbeleidshervorming dringend benodig word om 'n ontwikkelingsfokus toe te laat, terwyl die goed ontwikkelde ondersteuningsisteem van die private sektor optimaliseer word.

Die drie hoof amptelike departemente wat landelike gemeenskapsontwikkeling moet fasiliteer is die Departemente van Landbou, Arbeid en Onderwys (Burger & Burger 1997: 24). Die Departement van Landbou het die volgende missie wat betref voorligting en opleiding (South Africa 1995b: 20-21): in 'n holistiese sisteem is navorsers, voorligtingsamptenare en boere vennote wat oplossings soek vir probleme wat boere in die gesig staar. Dit impliseer dat navorsing groter erkenning gee aan die sosiale, ekonomiese en omgewingsomstandighede waarin boerdery plaasvind. 'n Geïntegreerde voorligtingsdiens sal aandag gee aan die behoeftes van alle boere wat diegene insluit wat nie effektiewe dienste in die verlede gekry het nie. Om dit te bereik moet die nuwe model van 'n deelnemende voorligtingsisteem, waarvolgens die voorligtingsbeampte opgelei word om as fasiliteerder op te tree, die huidige model van tegnologie-oordrag vervang. Gevolglik moet 'n goed beplande heropleidings- en heroriënteringsprogram geformuleer en geïmplementeer word sodat die kapasiteit van kleinskaalse landbou bevorder kan word deur toepaslike ondersteuningsdienste (Burger & Burger 1997: 25).

Die Departement van Onderwys se beleid van 'n geïntegreerde benadering tot onderwys en opleiding beskou volwasse onderwys en opleiding as 'n bron van sosiale deelname en ekonomiese ontwikkeling. Volwasse onderwys en opleidingsprogramme moet ontwerp word rondom 'n gemeenskaplike kern van fundamentele konsepte, kennis en vaardighede waarop verdere leer, kennis en vaardighede gebou kan word (Burger & Burger 1997: 25).Volgens Njobe (Steyn en Myburgh 1994: 61) het landbou-onderwys en -opleiding tot nou toe hoofsaaklik die grootskaalse kommersiële sektor bedien. Landbou-onderwys moet in die toekoms die behoeftes van beide die kommersiële en bestaansboere dien (Steyn & Myburgh 1994: 61). Die benadering van die Departement van Arbeid is buigsaam en gedesentraliseerd, en gebaseer op vennootskappe tussen die openbare en private sektore. Klem val op vaardighede wat benodig word deur die private sektor asook vir selfindiensneming en inkomstegenerering. Doelwitte is ook gemik op die bevordering van ekonomiese groei, werkskepping en sosiale ontwikkeling (Burger & Burger 1997: 25).

6.4 SAMEVATTING EN GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is die bespreking oor die nasionale konteks van voedselsekuriteit voortgesit en is ondersoek ingestel na die ekologiese omgewing, en die tekortkominge in tegnologie, voorligtingsdienste, opleiding en navorsing as faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed. Die doelwit van selfvoorsiening en begunstiging van produsente het skadelike en nadelige boerderypraktyke aangemoedig wat duidelik blyk uit die bespreking van die ekologiese omgewing. Die agteruitgang van die ekologiese omgewing word gevolglik toegeskryf aan die kombinasie van armoede en bevolkingsdruk enersyds, en regering- en ontwikkelingsbeleid ten opsigte van voedsel- en landboubeleid (wat blanke kommersiële boere bevoordeel het) andersyds.

Regeringsbeleid ten opsigte van tegnologiese ontwikkeling, navorsing, opleiding en voorligtingsdienste het verder bygedra tot die nadelige posisie van die swart kleinskaalse boere. Tegnologiese innovasies, navorsing, voorligtingsdienste en opleiding het hoofsaaklik gefokus op die behoeftes van die grootskaalse blanke landbousektor met die doel om voedselselfvoorsiening te bevorder. Die behoeftes van die kleinskaalse landbousektor is geïgnoreer en gekenmerk deur gebrekkige dienste, fasiliteite en opleiding met die gevolg dat daar tans 'n groot gaping bestaan tussen hierdie sektor en die grootskaalse kommersiële landbousektor. Ten einde te verseker dat beide landbousektore hul onderskeie rol vervul in die ekonomiese ontwikkeling van die land en die bereiking van voedselsekuriteit, is dit noodsaaklik dat die landbousektor herstruktureer word op sodanige wyse dat beide die grootskaalse kommersiële landbousektor en die kleinskaalse landbousektor bevoordeel word deur regering- en ontwikkelingsbeleid. Binne die konteks van die kontras van surplusvoedselvoorrade en voedselonsekerheid is dit verder noodsaaklik om beleidsmaatreëls te implementeer wat die posisie en inkomstegeleenthede van die armes sal verhoog.

Teen die agtergrond van die navorsingstudie word daar in die slothoofstuk wat volg 'n samevatting gegee van bevindings. Ter afsluiting word enkele aanbevelings gemaak wat die voedselparadoks aanspreek: die vernouing van die gaping tussen voedselselfvoorsiening en voedselsekuriteit.

6.5 ENDNOTAS

1. Vergelyk afdeling 1.7 waar volhoubaarheidsontwikkeling en -landbou bespreek is.

2. Die GCIS (1998: 134) verwys na 'n bevolkingsgroeikoers van 2.4 persent per jaar, terwyl sommige bronne (Emmett 1998: 6; Hagg 1998: 8) verwys na 'n jaarlikse groeikoers van 2.3 persent.

3. Vergelyk afdeling 4.2.4 vir 'n bespreking van die verband tussen die oorlewingstryd wat huishoudings voer en omgewingsagteruitgang.

4. Verskeie skrywers soos Kirsten en Van Zyl (1998: 94) en Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 4) is van mening dat die mees voor die hand liggende motivering vir grondhervorming in Suid-Afrika lê in die onvolhoubaarheid - vanuit 'n politieke, ekonomiese, sosiale en billikheidsoogpunt - van die huidige verspreiding van eienaarskap van landbougrond. Die saak wat uitgemaak word ten gunste van billike en regverdige grondhervorming is gebaseer op die geskiedenis van regeringsbeleid wat blanke kommersiële boere begunstig het ten koste van swart grondlose en arm kleinskaalse boere. Die beginsel van gelykheid van geleenthede bevraagteken gevolglik die status quo met betrekking tot die verspreiding van rykdom en ekonomiese mag, en vereis 'n omvattende regstellende aksiebenadering om 'n meer gelyke vertrekpunt te verseker (Kirsten & Van Zyl 1998: 94-95). Die Suid-Afrikaanse landbousektor word gedomineer deur groot plase wat besit en bestuur word deur 'n klein getal individue en maatskappye (Kirsten, Van Zyl & Vink 1998: 4-5). As gevolg van die geskiedenis van distorsie en verwronge beleidsmaatreëls, besit hierdie minderheidsgroep ongeveer 86 persent van die landbougrond. Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 5) beskou daarom grondhervorming as die hoeksteen van die bemagtigingsproses in landbou. Die meerderheid van die armes in Suid-Afrika woon in landelike gebiede en het dikwels geen of beperkte toegang tot grond. Grondhervorming is daarom een strategie wat geïmplementeer kan word om armoede-uitwissing te bevorder. Volgens Kirsten en Van Zyl (1998: 94) is die verhouding tussen landelike armoede en toegang tot grond egter kompleks en sluit dit faktore in soos verskille in grondkwaliteit, die beskikbaarheid van insette, toegang tot krediet en markte, en nie-plaas werksgeleenthede. Wanneer grondkwaliteit swak is en toegang tot water, insette en markte beperk is, kan toegang tot grond opsigself nie armoede betekenisvol verminder nie.

   'n Tweede argument ten gunste van grondhervorming is dat die herverspreiding van landbougrond aan kleinboere die totale faktorproduktiwiteit en effektiwiteit in landbou op die langtermyn sal verhoog. Volgens Kirsten en Van Zyl (1998: 95) bestaan daar in die meeste ontwikkelende lande 'n omgekeerde verhouding tussen plaasgrootte en effektiwiteit, en kleiner familieplase wat primêr op familie-arbeid staatmaak, is oor die algemeen meer produktief as groter plase wat primêr staatmaak op gehuurde arbeid. 'n Derde argument wat aangevoer word is dat grondhervorming, wat lei tot kleiner plase in die kommersiële landbousektor en groter plase in die voormalige tuislande, werksgeleenthede sal verhoog omdat kleiner plase groter skakels met die nie-plaas ekonomie skep. Getuienis van verskeie studies wat deur Kirsten en Van Zyl (1998: 95) hersien is toon dat

   > areas with relatively equal land and farm income distributions have a higher share of non-farm consumption produced locally and use more intensively. Thus, depending on the strength of these linkages, the more equal the land distribution, the greater will be the multiplier effect on the incomes of the poor (unskilled labourers and smallholders).

   Volgens Van Rooyen en Van Zyl (1998: 106) moet grondhervormingsbeleid in Suid-Afrika die

volgende doelwitte akkommodeer:

- toegang tot grond aan almal, maar veral diegene wat voorheen nie die reg en geleentheid tot grondbesit gehad nie;
- herstel van grondregte van diegene wat dit verloor het sonder regverdige vergoeding;
- versekering moet gegee word dat diegene wat grond benut in 'n posisie geplaas word om hulle lewenskwaliteit en welvaartsposisie te verhoog;
- versekering dat landbou herstruktureer word om die bydrae daarvan tot ekonomiese groei, voedselsekuriteit en volhoubare landelike ontwikkeling te optimaliseer; en
- behoeftes van diegene wat negatief affekteer sal word deur hervorming of wat glad nie geakkommodeer word nie, moet aandag geniet.

Die grondhervormingsprogram van die regering het drie fokusareas, naamlik grondherverspreiding (voorsiening van grond aan armes om hul lewensbestaan te verhoog); grondrestitusie (herstel van grondregte aan slagoffers van gedwonge verskuiwings), en grondbesithervorming (gemik op die bevordering van sekuriteit van grondbesit aan almal) (Kirsten, Van Rooyen & Ngqangweni 1998: 129; Meyer et al 1998: 247; South Africa 1998b: 47). Met betrekking tot grondhervorming bevestig die konstitusie dat 'n persoon of gemeenskap, wie se grondbesit wetlik onseker is as 'n gevolg van voormalige diskriminerende wette of praktyke, geregtig is, tot die omvang waarvoor voorsiening gemaak word deur parlementêre wetgewing, tot grondbesit wat wetlik beskerm word of tot vergelykbare vergoeding. Volgens Kirsten, Van Rooyen en Ngqangweni (1998: 131) is die voorsiening van wetlike beskermde grondbesitsekuriteit aan mense, en die erkenning van die verskeie vorme van grondbesit wat bestaan, een van die grootste uitdagings vir die regering. Die voormalige Minister van Landbou, Derick Hanekom, (Hanekom 1998: 7) verwys na grondhervorming as meer as net die oordrag van eienaarskap aan diegene wat dit benodig of wat grond verloor het deur apartheid. Dit behels ook die versterking van grondregte van kwesbare groepe en die verandering van wetlike en sosiale verhoudings in gebiede waar arm mense kwesbaar is vir die uitbuiting van mag. Die enigste wyse waardeur die ongelyke grondbesitsisteem reggestel kan word, is deur 'n sistematiese program van herverspreiding van grond. Die sleutelkwessie is om die lewensbestaan van arm mense te verbeter. Volgens Hanekom (1998: 7) is daar aansienlike ruimte vir werkskepping deur intensiewe grondgebruik omdat kleiner plase neig om meer arbeidsintensief te wees. Hanekom (1998: 7) beklemtoon dat grondhervorming 'n gemeenskaplike onderneming moet wees en die uitdaging is om dienste saam te voeg en te koördineer. 'n Belangrike ontwikkeling in hierdie verband is 'n toename in "Joint Venture Projects of Equity Schemes" (gelykheidskemas) waarin die nasionale Departement van Landbou betrokke is. Dit behels 'n vennootskap tussen die kommersiële boerderysektor, private sektor en die begunstigdes van grondhervorming met die aktiewe ondersteuning van die regering (Hanekom 1998: 7). Gelykheidskemas behels meer as om net mense op grond te vestig - dit fokus op inkomstegenerering, die uitbreiding en handhawing van werksgeleenthede en die skepping van geleenthede vir plaaswerkers om gelykheid te kry in grondeienaarskap (Hanekom 1998: 8).

Volgens Bernstein (1994: 16) is dit polities noodsaaklik dat omvattende grondherverdeling 'n kardinale doelstelling moet wees om eerstens die feitlike monopolie van beheer oor grond deur blanke dominansie uit te wis, en tweedens om die historiese onteiening en onderdrukking aan te spreek. Dit gaan nie net oor gelykheid en regverdigheid nie, maar oor mag - die mag van eienaarskap wat geskep en geërf is deur apartheid. Omvattende grondherverspreiding gaan ook oor die stryd teen armoede en onsekerheid deur die voorsiening van bronne en aansprake wat desperaat benodig word vir lewensbestaan en die skep van omstandighede waar swart boere kan kompeteer met blanke boere (Bernstein 1994: 16). Van Rooyen en Van Zyl (1998: 107) wys egter daarop dat toegang tot grond 'n belangrike, maar nie die primêre faktor is in die uitwissing van armoede en wanvoeding nie. Daar is bevind dat huishoudelike inkomste, kontantvloei en produksie die mees

belangrike veranderlikes is wat voeding beïnvloed en dat toegang tot landbougrond nie verhoogde voedselproduksie en voeding waarborg nie - ondersteuningsdienste (soos voorligting, opleiding, toegang tot insette en tegnologie, krediet, infrastruktuur, navorsing en bemarking) is ewe belangrik vir verhoogde produksie. Verder moet grondhervormingsprogramme om die behoeftes van die armstes en grondlose groepe aan te spreek, saamgaan met maatreëls om risiko's te verlaag (Van Rooyen & Van Zyl 1998: 107). Kirsten, Van Zyl en Vink (1998: 94) sluit hierby aan en maak die gevolgtrekking dat grondhervorming deel moet vorm van 'n proses om boere te bemagtig.

Soos reeds gesien het die meerderheid Suid-Afrikaners, veral in die landelike gebiede, voedselonsekerheid ten spyte van hoë vlakke van nasionale selfversorging in voedsel. In hierdie konteks het nasionale voedselselfvoorsiening min beleidsrelevansie. Toepaslike beleid moet eerder die werklike en dringende probleem in landelike Suid-Afrika, naamlik die uitwissing van armoede en gepaardgaande voedselonsekerheid, aanspreek. Volgens Van Zyl (1994: 158) is grondhervorming 'n belangrike en magtige instrument in die uitwissing van hierdie probleme, terwyl dit terselfdertyd sommige van die ongelykhede, wat deur apartheidsbeleid teweeggebring is, aanspreek. Die argument is dus dat grondhervorming, as dit reg gedoen word, voedselsekuriteit in Suid-Afrika sal verhoog. Die vraag word egter gevra of grondhervorming die voorraad van binnelandse geproduseerde voedsel sal onderdruk en indien wel, hoeveel maak dit saak in verhouding met ander doelwitte (Bernstein 1994: 17). Die argument word aangevoer dat die herverspreiding van grond aan swart boere, wat voorheen gebruik is deur blanke boere vir kommersiële voedselproduksie, die markaanvraag na voedsel sal verlaag omdat swart boere 'n deel van hierdie grond sal aanwend vir eie voedselproduksie (Raikes 1993: 8). Verder is daar geen rede hoekom swart boere, wat betrokke is in kommersiële voedselproduksie, minder effektief moet wees as blanke boere as markaansporingsmaatreëls en ander ondersteuningsdienste in plek is. Raikes (1993: 13) beklemtoon ook dat swart boere, op grond wat beskikbaar gestel is deur herverspreiding, nie onderworpe moet wees aan modernisasieprogramme wat ontoepaslike tegnologie en koste afdwing nie, maar in staat moet wees om keuses uit te oefen wat hul eie omstandighede pas. Laastens produseer blanke landbou in Suid-Afrika 'n surplus aan graan wat teen 'n verlies uitgevoer word. Dit laat 'n mate van speling toe vir die verlaging van die globale graanvoorraad in verhouding tot die land se behoefte (Bernstein 1994: 18).

5. Suid-Afrika het 'n gemiddelde reënval van slegs 464 mm teenoor 'n wêreldgemiddeld van 857 mm; 21 persent van die land het 'n totale jaarlikse reënval van minder as 200 mm; 48 persent tussen 200 en 600 mm; en slegs 31 persent met meer as 600 mm. In totaal het 65 persent van die land 'n jaarlikse reënval van minder as 500 mm wat beskou word as die absolute minimum vir suksesvolle droëgrondboerdery. Die land se reënval is onvoorspelbaar en onbetroubaar. Groot fluktuasies in die gemiddelde jaarlikse reënvalsyfer is die norm eerder as die uitsondering (GCIS 1998: 4). Toekomstige projeksies dui daarop dat, terwyl die hoeveelheid water wat verbuik word vir landboudoeleindes sal toeneem, die proporsie van die totaal sal daal tot ongeveer 45 persent in 2010 (GCIS 1998: 57-58). Huishoudelike verbruik aan die ander kant sal heel moontlik toeneem tot 18 persent van die totaal gedurende die volgende dekake. Meer as 12 miljoen mense het geen toegang tot voldoende waterbronne nie (GCIS 1998: 58).

6. Vroeë waarskuwingsisteme (early warning systems) is inligtingsisteme wat gevestig word om die bevolking se toegang tot voedsel en water te monitor ten einde tydige waarskuwing van dreigende krisisse te voorsien en om toepaslike respons te bewerkstellig. Vroeë waarskuwingsisteme van hongersnood is subsisteme van omvattende inligtingsisteme wat in landboukundige en voedselsekuriteitsbeplanning gebruik word (Buchanan-Smith & Davies 1995: 12). Vroeë waarskuwingsisteme het belang by drie tipes inligting. Die eerste is positiewe inligting wat die status en patroon van kondisies, situasies en faktore beskryf (soos reënvalsyfers en grootte van

oeste). Die tweede is normatiewe inligting wat 'n evaluasie is van 'n bestaande situasie (byvoorbeeld huishoudelike voedselsekuriteitstatus). Die derde is voorskriftelike inligting wat die doelwitte en aksie aandui en gebaseer is op die vorige twee tipes inligting soos byvoorbeeld beraamde voedselhulp (Buchanan-Smith & Davies 1995: 15).

7. Persoonlike houding van die boer word onder andere bepaal deur ouderdom, vlak van onderwys en geslag. Boerderysisteem en omgewingsfaktore verwys na die agro-ekologiese kondisies wat die landboupotensiaal van 'n area en tipe boerdery-aktiwiteite wat onderneem word, bepaal. Finansiële bronne bepaal die kwaliteit en grootte van grond onder verbouing, vermoë om arbeid te huur en huishoudelike kapasiteit om insette soos kunsmis, saad, masjienerie en toerusting te bekom. Institusionele en infrastrukturele faktore dek regulasies en beleid wat beskikbaarheid van krediet, voorligtingsdienste, vestiging van vervoer- en kommunikasielyne, insetvoorsiening en verspreidingsnetwerke bepaal (Chikanda & Kirsten 1998: 149).

8. Volgens Chikanda en Kirsten (1998: 150) misluk beskikbare insettegnologie om finansiële beperkinge van kleinskaalse boere, die natuurlike omgewing en plaasbestuurvaardighede in ag te neem. Bykomend tot toepaslike tegnologie is dit ook noodsaaklik dat menslike hulpbronne opgelei en ontwikkel word om te verseker dat tegnologie effektief aangewend word. Chikanda en Kirsten (1998: 150) is van mening dat boere slegs gewillig is om nuwe tegnologie aan te wend as hul goed ingelig is en oortuig is dat dit 'n positiewe effek op hul lewens sal hê. Voorligtingsamptenare moet daarom ook goed opgelei word om boere te kan adviseer (Chikanda & Kirsten 1998: 150).

