

Landanalys Filippinerna

Januari 2001

Bo Eriksson



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Asienavdelningen

Landanalys Filippinerna

Bo Eriksson
Januari 2000

Förord

Det svenska utvecklingsarbetet med Filippinerna har vägletts av en landstrategi för perioden 1999 – 2003. Asienkrisen innebar att utvecklingen i landet på vissa väsentliga sätt tog sig former som inte förutsågs i det analysarbete som föregick landstrategin. Den svenska regeringen gav därför Sida i uppdrag att utarbeta ett förslag till ny landstrategi under år 2000. En väsentlig del i arbetet är föreliggande landanalys där förre ambassadören Bo Ericsson presenterar några av de viktigaste frågorna för den kommande perioden. Författaren är ensam ansvarig för analys och slutsatser som inte behöver avspegla Sidas bedömning.

Januari 2001,

Jan Bjerninger
Avdelningschef
Asienavdelningen
Sida

Innehållsförteckning:

1. DE TRE HUSEN	1
Om det ekonomiska och politiska systemets rötter	
2. DEMOKRATI, PATRONAGE OCH EN ANARKI AV FAMILJER	5
Om det politiska systemet och den politiska kulturen	
3. FÖR EVIGT EN LOVANDE EKONOMI	11
Om ekonomi och ekonomisk politik	
4. THE BIG STINK	14
Om Filippinernas miljöproblem	
5. ÅTTA BARN OCH INGEN JORD	18
Om fattigdomen i Filippinerna	
6. THE BEST SHOW IN TOWN	21
Om den filippinska jordreformen	
7. VÄGEN GÅR FRAMÅT	24
Om Filippinerna och moderniteten	

Nyckeldata

Antal invånare	76,8 miljoner
Yta	300.000 kkm
Befolkningstillväxt	2,1%
Medellivslängd	68,6 år
Spädbarnsdödlighet	40,0%
Analfabetism, män	4,7%
Analfabetism, kvinnor	5,1%
Fattigdom	37%
BNP, US\$	75.3 Miljarder
BNP-tillväxt	2,9%
Inflation	8%
Sparande/BNP	20,1%
Investeringar/BNP	20,7%
Bistånd per capita, US\$	8,1
Skuldtjänst/Exportintäkter, US\$	5,2 Miljarder
Offentliga utgifter inom hälsa	2,6%
Offentliga utgifter inom utbildning	20,1%
Carbon dioxide emissions: per capit metric tons	0,9%
Andel kvinnor i parlamentet	17,0%
Andel kvinnor på ministerposter	9,5%
HDI-index (1998)	0,744
Världsranking i HDI	77
HPI (1998)	16,1%
GDI (1998)	0,739
Freedom House Index	
politiska rättigheter	2
medborgerliga rättigheter	3
frihetsstatus	Fria
Corruption Perception Index (Transparency International)	
världsranking	69
Index	2,8

Denna studie är avsedd att vara ett av flera underlag för Sidas och regeringens överväganden inför beslut om en ny landstrategi för utvecklingssamarbetet med Filippinerna från år 2001.

Moderniseringen pågår av det filippinska samhället. Men för att förstå de allvarliga utvecklingshindren inom governance-området, bör den utländske iakttagaren avstå från frestelsen att vifta bort den filippinska politiska kulturen som en tragi-komisk såpopera. Det ur utvecklingssynpunkt viktigaste som händer i Filippinerna, är den pågående kraftmätningen mellan de traditionella och de moderniserande krafterna inom governance-området. Och för att förstå varför moderniseringen inte går fortare, är det väsentligt att inse vilket tungt socialt och politiskt arv, som landets snabbt växande grupp av modernister och reformister har att övervinna.

1. DE TRE HUSEN

Om det ekonomiska och politiska systemets rötter

I varje filippinskt samhälle på landsbygden finns tre hus, som symboliserar de huvudkrafter som har format det filippinska samhället, och som tillsammans har skapat det politiska system och den politiska kultur som betingar landets utveckling.