HOOFSTUK 7

SAMEVATTING, BEVINDINGS EN AANBEVELINGS

7.1 INLEIDING EN SAMEVATTING

Die probleem wat in hierdie studie nagevors is, is die gebrek aan voedselsekuriteit binne 'n wêreldkonteks met voedselsurplusse. Hierdie navorsingstudie het ten doel gehad om eerstens 'n teoretiese raamwerk daar te stel vir die bestudering van die voedselvraagstuk in Suid-Afrika. 'n Konseptuele ondersoek is gedoen na die voorkoms van honger, armoede, voedselsekuriteit en hongersnood in Afrika, met ander woorde die voedselvraagstuk en gepaardgaande problematiek. Binne hierdie konteks is daar ondersoek ingestel na wanvoeding, die elemente en konsepte van voedselsekuriteit en die teorieë en verduidelikings van hongersnood, asook die oorsake vir die gebrek aan voedselsekuriteit in Afrika en die interne makro-ekonomiese omgewing en nasionale konteks wat voedselsekuriteit beïnvloed binne 'n wêreldkonteks met voedselsurplusse. Binne die teoretiese konteks het hierdie studie tweedens ten doel gehad om 'n omskrywing te gee van die voorkoms van honger, wanvoeding, armoede en voedselsekuriteit in Suid-Afrika. Derdens het dit ten doel gehad 'n studie van die faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed. Vierdens is die vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika geïdentifiseer.

In Hoofstuk 2 is 'n literatuurstudie met betrekking tot die voedselvraagstuk en voedselsekuriteit gedoen en is 'n konseptuele raamwerk daargestel waarin die verband tussen honger en armoede, wanvoeding, die elemente en konsepte van voedselsekuriteit en die teorieë en verduidelikings van hongersnood ondersoek is. Die oorsake vir die gebrek aan voedselsekuriteit in Afrika in terme van die interne makro-ekonomiese omgewing en nasionale konteks is in Hoofstukke 3 en 4 behandel. In Hoofstuk 5 is daar 'n omskrywing gegee van die voorkoms van honger, wanvoeding, armoede en voedselsekuriteit in Suid-Afrika, en is ontwikkeling- en regeringsbeleid as faktore binne die nasionale konteks van voedselsekuriteit in Suid-Afrika bespreek. In hoofstuk 6 is die bespreking van die nasionale konteks voortgesit en is die ekologiese omgewing en tekortkominge in tegnologie, voorligtingsdienste, opleiding en navorsing bespreek. In Hoofstukke 5 en 6 is die

vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika gevolglik geïdentifiseer. Vervolgens word my bevindings rondom die navorsingsvrae, soos uiteengesit in Hoofstuk 1, in die volgende afdeling behandel.

7.2 BEVINDINGS

7.2.1 Die verband tussen honger en armoede

In die ondersoek na die verband tussen honger en armoede in afdeling 2.2 kan daar sonder twyfel gesê word dat honger en voedselonsekerheid direk veroorsaak word deur die armoede van mense. Hierdie armoede word gemeet in terme van hul gebrek aan geleenthede en keuses om 'n lang, gesonde, kreatiewe lewe te lei en 'n menswaardige lewenstandaard te handhaaf met vryheid van keuses, waardigheid, selfagting en die respek van andere. Die gevolgtrekking word gemaak dat die beskikbaarheid van voldoende globale voedselvoorrade (aanbod) nie voedselsekuriteit waarborg nie, omdat honger, wanvoeding en voedselonsekerheid veroorsaak word deur armoede en die gevolglike gebrek aan aansprake wat mense se toegang tot of eienaarskap van voedsel bepaal.

7.2.2 Die elemente en konsepte van voedselsekuriteit

Uit die bespreking in afdeling 2.4 blyk dit duidelik dat voedselsekuriteit se essensiële elemente is die beskikbaarheid van voedsel en die vermoë om dit te bekom. Voedselsekuriteit word slegs bereik as voldoende voedsel beskikbaar is én mense die *vermoë* het om dit te bekom. Hierdie vermoë van mense word bepaal in terme van hul *toegang* tot en *aanspraak* op genoeg voedsel. Die konsep voedselsekuriteit behels meer as net voldoende voedselvoorrade op globale vlak en sluit in die beskikbaarheid van voldoende voedsel op nasionale, sub-nasionale en huishoudelike vlak en impliseer dat huishoudings, gemeenskappe en lande die vermoë het om genoeg voedsel aan te koop of te kweek om in hul behoeftes te voorsien. Voedselsekuriteit word nie gewaarborg deur bloot die produksie van voldoende globale voedselvoorrade om in al die inwoners se voedselbehoeftes te voorsien nie. Die gebrek aan voedselsekuriteit binne 'n wêreldkonteks met voedselsurplusse word direk toegeskryf aan die onvermoë van huishoudings, gemeenskappe en

lande om genoeg voedsel te verkry weens armoede en 'n gebrek aan aansprake.

7.2.3 Teorieë en verduidelikings van die voorkoms en oorsake van hongersnood

In afdeling 2.5 is daar ondersoek ingestel na die teorieë en verduidelikings van die voorkoms en oorsake van hongersnood. Daar word onderskei tussen aanbodteorieë, aanvraagteorieë en politieke ekonomiese verduidelikings. Hoewel die aanbodteorieë van klimaat en demografie, die aanvraagteorie van markmislukking, en politieke ekonomiese verduidelikings (natuurlike hulpbronne, ontwikkeling, regeringsbeleid, oorlog en internasionale verhoudings) geldige verklarings bied vir die voorkoms en oorsake van hongersnood, blyk dit egter duidelik uit die bespreking dat mense se voedselsekuriteit uiteindelik afhang van hul toegang tot en aansprake op voedsel. Laasgenoemde word bepaal deur die politieke, ekonomiese en sosiale omstandighede in die samelewing, sowel as die posisie van die individu binne die samelewing. Die mate waartoe die individu se voedselsekuriteit negatief beïnvloed word deur klimaat- en demografiese faktore, markmislukking en politieke ekonomiese faktore (natuurlike hulpbronne, ontwikkelingsproses, regeringsbeleid, oorlog en internasionale verhoudings) hang af van sy/haar aanspraak (koopkrag of effektiewe aanvraag) op voedsel. Die gevolgtrekking word weereens gemaak dat die beskikbaarheid van voldoende globale voedselvoorrade (aanbod) nie voedselsekuriteit waarborg nie, omdat honger, wanvoeding en voedselonsekerheid veroorsaak word deur armoede en die gevolglike gebrek aan aansprake wat mense se toegang tot of eienaarskap van voedsel bepaal.

7.2.4 Die invloed van ontwikkelingsteorie op voedselsekuriteit

In die ondersoek na die invloed van ontwikkelingsteorie op voedselsekuriteit in afdeling 3.2, blyk dit dat die navolging en implementering van sekere ontwikkelingsteorieë negatiewe gevolge inhou vir voedselsekuriteit en dat die ontwikkelingsproses die posisie van voedselprodusente en armes negatief beïnvloed en sodoende bydra tot voedselonsekerheid en honger. Die ontwikkelingsproses in Afrikalande is gebaseer op die neoklassieke en radikale teorieë. Daar is bevind dat, hoewel hierdie twee teorieë ideologies baie van mekaar verskil, beide die klem gelê het op industrialisasie en verstedeliking wat gelei het tot stedelike en kontantgewasbevoordeling ten koste van voedselproduksie en die verwaarlosing van peasantlandbou. Die gevolg was wydverspreide

landelike armoede en gevolglike voedselonsekerheid.

7.2.5 Die invloed van regeringsbeleid op voedselsekuriteit

In Hoofstuk 2 is daar betoog dat regerings direk bydra tot hongersnood deur ontoepaslike of doelbewuste skadelike beleid wat kwesbare groepe benadeel, of indirek deur die mislukking om hongersnood te verhoed. In afdeling 3.3 word hierdie argument verder gevoer en is daar spesifiek gekyk na die invloed van regeringsbeleid op die bevordering oftewel benadeling van voedselsekuriteit. Die basis van die argument is dat Afrikaregerings deur ontoepaslike beleid bygedra het tot die vertraging en benadeling van voedselproduksie deur stedelike bevoordeling, bevoordeling van uitvoerlandbou, ondersteuning aan kontantgewasverbouing en landboukundige eksploitasie wat uitdrukking gevind het in beleidsrigtings wat gelei het tot die marginalisering en verwaarlosing van voedselprodusente en landelike armes. Dit word weerspieël in Afrikalande se onvermoë om voedselsekuriteit aan al die inwoners te waarborg.

Dit blyk verder dat regeringsbeleid met betrekking tot produksie, verbruik en handel teen die landbousektor en voedselprodusente gediskrimineer het, en gevolglik bygedra het tot die voedselonsekerheid van die armes. Dit is bevind dat regeringsbeleid 'n negatiewe effek kan hê op mense se ware inkomste, en die voedselverbruik van mense met voedselonsekerheid verhoog deur die implementering van ontoepaslike beleidsmaatreëls. 'n Belangrike vraagstuk in hierdie verband is die rol en effek van voedselprysbeleid op voedselsekuriteit - bekend as die voedselprysdilemma. Voedselpryse speel 'n tweeledige rol in die sin dat dit as aansporingsmaatreël dien vir produsente sowel as 'n bepalende faktor is van die inkomste van verbruikers. Dit is algemeen aanvaar dat die meerderheid armes in ontwikkelende lande voedselprodusente is en dat hoër produsentepryse dus hul inkomste sal verhoog (Reutlinger 1987: 112). Hierdie aanname word egter verkeerd bewys in die lig van Kennedy en Haddad (1992: 2 & 3) en Pinstrup-Andersen (1987: 268) se argumente dat die meerderheid landelike mense nie netto verkopers van voedsel is nie, en gevolglik sal 'n verhoging van produsentepryse nie outomaties lei tot verhoogde produksie en hoër inkomste nie. Die fundamentele vraag betrokke by prysbeleid is of hierdie beleid ware inkomste en voedselverbruik van die mense met voedselonsekerheid verhoog. Dit bied 'n ernstige dilemma in beleidskeuse aan regerings: aan die een kant moet voedselverbruik deur die armes verhoog word

deur óf hul inkomste te verhoog óf deur voedselpryse te verlaag; aan die ander kant moet produsentepryse verhoog word om voedselproduksie aan te moedig. Regerings moet dus 'n keuse uitoefen tussen beleid ter bevordering van voedselselfvoorsiening en beleid ter bevordering van voedselsekuriteit.

In afdeling 2.5.2.2 het dit geblyk dat markte 'n belangrike rol speel in die voorsiening en verspreiding van voedsel aan die armes en dat die marksisteem 'n hooffaktor is in die skepping en herskepping van armoede. In afdeling 3.3.4.2 sien ons dat regerings kan inmeng in markfunksionering en dikwels bemarkingsbeleid implementeer tot nadeel van die produksie en verspreiding van voedsel. Beleidsmaatreëls word soms geïmplementeer om regerings se beheer oor voedselvoorrade te verhoog deur voedselverspreiding te reguleer of te beperk tussen streke. Daar is bevind dat regeringsbeleid, wat amptelike gekontroleerde prysvasstelling en marksisteme voorstaan, dikwels oneffektief is en ten doel het om die belange van stedelike inwoners te dien met die gevolg dat die arm verbruiker en produsent benadeel word. Die blyk duidelik dat regeringsbeleid ten opsigte van markfunksionering, bemarking en verspreiding van voedsel, en inset- en uitsetmarkte 'n invloed het op die voedselsekuriteit van die armes.

7.2.6 Die verband tussen die ekologiese omgewing en voedselsekuriteit

In Hoofstuk 4 is die bespreking van die nasionale konteks van voedselsekuriteit uitgebrei en is daar spesifiek aandag gegee aan die ekologiese omgewing en die tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing wat as interne makro-aspekte 'n direkte invloed het op die voedselsekuriteit van mense. Daar is tot die gevolgtrekking gekom dat omgewingsagteruitgang en die vernietiging van natuurlike hulpbronne, in die vorm van gronderosie, ontbossing en woestynvorming, 'n ernstige bedreiging inhou vir huishoudelike voedselsekuriteit. Daar is egter bevind dat dit dikwels veroorsaak word deur huishoudings se oorlewingstrategieë en hul korttermynvoedselbehoeftes in hul soeke na voedselsekuriteit, asook toenemende bevolkingsgetalle wat druk uitoefen op beperkte hulpbronne en bydra tot die skepping en voortbestaan van landelike armoede. Die kombinasie van hoë bevolkingsgetalle, landelike armoede en ontoepaslike regeringsbeleid met betrekking tot uitvoerproduksie, stedelike bevoordeling, industrialisasie, marginalisering van die armes en investering veroorsaak onherstelbare vernietiging

van globale ekosisteme en die natuurlike hulpbronbasis.

Hoewel daar in Hoofstuk 2 geargumenteer is dat die demografiese teorie nie 'n geldige verklaring bied vir hongersnood nie, blyk dit in afdelings 4.2.1 en 4.2.2 dat hoë bevolkingsgroeikoerse direk bydra tot omgewingsagteruitgang in mense se pogings om voedselsekuriteit te bereik. Ten spyte van volgehoue verhogings in globale voedselproduksie ly miljoene mense aan wanvoeding en honger. Argumente word egter aangevoer dat bevolkingsgroei opsigself nie die hoofoorsaak is nie, maar dat dit die marginalisering van armes en hul gebrek aan aansprake is, wat die gevolg is van ontoepaslike en stedelike bevoordeelde regeringsbeleid, wat direk bydra tot ekologiese agteruitgang. Armoede blyk die hoofoorsaak te wees van skadelike omgewingspraktyke, omdat hulpbronne eksploiteer word om oorlewing te verseker in die afwesigheid van eiendomsregte en min of geen beheer oor toegang tot grond en natuurlike hulpbronne.

7.2.7 Die rol van tegnologie, wetenskap en navorsing in die bereiking van voedselsekuriteit

In afdeling 4.3 is daar bevind dat tekortkominge in tegnologie, wetenskap en navorsing 'n ernstige komponent uitmaak van Afrika se hongersnoodproblematiek. Die toepassing van buitelandse modelle en die oordrag van tegnologie vanaf ontwikkelde lande is nie voldoende vir die skepping van volhoubare en selfversorgende ekonomiese ontwikkeling en uitwissing van armoede nie. Soos in bogenoemde afdeling getoon is, ontwrig die oordrag van tegnologie dikwels die voedselsekuriteit van gemeenskappe omdat ingevoerde tegnologie nie toepaslik is vir die sosiale en ekonomiese omstandighede en behoeftes van ontvangerlande nie. 'n Verdere probleem is die gebrek aan plaaslike bestuur, opgeleide mannekrag en tegniese en arbeidsvaardighede wat noodsaaklik is vir die implementering van ingevoerde tegnologie. Daar is bevind dat Westerse hulp, projekte en tegnologie eerder bydra tot die hongerprobleem as wat dit oplossings bied.

Wat navorsing betref lê die grootste probleem by die verwaarlosing van die kleinboer en sy/haar potensiaal en probleme, en gevolglike gebrek aan landbounavorsing wat die voedselsekuriteit van hierdie groep mense sal verhoog. Daar is bevind dat een van die belangrikste faktore, wat Afrikalande se vermoë beïnvloed om genoeg voedsel te kweek, die verwaarlosing is van die

potensiaal en probleme van kleinboere wat binne die tradisionele sisteme van tegnologie funksioneer. Nog 'n probleem is die verwaarlosing van vroue en die feit dat hul rol en bydrae in landbouproduksie onderskat word. Regerings erken nie die noodsaaklikheid van vroue se deelname aan die ontwikkeling en implementering van nuwe tegnologie nie.

Die mees algemene probleem is die fragmentasie van navorsingsprogramme en die gebrek aan koördinering. Regerings misluk om beleidsmaatreëls en meganismes daar te stel wat die effektiewe insameling, koördinering en verspreiding van toepaslike inligting en die vestiging van landboudatasisteme ten opsigte van voedselstrategieë en voedselhulpprogramme moontlik sal maak. Daar word tot die slotsom gekom dat tegnologie, wetenskap en navorsing 'n belangrike rol het om te speel in die verhoging van voedselsekuriteit en dat regerings dringend aandag moet gee aan die opleiding van navorsers, wetenskaplikes en ander spesialiste; die koördinering van navorsingsprogramme; en effektiewe skakels moet vestig tussen navorsingsresultate en inligtingverspreiding ten einde die potensiële bydrae van tegnologie, wetenskap en navorsing, tot die bereiking van voedselsekuriteit, moontlik te maak.

7.2.8 Die voorkoms en omvang van honger, wanvoeding en armoede in Suid-Afrika

Net soos in die res van Afrika is daar 'n direkte verband tussen honger en armoede in Suid-Afrika. Dit blyk duidelik in afdeling 5.2 dat wanvoeding en honger van miljoene Suid-Afrikaners direk toegeskryf word aan hul armoede. Armoede van mense en hul gevolglike gebrek aan koopkrag en effektiewe aanvraag, wat onder andere die gevolg is van ekstreme ongelykhede in die verspreiding van besittings en aansprake, veroorsaak hoë voedselonsekerheid by die meerderheid inwoners. Die elemente van voedselsekuriteit, naamlik die beskikbaarheid van voedsel en die vermoë om dit te bekom, word duidelik gereflekteer in die Suid-Afrikaanse situasie. In afdeling 5.3 word hierdie uitgangspunt gestaaf en blyk dit dat die blote beskikbaarheid van genoeg voedsel op nasionale vlak nie voedselsekuriteit verseker nie. Ten spyte van 'n beleid van selfvoorsiening is miljoene mense blootgestel aan voedselonsekerheid, omdat hul weens armoede nie die nodige toegang tot en aanspraak op voedsel het nie. Dit impliseer dus dat voedselsekuriteit slegs bereik kan word as mense toegang het tot voldoende voedselvoorrade. Die voorkoms van honger en wanvoeding in Suid-Afrika staaf dus die gevolgtrekking dat die beskikbaarheid van voldoende

globale voedselvoorrade (aanbod) nie voedselsekuriteit waarborg nie, omdat honger, wanvoeding en voedselonsekerheid veroorsaak word deur armoede en die gevolglike gebrek aan aansprake wat mense se toegang tot of eienaarskap van voedsel bepaal.

Naas die produksie van voldoende voedsel, is die verspreiding, beskikbaarheid en toeganklikheid van voedsel bepalende faktore in die bereiking van voedselsekuriteit. Die belangrikste kwessie in hierdie verband is die keuse wat gemaak moet word tussen 'n beleid ter bevordering van selfvoorsiening in voedsel of voedselsekuriteit. Sou eersgenoemde prioriteit geniet, impliseer dit dat sekere groepe mense blootgestel is aan honger en wanvoeding, omdat beleid onder andere produsente bevoordeel ten einde voedselproduksie te verhoog en gevolglik arm verbruikers benadeel. Sou 'n beleid ter bevordering van voedselsekuriteit nagestreef word, impliseer dit dat arm verbruikers en hul behoeftes voordeel geniet in die sin dat maatreëls geïmplementeer word om hul toegang tot en aanspraak op voedsel te verhoog. Sodanige maatreëls kan produsente en gevolglik voedselproduksie ernstig benadeel omdat dit onder andere kan lei tot die invoer van goedkoper voedsel.

7.2.9 Die faktore binne die nasionale konteks wat voedselsekuriteit in Suid-Afrika beïnvloed

In die ondersoek na die nasionale konteks van voedselsekuriteit in Suid-Afrika in Hoofstukke 5 en 6, is daar bevind dat Suid-Afrika sterk ooreenkomste toon met ander Afrikalande in die sin dat ontwikkeling- en regeringsbeleid bygedra het tot die benadeling van voedselsekuriteit van die arm massa. Suid-Afrikaanse ontwikkelingsbeleid toon ooreenkomste met die neo-klassieke teorie tot die mate dat 'n dualistiese landbou-ekonomie ontwikkel en in stand gehou is. Die Suid-Afrikaanse regering het gefokus op die ontwikkeling van 'n grootskaalse kommersiële landbousektor ten koste van die bestaanslandbousektor. Die ontwikkelingsproses in Suid-Afrika is gekenmerk deur die bevoordeling van die blanke landbousektor en nywerheidsektor, en die meerderheid inwoners is gedwing tot marginale posisies binne die Suid-Afrikaanse samelewing. In die geval van voedselproduksie is die klem geplaas op die grootskaalse kommersiële boerderysektor om as primêre bron in die voedselbehoeftes van die land te voorsien. Dit blyk duidelik uit die bespreking dat wydverspreide armoede, as gevolg van landelike eksploitasie, bevoordeling van grootskaalse

landbousektor en nywerheidsontwikkeling, die oorsaak is van voedselonsekerheid in Suid-Afrika.

In afdeling 5.4 is die rol en bydrae van die Suid-Afrikaanse landbousektor tot die bereiking van voedselsekuriteit bespreek. Die tweeledige aard van die landbousektor in Suid-Afrika is die gevolg van regeringsbeleid wat afsonderlike ontwikkeling voorgestaan het en blanke kommersiële landbou en industriële ontwikkeling bevorder het ten koste van die bestaanslandbousektor. Dit het gelei tot die formele segregasie van bevolkingsgroepe onder apartheidswetgewing wat die swart bevolkingsgroep beperk het tot onproduktiewe landbougrond. Die gevolgtrekking is dat dit 'n ernstige impak het op die voedselsekuriteit van die meerderheid landelike inwoners. Uit die bespreking blyk dit duidelik dat die landbousektor substansieel bydra tot die ekonomiese ontwikkeling en welvaart van die land en 'n sleutelsektor is in die landelike ekonomie, en gevolglik 'n essensiële rol speel in die bevordering van voedselsekuriteit. Die voorsiening van genoeg voedsel teen bekostigbare pryse is die belangrikste funksie wat die landbousektor moet vervul en gevolglik moet landbou- en voedselbeleid op 'n aanvullende en geïntegreerde wyse geformuleer word.

In afdeling 5.5.1 blyk dit dat verskillende beleidsmaatreëls van toepassing was op blanke kommersiële landbou en swart kleinskaalse boere weens die dualistiese aard van die Suid-Afrikaanse landbousektor. Die beleid van apartheid en gepaardgaande diskriminerende wetgewing het die feitlike eliminering van kleinskaalse swart landbou veroorsaak en direk bygedra tot voedselonsekerheid van die meerderheid landelike inwoners. Een van die belangrikste doelwitte van landboubeleid in Suid-Afrika gedurende die 1980s was die bereiking van selfvoorsiening ten opsigte van voedsel. Ten einde hierdie doel te bereik is blanke kommersiële boere ondersteun en het hul verskeie vorme van subsidies ontvang. Die gevolgtrekking word egter gemaak dat, hoewel Suid-Afrika sy hoofdoelwitte van voedselselfvoorsiening en aanvaarbare inkomstevlakke vir blanke boere bereik het, dit enorme fiskale en sosiale koste ingehou het en die meerderheid van die samelewing benadeel het. In die vroeë 1990s het Suid-Afrikaanse landboubeleid betekenisvolle veranderinge ondergaan waarvan die afskaffing van die Swart Grond Wet (27/1913) en Ontwikkelingstrust en Grond Wet (18/1936) en verwante wetgewing wat rasgebaseerde segregasie van toegang tot grond afgedwing het, die belangrikste was. Die demokratiese verkiesing in 1994 word as 'n mylpaal in die Suid-Afrikaanse geskiedenis beskou en vir die eerste

keer het die armes 'n dominante stem geword in regeringsbeleid en het hul behoeftes vir voedselsekuriteit en bekostigbare voedsel prominensie verkry op die landboukundige agenda. Die gevolg is dat nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit as 'n belangrike doelwit van Suid-Afrikaanse landboubeleid gestel word.

In afdeling 5.5.2 word die gevolgtrekking gemaak dat nasionale selfvoorsiening in voedsel min beleidsrelevansie het aangesien wydverspreide armoede en wanvoeding steeds ernstige afmetings aangeneem het ten spyte van die Suid-Afrikaanse regering se beleid van voedselselfvoorsiening tot die middel 1980s, en die landbousektor se sukses in die bereiking van die daarstelling van nasionale voedselsekuriteit. Die gebrek aan huishoudelike voedselsekuriteit word hoofsaaklik toegeskryf aan oneffektiewe voedselverspreidingsnetwerke en hoë vlakke van armoede wat mense se aanspraak verminder en tot voedselonsekerheid lei te midde van voedselsurplusse en -uitvoere.

Suid-Afrikaanse regeringsbeleid ten opsigte van produksie, verbruik en handel het nie, soos in die geval van die res van Afrika, gediskrimineer teen voedselprodusente as sodanig nie, maar wel teen die swart bestaanslandbousektor en kleinskaalse boere. Verder het dit die groot kommersiële blanke boere bevoordeel ten koste van kleinskaalse voedselproduksie en arm huishoudings. Die beleid van selfvoorsiening het groot produsente in 'n bevoorregte posisie geplaas en arm verbruikers benadeel en sodoende bygedra tot die voedselonsekerheid van die armes. Dit is bevind dat regeringsbeleid 'n negatiewe impak gehad het op die meerderheid mense se ware inkomste en hul voedselonsekerheid verhoog het deur die implementering van ontoepaslike beleidsmaatreëls wat geskoei was op afsonderlike ontwikkeling, diskriminerende wetgewing en 'n dualistiese landboubeleid.

In afdeling 5.5.3.1 is daar bevind dat die voedselprysdilemma ook op Suid-Afrika van toepassing is. Voedselpryse speel 'n tweeledige rol in die Suid-Afrikaanse ekonomie in die sin dat dit binne die dualistiese aard van die landbousektor enersyds as aansporingsmaatreël dien om verhoogde voedselproduksie aan te moedig, en andersyds 'n hoë koste plaas op lae inkomste verbruikers. In hierdie verband verskil die Suid-Afrikaanse situasie baie min van wat in die res van sub-Sahara Afrika ervaar word. 'n Hoë persentasie van landelike huishoudings in Suid-Afrika is netto verbruikers van stapelgewasse selfs al is baie van hulle betrokke in voedselgewasverbouing. Daar

is bevind, net soos in die res van Afrika, dat 'n hoë persentasie landelike huishoudings netto verbruikers is en dat voedselproduksieverkope hoogs gekonsentreer is in 'n klein minderheid van huishoudings. Aandag moet gegee word aan beleidsmaatreëls om beide inkomste en voedselproduksie van landelike huishoudings te verhoog.

In afdeling 2.5.2.2 het dit geblyk dat markte 'n belangrike rol speel in die voorsiening en verspreiding van voedsel aan die armes en dat die marksisteem 'n hooffaktor is in die skepping en herskepping van armoede. In afdeling 3.3.4.2 sien ons dat regerings kan inmeng in markfunksionering en dikwels bemarkingsbeleid implementeer tot nadeel van die produksie en verspreiding van voedsel. Dit is ook die geval in Suid-Afrika waar die Bemarkingswet van 1968 voorsiening gemaak het vir 'n hele reeks beleidsinstrumente om die bemarking van kommoditeite te beheer en statutêre intervensie het sekere streke, produsente en instellings beskerm teen markrealiteite ten koste van die armes se voedselsekuriteit. Soos in die res van Afrika is daar bevind dat Suid-Afrikaanse regeringsbeleid amptelike gekontroleerde prysvasstelling en marksisteme voorgestaan het wat dikwels oneffektief was en tot voordeel van die belange van die kommersiële landbousektor toegepas is. Die gevolg was dat die arm verbruiker en produsent benadeel is. Dit blyk duidelik binne die Suid-Afrikaanse konteks dat regeringsbeleid ten opsigte van markfunksionering, bemarking en verspreiding van voedsel, en inset- en uitsetmarkte 'n invloed het op die voedselsekuriteit van die armes.

Dit blyk verder in Hoofstuk 5 dat die mark in Suid-Afrika nie 'n effektiewe instrument is nie as gevolg van die apartheidsbeleid en dualisme in die landbousektor. Ernstige ongelykhede bestaan tussen bestaans- en kommersiële produsente in hul vermoë om die mark te betree en effektief te kompeteer. 'n Groot aantal produsente is gedwing tot 'n armsalige bestaan in landelike bestaansboerdery en het nie toegang tot voldoende markstrukture om kommersiële landbouproduksie 'n realiteit te maak nie. Wat betref die posisie van verbruikers bestaan dieselfde ongelykhede weens 'n gebrek aan koopkrag oftewel armoede. Die huidige marksisteem bied nie effektiewe en lae koste diens aan die massa arm verbruikers nie. Nieteenstaande die feit dat voedselproduksie tred gehou het met bevolkingsgroei het dit nie voedselsekuriteit aan alle Suid-Afrikaners gewaarborg nie. Die bevinding is dat Suid-Afrikaanse regeringsbeleid ten opsigte van markte, soos die geval is in die res van Afrika, 'n aansienlike rol speel in die daarstelling van

voedselsekuriteit en dat beleidsmaatreëls dikwels tot nadeel van die armes en bestaansboere se voedselsekuriteit geïmplementeer word.

Wat betref die verband tussen voedselsekuriteit en die ekologiese omgewing is daar tot die gevolgtrekking gekom dat omgewingsagteruitgang en die vernietiging van natuurlike hulpbronne 'n ernstige bedreiging inhou vir huishoudelike voedselsekuriteit. Dit is ook die geval in Suid-Afrika en, net soos in die geval van ander Afrikalande, word dit dikwels veroorsaak deur huishoudings se oorlewingstrategieë en hul korttermynvoedselbehoeftes in hul soeke na voedselsekuriteit, asook toenemende bevolkingsgetalle wat druk uitoefen op beperkte hulpbronne en bydra tot die skepping en voortbestaan van landelike armoede. Argumente is aangevoer dat bevolkingsgroei opsigself nie die hoofoorsaak is nie, maar dat dit die marginalisering van armes en hul gebrek aan aansprake is, wat die gevolg is van ontoepaslike regeringsbeleid, wat direk bydra tot ekologiese agteruitgang. Daar is bevind dat armoede die hoofoorsaak blyk te wees van skadelike omgewingspraktyke. Dieselfde bevinding is van toepassing op Suid-Afrika waar dit duidelik blyk dat die hoë bevolkingsgroeikoers van 2.4 persent per jaar, in kombinasie met landelike armoede en ontoepaslike regeringsbeleid met betrekking tot landbouproduksie, bevoordeling van blanke kommersiële landbousektor, industrialisasie, marginalisering van die armes en investering, die onherstelbare vernietiging van globale ekosisteme en die natuurlike hulpbronbasis veroorsaak. Met beperkte werksgeleenthede maak baie van die armes staat op die natuurlike hulpbronbasis en ekologiese omgewing om 'n lewensbestaan te verseker en lei desperate armoede tot desperate oorlewingstrategieë.

Net soos in die res van Afrika, is die ontwikkeling van volhoubare boerderystelsels in Suid-Afrika noodsaaklik en vereis dit die samewerking van alle rolspelers. Gelyke toegang tot natuurlike hulpbronne, voordele en dienste om in basiese menslike behoeftes te voorsien en menslike welvaart te verseker, moet bevorder word. Dit blyk duidelik dat die doelwit van selfvoorsiening en begunstiging van kommersiële produsente skadelike en nadelige boerderypraktyke aangemoedig het wat direk bygedra het tot ekologiese agteruitgang en die vernietiging van natuurlike hulpbronne. Ekologiese degradasie in Suid-Afrika word direk toegeskryf aan die kombinasie van armoede en bevolkingsdruk enersyds en regering- en ontwikkelingsbeleid ten opsigte van voedsel- en landboubeleid andersyds wat blanke kommersiële boere bevoordeel het.

Suid-Afrikaanse regeringsbeleid ten opsigte van tegnologiese ontwikkeling, navorsing, opleiding en voorligtingsdienste het verder bygedra tot die nadelige posisie van die swart kleinskaalse boere. Tegnologiese innovasies, navorsing, voorligtingsdienste en opleiding het hoofsaaklik gefokus op die behoeftes van die grootskaalse blanke landbousektor met die doel om voedselselfvoorsiening te bevorder. Net soos in die geval van ander Afrikalande is die behoeftes van die kleinboer geïgnoreer en gekenmerk deur gebrekkige dienste, fasiliteite en opleiding met die gevolg dat daar tans 'n groot gaping bestaan tussen die kleinskaalse landbousektor en die grootskaalse kommersiële landbousektor. Die Suid-Afrikaanse regering se voorligtingsisteme in die kommersiële sowel as bestaanslandbousektor word nie as effektief beskou nie vanweë die duplisering van dienste deur organisasies met wyd uiteenlopende beleid en benaderings; en vanweë die onvoldoende skakeling tussen plaasbestuur, voorligting, tegniese advies, navorsing en bemarking. Die voorligtingsisteem in die voormalige tuislande in Suid-Afrika is gekenmerk deur 'n gebrek aan bronne, opleiding en relevante navorsing, asook die oordrag van voorligtingsdienste wat spesifiek ontwikkel was vir die blanke kommersiële boerderysektor. Hoewel Suid-Afrika goed vergelyk met ander Afrikalande in terme van tegnologiese ontwikkeling, infrastruktuur, fasiliteite en kundiges, verskil die Suid-Afrikaanse situasie nie soveel van ander Afrikalande wat betref die verwaarlosing van toepaslike tegnologie-ontwikkeling, die daarstelling van nodige ondersteuningsinfrastruktuur, relevante opleiding en effektiewe voorligtingsisteme vir die kleinboersektor en kleinskaalse voedselprodusente nie.

7.2.10 Aanbevelings

7.2.10.1 Armoede en voedselsekuriteit

Armoede is 'n sentrale oorsaak van honger en wanvoeding en spesiale pogings moet aangewend word om toegang tot en aansprake op voedsel te verhoog. Daar moet gefokus word op die balansering van die voedselgelykstelling om voedselsekuriteit aan almal te waarborg. Enige ontwikkelingspoging om honger uit te wis moet dus begin by die konsep *menslike ontwikkeling* en die verhoging van mense se geleenthede en keuses. Dit is noodsaaklik dat die regering presies weet wie hierdie mense is, kennis dra van hul behoeftes en probleme, asook die oorlewingstrategieë wat hul volg om 'n lewensbestaan te verseker. Daar word aanbeveel dat die Suid-Afrikaanse regering klem lê op die identifisering van die armes as teikengroep en ondersoek

instel na die hoofoorsake van armoede. Ontwikkelingsbeplanning moet fokus op armoede-uitwissing en programme moet ontwerp en geïmplementeer word wat ongelykhede in die verspreiding van voordele van ekonomiese groei, aansprake en toegang uitskakel.

Die PIR (South Africa 1998b: 1) gaan van die standpunt uit dat armoede en ongelykheid slegs uitgewis kan word as die kragte, wat dit in die eerste plek veroorsaak het, verwyder word en inkomste, rykdom en geleenthede terselfdertyd genereer word. Volgens die PIR (South Africa 1998b: 2) moet die volgende beginsels die grondslag vorm:

- ekonomiese groei en menslike ontwikkeling kan nie geskei word nie en moet lewenskwaliteit verhoog;
- die vermoëns van benadeelde gemeenskappe, huishoudings en individue moet verhoog word deur hul toegang tot fisiese en sosiale bates te verhoog;
- die regering moet toenemende klem plaas op herverspreidingsmaatreëls en om dit te bereik word 'n meer dinamiese rol deur die regering vereis in die fasilitering van die oordrag van bates en dienste vanaf die rykes na die armes wat gepaard moet gaan met mark-, institusionele en ruimtelike hervormings wat die minder welaf mense sal bevoordeel; en
- die insameling van sosiale, ekonomiese en demografiese inligting om die aard en omvang van verandering te monitor is 'n prioriteit in die bestuur van die verlaging van armoede en ongelykheid.

Bogenoemde is slegs 'n herbevestiging van die noodsaaklikheid dat armoede en ongelykhede uitgewis moet word in enige poging om voedselsekuriteit te bevorder. Die tyd het aangebreek dat die regering daadwerklike stappe neem om dit te bewerkstellig en programme van stapel stuur om die armes se lot te verbeter. Daar word aanbeveel dat daar voortgebou word op die PIR en in elke provinsie 'n komitee aangestel word om die armes te identifiseer en te onderskei op grond van hul aansprake, inkomstebronne, oorsake van armoede, oorlewingstrategieë en sosiale en fisiese behoeftes. Tweedens moet die impak van bestaande regeringsprogramme en beleidsmaatreëls geëvalueer en gemonitor word in samewerking met die betrokke gemeenskappe en regerings- en ekonomiese rolspelers en, waar nodig, aangepas word om die posisie van die armes te verbeter. Derdens moet nuwe programme, gerugsteun deur die aanvaarding van toepaslike beleidsmaatreëls, en met die aktiewe deelname van die armes, ontwerp en geïmplementeer word

om die inkomstebronne van die geïdentifiseerde groepe arm mense uit te brei en te bevorder. Dit is noodsaaklik dat sodanige programme voortdurend herevalueer en gemonitor word en aangepas word om die wenslike impak daarvan te verseker. Dit word gevolglik aanbeveel dat 'n nasionale moniteringsliggaam gevestig word wat alle programme monitor, evalueer en koördineer en deurlopende terugvoering gee aan die regering op kabinetsvlak oor vordering wat gemaak word. Sodanige funksie kan moontlik aan die Ontwikkelingsbank van Suid-Afrika (OBSA) toegeken word. Aan die kant van die armes word daar aanbeveel dat gemeenskappe aangemoedig en gehelp word om hul eie moniteringsliggame en -prosedures te vestig wat hul in staat sal stel om regeringsaksies te evalueer, verantwoording te eis van die regering en te verseker dat hul behoeftes en eise aandag geniet. Sodanige plaaslike instellings moet statutêre erkenning geniet en op alle regeringsvlakke aanvaar word.

7.2.10.2 Ontwikkelingsproses

Daar word aanbeveel dat die Suid-Afrikaanse regering hul ontwikkelingstrategie skoei op die beginsels van die mensgesentreerde benadering tot ontwikkeling, en die deelname van mense as hoofprioriteit stel in enige landelike ontwikkelingprogram sodat landelike mense hul eie omgewing kan beheer, hul eie belange kan bestuur en hul eie welvaart kan bevorder. Mense, hul behoeftes en hul insette moet eerste gestel word in die soeke na 'n meer gelykberegtigde samelewing. Hoewel die regering in verskeie dokumente die deelname van mense voorop stel, vind dit nie in die praktyk op 'n omvattende grondslag plaas nie. Strukturele veranderinge is noodsaaklik ten einde onderdrukking, wanbalanse, ongelykhede, magteloosheid en isolasie uit te skakel en mense se deelname en aktiewe betrokkenheid te verseker. Die multidimensionele en geïntegreerde aard van die ontwikkelingsproblematiek en armoede moet erken word en 'n meer holistiese georiënteerde ontwikkelingsbenadering moet gevolg word. Binne sodanige benadering moet 'n nasionale voedingsbeleid ontwerp en geïntegreer word met 'n omvattende program om armoede in Suid-Afrika uit te wis. Dit behels 'n multi-sektorale en holistiese benadering tot armoede-uitwissing.