Det första är det traditionella filippinska bostadshuset eller hyddan, byggt med en stomme av trä, med väggar av bambu och med ett tak av nipapalmens blad. Det är sällan vackert, men praktiskt, och har överlevt som folkarkitektur i hundratal år. Nipahyddan symboliserar det **malajiska** arvet, i vilket även ingår de lokala språken, matkulturen och – framför allt – den starka betoningen av familjen som den dominerande sociala och politiska enheten

Den andra byggnaden är den katolska kyrkan, ofta i **spansk** barock, och byggd av spanska missionärer och munkar. Nära fyrahundra år av spansk kolonialism gav filippinerna deras namn och deras religion, men också – som vi ska se i det följande – en mycket ojämlik social struktur, som än idag är ett av landets svåraste sociala problem.

Det tredje symboliska huset är lågt och fyrkantigt och döljer sin kraft bakom ett anspråkslöst yttre: skolhuset, vars byggnation inleddes av **amerikanerna** under nästan femtio år av amerikanskt styre från 1898 till självständigheten år 1946. President William McKinley föll på knä i Vita Huset i maj 1898 och konsulterade Vår Herre. Skulle USA kolonisera Filippinerna efter sin seger i det spansk-amerikanska kriget? Vår Herres råd till McKinley var entydigt: "utbilda filippinerna, upplyft dem och civilisera dem som medmänniskor för vilka Kristus också dog på korset". Nu skulle infödingarna lära sig riktig demokrati, noggrann hygien, protestantisk arbetsmoral samt konsten att bygga fyrkantiga skolhus.

Från båt till nipahyddan

En del filippinska historiker med nationalistiska böjelser har försökt att måla upp bilden av ett lyckligt och avancerat förkolonialt filippinskt samhälle,. De flesta historiker är idag dock eniga om att det som mötte spanjorerna på 1520-talet, var ett starkt fragmenterat, strängt stratifierat och i grunden mycket primitivt samhälle utan någon politisk centralmakt.

Den enda politiska organisationsformen var familjen, eller klanen, som tillsammans hade kommit till den filippinska arkipelagen med båt. Än idag används ett malajiskt ord för båt för att beteckna den minsta kommunala enheten i Filippinerna: *barangay*, och dess idag folkvalde ledare kallas *captain*.

Klanen styrdes av en *datu*, och samhället bestod av en krigande överklass av adelsmän, av fria män och av en klass av daglönare, som spanjorerna felaktigt uppfattade som slavar. Ända upp till Manila var det förkoloniala samhället ytligt islamiserat, men mera avancerade politiska enheter som muslimernas *rajah*, bestående av flera *barangays*, hade ännu inte nått *huvudön* Luzon. Inte heller hade filippinerna påverkats på ett avgörande sätt av de stora asiatiska fastlandskulturerna.

På det hela taget var det ett grymt och primitivt samhälle. Polygami var regel snarare än undantag, kvinnor var handelsvara och varken plog eller dragdjur användes i jordbruket, som var helt inriktat på självförsörjning. All jord som inte var bebyggd ägdes gemensamt, och brukades av en underklass av skuldsatta daglönare.

I den mån det fanns alls något skrivet på det filippinska bladet när spanjorerna anlände, så har det – som vi ska se i det följande – överlevt och förstärkts av den spanska kolonialismen: fragmenteringen, bristen på övergripande nationell identitet, familjecentreringen, avsaknaden av central politisk tradition och bristen på ett fungerande kulturellt immunförsvar.

I Guds tjänst – och Mammons

I hundratals år, ända fram till 1830-talet, var Filippinerna en sömnig och stagnerad spansk koloni. Det fanns aldrig mer än några tusental spanjorer i landet, och för Spanien var Filippinerna på det hela taget en dålig affär. Den spanska kulturen kompletterade snarare än ersatte den malajiska. För den politiska och ekonomiska utvecklingen var spanjorernas bidrag framför allt att de införde privat äganderätt av jorden, och därmed kodifierade och privatiserade den förkoloniala sociala och ekonomiska strukturen.

Spanjorerna skapade landets parasitära överklass, *ilustrados*. Ända fram till 1830-talet levde Manila på galjonshandeln mellan Manila och Acapulco. Inga filippinska varor fraktades över Stilla Havet. Manila var bara omlastningshamn för kinesiskt siden, porslin, kryddor och industrivaror, vilka skeppades till Mexiko i utbyte mot silver, präster och kolonialtjänstemän. Den filippinska landsbygden var helt ointressant och lämnades helt åt kyrkan och klosterordnarna.