Teen die agtergrond van die belangrike rol wat die landbousektor speel in die ontwikkeling van landelike gebiede en as die belangrikste sektor vir die bereiking van voedselsekuriteit, moet nasionale ontwikkelingsbeleid primêre klem plaas op beleidsmaatreëls wat die landbousektor in

staat stel om sy funksies en rol ter bevordering van inkomsteverhoging, ekonomiese ontwikkeling, voedselsekuriteit, werkskepping en lewenstandaard op 'n volhoubare wyse te vervul. Ten einde die inkomstebasis, aansprake en voedselsekuriteit van die landelike armes te verhoog, moet landboukundige ontwikkelingsbeleid en -programme gebaseer word op die beginsels van deelname en gelyke toegang van alle boere en gemeenskappe. Daar word aanbeveel dat provinsies in streke opgedeel word en daar presies bepaal word wat die behoeftes van die verskillende gemeenskappe binne hierdie streke is. Beleidsmaatreëls moet in werking gestel word wat onderskeid tref tussen die verskillende gemeenskappe se inkomstebronne, landboukundige aktiwiteite, voedselbronne en lewenstandaard wat die grondslag moet lê vir die ontwikkeling en implementering van landboubeleid wat verskillende boere en gemeenskappe se behoeftes sal aanspreek. Dit moet in samewerking met die komitee en moniteringsliggaam, soos voorgestel in afdeling 7.2.10.1, geskied ten einde te verseker dat enige beleid op 'n geïntegreerde en omvattende basis geformuleer en geïmplementeer word en koördinering en monitering moontlik gemaak word.

7.2.10.3 Regeringsbeleid

Soos duidelik blyk uit die studie het regeringsbeleid 'n omvangryke impak op die voedselsekuriteit van mense en kan dit tot nadeel of voordeel van sekere groepe mense geïmplementeer word. In Suid-Afrika is daar 'n dringende behoefte om 'n beleidspakket daar te stel om die voedselsekuriteit van die landelike armes te bevorder. In die lig van die bestaande ongelykhede tussen die kommersiële en bestaansboerderysektore en die hoë voorkoms van honger in Suid-Afrika, word dit aanbeveel dat die regering sy geïntegreerde voedselbeleid en voedingstrategie deel maak van 'n omvattende program om armoede in Suid-Afrika uit te wis. Dit vereis 'n doelbewuste kanalisering van nasionale bronne na die landbousektor. Beleidsmaatreëls en institusionele hervorming moet fokus op die ongelyke verspreiding van eienaarskap van produksiebronne, ongelyke magstrukture, differensiële toegang tot ondersteuningsdienste en 'n gebrek aan toegang tot onderwys- en gesondheidsfasiliteite. Bykomend hiertoe moet inkomste-oordragte soos voedsel- en kredietsubsidies aan die armes verskaf word om hul posisie en voedselsekuriteit op die korttermyn te verbeter. Bestaande "Agricultural Development Corporations" (ADCs)[1] moet herorganiseer word om 'n fasiliteringsrol te vervul in die landelike ontwikkelingsproses en die volmagtiging van landelike boerderygemeenskappe moontlik maak.

'n Spesifieke probleemarea wat aangespreek moet word is die diskriminerende finansiële maatreëls wat gelei het tot gebrekkige finansiële ondersteuningsdienste aan landelike huishoudings. Hoewel informele finansiële instellings en kredietmarkte 'n belangrike rol speel in die voorsiening van krediet aan die landelike armes, bied dit nie 'n langtermynoplossing nie. Die regering moet die instelling van landelike finansiële markte 'n prioriteit maak, maar dit is belangrik dat dit gekoppel word aan die implementering van 'n landboukredietbeleid wat gebaseer is op 'n deeglike ontleding van die rol van krediet in landbou-ontwikkeling in terme van die behoeftes van bestaansboere, produsente, verbruikers en arm huishoudings. Finansiële instellings moet herorganiseer en hervorm word met die doel om 'n nuwe finansiële sisteem daar te stel wat in die finansiële en kredietbehoeftes van arm mense kan voorsien.

'n Ander belangrike aspek wat 'n bepalende rol speel in die voedselsekuriteit van mense is markfunksionering en die bereiking van 'n balans tussen aanbod en aanvraag. Daar word aanbeveel dat die sosio-ekonomiese struktuur van huishoudingekonomieë ontleed moet word om die effek van markmeganismes op die voedselsekuriteit van mense te bepaal. Verbruiks- en produksiebesluite word nie slegs deur inkomste en voedselpryse bepaal nie, maar hang ook af van die rol en funksionering van markte en verskille in voorkeure en belange binne die huishoudingekonomie. Dit het 'n belangrike implikasie vir beleid wat ten doel het om voedselsekuriteit te verhoog. Om veranderinge in voedselsekuriteit op huishoudelike vlak teweeg te bring, moet daar na meer gekyk word as slegs inkomste en produksie. Voldoende bemarking- en verspreidingsfasiliteite vir beide insette en uitsette is essensieel in die bereiking van huishoudelike voedselsekuriteit. In die lig van die probleme wat ervaar word in die marksisteem word dit aanbeveel dat hierdie sektor herstruktureer word en effektiewe bemarkingskanale gevestig word om in die spesifieke behoeftes van bestaansboere te voorsien. Ondersoek moet ingestel word na die mate waartoe arm landelike huishoudings van die mark afhanklik is vir voedselsekuriteit en dit is noodsaaklik dat daar onderskeid getref word tussen produsente en verbruikers aangesien hul verskillend reageer op markfaktore. Daar word aanbeveel dat 'n nasionale kommissie aangestel word om ondersoek in te stel na die rol, funksies, dienste en fasiliteite wat huidige bemarkingskanale vervul in landelike gebiede met die klem op die behoeftes van die armes en landbougemeenskappe. Sodanige kommissie moet, in samewerking met alle rolspelers, die tekortkominge en probleme in die bemarkingstruktuur identifiseer en aanbevelings

maak ter bevordering van die armes se toegang tot effektiewe markfasiliteite en -dienste. Dit is belangrik dat die mense self 'n aktiewe deelnemende rol in hierdie proses speel en meganismes moet in werking gestel word om dit moontlik te maak.

Informele bemarkingsisteme speel 'n belangrike rol in die beskikbaarstelling van voedsel aan veral die stedelike "townships" en informele nedersettings, en moet in bemarkingswetgewing erken word as 'n belangrike instrument in die bereiking van voedselsekuriteit van die stedelike armes. Beperkings (soos gebrekkige markinligting, vervoer- en stoorfasiliteite en finansiële ondersteuning) wat informele handelaars in die gesig staar moet aangespreek word. In lyn met die regering se uitgangspunt word dit aanbeveel dat 'n eenvormige wetgewende en regulerende sisteem vir landboubemarking in Suid-Afrika gevestig word. Daar moet egter gefokus word op die verbeterde voorsiening van en toegang tot bemarkingsdienste aan kleinboere en ooreenkomstig die nuwe bemarkingswet wat in 1997 ingestel is, moet die regering verseker dat geen statutêre maatreëls of verbod, wat blyk nadelig te wees vir voedselsekuriteit, ingestel word nie. Sou die armes nog steeds gebrek hê aan koopkrag en aansprake om voedsel te bekom ten spyte van effektiewe markfunksionering, moet dringende beleidsmaatreëls geïmplementeer word om hul voedingstatus te verhoog. Dit kan gedoen word deur programme en ontwikkelingsprojekte van stapel te stuur wat armoedegerig is en die aanvraag na landelike arbeid verhoog. Dit bied geen maklike uitweg aan die Suid-Afrikaanse regering nie weens die alreeds hoë werkloosheidsyfer in die land en probleme wat ondervind word met ekonomiese stagnasie, inflasie en beperkte regeringsinkomstebronne[2]. Die regering moet egter maatreëls tref om arbeidsintensiewe werkskeppingsprogramme aan te moedig. Regeringsinmenging ter bevordering van voedsel-vir-werkprogramme, kontant-vir-werkprogramme en openbare werksprogramme vir die mees kwesbare groepe is noodsaaklik. Sodoende kan mense se toegang tot en aanspraak op voedsel verhoog word, terwyl daar terselfdertyd 'n bydrae gemaak word tot die vestiging van waardevolle infrastruktuur wat op die langtermyn die verspreiding, bemarking en toegang van voedsel kan verhoog.

'n Ander vraagstuk betrokke by 'n beleid wat gerig is op voedselsekuriteit is die ekonomiese aspekte wat verband hou met inflasie, internasionale handelsterme, valutabeheer, wisselkoers, vergelykende voordele, globale beskikbaarheid van voedsel en wêreldpryse. Sou enige van hierdie

faktore negatiewe veranderinge ondergaan, kan dit beteken dat voedselinvoere negatief beïnvloed word en dus voedselsekuriteit ernstig kan benadeel. Daar word gevolglik aanbeveel dat die Suid-Afrikaanse regering voortbou op die land se landboupotensiaal en vermoë om selfvoorsienend te wees in voedselproduksie, maar dat die bevordering van huishoudelike voedselsekuriteit as prioriteit en fokuspunt gestel word in enige ontwikkelingsaksie of beleidspakket wat op een of ander wyse die voedselsekuriteit van die armes mag beïnvloed. 'n Produktiewe en kompeterende boerderysektor moet in beide die kommersiële en bestaanslandbousektor gevestig word. Beleidsmaatreëls moet geïmplementeer word om stabiliteit, verspreiding, bemarking en toegangklikheid van voedselvoorrade aan veral arm huishoudings te verseker. Die belangrikste egter is dat daar onderskei moet word tussen bestaansboere en arm landelike huishoudings wat vir eie verbruik produseer en die wat netto verbruikers van voedsel is. Enige beleid ter bevordering van voedselsekuriteit moet gebaseer wees op 'n deeglike ondersoek en ontleding van die ekonomiese status en inkomstebronne van spesifieke huishoudings ten einde te bepaal hoe beleidsmaatreëls en regeringsaksies die voedselsekuriteit van mense gaan affekteer. Gevolglik moet maatreëls getref word om te kompenseer vir enige negatiewe effek van beleidsfaktore en regeringsaksie op die voedselsekuriteit van mense. Dit word ten sterkste aanbeveel dat gemeenskappe aktiewe deelnemers in enige beleidsformuleringsaksie moet wees ten einde te verseker dat hul belange, probleme en behoeftes reflekteer word.

In ooreenstemming met die Witskrif op Landbou van 1995 (South Africa 1995b) word daar aanbeveel dat die gaping tussen aanbod en aanvraag verklein word deur die implementering van maatreëls om die inkomstebronne en werksgeleenthede van die armes te verhoog. Hoewel daar in die Witskrif deurlopend klem gelê word op die belangrike rol van die bestaanslandbousektor in die bereiking van voedselsekuriteit wat slegs kan geskied deur die aktiewe deelname van bestaansboere en die uitbreiding van effektiewe dienste en regeringsondersteuning aan die bestaanslandbousektor, vind dit nie in die praktyk plaas nie. Daar word aanbeveel dat bestaande beleid en aanbevelings ter bevordering van die aktiewe deelname en volmagtiging van gemeenskappe omgesit word in daadwerklike programme wat gebaseer is op die verhoging van die armes se toegang tot alle dienste, fasiliteite en inkomstebronne wat noodsaaklik is vir die verhoging van hul voedselsekuriteit en inkomstebasis. Hierdie aanbeveling is des te meer belangrik in die lig van toenemende aanduidings dat die regering wegbeweeg van die deelnemende

benadering soos in die HOP uiteengesit is[3].

Die voedselprysdilemma bied 'n ernstige uitdaging aan die Suid-Afrikaanse regering en daar word aanbeveel dat prysbeleid geformuleer word in terme van die potensiële effek daarvan op die netto produsente en verbruikers van voedsel. Met ander woorde, die regering moet presies weet wie gaan voordeel trek en tot watter mate dit die ware inkomste en voedselverbruik van die deel van die bevolking gaan beïnvloed wat blootgestel is aan honger en wanvoeding. Die regering moet besef dat die oplossing tot die voedselprysdilemma tot 'n groot mate lê in die beskikbaarheid van akkurate inligting met betrekking tot voedselverbruik en produksiepatrone. In die lig van die landbousektor se sukses om voldoende globale voedselvoorrade te produseer, is dit noodsaaklik dat daar op die korttermyn prioriteit gegee word aan beleidsmaatreëls wat die voedselsekuriteit van die landelike armes sal verhoog, eerder as om maatreëls te implementeer wat voedselproduksie deur die kommersiële landbousektor sal verhoog. Voedselprysbeleid moet dus ten doel hê om voedselverbruik deur die armes te verhoog deur óf hul inkomste te verhoog óf deur voedselpryse te verlaag.

Daar word verder aanbeveel dat daar op die langtermyn ondersoek ingestel word na die ekonomiese posisie en inkomstebasis van arm landelike huishoudings en 'n prysbeleidspakket ontwerp word wat beide die inkomste en voedselproduksie van landelike huishoudings sal verhoog. Sou dit blyk dat globale voedselproduksie 'n negatiewe kurwe in die toekoms toon, word dit aanbeveel dat 'n omvattende beleidspakket ontwerp word wat nie noodwendig verhoogde voedselpryse daarstel nie, maar wat alle aspekte wat verband hou met die aanmoediging van verhoogde voedselproduksie (aanbodrespons) (tegnologiese ontwikkeling, finansiële en kredietdienste, navorsingsondersteuning, ondersteuningsdienste, voorligtingsdienste en effektiewe boerderysisteme), effektiewe bemarking (suksesvolle bemarkingsisteme, markinligting, vervoer- en stoorfasiliteite en finansiële ondersteuning) en verspreiding (infrastruktuur, vervoer- en transaksiekostes) in beide die bestaanslandbousektor en kommersiële landbousektor sal bevorder. In hierdie aanbeveling word die klem nie geplaas op verhoogde produsentepryse om voedselproduksie aan te moedig nie, omdat 'n globale tekort aan voedselvoorrade nie noodwendig die gevolg is van onvoldoende voedselproduksie weens lae produsentepryse nie, maar die gevolg is van politieke, fisiese, sosiale, tegnologiese en

administratiewe struikelblokke. In Suid-Afrika blyk dit eerder die geval te wees dat boere, veral in die bestaanslandbousektor, nie die nodige ondersteuningsisteme het om produksie te verhoog nie.

In die lig van Suid-Afrika se swak vergelykende voordele op die internasionale mark en handelsektor en die dalende waarde van die Rand, word dit aanbeveel dat daar nie staatgemaak word op voedselinvoere om voedselpryse laag te hou en sodoende voedselsekuriteit te bevorder nie. Nie alleen sal dit globale voedselvoorrade benadeel nie, maar ook arm landelike voedselprodusente wat alreeds voedselonsekerheid in die gesig staar. Die Suid-Afrikaanse regering moet inwaarts kyk en voedselprodusente in beide die kommersiële en bestaanslandbousektor se produksievermoë en vaardighede verhoog en die nodige ondersteuningdienste aan hul voorsien om voedselproduksie te verhoog. Sou dit nodig blyk te wees om produsentepryse te verhoog in die lig van voedseltekorte, moet voedselprogramme en -beleid ontwerp word wat voorsiening maak vir die daarstelling van bekostigbare voedsel (selektiewe subsidies en inkomste-oordragte) aan kwesbare groepe ten einde te verseker dat hul voedselsekuriteit nie bedreig word nie. Dit is egter slegs 'n korttermynmaatreël wat op die langtermyn aangespreek moet word deur beleid om die voedselgelykstelling op alle vlakke te balanseer.

Verder is dit noodsaaklik dat die regering ook aandag gee aan nie-prysbeperkinge tot verhoogde voedselproduksie en aan beperkinge in die verhoging van nie-plaasinkomste deur die vestiging van 'n omvattende kleinboerondersteuningsisteem as deel van 'n beleidspakket om voedselsekuriteit te bevorder en te verseker. Sodanige ondersteuningsisteem moet gerig wees op die ontwikkeling, ondersteuning en bemagtiging van kleinboere en nuwe toetreders tot die landbousektor en ten doel hê die voorsiening en finansiering van insette en produksiebronne, toepaslike tegnologie, bemarkingsdienste, voorligtingsdienste, opleiding en navorsingsdienste aan boere. Dit moet gedryf word deur 'n ontwikkelingstrategie wat fokus op die effektiewe en doeltreffende voorsiening van ondersteuningsdienste aan teikengroepe. Daar word aanbeveel dat daar op die beleidsriglyne ten opsigte van boerdery-ondersteuningsdienste, soos uiteengesit in BATAT, die HOP-raamwerk en die Witskrif oor Landbou van 1994 (South Africa 1994), voortgebou word en dat die regering beleidsmaatreëls implementeer en aksies van stapel stuur om dit in die praktyk te laat realiseer.

Met betrekking tot enige regeringsbeleid wat betrekking het op die posisie van die bestaansboere, armes en voedselsekuriteit word daar aanbeveel dat die Suid-Afrikaanse regering meganismes skep, synde op gemeenskaps-, plaaslike, provinsiale en nasionale vlak, wat sal verseker dat boere en gemeenskappe se eise en behoeftes enersyds geïdentifiseer, geartikuleer en gereflekteer word en andersyds sal verseker dat die regering verantwoordelik en aanspreeklik gehou word vir alle beleidsmaatreëls en programme.

7.2.10.4 Ekologiese omgewing

Binne die konteks van voedselsekuriteit is dit noodsaaklik dat enige beleid en program ter bevordering van voedselsekuriteit tot voordeel van volhoubaarheidsontwikkeling geïmplementeer word. Die ekologiese krisis moet erken word as 'n ernstige ontwikkelingsvraagstuk wat voedselsekuriteit kan vernietig. Die kombinasie van hoë bevolkingsgroei en armoede lei tot omgewingskrisisse en gevolglik word die uitwissing van landelike armoede gestel as 'n essensiële komponent in enige ontwikkelingsaksie om voedselsekuriteit en volhoubaarheidsontwikkeling te verseker. Daar moet gefokus word op arm mense se posisie binne die samelewing en die faktore wat hul armoede en gevolglike omgewingsagteruitgang veroorsaak. Die gevolgtrekking word gemaak dat die sosio-ekonomiese posisie, toegang tot aansprake en status van kwesbare groepe verbeter moet word ten einde hul in staat te stel om voedselsekuriteit te bereik sonder om omgewingskadelike praktyke toe te pas. Beleid ter bevordering van huishoudelike voedselsekuriteit en omgewingsvolhoubaarheid moet geïntegreer word omdat die verhoging van voedselsekuriteit afhang van beskikbare natuurlike hulpbronne. Volhoubare benutting van natuurlike hulpbronne en 'n effektiewe omgewingsvolhoubaarheidsbeleid kan nie bereik word as mense se oorlewingstrategieë en basiese behoeftes geïgnoreer word deur regeringsprogramme en -beleid nie.

Die Suid-Afrikaanse regering moet volhoubaarheidslandbou, as 'n belangrike komponent van ekologiese en volhoubaarheidsontwikkeling, bevorder in landboubeleid en landelike ontwikkeling. Omgewingsagteruitgang en die potensiële implikasies daarvan vir ekologiese en voedselproduksiesisteme moet in alle ekonomiese sektore aandag geniet en nie slegs beperk word tot landboubeleid nie. Volhoubare ontwikkelingsaspekte moet prioriteit geniet in alle beleid, regeringsaksie, ontwikkelingsprogramme en projekte wat direk of indirek kan lei tot ekologiese

agteruitgang en natuurlike hulpbronbeskadiging. Omgewingsaspekte moet te alle tye voorop gestel word omdat voedselproduksie en die voedselsekuriteit van die Suid-Afrikaanse bevolking direk afhang van die ekologie en beskikbaarheid van natuurlike hulpbronne. Omgewingsbeleid ten opsigte van landelike gebiede en die landbousektor moet gebaseer wees op 'n ondersoek en begrip van hoe landboubeleid, patrone van produksie, handel en verbruik, nywerheidsontwikkeling en ongelyke toegang tot bronne bydra tot ekologiese agteruitgang en uitwissing van natuurlike hulpbronne. Daar word aanbeveel dat 'n ontleding gemaak word van die potensiële impak van beoogde beleidsrigtings op volhoubare landelike ontwikkeling en streng voorskriftelike maatreëls deur die regering toegepas word om te verseker dat die negatiewe effek van enige aksie of besluit op die omgewing en hulpbronbasis uitgeskakel word.

In ooreenstemming met die aanbeveling dat die Suid-Afrikaanse regering volhoubaarheidslandbou, as 'n belangrike komponent van ekologiese en volhoubaarheidsontwikkeling, bevorder in landboubeleid en landelike ontwikkeling, moet daar spesifiek ondersoek ingestel word na die impak van kleinboere, asook kommersiële boere, se produksiebesluite, grondgebruikpatrone, toegang tot hulpbronne (grond, water en energie), oorlewingstrategieë en toepassing van tegnologie. In gevalle waar dit lei tot die beskadiging van natuurlike hulpbronne en ekologiese agteruitgang, moet die nodige opleiding, insette en ondersteuning (tegnologie en produksiebronne) gegee word om boerderypraktyke te ontwikkel en aan te pas ter bevordering van volhoubare landbou. Die regering moet sy verantwoordelikheid, naamlik om te verseker dat beleid en ekonomiese klimaat die effektiewe en volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne verseker, opneem en oorgaan tot daadwerklike aksie in die implementering van 'n omgewingsbeleid en relevante programme wat die beskadiging of vernietiging van die ekologie en natuurlike hulpbronbasis verhoed.

Teen die agtergrond van die huishoudelike en produktiewe aktiwiteite en pligte van die vrou word dit verder aanbeveel dat 'n omgewingsbeleid spesifiek erkenning gee aan die kritieke rol en ekonomiese status van die vrou binne die huishoudingekonomie en hul bestuur en benutting van natuurlike hulpbronne soos grond, water, woude en energiebronne. Meganismes moet geskep word om die aktiewe deelname van vroue aan enige poging ter bevordering van volhoubare ontwikkeling te verseker. As verbruikers en bestuurders van die omgewing, en ook as opvoeders

en moeders, speel vroue 'n belangrike rol in die bevordering en toepassing van volhoubare ontwikkelingsmaatreëls in landelike ontwikkeling en moet daarop voortgebou word en moet hul bemagtig word om hierdie rolle tot voordeel van volhoubare ontwikkeling te vervul.

In lyn met die Witskrif op Landbou (1995), waarin die regering sy verantwoordelikheid erken om hulp te verleen aan en wetstoepassing af te dwing in terme van die toepaslike bestuur van hulpbronne, word daar aanbeveel dat die regering die massamedia, professionele kundigheid (soos ekonome, ontwikkelingskundiges en ekoloë), publiek en teikengroepe, wat op die hulpbronbasis staatmaak vir oorlewing, betrek by die formulering van maatreëls om volhoubare ontwikkeling te bevorder en by die ontwikkeling en implementering van 'n beleidspakket van aansporingsmaatreëls om dit af te dwing. Dit is noodsaaklik dat volhoubare ontwikkeling dringend erken en nagestreef word in alle ontwikkelingsprojekte wat impliseer dat landboukundige ontwikkeling en voedselsekuriteit binne die breër konteks van volhoubare omgewingsontwikkeling hanteer moet word. 'n Holistiese benadering tot landelike en landboukundige ontwikkeling en armoede-uitwissing moet die grondslag vorm vir enige poging ter bevordering van voedselsekuriteit, die uitwissing van ongelykhede en die verhoging van aansprake van die armes.

Wat betref grondhervorming en ongelyke grondbesit moet daar van die standpunt uitgegaan word dat toegang tot grond 'n belangrike faktor is, maar nie die primêre faktor, in die aanspreek van armoede, wanvoeding en voedselonsekerheid. In lyn met die regering se uitlating dat volle eindomsregte gevestig word in gebiede waar daar vrye toegang tot natuurlike hulpbronne is, word dit aanbeveel dat regeringsbeleid ter verwesenliking hiervan geïmplementeer word. Toegang tot grond per se waarborg nie verhoogde voedselproduksie en voedselsekuriteit nie en moet saamgaan met noodsaaklike ondersteuningsdienste (voorligting, opleiding, toegang tot insette en toepaslike tegnologie, krediet, infrastruktuur, navorsing, en effektiewe bemarking- en verspreidingsfasiliteite). Enige grondhervormingsprogram moet tot voordeel van volhoubare ontwikkeling geskied. Teen die agtergrond van die Suid-Afrikaanse ontwikkelingstrategie wat in die verlede gevolg is en die grootskaalse kommersiële landbousektor bevoordeel het ten koste van die bestaanslandbousektor, word daar aanbeveel dat beleidsmaatreëls geïmplementeer word wat institusionele ongelykhede en dualistiese strukture sal uitwis en ekonomiese bemagtiging aan alle rolspelers sal gee. Beleidmakers moet effektiewe hulpverlening aan bestaansboere vooropstel. Dit

behels die ontwerp en implementering van beleid wat spesifiek fokus op die posisie van die bestaansboere en die verhoging van hul toegang tot produksie, bemarking, voorligtingsdienste, tegnologie, krediet, grond, infrastruktuur, ondersteuningsdienste en ander bronne wat noodsaaklik is vir effektiewe mededinging en suksesvolle produksie in die kommersiële landbousektor.

Die Witskrif op Landbou (1995) beskou landbou as die sleutelinstrument tot landelike ekonomiese groei en ontwikkeling en is daarop gemik om 'n beleid te formuleer om 'n doeltreffende en ekonomies lewensvatbare, markgerigte boerderysektor daar te stel wat as die ekonomiese en sosiale middelpunt van landelike Suid-Afrika beskou kan word. Die Witskrif identifiseer die volgende beleidsgebiede: produksie, bemarking, volhoubare benutting van hulpbronne, finansiering, institusionele infrastruktuur, inligting, en landboutegnologie, navorsing, voorligting en opleiding. In die lig hiervan word dit aanbeveel dat alle betrokke staatsdepartemente op nasionale, provinsiale en plaaslike vlak betrek word en dat hierdie onderskeie beleidsaspekte vanuit 'n globale, multidimensionele perspektief evalueer word ten einde te verseker dat die onderskeie beleidsaspekte in 'n beleidspakket saamgevat word wat mekaar ondersteun en aanvul en voedselsekuriteit sal bevorder. Dit is noodsaaklik dat alle rolspelers, veral die bestaanslandbousektor, betrek word en aktiewe deelname van gemeenskappe aan die proses bewerkstellig word. Soos bespreek in afdeling 5.5.2 word daar aanbeveel dat 'n afsonderlike direktoraat gestig word wat alle aspekte van voedselbeleid hanteer en in beheer staan van die vestiging van 'n voedselbeleidstrategie, 'n omvattende databasis en voedselbeleidsanalisesisteem. Sodanige direktoraat moet verteenwoordig word en insette hê op alle regeringsvlakke en aspekte van beleidsformulering wat verband hou met voedselsekuriteit. Dit sal bydra tot die effektiewe beplanning, koördinering, integrasie en implementering van beleidsaspekte wat verband hou met die voedselgelykstelling in Suid-Afrika.

7.2.10.5 Tegnologie, wetenskap en navorsing

Ten einde te verseker dat beide landbousektore hul onderskeie rol vervul in die ekonomiese ontwikkeling van die land en die bereiking van voedselsekuriteit, is dit noodsaaklik dat die landbousektor herstruktureer word op sodanige wyse dat beide die grootskaalse kommersiële landbousektor en die kleinskaalse landbousektor bevoordeel word deur regering- en ontwikkelingsbeleid. Binne die konteks van die kontras van surplusvoedselvoorrade en

voedselonsekerheid is dit verder noodsaaklik om beleidsmaatreëls te implementeer wat die posisie en inkomstegeleenthede van die armes sal verhoog. Die gevolgtrekking is dat die regering wetenskap- en tegnologiebeleid moet ontwikkel en implementeer wat inheemse kapasiteitsbou sal bevorder en verbind is tot volhoubare ontwikkelingsdoelwitte. Soos Chikanda en Kirsten (1998: 154) tereg sê, blyk dit dat die volhoubare en effektiewe gebruik van moderne tegnologiese insette afhang van die toepaslikheid van insette, van investering in menslike kapitaal en hulpbronontwikkeling, en van 'n toepaslike institusionele raamwerk en infrastruktuur. Dit is belangrik dat inligting wat aan boere oorgedra word ooreenstem met hul werklike behoeftes.

In die lig van die belangrike rol wat die landbousektor in die Suid-Afrikaanse ekonomie speel, is dit noodsaaklik dat daar gefokus word op landbounavorsing, toepaslike tegnologiese ontwikkeling, voorligtingsdienste en opleiding om hierdie sektor se volle potensiaal te ontwikkel in die daarstelling van voedselsekuriteit. Daar word aanbeveel dat die regering beleid ten opsigte van tegnologie, navorsing, opleiding en voorligting deel maak van 'n algehele ontwikkelingstrategie wat ondersteun word deur toepaslike openbare beleid en institusionele veranderinge. In die lig van die regering se uitspraak dat gelyke toegang tot toepaslike en effektiewe landbouvoorligting en -opleiding verseker moet word met die klem op boerderygemeenskappe wat in die verlede uitgesluit is, word dit aanbeveel dat die volle spektrum van boere betrek word by die ontwikkeling en implementering van 'n toepaslike navorsing- en tegnologiese sisteem. In die lig van bestaande ongelykhede tussen die kommersiële en bestaanslandbousektore, word dit aanbeveel dat daar spesifiek gefokus word op die behoeftes, probleme en omstandighede van bestaansboere en prioriteit gegee word aan die opleiding van hierdie groep boere en die ontwikkeling van navorsing- en voorligtingsisteme wat hul posisie binne die landbousektor sal verbeter.

Die konvensionele sisteem van tegnologie-oordrag word deur die regering gekritiseer en in lyn met die Witskrif op Landbou (1995) dat boere erken word as 'n belangrike bron van kennis, navorsing en ontwikkelingsmateriaal, word daar aanbeveel dat 'n nuwe sisteem van deelnemende navorsing en tegnologie-ontwikkeling geïmplementeer word wat boere aktiewe deelnemers maak in die navorsingsproses en tegnologie-ontwikkeling en daar voortgebou word op hul inheemse kennis en ervaring. Navorsers, voorligtingsbeamptes en boere is dus vennote in hul soeke na meer

effektiewe tegnologie en verhoogde produksie. In die lig van die grootskaalse armoede in landelike gebiede moet prioriteit gegee word aan die ontwikkeling van inkomstegenererende tegnologie. Ten einde tegnologie, opleiding en navorsingsresultate meer toeganklik en toepaslik te maak moet navorsing- en opleidingstasies gevestig word in die onderskeie landboustreke van elke provinsie. Kommunikasienetwerke en inligtingskanale moet gevestig word om deelname van plaaslike gemeenskappe, interaksie, samewerking, koördinering en verspreiding van inligting moontlik te maak. Opleiding- en navorsingsprogramme moet gerig word op die spesifieke behoeftes van 'n teikengroep en daar moet veral aandag gegee word aan die status en rol van vroue in landbouproduksie.

Alle pogings om voedselproduksie en voedselsekuriteit van landelike huishoudings te verhoog moet spesifiek die behoeftes van vroue ondersoek, erken en aanspreek. Daar word aanbeveel dat enige ontwikkelingsaksie, program of beleid ter bevordering van landbouproduksie en voedselsekuriteit spesiale maatreëls en projekkomponente moet bevat om die posisie van die vrou uit te lig en hul van geleenthede, ondersteuning en dienste te voorsien. Die belangrikste is om vroue te voorsien van noodsaaklike produksiemiddele, tegnologie, opleiding en voorligting en toegang tot krediet deur die afskaling van streng kollaterale vereistes. Op sektorale vlak moet spesifiek ondersoek ingestel word na die onderskeie genderrolle wat deur vroue in die huishoudingekonomie vervul word en moet enige poging om landbouproduksie te verhoog, die patroon en verspreiding van produksie- en huishoudelike take en aktiwiteite in ag moet neem. Op sosiale vlak speel vroue 'n baie belangrike rol in die voedselverbruik (eetgewoontes), voeding, gesondheid en sosiale welvaart van die huishouding, en enige poging ter bevordering van die voedselsekuriteit van huishoudings moet die beperkinge en struikelblokke wat vroue ervaar aanspreek en maatreëls moet getref word om hul produktiewe rol te verhoog.

Daar word gevolglik aanbeveel dat institusionele hervormings voorsiening maak vir die ontwikkeling van toepaslike tegnologie; verhoging van navorsing- en opleidingskapasiteit op plaaslike vlak; verhoging van kleinboere se toegang tot opleiding, tegnologie, inligting en ondersteuningsdienste; aktiewe deelname van teikengroepe; ontwikkeling van tegnologie en boerderysisteme wat volhoubare landelike ontwikkeling en bewaring van natuurlike hulpbronbasis bevorder; belange en behoeftes van beide bestaansboere en kommersiële boere.

Landboudatasisteme ten opsigte van voedselstrategieë en voedselhulpprogramme moet gevestig word aangesien die formulering en implementering van 'n effektiewe voedselbeleid afhang van 'n omvattende databasis wat inligting oor spesifieke inkomstegroepe op 'n sistematiese wyse uiteensit. Veldnavorsers moet toepaslike opleiding kry ten einde hul in staat te stel om inligting in te samel, te analiseer en te interpreteer wat nodig is vir beplanning en beleidsformulering ter bevordering van voedselsekuriteit; en die versterking van nasionale kapasiteit in wetenskap, tegnologie en toepaslike navorsing vir selfstandige ontwikkeling. Die belangrikste egter is dat die aanwending van wetenskap en tegnologie as hoofdoelwit moet hê die voorsiening en bevordering van basiese behoeftes van die samelewing, en daarom moet endogene ontwikkeling van wetenskap en tegnologie beklemtoon word.

7.3 SLOTOPMERKINGS

Uit hierdie studie blyk dit duidelik dat die nasionale konteks en vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika ooreenstem met ander Afrikalande, en dat die ontwikkelingsproses, regeringsbeleid, ekologiese omgewing en tegnologie, wetenskap en navorsing 'n bepalende rol speel in die voedselsekuriteit van individuele huishoudings en gemeenskappe. Uit die ondersoek na die vraagstukke rondom voedselsekuriteit in Suid-Afrika word die gevolgtrekking gemaak dat Suid-Afrikaanse regeringsbeleid daadwerklik bygedra het tot voedselonsekerheid deur die beleid van afsonderlike ontwikkeling en die bevoordeling van die kommersiële landbousektor.

Sedert die nuwe politieke bedeling in 1994 het Suid-Afrikaanse landboubeleid egter betekenisvolle veranderinge ondergaan en vir die eerste keer is daar gefokus op die armes en bestaansboere in regeringsbeleid en word hul behoefte vir voedselsekuriteit vooropgestel in die strewe na nasionale en huishoudelike voedselsekuriteit. Die regering het aansienlike vordering gemaak met die formulering van beleidsmaatreëls om die posisie en lewenstandaard van die armes te verbeter, om aktiewe deelname en volmagtiging van gemeenskappe te bevorder, om die bestaanslandbousektor tot sy volle potensiaal te ontwikkel en om voedselsekuriteit te verhoog. Verskeie maatreëls en meganismes is reeds in plek, maar dit blyk egter dat daar nie veel vordering gemaak is met die implementering van toepaslike en effektiewe programme om dit te laat realiseer nie.

Ten spyte van die regering se verbintenis tot die uitwissing van armoede en die verhoging van voedselsekuriteit, ervaar miljoene mense steeds voedselonsekerheid en is hul vasgevang in 'n bose kringloop van armoede wat hul lewensbestaan bedreig. Effektiewe deelnemende ontwikkeling op grondvlak en die bemagtiging van mense is steeds slegs 'n teoretiese doelwit wat nog nie bereik is nie. Die tyd het aangebreek dat die Suid-Afrikaanse regering 'n voorraadopname maak van bestaande beleidsriglyne, beleidsmaatreëls en regeringsdoelstellings, en 'n geïntegreerde en omvattende ontwikkelingsplan van stapel stuur op 'n gekoördineerde wyse om doelstellings en beleid in die praktyk te laat realiseer. Dit is noodsaaklik dat verdere navorsing gedoen word oor hoe om hierdie beleidsriglyne, beleidsmaatreëls en regeringsdoelstellings om te skakel in gedetailleerde en praktiese programme en projekte vir implementering gebaseer op die spesifieke behoeftes van en verskille tussen provinsies, streke, gemeenskappe en teikengroepe met die aktiewe deelname van alle rolspelers.

Ten slotte word dit aanbeveel dat die regering die nodige maatreëls en meganismes in plek moet stel om te verseker dat implementering van beleid en programme deurlopend gekoördineer, geëvalueer en gemonitor word om die effek daarvan te bepaal en te verseker dat dit tot voordeel van die armes en voedselsekuriteit geskied. Waar nodig moet die regering tot aksie oorgaan om enige negatiewe gevolge en effek onmiddellik uit te skakel ten einde te verseker dat die armes se lewensbestaan, aansprake en inkomstebasis nie benadeel word nie. Die noodsaak vir die oplossing van die voedselvraagstuk in Suid-Afrika is akuut en dringend, want honger en wanvoeding het 'n verlammende effek wat onmiddellik en direk is. As die Suid-Afrikaanse regering enigsins sy missie en doelstellings ter bevordering van makro-ekonomiese ontwikkeling, ekonomiese stabiliteit, volhoubare ontwikkeling, sosiale ontwikkeling en sekuriteit, werkskepping en armoede-uitwissing wil verwesenlik, moet daar drastiese stappe geneem word om die posisie van die armes en hongeres te verbeter.

Ten spyte van die bereiking van voedselselfvoorsiening en nasionale voedselsekuriteit bestaan die voedselparadoks in Suid-Afrika steeds voort. In Suid-Afrika leef ongeveer 50 persent van die bevolking in armoede en potensieel in gebrek aan voedselsekuriteit. Implementering van aanbevelings gemaak in hierdie proefskrif sal in 'n groot mate bydra tot die verligting van hierdie groep mense se lot.

7.4 ENDNOTAS

1. In 'n verslag oor die bestaande ADCs (Agricultural Development Corporations) in Suid-Afrika is daar bevind dat die huidige aktiwiteite en vermoë van ADCs nie in harmonie is met die beleid en vereistes van die nasionale of provinsiale regering nie (LAPC 1995: 1).