Eftersom spanjorerna var få och koncentrerade till Manila, tvingades spanjorerna att skapa en egen handgången filippinsk överklass. Denna indirekta kolonisering byggde på *datun*, och hela den oligarkiska och familjefixerade sociala strukturen, och utnyttjade de sociala och etniska motsättningarna för att framgångsrikt söndra och härska.

Den filippinska överklassen debuterade som skatteindrivare. Spanjorerna såg mellan fingrarna när dessa *cabeza de barangay* stoppade först lite men sedan alltmera i egen ficka. Allt oftare kom *cabeza* att i realiteten hävda privat äganderätt till jorden. Ur denna grupp växte under århundradena fram den överklass som än idag styr Filippinerna.

År 1834 var kolonin i djup kris. Många spanjorer flydde, hungersnöd hotade och för att överleva tvingades de att öppna Manilas hamn för internationell handel med filippinska produkter: kopra, indigo, hampa, tobak. Kinesiska köpmän – som sedan 1580 hade haft ett eget Chinatown i Manila – köpte upp böndernas produktion och sålde vidare till brittiska och amerikanska handelshus, som anlöpte Manila med moderna ångfartyg. Än idag kontrollerar den kinesiska befolkningsgruppen på 1–2% av befolkningen över 40% av handeln.

För att producera exportgrödor krävdes jord, och det var nu som de stora jordbruken, haciendorna, tillkom. För *ilustrados* blev det lönsamt att arrendera ut sin jord, och kineserna skötte inte bara uppköpen utan också kreditväsendet. Sockret erövrade Filippinerna. Sockerexporten ökade mellan år 1879 och 1932 från 47 000 till 1,1 miljoner ton. Jorden blev en attraktiv handelsvara, och många småbrukare tvingades bort från sin jord.

En tjugig tid

Den amerikanska kolonialpolitiken efter 1898 var motsägelsefull och obeslutsam, men på det hela taget välvillig och förströdd. Amerikanerna skulle förvisso komma att demokratisera Filippinerna, men för att klara kolonialadministrationen förlitade man sig helt på den existerande överklassen och bidrog därmed till att ytterligare förstärka oligarkins ställning. Makten lades i händerna på dem som hade störst intresse av *status quo*.

Med hjälp av en massiv satsning på utbildning skapade amerikanerna en USA-utbildad och USA-orienterad elitgrupp av entreprenörer, byråkrater och teknokrater. Ett nationellt utbildningssystem inrättades. Amerikanernas bergfasta tro på sig själva och den egna livsstilens allmänna överlägsenhet gav utbildningspolitiken ett drag av moralisk mission, den vite mannens börda och plikt att dela med sig till de små bruna bröderna och skydda dem från de europeiska ulvarna. Stanley Karnow har, mycket träffande, kallat den amerikanska kolonialpolitiken för ett experiment i självkopiering. Med det engelska språket följde en annan kultur och en annan livsstil. Språket och utbildningen drev in ytterligare kilar mellan eliten och folket.

Ilustrados blev den nya tidens *business community*, men efternamnen var desamma. Den amerikanske generalguvernören Howard Taft konstaterade bittert att det i hela landet fanns högst 6–7 000 utbildade personer, men ”de flesta är ingenting annat än intrigerande politiker, utan tillstymmelse till moralisk stadga och ingenting utom personliga intressen att tillfredsställa”.

Det tog amerikanerna ända fram till år 1911 för att slå ner den filippinska revolutionens krav på självständighet. Förutom med våld i ett grymt kolonialkrig, tämjde man 1898 års filippinska revolutionärer genom att ge dem lönsamma positioner i kolonialadministrationen eller låta dem köpa stora markegendomar billigt.

För att filippinerna i ökande grad skulle styra sig själva infördes val till en lagstiftande församling redan år 1907, och två filippiner utsågs till observatörer i den amerikanska kongressen. Av de 87 ledamöterna var 56 advokater, och de avstod hellre från självständighet än från sina privilegier. Eftersom de valda organen saknade reell makt blev de närmast debattklubbar, där filippinska

politiker lärde sig två saker: att prata väder och att berika sig själva med allmänna medel. *They want office, not independence*, muttrade generalguvernören Forbes.