2. Na bewindsoorname het die ANC beweeg na 'n makro-ekonomiese perspektief wat weerspieël word in die regering se makro-ekonomiese strategie, bekend as GEAR, wat in Junie 1996 gepubliseer is. Die hoofdoel van GEAR is om 'n arbeidsintensiewe uitvoergedrewe ekonomie te skep. Dit impliseer 'n ernstige klemverskuiwing vanaf die voorsiening van basiese behoeftes in die HOP na die beklemtoning van die behoefte om die begrotingstekort en inflasie te beperk as 'n prioriteit vir ekonomiese groei alvorens werkloosheid en armoedeverlaging aangespreek kan word (Van der Waal 1999: 10).

3. Van der Waal (1999: 10) verduidelik dit soos volg:

> Although the government claimed that GEAR was an elaboration of the RDP, the combination of the reorganisation of the institutions of the RDP with this new macro-economic policy, which went against the idea of government intervention on a huge scale, left little doubt that a major policy shift had occurred. The problem was that the new policy, of rigid adherence to budget deficit aims, would lead to the contradiction and neglect of the RDP's goals and principles, that it would perhaps rather benefit the business community, the employed and urban population and that it would exclude the poor and the marginalised population, especially in the rural areas.

Volgens Van der Waal (1999: 19) is daar binne GEAR minder ruimte vir 'n opwaartse ontwikkelingstrategie en meer ruimte vir 'n afwentelingstrategie wat die voortsetting van 'n eksklusiewe en nie-deelnemende benadering impliseer.

BIBLIOGRAFIE

BRONNE AANGEHAAL

Abbott, J (ed). 1993. *Agricultural and food marketing in developing countries: selected readings*. Wallingford: CAB International.

AIPA (Africa Institute for Policy Analysis and Economic Integration). 1998a. *Agricultural policy reform in South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

AIPA. 1998b. *The agricultural democratisation of South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Alamgir, M & Arora, P. 1991. *Providing food security for all*. New York: New York University Press.

Ali, AAG. 1994. On alternative food policies for Africa. Results from the Sudan, in Salih, MAM (ed). *Inducing food insecurity. Perspectives on food policies in Eastern and Southern Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Ali, R & Pitkin, B. 1991. Searching for household food security in Africa, in *Finance and Development* 28 (4).

ANC (African National Congress). 1993a. *Policy brief on food security and food policy*. Johannesburg: Land and Agricultural Policy Centre (LAPC).

ANC. 1993b. *Policy brief on agricultural marketing and pricing policy*. Johannesburg: Land and Agricultural Policy Centre (LAPC).

Anojulu, CC. 1987. Statistical needs and problems: the food policy planner's point of view, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Armar-Klemesu, M; Rikimaru, T; Kennedy, DO; Harrison, E & Kido, Y. 1995. Household food security, food consumption patterns, and the quality of children's diet in a rural northern Ghana community, in *Food and Nutrition Bulletin* 16 (1).

Ateng, B. 1987. Food marketing activities in low-income countries, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Aziz, S. 1990. *Agricultural policies for the 1990s*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Ballenger, N & Mabbs-Zeno, C. 1992. Treating food security and food aid issues at the GATT, in *Food Policy* 17 (4).

Barraclough, SL. 1991. *An end to hunger? The social origins of food strategies*. London: Zed

Books Ltd.

Bates, RH. 1993. Markets and states in tropical Africa: the political bases of agricultural policies, in Abbott, J (ed). *Agricultural and food marketing in developing countries: selected readings.* Wallingford: CAB International.

Bautista, RM & Valdés, A (eds). 1993. *The bias against agriculture. Trade and macroeconomic policies in developing countries.* San Francisco: ICS Press.

Berck, P & Bigman, D (eds). 1993. *Food security and food inventories in developing countries.* Wallingford: CAB International.

Bernstein, H. 1994. Food security in a democratic South Africa, in *Transformation* 24.

Bernstein, H; Crow, B; Mackintosh, M & Martin, C (eds). 1990. *The food question: profits versus people?* London: Earthscan Publications Ltd.

Bhasin, K. 1991. Participatory development demands participatory training, in *Convergence* XXIV (4).

Binswanger, H & Deininger, K. 1996. South African land policy: the legacy of history and current options, in Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). *Agricultural land reform in South Africa.* Cape Town: Oxford University Press

Blaikie, P. 1985. *The political economy of soil erosion in developing countries.* London: Longman.

Blomstrom, M & Hettne, B. 1984. *Development theory in transition: the dependency debate and beyond: Third World responses.* London: Zed Books.

Booth, D. 1985. Marxism and development sociology: interpreting the impasse, in *World Development* 13 (7).

Boserup, E. 1985. The impact of scarcity and plenty on development, in Rotberg, R & Rabb, T (eds). *Hunger and history: the impact of changing food production and consumption patterns on society.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bosman, M; Marais, JL & Viljoen, J. 1998. Keeping the home fires burning: sustainable livelihoods and survival strategies, in *In Focus forum* 6 (1).

Bosman, DB; Van der Merwe, IW & Hiemstra, LW.1984. *Tweetalige woordeboek - Bilingual dictionary.* Kaapstad: Tafelberg Uitgewers Bpk.

Botha, CAJ & Treurnicht, S. 1997. Converting South African extension services: a sustainable development framework, in *South African Journal of Agricultural Extension* 26.

Boussard, J. 1996. The liberal illusion, in *Food for development.* Brussels: European Commission.

Bowden, M. 1996. Trapped by war, in *Food for development*. Brussels: European Commission.

Brett-Crowther, M. 1983. Malnourished database, in *Food Policy*. February.

Brklacich, M; Bryant, CR & Smit, B.1991. Review and appraisal of concept of sustainable food production systems, in *Environmental Management* 15 (1).

Brookfield, H. 1975. *Interdependent development*. London: Methuen Publications.

Brown, LR & Kane, H. 1995. *Full house. Reassessing the earth's population carrying capacity*. London: Earthscan Publications Ltd.

Buchanan-Smith, M & Davies, S. 1995. *Famine early warning and response. The missing link*. London: Intermediate Technology Publications.

Burger, WP & Burger, MM. 1997. A development strategy to address poverty in rural areas: the role of the state, in Koch, BH (ed). *Extension strategies for agricultural and rural development in Africa*. Pretoria: University of Pretoria, South African Society for Agricultural Extension.

Cathie, J. 1991. Modelling the role of food imports, food aid and food security in Africa: the case of Botswana, in Clay, E & Stokke, O (eds). *Food aid reconsidered: assessing the impact on Third World countries*. London: Frank Cass & Co Ltd.

Chambers, R. 1994. *Challenging the professions. Frontiers for rural development*. London: Intermediate Technology Publications Ltd.

Chambers, R. 1997. *Whose reality counts? Putting the first last*. London: Intermediate Technology Publications Ltd.

Chikanda, M & Kirsten, JF. 1998. Improving smallholders' access to agricultural inputs and services: lessons for South Africa, in AIPA. *The agricultural democratisation of South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Chilcote, RH. 1981. *Theories of comparative politics: the search for a paradigm*. Boulder: Westview Press.

Christensen, C. 1987. Food security in sub-Sahara Africa, in Hollist, WL & Tullis, FL (eds). *Pursuing food security. Strategies and obstacles in Africa, Asia, Latin America, and the Middle East*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Cilliers, J. 1992. Voedselsekerheid: wat dit vir die boer inhou, in *Landbouweekblad* (739).

Clay, JW; Steingraber, S & Niggli, P. 1988. *The spoils of famine. Ethiopian famine policy and peasant agriculture*. Cambridge: Cultural Survival, Inc.

Clay, E & Stokke, O (eds). 1991. *Food aid reconsidered: assessing the impact on Third World countries*. London: Frank Cass & Co Ltd.

Coetzee, G. 1997. Institutional change in rural financial markets in South Africa - the Strauss Commission in context, in Koch, BH (ed). *Extension strategies for agricultural and rural development in Africa*. Pretoria: University of Pretoria, South African Society for Agricultural Extension.

Coetzee, G; Mbongwa, M & Nhlapo, K. 1996. Restructuring rural finance and land reform financing mechanisms, in Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). *Agricultural land reform in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.

Coetzee, G & Vink, N. 1996. The efficiency and outreach of rural financial institutions in South Africa, in *Agrekon* 35 (4).

Cohen, JM & Uphoff, NT. 1980. Participation's place in rural development: seeking clarity through specificity, in *World Development* 8.

Colofon. 1997. *Voedselzekerheid en ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Commonwealth Secretariat. 1998. *Commonwealth Youth Programme - Diploma in youth in development work. Sustainable development and environmental issues*. London: Commonwealth Secretariat.

Conyers, D & Hills, P. 1984. *An introduction to development planning in the Third World*. Chichester: John Wiley & Sons.

Cornwell, L. 1998. Gender, development and democracy, in Solomon, H & Schoeman, M (eds). *Security, Development and Gender in Africa*. ISS Monograph Series (27). Halfway House: Institute for Security Studies.

Creswell, JW. 1994. *Research design: qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Crosswell, MJ. 1981. Basic human needs: a development planning approach, in Leipziger, DM (ed). *Basic needs and development*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Cutler, P. 1984. Famine forecasting: prices and peasant behaviour in northern Ethiopia, in *Disasters* 8 (1).

Dando, W. 1980. *The geography of famine*. London: Edward Arnold.

Davidson, T (ed). nd. *Chambers's twentieth century dictionary*. Edinburgh: W & R Chambers Ltd.

Davies, S. 1992. Green conditionality and food security: winners and losers from the greening of aid, in *Journal of International Development* 4 (2).

De Janvry, A. 1981. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns

Hopkins University Press.

Devereux, S. 1993. *Theories of famine*. New York: Harvester Wheatsheaf.

De Villiers, T. 1994. Verseker só voedselsekuriteit, in *Finansies en Tegniek* 46 (41).

De Villiers, T. 1995. Goedkoop kosinvoer nie die antwoord, in *Finansies en Tegniek* 47 (21).

De Waal, A. 1997. *Famine crimes. Politics & the disaster relief industry in Africa*. Oxford: James Currey.

Donaldson, G. 1986. A global approach to household food security, in Mann, CK & Huddleston, B (eds). *Food policy: frameworks for analysis and action*. Bloomington: Indiana University Press.

Donovan, G. 1987. Broadening production increase programs to reach low income farmers, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Downing, TE & Parry, ML. 1994. Introduction: climate change and world food security, in *Food Policy* 19 (2).

Downs, RE; Kerner, DO & Reyna, SP (eds). 1991. *The political economy of African famine*. Pennsylvania: Gordon and Breach Science Publishers.

Drezé, J & Sen, A. 1989. *Hunger and public action*. Oxford: Oxford University Press.

ECA (Economic Commission for Africa). 1992. Food security in Africa, in Obasanjo, O & d'Orville, H (eds). *The challenges of agricultural production and food security in Africa*. New York: Taylor & Francis.

Eckert, JB; Liebenberg, GF & Troskie, DP. 1997. Commercial agriculture in the western Cape: macroeconomic analysis with a social accounting matrix, in *Agrekon* 36 (3).

Emmett, AB. 1990. *Poverty, food security and development: report on a study tour to the United States*. Pretoria: Human Sciences Research Council.

Emmett, A. 1998. Sustainable development: a fine balancing act, in *In Focus Forum* 6 (1).

Engelhard, P. 1994. Sustainable agriculture: a means of survival or a starting point for new development?, in *African Environment* IX (33,34,35 & 36).

Esterhuysen, P & Botha, P (eds). 1998. *Africa at a glance. Facts and figures: quality of life and political change*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.

Evans, D & Diab, M. 1991. Food security, income distribution and growth in Sudan: some preliminary findings, in Maxwell, S (ed). *To cure all hunger. Food policy and food security in*

Sudan. London: Intermediate Technology Publications.

Falcon, WP; Kurien CT; Monckeberg, F; Okeyo, AP; Olayide, SO; Rabar, F & Tims, W. 1987. The world food and hunger problem: changing perspectives and possibilities, 1974-84, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Faminow, MD. 1995. Issues in valuing food aid: the cash or in-kind controversy, in *Food Policy* 20 (1).

Farrington, J & Bebbington, A. 1993. *Reluctant partners? Non-governmental organizations, the state and sustainable development*. London: Routledge.

Fényes, TI. 1993. Review: regional trade and food security, in *Development Southern Africa* 10 (2).

Fényes, TI & Meyer, NG. 1998. Agricultural policy and macroeconomic issues in South Africa in perspective, in *Agrekon* 37 (1).

Fényes, T; Van Rooyen, CJ; Ngqangweni, S & Njobe-Mbuli, B. 1998. Reconstruction, development and agricultural change in South Africa, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Ferreira, M; Mouton, J; Puth, G; Schurink, E & Schurink, W. 1986. *Introduction to qualitative research: module 3*. Guide for students attending winter school in methodology. Pretoria: Human Sciences Research Council.

Fincham, R; Harrison, D; Khoza, M & Le Roux, I. 1993. *Nutrition and health in South Africa. The state of nutrition and the development of nutrition policy*. Cape Town: University of Cape Town, School of Economics, Southern Africa Labour and Development Research Unit.

Fischer, G; Frohberg, K; Keyzer, MA & Parikh, KS. 1988. *Linked national models: a tool for international food policy analysis*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Fischer, G; Frohberg, K; Parry, ML & Rosenzweig, C. 1994. Climate change and world food supply, demand and trade. Who benefits, who loses?, in *Global Environmental Change* 4 (1).

Fiske, S. 1995. *Damage by debt*. Sandton: The Free Market Foundation.

Frank, AG. 1989. The development of underdevelopment, in *Monthly Review* 41 (2).

Frankenberger, TR & Goldstein, DM. 1992. The long and short of it: relationships between coping strategies, food security and environmental degradation in Africa, in Smith, K & Yamamori, T (eds). *Growing our future: food security and the environment*. West Hartford: Kumarian Press, Inc.

Gabre-Sellassie, Z. 1989. Drought and famine in Africa: statement of the problem and suggested

remedies, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

GCIS (Government Communication and Information System). 1998. *South Africa Yearbook*. Pretoria: Government Communication and Information System.

Geier, G. 1995. *Food security policy in Africa between disaster relief and structural adjustment. Reflections on the conception and effectiveness of policies: the case of Tanzania*. London: Frank Cass & Co Ltd.

Ghai, DP. 1977. What is a basic needs approach to development all about?, in Ghai, DP; Khan, AR; Lee, ELH & Alfthan, T. *The basic-needs approach to development. Some issues regarding concept and methodology*. Geneva: International Labour Office.

Ghai, DP; Khan, AR; Lee, ELH & Alfthan, T. 1977. *The basic-needs approach to development. Some issues regarding concept and methodology*. Geneva: International Labour Office.

Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). 1987. *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Golino, C; Hobson, S & Vink, N. 1996. Providing agricultural support, in Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). *Agricultural land reform in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.

Goulet, D. 1983. Obstacles to world development: an ethical reflection, in *World Development*, vol 11 (7).

Gouws, A. 1995. Klem op goeie kos vir almal, in *Landbouweekblad* 77 (897).

Gow, DD & Vansant, J. 1983. Beyond the rhetoric of rural development participation: how it can be done?, in *World Development* 11 (5).

Griffin, KB. 1987. World hunger and the world economy, in Hollist, WL & Tullis, FL (eds). *Pursuing food security. Strategies and obstacles in Africa, Asia, Latin America, and the Middle East*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Griffin, K & Hay, R. 1985. Problems of agricultural development in socialist Ethiophia: an overview and a suggested survey, in *Journal of Peasant Studies* 13 (1).

Grigg, D. 1993 (second edition). *The world food problem*. Oxford: Blackwell Publishers.

Groenewald, JA. 1996. Transformation: the challenge to commercial agriculture, in *Agrekon* 35 (4).

Groenewald, J. 1998a. Agriculture: its role in the economic and social life of South Africa, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Groenewald, J. 1998b. Marketing and trade issues, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

(The) Guardian (Tanzania). 1997. 1 July.

(The) Guardian (Tanzania). 1997. 2 August.

Gyekye, A & Rempel, H. 1995. Regional co-operation as a means to food security in the SADC, in *South African Journal of Economics* 63.

Hagg, G. 1998. Community water and sanitation supply service, in *In Focus Forum* 6 (1).

Hanekom, D. 1998. Land reform is taking off, in *Land Info* 5 (2).

Hay, R. 1986. The political economy of famine, in *Nutrition and Health* 4 (2).

Heron, GS. 1991. The household, economic differentiation and agricultural production in Shixini, Transkei, in *Development Southern Africa* 8 (1).

Higgott, RA. 1983. *Political development theory*. London: Croom Helm Ltd.

Hill, KQ (ed). 1979. *Towards a new strategy for development*. New York: Pergamon.

Hollist, WL & Tullis, FL (eds). 1987. *Pursuing food security. Strategies and obstacles in Africa, Asia, Latin America, and the Middle East*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Horrell, M. 1982. *Race relations as regulated by law in South Africa: 1948-1979*. Johannesburg: South Africa Institute of Race Relations.

Huddleston, B. 1986. Training needs of mid-level food policy managers in sub-Sahara Africa, in Mann, CK & Huddleston, B (eds). *Food policy: frameworks for analysis and action*. Bloomington: Indiana University Press.

(The) Hunger Project. 1985. *Ending hunger: An idea whose time has come*. New York: Praeger Publishers.

Hussain, MN. 1991. Food security and adjustment programmes: the conflict, in Maxwell, S (ed). *To cure all hunger. Food policy and food security in Sudan*. London: Intermediate Technology Publications.

Hyden, G & Reutlinger, S. 1992. Foreign aid in a period of democratization: the case of politically autonomous food funds, in *World Development* 20 (9).

IILS (International Institute for Labour Studies). 1984. *Food self-sufficiency, technological autonomy and social progress in Africa. Research guide*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Islam, N & Henault, GM. 1979. From GNP to basic needs: a critical review of development and development administration, in *International Review of Administrative Science* XLV (3).

Jawetz, P. 1989. Potential for desert management, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Jazairy, I. 1991. Foreword, in Alamgir, M & Arora, P. *Providing food security for all*. New York: New York University Press.

Johnson, DG & Schuh, GE (eds). 1983. *The role of markets in the world food economy*. Boulder: Westview Press.

Joubert, JSG. 1993. Voedselsekerheid versus selfvoorsienendheid, in *Poultry Bulletin*.

Kaunda, KD. 1989. Beyond famine: an African vision, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Keen, D. 1994. *The benefits of famine: a political economy of famine and relief in southwestern Sudan, 1983-1989*. Princeton: Princeton University Press.

Keeton, G. 1984. The basic needs approach: a missing ingredient in development theory?, in *Development in Southern Africa*, 1 (3 & 4).

Kelly, M. 1992. Anthropometry as an indicator of access to food in populations prone to famine, in *Food Policy* 17 (6).

Kendall, HW & Pimentel, D. 1994. Constraints on the expansion of the global food supply, in *Ambio* 23 (3).

Kennedy, E & Haddad, L. 1992. Food security and nutrition, 1971-91. Lessons learned and future priorities, in *Food Policy* 17 (1).

Kennes, W. 1987. Statistical needs and problems in relation to food strategies and food aid, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Kent, G. 1984. *The political economy of hunger. The silent holocaust*. New York: Praeger Publishers.

King, A. 1989. The African problematique: global dimensions and regional prospects, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Kirsten, JF; Van Rooyen, CJ & Ngqangweni, S. 1998. Progress with different land reform options in South Africa, in AIPA. *The agricultural democratisation of South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Kirsten, J & Van Zyl, J. 1996. The contemporary agricultural policy environment: undoing the

legacy of the past, in Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). *Agricultural land reform in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.

Kirsten, JF & Van Zyl, J. 1998. Access to productive resources and issues of sustainability, *in* AIPA. *The agricultural democratisation of South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Kirsten, J; Van Zyl, J & Vink, N. 1998. Introduction, in AIPA. *The agricultural democratisation of South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Koch, BH (ed). 1997. *Extension strategies for agricultural and rural development in Africa.* Pretoria: University of Pretoria, South African Society for Agricultural Extension.

Korten, DC. 1980. Community organisation and rural development. A learning process approach, in *Public Administration Review* 40 (5).

Korten, DC & Klauss, R (eds). 1984. *People-centered development. Contributions toward theory and planning frameworks*. West Hardford: Kumarian Press.

Kotze, CD & Hugo, D. 1997. Urban conservancies in townships, in Koch, BH (ed). *Extension strategies for agricultural and rural development in Africa*. Pretoria: University of Pretoria, South African Society for Agricultural Extension.

Kraft, NJ. 1997. Public or private extension: who pays and who provides?, in Koch, BH (ed). *Extension strategies for agricultural and rural development in Africa*. Pretoria: University of Pretoria, South African Society for Agricultural Extension.

Kutzner, PL. 1991. *World hunger. A reference handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc.

Kuzwayo, P. 1994. Household food security, in *Welsynsfokus/Welfare Focus* 29.

Lambert, JDH. 1989. Traditional agriculture: its role in sustainable food production and resource management in Africa, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

LAPC (Land and Agricultural Policy Centre). 1994. *Food security and staple foods.* Johannesburg: LAPC.

LAPC (Land and Agricultural Policy Centre). 1995. *Agricultural development corporations in South Africa*. Johannesburg: LAPC.

Leipziger, DM (ed). 1981. *Basic needs and development*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Lele, U & Adu-Nyako, K. 1992. Approaches to uprooting poverty in Africa, in *Food Policy* 17 (2).

Lele, U & Candler, W. 1981. Food security: some East African considerations, in Valdés, A (ed). *Food security for developing countries*. Boulder: Westview Press.

Lele, U & Stone, SW. 1989. *Population pressure, the environment and agricultural intensification. Variations on the Boserup hypothesis*. Washington, DC: World Bank.

Lemma, A. 1989a. Science and technology for Africa: an applied approach, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Lemma, A. 1989b. Survival and development, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Lemma, A & King, A. 1989. Challenges and prospects of science and technology for Africa, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Lemma, A & Malaska, P (eds). 1989. *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Lewis, JvD. 1996. Changing course, in *Food for development*. Brussels: European Commission.

Ligthelm, AA & Wilsenach, A. 1993. Development, poverty and the environment with particular reference to the eastern Transvaal region, in *Development Southern Africa* 10 (1).

Lipton, M. 1977. *Why poor people stay poor: urban bias in world development*. Cambridge: Harvard University Press.

Lofchie, MF. 1987. The external determinants of Africa's agrarian crisis, in Hollist, WL & Tullis, FL (eds). *Pursuing food security. Strategies and obstacles in Africa, Asia, Latin America, and the Middle East*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Louw, H & Van Zyl, J. 1991. 'n Perspektief op voedselselfvoorsienendheid as 'n determinant van voedselsekerheid, in *Agrekon* 30 (3).

Lyne, MC. 1996. Transforming developing agriculture: establishing a basis for growth, in *Agrekon* 35 (4).

Mackintosh, M. 1990. Abstract markets and real needs, in Bernstein, H; Crow, B; Mackintosh, M & Martin, C (eds). *The food question: profits versus people?* London: Earthscan Publications Ltd.

Mainardi, S. 1998. An econometric analysis of factors affecting tropical and subtropical deforestation, in *Agrekon* 37 (1).

Malaska, P. 1989. A conceptual framework for the self-reliant transformation of Africa, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London:

Tycooly Publishing.

Malaska, P & Psychas, P. 1989. Famine as human folly: urban bias and rural neglect in Sub-Saharan Africa, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome*. London: Tycooly Publishing.

Maloa, MJB & Nkosi, SA. 1993. Agricultural development through contract agents - appropriate for smallholders?, in *Development Southern Africa* 10 (4).

Mann, CK & Huddleston, B (eds). 1986. *Food policy: Frameworks for analysis and action*. Bloomington: Indiana University Press.

Marais, JL & Bosman, M. 1995. Die bydrae van die RGN tot die ontwikkelende landbou, in *In Focus* 2 (12).

Marien, M. 1994. Visions of sustainability, in *Futures* 26 (2).

Martin, AE. 1992. People-centered development, democracy and the environment. Towards a sustainable development alternative through the transformation of agriculture, in Smith, K & Yamamori, T (eds). *Growing our future: food security and the environment.* West Hartford: Kumarian Press.

Mavhandu, BF; Van Rooyen, CJ & Van Schalkwyk, HD. 1998. An analysis of the informal food marketing system in Kagiso and Orange Farm, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Maxwell, S. 1991a. The disincentive effect of food aid: a pragmatic approach, in Clay, E & Stokke, O (eds). *Food aid reconsidered: assessing the impact on Third World countries*. London: Frank Cass & Co Ltd.

Maxwell, S (ed). 1991b. *To cure all hunger. Food policy and food security in Sudan*. London: Intermediate Technology Publications.

McCullum, H. 1998. The crippling cost of debt: why the poor are paying, in *Southern African News Features.*

Mekuria, M & Moletsane, NP. 1996. Initial findings of rural household food security in selected districts of the Northern Province, in *Agrekon* 35 (4).

Mellor, JW & Johnston, BF. 1987. The world food equation: interrelations among development, employment, and food consumption, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Meyer, N; Fényes, T & Louw, D. 1998. The impact of market reform and land reform on regional trade and food security in the South African grain market, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Mokate, R. 1992. Policy initiatives and strategies for a structural transformation, in Seidman, A; Mwanza, K; Simelane, N & Weiner, D (eds). *Transforming Southern African agriculture*. Trenton: Africa World Press, Inc.

Molotsi, P. 1996. Women, environment and development, in *Conserva* 11 (3).

Mooney, R. 1997. The parts of life. Agricultural biodiversity, indigenous knowledge, and the role of the third system, in *Development Dialogue*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.

Mouton, J. 1996. *Understanding social research*. Pretoria: JL van Schaik Publishers.

Mouton, HC & Marais, J. 1985. *Metodologie van die geesteswetenskappe:basiese begrippe*. Pretoria: Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing.

Munnik, V & Moloi, D. 1997. Women on the cutting edge of hunger, in *The Rural People's Policy Digest* 1 (1).

Nachmias, D & Nachmias, C. 1976. *Research methods in the social sciences*. London: Edward Arnold Publishers Ltd.

Ness, GD. 1997. *Population and strategies for national sustainable development. A guide to assist national policy makers in linking population and environment in strategies for sustainable development*. London: Earthscan Publications Ltd.

Ngwenya, SA; Battese, GM & Fleming, EM. 1997. The relationship between farm size and the technical inefficiency of production of wheat farmers in the eastern Free State, province of South Africa, in *Agrekon* 36 (3).

Nkomo, S. 1992. Southern African agriculture in crisis: the structure of the labor reserve economy, in Seidman, A; Mwanza, K; Simelane, N & Weiner, D (eds). *Transforming Southern African agriculture*. Trenton: Africa World Press, Inc.

Obasanjo, O & d'Orville, H (eds). 1992. *The challenges of agricultural production and food security in Africa*. New York: Taylor & Francis.

Odendal, FF; Schoonees, PC; Swanepoel, CJ; Du Toit, SJ & Booysen, CM. 1981. *HAT. Verklarende handwoordeboek van die Afrikaanse taal*. Johannesburg: Perskor Uitgewery.

Oyejide, TA. 1993. Effects of trade and macroeconomic policies on African agriculture, in Bautista, RM & Valdés, A (eds). *The bias against agriculture. Trade and macroeconomic policies in developing countries*. San Francisco: ICS Press.

Paddock, W & Paddock, P. 1976. *Time of famines. America and the world food crisis*. Boston: Little, Brown & Company Ltd.

Palma, G. 1978. Dependency: a formal theory of underdevelopment, in *World Development* 6.

Pinstrup-Andersen, P. 1987. Food prices and the poor in developing countries, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Pinstrup-Andersen, P. 1989. Food subsidies in developing countries, in *Food and Nutrition* 11 (2).

Pinstrup-Andersen, P. 1993. Future perspectives on food supply in developing countries, in *Outlook on Agriculture* 22 (4).

Pinstrup-Andersen, P & Hazell, BR. 1987. The impact of the green revolution and prospects for the future, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Psychas, P & Malaska, P. 1989. An analysis of the problematique of African famine, in Lemma, A & Malaska, P (eds). *Africa beyond famine. A report to the Club of Rome.* London: Tycooly Publishing.

Quaye, EC. 1994. Towards sustainable agriculture in African drylands and integrated agro-ecosystems, in Salih, MAM (ed). *Inducing food insecurity. Perspectives on food policies in Eastern and Southern Africa.* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Raikes, P. 1993. *Food aid, food security and experience.* Johannesburg: Consultative Forum on Drought and Rural Development (CFDRD).

RDP (Reconstruction and Development Programme). 1995. *Key indicators of poverty in South Africa.* Pretoria: South African Communication Service.

Reca, LG. 1983. Price policies in developing countries, in Johnson, DG & Schuh, GE (eds). *The role of markets in the world food economy.* Boulder: Westview Press.

Reid, D.1995. *Sustainable development. An introductory guide.* London: Earthscan Publications Ltd.

Reutlinger, S. 1987. Food security and poverty in developing countries, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Richards, P. 1986. *Coping with hunger. Hazard and experiment in an African rice-farming system.* London: Allen & Unwin Publishers.

Rola-Rubzen, MF. 1999. Rethinking development: refocusing strategies on agriculture, in *Development Bulletin* (49).

Rondinelli, DA. 1986a. Metropolitan growth and secondary cities development policy, in *Habitat International* 10 (1 & 2).

Rondinelli, DA. 1986b. The urban transition and agricultural development: implications for international assistance policy, in *Development and Change* 17 (2).

Rondinelli, DA. 1988a. Extending urban services in developing countries: policy options and organisational choices, in *Public Administration and Development* 6 (1).

Rondinelli, DA. 1988b. Increasing the access of the poor to urban services: problems, policy alternatives and organisational choices, in Rondinelli, DA & Cheema, GS (eds). *Urban Services in developing countries: public and private roles in urban development.* New York: Macmillan Press.

Rondinelli, DA & Cheema, GS (eds). 1988. *Urban services in developing countries: public and private roles in urban development.* New York: Macmillan Press.

Rondinelli, DA & Ruddle, K. 1978. *Urbanization and rural development: a spatial policy for equitable growth.* New York: Praeger Publishers.

Rotberg, R & Rabb, T (eds). 1985. *Hunger and history: the impact of changing food production and consumption patterns on society.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rukuni, M & Eicher, CK (eds). 1987. *Food security for Southern Africa.* Harare: University of Zimbabwe, Department of Agricultural Economics and Extension.

Sachs, I. 1994. Sustainable development: from normative concept to action, in *African Environment* IX (33,34,35 & 36).

Sadie, Y & Loots, E. 1998. RDP projects in South Africa - a gender perspective analysis, in Solomon, H & Schoeman, M (eds). *Security, Development and Gender in Africa.* ISS Monograph Series (27). Halfway House: Institute for Security Studies.

Salih, MAM (ed). 1994a. *Inducing food insecurity. Perspectives on food policies in Eastern and Southern Africa.* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Salih, SA. 1994b. Food security in Eastern and Southern Africa, in Salih, MAM (ed). *Inducing food insecurity. Perspectives on food policies in Eastern and Southern Africa.* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Saran, R & Konandreas, P. 1991. An additional resource? A global perspective on food aid flows in relation to development assistance, in Clay, E & Stokke, O (eds). *Food aid reconsidered: assessing the impact on Third World countries.* London: Frank Cass & Co Ltd.

SARIPS (Southern African Regional Institute for Policy Studies). 1998. *SADC regional human development report 1998. Governance and human development in Southern Africa.* Harare: SARIPS.

Schurink, E. 1986. The methodology of unstructured interviewing, in Ferreira, M; Mouton, J; Puth, G; Schurink, E & Schurink, W. *Introduction to qualitative research: module 3.* Guide for

students attending winter school in methodology. Pretoria: Human Sciences Research Council.

Schuyler, GW. 1980. *Hunger in a land of plenty*. Cambridge: Schenkman Publishing Company, Inc.

Seidman, A; Mwanza, K; Simelane, N & Weiner, D (eds). 1992. *Transforming Southern African agriculture*. Trenton: Africa World Press, Inc.

Seitz, JL. 1988. *The politics of development. An introduction to global issues*. New York: Basil Blackwell.

Selltiz, C; Deutsch, MJM & Cook, SW. 1963. *Research methods in social relations*. London: Methuen Publications.

Sen, A. 1981. *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. New York: Oxford University Press.

Sen, A. 1982. The food problem: theory and policy, in *Third World Quarterly* 4 (3).

Shuttleworth, G. 1991. Grain marketing interventions by the state: what to do and why to do it, in Maxwell, S (ed). *To cure all hunger. Food policy and food security in Sudan*. London: Intermediate Technology Publications.

Singh, I; Squire, L & Kirchner, J. 1985. *Agricultural pricing and marketing policies in an African context*. Washington, DC: World Bank.

Singleton, RA; Straits, BC & Straits, MM. 1993 (second edition). *Approaches to social research*. New York: Oxford University Press.

Smillie, I. 1991. *Mastering the machine. Poverty, aid and technology*. Boulder: Westview Press.

Smith, T & Wangari, EO (eds). 1997. *Desertification control and natural resource management: case studies from SADC countries*. Dakar: UNESCO.

Smith, K & Yamamori, T (eds). 1992. *Growing our future: food security and the environment*. West Hartford: Kumarian Press, Inc.

Solomon, H & Schoeman, M (eds). 1998. *Security, Development and Gender in Africa*. ISS Monograph Series (27). Halfway House: Institute for Security Studies.

South Africa. 1984. *White Paper on Agriculture 1984*. Pretoria: Department of Agriculture.

South Africa. 1992. *Report of the Committee of Inquiry into the Marketing Act*. Pretoria: Department of Agriculture.

South Africa. 1994. *White Paper on Agriculture 1994*. Pretoria: Department of Agriculture.

South Africa. 1995a. *Preliminary findings of the broadening access to agricultural thrust (BATAT)*. Pretoria: Department of Agriculture.

South Africa. 1995b. *White Paper on Agriculture 1995*. Pretoria: Department of Agriculture.

South Africa. 1997. *Government Gazette 382 (17910). White Paper for the Transformation of the Health System in South Africa*. Pretoria: Department of Health.

South Africa. 1998a. *Government Gazette 397 (19031). Draft National Environmental Management Bill*. Pretoria: Government Printer.

South Africa. 1998b. *Summary Report - Poverty and Inequality*. http://www.welfare.gov.za/reports/1998/pirsu.

Spio, K. 1997. The low input farming sector in sub-Saharan Africa: lessons and experiences, in *Agrekon* 36 (3).

Staatz, JM; D'Agostino, VC & Sundberg, S. 1990. Measuring food security in Africa: conceptual, empirical, and policy issues, in *American Journal of Agricultural Economics* 72 (5).

Stewart, F. 1985. *Planning to meet basic needs*. London: The Macmillan company.

Stewart, P. 1997. *Only study guide for OAD201-V. Theories.* Pretoria: University of South Africa, Department of Development Administration.

Steyn, GJ & Myburgh, JA. 1994. Agricultural education in South Africa - a community-based approach as a future strategy, in *South African Journal of Agricultural Extension* 23.

Streeten, P. 1979. Development ideas in historical perspective, in Hill, KQ (ed). *Towards a new strategy for development*. New York: Pergamon.

Streeten, P. 1981. *Development perspectives*. London: Macmillan Press.

Streeten, P. 1987. Transitional measures and political support for food price policy reform, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Suliman, M (ed). 1990. *Greenhouse effect and its impact on Africa*. London: Institute for African Alternatives.

Swaminathan, MS, 1992. Agricultural production in Africa, in Obasanjo, O & d'Orville, H (eds). *The challenges of agricultural production and food security in Africa*. New York: Taylor & Francis.

Tandon, R. 1982. The interlinkages between primary health care and adult education, in *Convergence* XV (2).

Tansey, G & Worsley, T. 1995. *The food system. A guide*. London: Earthscan Publications Ltd.

Tarrant, JR. 1980. *Food policies*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

Tarrant, JR. 1990. Food policy conflicts in food-deficit developing countries, in *Progress in Human Geography* 14 (4).

Thompson, CB. 1991. *Harvests under fire. Regional co-operation for food security in Southern Africa*. London: Zed Books Ltd.

Timberlake, L. 1985. *Africa in crisis*. London: Earthscan.

Timmer, CP. 1986. A framework for food policy analysis, in Mann, CK & Huddleston, B (eds). *Food policy. Frameworks for analysis and action*. Bloomington: Indiana University Press.

Timmer, CP. 1987. Price policy and the political economy of markets, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Timmer, CP; Falcon, WP & Pearson, SR. 1985. *Food policy analysis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Todaro, MP. 1977. *Economics for a developing world*. London: Longman Group Ltd.

Todaro, MP. 1990 (third edition). *Economic development in the Third World*. New York: Longman Group Ltd.

Todaro, MP. 1994 (fifth edition). *Economic development*. New York: Longman Group Ltd.

Tuinenburg, K. 1987. Experience with food strategies in four African countries, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

UNDP (United Nations Development Programme). 1997. *Human development report 1997*. New York: Oxford University Press.

UNDP. 1999. *Human development report 1999*. New York: Oxford University Press.

Valdés, A (ed). 1981. *Food security for developing countries*. Boulder: Westview Press.

Van der Waal, K. 1999. *Participation and exclusion in development: South African rhetoric and practice*. Pretoria: University of South Africa, Department of Development Administration, departmental seminar.

Van Rooyen, J. 1996a. Food security a vital issue, in *Farmer's Weekly* (86035).

Van Rooyen, J. 1996b. SA needs a department of food and agriculture, in *Farmer's Weekly*

(86036).

Van Rooyen, CJ. 1998. Agricultural policy issues and reform for growth with equity in South Africa, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa.* Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Van Rooyen, CJ; Barnard, R & Van Zyl, J. 1998. Agricultural education and training in South Africa, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa.* Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Van Rooyen, CJ & Bembridge, TJ. 1998. Challenges for the restructuring of small farmer support services, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa.* Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Van Rooyen, CJ; Ngqangweni, S & Frost, D. 1996. Some considerations for a South African food policy, in *Agrekon* 35 (4).

Van Rooyen, J & Njobe-Mbuli, B. 1996. Access to land: selecting the beneficiaries, in Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). *Agricultural land reform in South Africa.* Cape Town: Oxford University Press.

Van Rooyen, CJ & Van Zyl, J. 1998. Agricultural land reform in South Africa: realities, options and strategies, in AIPA. *Agricultural policy reform in South Africa.* Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Van Schalkwyk, HD & Groenewald, JA. 1993. An estimate of aggregate supply response in South African agriculture, in *Development Southern Africa* 10 (4).

Van Zyl, J. 1992a. Food security in South Africa: living below the breadline, in *Farmer's Weekly* (82042).

Van Zyl, J. 1992b. Food security in South Africa: why agriculture has the potential to supply the needs of a growing population, in *Farmer's Weekly* (82041).

Van Zyl, J. 1994. Farm size efficiency, food security and market assisted rural land reform in South Africa, in *Agrekon* 33 (4).