Amerikanerna beviljade tullfrihet för filippinska råvaror som socker, kokosnötsolja och tobak. Mellan 1902 och 1939 fördubblades arealen för exportgrödor. Varför satsa på någonting så krångligt som industriproduktion eller förädling av råvaror när den amerikanska marknaden ropade efter filippinskt socker och var villig att betala med billiga amerikanska industrivaror? Billig arbetskraft fanns i överflöd. Ett 60-tal familjer kontrollerade hela ekonomin.

Manila hade världens främsta lag i hästpolo, en utmärkt balett och Fjärran Österns ledande symfoniorkester. På det hela taget var det en tjugusig tid.

Självständighet med förhinder

Filippinernas politiska och ekonomiska efterkrigshistoria är en lång och brant utförsbacke, glaserad av magnifik vanskötsel och storskaligt röveri. Men det började bra. Med sina rika naturresurser, en högutbildad och engelsktalande befolkning och en hel del amerikansk infrastruktur ansågs republiken Filippinerna vid självständigheten ha strålande framtidsutsikter. Ekonomin gick ganska bra tills i mitten av 1960-talet, då Filippinerna var det näst rikaste landet i Asien, på ungefär samma nivå som Sydkorea. Idag är Sydkoreas BNP per capita tio gånger större än Filippinernas.

Men det var en ylig och artificiell boom. Valutan var groteskt övervärderad. I skydd av höga tullmurar och en skog av subventioner och regleringar utvecklades en teknologilös sammansättningsindustri. Jordbruket försumrades och produktiviteten sjönk, men kompenserades genom nyodlingar. Genom en övervärderad valuta och preferensbehandling för handeln med USA var importen billig, och amerikanerna hjälpte dessutom till med ett massivt bistånd.

I de kalla krigets anda var USA berett att bortse även från massiva doser av kleptokrati, korruption och vanstyre så länge makthavarna i Manila var pålitligt anti-kommunistiska. Det är en historiens ironi att den idag synnerligen respekterade organisationen *National Movement For Free Elections (NAMFREL)*, som genom sin valövervakning mycket aktivt bidrog till att störta Marcos år 1986 och som alltsedan dess har spelat en viktig roll för att genomföra rimligt hederliga val, i själva verket bildades av CIA för att ge 1953 års mycket korrupta val en anständig fasad.

Under Marcos-eran, åren 1965–86, utvecklades utplundring till en smaklös konststart. Aldrig har så få stulit så mycket från så många. För att förstå dagens filippinska *governance*-problem är det viktigt att inse att det skedde under strängt iakttagande av filippinsk politisk tradition, dvs. genom att systematiskt sätta marknadsekonomin ur spel och genom ett incestuöst förhållande mellan ekonomi och politik. En grupp ekonomer vid University of the Philippines räknade i en studie år 1984 ut att Marcos genom åren hade utfärdat 688 presidentdekret och 283 instruktionsbrev, som samtliga innebar politiska ingrepp i det ekonomiska livet. Genom att på detta sätt totalt byråkratisera ekonomins funktionssätt kunde Marcos och hans kumpaner berika sig genom monopol, politiska ingrepp i prismekanismerna, genom att bevilja sig själva export- och importlicenser, lånegarantier, tullfrihet osv. – allt under täckmantel

av en radikal, nationalistisk ekonomisk politik. Marcos närmaste vänner tilldelades faktiska monopol på hela ekonomiska sektorer, i utbyte mot trohet och tystnad, och skyddades genom tullmurar och regleringar.

Det hela slutade 1986 i en ekonomisk och politisk katastrof. Marcos störtades genom revolutionen på genomfartsleden EDSA. Under två år krympte den filippinska ekonomin med över 15%. Landets utlandsskuld var dubbelt så stor som dess BNP.

Under Cory Aquinos och Fidel Ramos' administrationer skedde vad som i detta perspektiv måste betraktas som betydande förbättringar. Aquino återupprättade demokratin, och Ramos liberaliserade ekonomin. Mycket positivt har hänt sedan 1986, och fortsätter att hända, men som vi har sett, släpar filippinerna ännu på ett tungt arv, som försvårar genomgripande reformer och som gör det svårt för såväl väljare som politiker att bryta nedärvda tankemönster.

2. DEMOKRATI, PATRONAGE OCH EN ANARKI AV FAMILJER

Om det politiska systemet och den politiska kulturen

Om man definierar demokrati som det regelverk och den praxis som reglerar politiskt beslutsfattande och succession, måste Filippinerna med u-landsmått mätt betraktas som oklanderligt demokratiskt. En svensk iakttagare bör undvika att göra samma misstag som den filippinska extremvänstern, nämligen att förkasta demokratin därför att filippinerna tenderar att rösta fel.

I grunden är systemet en kopia av det amerikanska med en – åtminstone på papperet – klar boskillnad mellan lagstiftande, exekutiv och dömande makt. Alla politiska företrädare är folkvalda – från presidenten, senaten och representanthuset ned till sjuttiosju guvernörer, över sextonhundra borgmästare och ordföranden och fullmäktige i 43 300 *barangays*. Varje filippinskt val sedan 1986 har varit det hederligaste hittills, och även om anklagelserna om valfusk duggade tätt, i synnerhet från förlorarna, så anses 1998 års val vara den lugnaste, friaste och hederligaste hittills. Att politiska maktskiften skulle kunna äga rum med icke-demokratiska medel, t.ex. genom en statskupp vilket militären försökte med ett halvdussin gånger under andra halvan av 1980-talet, måste idag anses uteslutet eller åtminstone långsökt. Valdeltagandet ligger alltid högt, på mellan 60 och 90 procent.

De politiska rättigheterna i Filippinerna framstår som närmaste föredömliga i ett regionalt perspektiv. Yttrande- och föreningsfriheten är total, och den politiska debatten är livlig och ofjättrad. Även medierna åtnjuter en frihet som är unik i regionen, och någon statlig styrning förekommer lika lite som av statsmakten sanktionerad förföljelse av journalister. När president Estrada och hans kumpaner under 1999 försökte mobilisera näringslivet för en annonsbojkott mot en särskilt misshaglig tidning utlöstes ett ramaskri av *protester*.

Föreningsfriheten har gett Filippinerna ett mycket aktivt och dynamiskt civilt samhälle, som i stor utsträckning fullgör de aggregerande politiska funktioner som i andra politiska system åligger de politiska partierna.

En författningsreform har diskuterats i årtal, senaste på initiativ av president Estrada, som bl.a. vill att författningsens begränsningar av utländskt ägande av mark eller inom specificerade sektorer ska tas bort i syfte att främja utländska

investeringar. Oppositionen blev våldsam, därför att en stor del av kyrkan och det civila samhället misstänkte att Estrada och hans anhängare egentligen syftade till att ta bort författningens begränsningar vad gäller antalet mandatperioder för folkvalda politiker. Estrada tvingades ge sig, och författningsreformen har skrinlagts tills vidare.

Militärens roll

En annan framgång för det politiska systemet är att militären har avpolitiserats. Risken för en militärkupp måste idag anses mycket liten. Marcos-regimen byggde i hög grad på en maktdelning mellan presidenten och militären, och EDSA-revolutionen 1986 inledde en period av konstant militär intervention i den politiska beslutsprocessen. En del av kuppförsöken var förvisso skrattretande teatraliska, men idag vet vi att den politiska instabilitet som skapades av den politiserande militären kostade landet tio år av ekonomisk utveckling. Sedan 1986 har militären – under skickligt och målmedvetet ledarskap av moderna och välutbildade generaler som Fidel Ramos och Boy Enrile – avpolitiserats och professionaliserats. Marcosepokens ledande generaler, som nästan alla kom från Marcos' hemprovins, har rensats ut. Militärens andel av landets MR-problem har gått ned påtagligt, och straffrihet för militärer är idag undantag och inte regel.

Mindanao

En av Ramos-administrationens största framgångar var fredsavtalet i september 1996 med den viktigaste muslimska separatistorganisationen, MNLF. Sedan dess har dock inte mycket hänt på Mindanao. Den mera fundamentalistiska organisationen MILF, som inte accepterar fredsavtalet, förhandlar fortlopande med regeringen men hittills utan resultat. Den organisation för muslimskt självstyre som sattes upp under ledning av MNLF-ledaren Nur Misuari, har visat sig vara oskicklig och inkompetent, och lägger hela skulden för att fredsprocessen har gått i stå på regeringen, som enligt Misuari inte har levererat de utlovade ekonomiska resurserna. Regeringen säger, å sin sida, att den är förhindrad att göra ytterligare utbetalningar därför att de lokala muslimska organen för självstyre inte förmår att fullgöra ens de enklaste handgrepp vad gäller redovisning. Dessvärre har båda sidor rätt.