Van Zyl, J; Barnard, R & Botha, CAJ. 1996. A South African perspective on paradigm change in tertiary agricultural education and training, in *South African Journal of Agricultural Extension* 25.

Van Zyl, J & Coetzee, GK. 1990. Food security and structural adjustment: empirical evidence on the food price dilemma in Southern Africa, in *Development Southern Africa* 7 (1).

Van Zyl, J & Kirsten, J. 1992. Food security in South Africa, in *Agrekon* 31 (4).

Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). 1996. *Agricultural land reform in South Africa.*

Cape Town: Oxford University Press.

Van Zyl, J; McKenzie, C & Kirsten, J. 1996. Natural resource management issues in rural South Africa, in Van Zyl, J; Kirsten, J & Binswanger, HP (eds). *Agricultural land reform in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.

Vink, N; Kirsten, JF & Van Zyl, J. 1998. Favouritism in agricultural policy and support services, in AIPA. *The agricultural democratisation of South Africa*. Cape Town: Francolin Publishers (Pty) Ltd.

Von Bach, HJS. 1996. Conference review: food security and innovations in Africa: international call for a "Mandela Plan", in *Agrekon* 35 (2).

Von Braun, J & Kennedy, E. 1987. Cash crops versus subsistence crops: income and nutritional effects in developing countries, in Gittinger, JP; Leslie, J & Hoisington, C (eds). *Food policy. Integrating supply, distribution, and consumption*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Wangari, EO. 1997. Desertification and environmental degradation. Background to the problem within Africa, in Smith, T & Wangari, EO (eds). *Desertification control and natural resource management: case studies from SADC countries*. Dakar: UNESCO.

Warnock, JW. 1987. *The politics of hunger. The global food system*. New York: Methuen Publications.

Watkins, K. 1991. Agriculture and food security in the GATT Uruguay Round, in *Review of African Political Economy* (50).

Watts, M. 1991. Heart of darkness: reflections on famine and starvation in Africa, in Downs, RE; Kerner, DO & Reyna, SP (eds). *The political economy of African famine*. Pennsylvania: Gordon and Breach Science Publishers.

WCED (World Commission for Environment and Development). 1987. *Food 2000: global policies for sustainable agriculture*. London: Zed Books Ltd.

Willemse, J. 1996. Goedkoop voedselinvoer kan nekslag kry, in *Landbouweekblad* 78 (957).

Willemse, J; Van Rensburg, G; Takavarasha, T & Van Zyl, J. 1993. *Agricultural marketing: Maize*. Johannesburg: Land and Agricultural Policy Centre (LAPC).

Wilson,F & Ramphele, M. 1989. *Uprooting poverty in South Africa*. New York: Hunger Project Global Office.

World Bank. 1986. *Poverty and hunger. Issues and options for food security in developing countries*. Washington, DC: World Bank.

World Bank.1993. *Poverty reduction handbook*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 1994. *Reducing poverty in South Africa: options for equitable and sustainable growth.* Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2000. *The world development report 2000.* Washington, DC: World Bank

Woube, M. 1987. *The geography of hunger. Some aspects of the causes and impacts of hunger.* Uppsala: University of Uppsala, Department of Social and Economic Geography.

Yannakou, A. 1994. The challenge of food security, in *Food Review* 21 (5).

Yeşilada, BA. 1987. The impact of dependency on agriculture and food crises in the Third World, in Yeşilada, BA; Brockett, CD & Drury, B (eds). *Agrarian reform in reverse. The food crisis in the Third World.* Boulder: Westview Press.

Yeşilada, BA; Brockett, CD & Drury, B (eds). 1987. *Agrarian reform in reverse. The food crisis in the Third World.* Boulder: Westview Press.

Zipperer, S. 1987. *Food security. Agricultural policy and hunger.* Harare: ZIMFEP.

BRONNE GERAADPLEEG

Adams, WM. 1992. *Wasting the rain. Rivers, people and planning in Africa.* London: Earthscan Publications Ltd.

Adelman, I & Berck, P. 1990. Food security policy in a stochastic world, in *Journal of Development Economics* 34 (1-2).

Ames, GCW & Mukendi, Y. 1990. Subsidized imports, currency devaluation and agricultural decline. Impact on food supply and demand balance in Zaire, in *Food Policy* 15 (3).

Anaman, KA; Walo, T & Gitai, JJ. 1993. A simulation approach for the economic appraisal of the smallholder market access and food supply project. Revised phase 1 (1992-1995) in Papua New Guinea, in *Agricultural Systems* 42 (4).

Asefa, S. 1991. Enhancing food access in Africa: the Botswana experience, in *Studies in Comparative International Development* 26 (3).

Atkinson, SJ. 1992. Urban-rural comparisons of nutrition status in the Third World, in *Food and Nutrition Bulletin* 14 (4).

Atwood, DA. 1991. Aggregate food supply and famine early warning, in *Food Policy* 16 (3).

Babu, SC. 1994. Agricultural policies and food security in Eastern Africa, in *Food Policy* 19 (6).

Badenhorst, A. 1997. Food insecurity - pressures on South Africa's living marine resources, in *African Security Review* 6 (1).

Barrett, H. 1995. Women in Africa. The neglected dimension in development, in *Geography* 80 (3).

Bayliss-Smith, T. 1991. Food security and agricultural sustainability in the New Guinea Highlands: vulnerable people, vulnerable places, in *IDS Bulletin* 22 (3).

Bembridge, TJ. 1997a. Agricultural publications in small-scale farmer extension, in *South African Journal of Agricultural Extension* 26.

Bembridge, TJ. 1997b. Small-scale farmer irrigation in South Africa: implications for extension, in *South African Journal of Agricultural Extension* 26.

Berg, A. 1987. *Malnutrition. What can be done?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Bernard, HW. 1993. *Global warning. Unchecked signs to watch for.* Bloomington: Indiana University Press.

Blaxter, K & Robertson, N. 1995. *From dearth to plenty: the modern revolution in food production.* Cambridge: Cambridge University Press.

Blignaut, CS. 1989. Food and nutrition options and related strategies for South Africa, in *Agrekon* 28 (3).

Botha, CAJ. 1996. Participation and agricultural extension: conceptual analysis and policy implications, in *South African Journal of Agricultural Extension* 25.

Buchanan-Smith, M; Davies, S & Petty, C. 1994. Food security: let them eat information, in *IDS Bulletin* 25 (2).

Christensen. G. 1993. The search for good policy, in *Food Policy* 18 (5).

Clayton, E & Pétry, F (eds). 1981. *Monitoring systems for agricultural and rural development projects.* Rome: Food and Agriculture Organization.

Cliffe, L. 1988. Zimbabwe's agricultural 'success' and food security in Southern Africa, in *Review of African Political Economy* (43).

Cliffe, L; Bush, R; Pankhurst, D & Littlejohn, G. 1988. *Southern Africa after the drought. A breakdown of social reproduction.* Leeds: University of Leeds, Department of Politics, Southern Africa Research Project.

Cochrane, WW. 1969. *The world food problem. A guardedly optimistic view.* New York: Thomas Y Crowell Company, Inc.

Davies, DH. 1990. Zimbabwe's experience in rural development, in *Development Southern Africa* 7.

Davies, S & Leach, M. 1991. Globalism versus villagism: food security and environment at national and international levels, in *IDS Bulletin* 22 (3).

De Villiers, R. 1995. The developing agriculture research programme, in *Roodeplaat Bulletin* (45).

Duncan, A. 1987. Food and agricultural statistics in Tanzania, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eele, G. 1987. Data sources for timely warning in nutritional surveillance, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eele, G. 1994. Indicators for food security and nutrition monitoring, in *Food Policy* 19 (3).

Eele, G & Funk, P. 1987. An introduction to the food accounting matrix: a statistical framework for food commodity flow data, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eicher, CK & Staatz, JM. 1985. *Food security policy in sub-Saharan Africa*. Spain: Malaga. Paper delivered at the 19th conference of the International Association of Agricultural Economists (IAAE).

El-Ghonemy, MR. 1993. Food security and rural development in North Africa, in *Middle-Eastern Studies* 29 (3).

Fair, TJD. 1990. Rural development policy in East and Southern Africa as a counter to rural-urban migration, in *Development Southern Africa* 7.

Fair, D. 1994. Food aid for sub-Saharan Africa, in *Africa Insight* 24 (2).

FAO (Food and Agriculture Organisation). 1999. *Food balance sheets and food consumption surveys. A comparison of methodologies and results.* http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economics/ess/consweb.htm.

FAO. 1996. *World Food Summit. Ministerial meeting on world food security.* http://www.fao.org/wfs/resource/english/quebrepe.htm.

Fenton, TP & Heffron, MJ (eds). 1987. *Food, hunger, agribusiness. A directory of resources.* New York: Orbis Books.

Ford, JRD. 1992. Guyana's food performance in a Caribbean context. Lessons for food security policy, in *Food Policy* 17 (5).

Ghosh, PK (ed). 1984. *Health, food, and nutrition in Third World development.* Westport: Greenwood Press.

Greeley, M. 1991. Environmental and food security objectives in rural project design, in *IDS*

Bulletin 22 (3).

Green, RH. 1992. Viewpoint. Southern Africa: that the people may be fed, in *Food Policy* 17 (6).

Guyer, JI (ed). 1987. *Feeding African cities. Studies in regional social history*. London: Manchester University Press.

Haddad, L. 1993. The impact of women's employment status on household food security at different income levels in Ghana, in *Food and Nutrition Bulletin* 14 (4).

Haddad, l. 1994. Strengthening food policy through intrahousehold analysis, in *Food Policy* 19 (4).

Hadwiger, DF. 1992. Who creates food abundance? Agricultural policy decision structures and productivity in developing countries, in *Food Policy* 17 (5).

Hassan, RM & Babu, SC. 1991. Measurement and determinants of rural poverty. Household consumption patterns and food poverty in rural Sudan, in *Food Policy* 16 (6).

Hay, RW & Rukini, M. 1988. SADCC food security strategies: evolution and role, in *World Development* 16 (9).

Hindle, RE. 1990. The World Bank approach to food security analysis, in *IDS Bulletin* 21 (3).

Hubbard, M; Merlo, N; Maxwell, S & Caputo, E. 1992. Regional food security strategies. The case of IGADD in the horn of Africa, in *Food Policy* 17 (1).

Huddleston, B. 1990. FAO's overall approach and methodology for formulating national food security programmes in developing countries, in *IDS Bulletin* 21 (3).

Huss-Ashmore, R & Katz, SH (eds). 1990. *African food systems in crisis. Part Two: contending with change*. New York: Gordon and Breach Science Publishers.

IFAD (International Fund for Agricultural Development). 1995. Conference on hunger and poverty. A popular coalition for action, in *Conference Bulletin* (1).

Islam, N. 1992. Poverty in South Asia. Approaches to its alleviation, in *Food Policy* 17 (2).

Jayne, TS; Takavarasha, T & Van Zyl, J. 1994. Interactions between food market reform and regional trade in Zimbabwe and South Africa: implications for food security, in *Agrekon* 33 (4).

Kachondham, Y. 1991. Food security issues associated with development in Thailand, in *Food and Nutrition Bulletin* 13 (1).

Kennedy, E & Peters, P. 1992. Household food security and child nutrition: the interaction of income and gender of household head, in *World Development* 20 (8).

Kent, G. 1994. The roles of international organisations in advancing nutrition rights, in *Food Policy* 19 (4).

Khadka, N. 1990. Regional cooperation for food security in South Asia, in *Food Policy* 15 (6).

Khadka, N. 1991. Regional food security through regional food reserve in South Asia: the prospect, in *Journal of International Agriculture* 30 (3).

Khan, MM & Riely, F. 1995. A note on choice of indicators for food security and nutrition monitoring, in *Food Policy* 20 (1).

Khatri, Y; Schimmelpfennig, D; Thirtle, C & Van zyl, J. 1996. Refining returns to research and development in South African commercial agriculture, in *Agrekon* 35 (4).

Kraljic, MA (ed). 1992. *The greenhouse effect.* New York: The HW Wilson Company.

Lawrence, P (ed). 1986. *World recession and the food crisis in Africa.* London: James Currey Ltd.

Lele, U. 1989. *Agricultural growth, domestic policies, the external environment, and assistance to Africa. Lessons of a quarter century.* Washington, DC: World Bank.

Levinson, FJ. 1991. *Addressing malnutrition in Africa. Low-cost program possibilities for government agencies and donors.* Washington, DC: The World Bank.

Lobao, L & Thomas, P. 1992. Political beliefs in an era of economic decline: farmers' attitudes toward state economic intervention, trade, and food security, in *Rural Sociology* 57 (4).

Lockwood, M. 1991. Food security and environmental degradation in Northern Nigeria: demographic perspectives, in *IDS Bulletin* 22 (3).

Logan, BI. 1989. Government expenditures on imported inputs and the goals of food self-sufficiency and food security in the Southern African Development Co-ordination Conference, in *Journal of Agricultural Ethics* 2 (3).

Lyne, MC; Ortmann, GF & Vink, N. 1991. Food security in KwaZulu: results of a household-based programming model, in *Journal of Agricultural Economics* 42 (1).

Malambo, L. 1992. Food security and agricultural marketing in Zambia, in *Agrekon* 31 (4).

Mateus, A. 1983. *Targeting food subsidies for the needy. The use of cost-benefit analysis and institutional design.* Washington, DC: World Bank. World Bank Staff Working Papers, Number 617.

Maxwell, S. 1990. Food security in developing countries: issues and options for the 1990s, in *IDS Bulletin* 21 (3).

McCormick, J. 1989. *Acid earth: the global threat of acid pollution.* London: Earthscan Publications Ltd.

Mkandawire, R & Matlosa, K (eds). 1993. *Food policy and agriculture in Southern Africa.* Harare: SAPES Books.

Mudimu, G & Bernstein, RH (eds). 1989. *Household and national food security in Southern Africa.* Harare: University of Zimbabwe, Department of Agricultural Economics and Extension.

Norman, DR. 1984. Food security for Southern Africa, in *Africa Report* 29.

Norman, DW; Mollel, NM; Mangheni, MNK & Paradza, PC. 1994. The future of agricultural extension in South Africa: lessons from within and outside the African continent, in *South African Journal of Agricultural Extension* 23.

Olson, RK (ed). 1992. *Integrating sustainable agriculture, ecology and environmental policy.* New York: Food Products Press.

Parikh, JK (ed). 1988. *Sustainable development in agriculture.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Pearce, R. 1991. Urban food subsidies in the context of adjustment. The case of Zambia, in *Food Policy* 16 (6).

Pinckney, TC. 1993. Is market liberalization compatible with food security? Storage, trade and price policies for maize in Southern Africa, in *Food Policy* 18 (4).

Quance, L. 1987. Food and agricultural statistics in the context of a national information system, in *Eurostat News.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Quinn, V. 1987. Nutritional surveillance: a review of recent experiences in Eastern and Southern Africa, in *Eurostat News.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Rahmato, D. 1991. *Famine and survival strategies. A case study from Northeast Ethiopia.* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Ravallion, M. 1991. *On hunger and public action.* Washington, DC: World Bank. World Bank Staff Working Papers, Number 680.

Roche, C. 1991. An NGO perspective on food security and the environment: ACORD in the Sahel and horn of Africa, in *IDS Bulletin* 22 (3).

Rosenzweig, C & Parry, ML. 1994. Potential impact of climate change on world food supply, in *Nature* 367 (6459).

Sachs, I & Silk, D. 1990. *Food and energy: strategies for sustainable development.* Tokyo: The

United Nations University.

SADC (Southern Africa Development Community). 1998. *The SADC food security programme*. http://www.zimbabwe.net/sadc-fanr/intro.htm.

Sanderson, S. 1992. Mexican public sector food policy under agricultural trade liberalization, in *Policy Studies Journal* 20 (3).

Saran, R. 1994. Meeting the challenge of rural poverty and hunger, in *Food Policy* 19 (6).

Sarma, JS. 1987. Improvements in basic agricultural statistics in support of African food strategies and policies and the role of donor agencies, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Sarris, AH. 1991. European agriculture, international markets and LDC growth and food security, in *European Review of Agricultural Economics* 18 (3-4).

Scoones, I & Thompson, J (eds). 1994. *Beyond farmer first. Rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*. London: Intermediate Technology Publications Ltd.

Senanayake, P (ed). 1994. *The reproductive revolution. The role of contraception and education in population and development*. New York: The Parthenon Publishing Group.

Singer, H; Wood, J & Jennings, T. 1987. *Food aid: the challenge and the opportunity*. New York: Oxford University Press.

Sinha, R (ed). 1978. *The world food problem: consensus and conflict*. Oxford: Pergamon Press.

South Africa. 1992. *Report of the Committee for the development of a food and nutrition strategy for Southern Africa*. Pretoria: Department of Agriculture.

South Africa. 1993. *White Paper. Policy on a national environmental management system for South Africa*. Pretoria: Department of Environment Affairs.

South Africa. 1998. *South African national country profile report*. Pretoria: Department of Environmental Affairs and Tourism.

South Africa. 1999. *Declaration: war on poverty*. http://www.welfare.gov.za/programmes/povert.

Spio, K. 1996. Intercropping - the hidden revolution: a solution to land scarcity and household food security, in *Agrekon* 35 (4).

Spio, K & Groenewald, JA. 1997. Rural financial markets: an overview, in *Agrekon* 36 (2).

Spitze, RGF. 1992. A continuing evolution in U.S. agricultural and food policy - the 1990 Act, in *Agricultural Economics* 7 (2).

Swaminathan, MS. 1991. Sustainable agricultural systems and food security, in *Outlook on Agriculture* 20 (4).

Swearingen, WD. 1990. Algeria's food security crisis, in *Middle East Report* 20 (5).

Thimm, HU. 1993. Interdisciplinary evaluation of the role of infrastructure, in *Food Policy* 18 (5).

Thirtle, C & Van Zyl, J. 1994. Explaining total factor productivity growth and returns to research and extension in South African commercial agriculture, 1947-91, in *South African Journal of Agricultural Extension* 23.

Tims, W. 1987. Social accounting and food policy modelling, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Tollens, E. 1987. The cost of statistics in support of African food strategies and policies, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Toulmin, C. 1991. Natural resource management at the local level: will this bring food security to the Sahel?, in *IDS Bulletin* 22 (3).

USAID. 1998. *FEWS (Food Early Warning Systems): special report on current food insecurity in Southern Africa for 1998/99*. http://www.info.usaid.gov.fews/fb981222/fb98sr5.html.

Van Binsbergen, A. 1987. Data needs for planning, implementation and monitoring of African food strategies: checklist, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Van Rooyen, J. 1997. Challenges and roles for agriculture in the Southern African region, in *Agrekon* 36 (2).

Van Rooyen, CJ & Botha, CAJ. 1994. Agricultural extension and small farmer development in South Africa: problems and proposals, in *South African Journal of Agricultural Extension* 23.

Van Rooyen, CJ & Nene, S. 1996. What can we learn from previous small farmer development strategies in South Africa?, in *Agrekon* 35 (4).

Von Braun, J; Teklu, T & Webb, P. 1992. Labour-intensive public works for food security in Africa: past experience and future potential, in *International Labour Review* 131 (1).

Wandel, M. 1995. Men in the food chain: reasons for similarities and dissimilarities between Asian and African households, in *Food and Nutrition Bulletin* 16 (1).

Williams, K. 1987. Children and women in a development crisis, in *Eurostat News*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Wulfsohn, T. 1991. Challenging the conventional approaches to natural resource management/environmental planning in rural development: a regional political ecology analysis

of Maputaland, in *Development Southern Africa* 8 (4).