Det är dock uppenbart att Estrada-administrationen är mindre engagerad i fredsprocessen på Mindanao än Ramos-regeringen, och är föga benägen att ta några politiska risker genom ytterligare eftergifter till muslimerna. Sporadiskt utbryter krigshandlingar på Mindanao, i synnerhet mellan regeringsstyrkorna och MILF, men få bedömare i Manila tror på någon återgång till mera storskaligt krig av den typ som rasade före 1996.

En del bevaknings- och andra infrastrukturella projekt har kommit igång på Mindanao. En lång rad internationella biståndsgivare, bl.a. Världsbanken, UNDP och USAID, är igång med projekt som syftar till att integrera f.d. MNLF-krigare i det normala samhället. Sverige har gett stöd till UNDP:s projekt. Utvärderingarna visar att projekten går ungefär så bra som kan förväntas i denna svåra miljö, och att de internationella insatserna trots allt har varit ett viktigt bidrag för att visa befolkningen på Mindanao att fred och dialog lönar sig.

Demokratins kultur

De demokratiska bristerna står snarast att finna i politikens kultur, i hög grad definierad av det historiska arvet. Den är på väg att förändras, men det går långsamt.

- Precis som allting annat i filippinens liv, domineras politiken fortfarande av det som med en svåröversatt engelsk term kallas för **patronage**: individens strängt personliga nätverk av blodsband, beskydd och tacksamhetsskulder, av tjänster och gentjänster, gåvor och gengåvor, vänskap och personliga lojaliteter. Mottot är "för min familj och mina vänner – allt, för de övriga – lagen".

Filippinerna styrs av relationer snarare än av regler. Under 1900-talet har statsmakten kollapsat eller abdikerat minst fyra gånger i kris och krig, och filippinen har smärtsamt lärt sig att när det gäller att bygga ett socialt säkerhetsnät finns det ingenting som slår fyra fars- och morföräldrar, två föräldrar, ett antal gudfäder och gudmödrar, ett tiotal syskon, några tjog fastrar och mostrar samt några hundra kusiner, sysslingar och bryllingar.

- I detta personliga nätverk utbyts det som vi kallar **offentliga nyttigheter (public goods) som privata nådegåvor** och som bricker i det politiska och sociala förhandlingsspelet. Allt flera filippiner upplever sig numera som medborgare, och inser att det är de folkvalda politikernas skyldighet att leverera social service och andra nyttigheter, men på den filippinska landsbygden är ett sådant rättighetsperspektiv fortfarande en ganska främmande tanke.

Den personliga relationen patron-klient känns för de flesta filippiner naturligare än den mera objektiva och regelstyrda mellan medborgaren och hans valda företrädare. Utanför den urbana eliten är det få som upplever *patronage* som korruption eller ens som någonting förkastligt.

Enligt det traditionella synsättet är varje väg, varje skola och varje leverans av social service en personlig gåva från makthavaren, som i gengäld har rätt att kräva eller åtminstone begära tacksamhet och dessutom en gentjänst, t.ex. genom en röst i allmänna val. Politikerna skriver tusentals rekommendationsbrev, ordnar jobb åt vänner och släktingar, finansierar bröllop och begravningar osv. Med Pierre Bourdieus begreppsapparat handlar filippinsk politik fortfarande i hög grad om att växla finansiellt kapital – i form av t.ex. gästfrihet, *patronage*, röstköp eller kampanjutgifter – till politiskt kapital, och att omvandla allt det sociala kapital som ryms i nätverket av *patronage* till politiskt kapital i form av stöd och röster. En ny politisk kultur är på väg att växa fram, men ännu består varje politisk kampanj av en myriad små transaktioner mellan patroner och klienter.

En anarki av familjer

Den traditionella politikens viktigaste enhet är **familjen**. Valda ämbeten ärvs inte sällan mellan äkta makar eller mellan generationerna när innehavaren har uppnått det maximala antalet ämbetsperioder som författningen tillåter, dock under strängt iakttagande av demokratins spelregler. Vissa av de mest kända politiska familjerna har fallit på sistone, t.ex. Laurel och Cuneta, men särskilt på

landsbygden förekommer fortfarande att politiska familjer regerar sina valkretsar med metoder som närmast är feodala eller åtminstone förkoloniala.

Ev av landets mest ökända feodaltherrar – Ramon Durano i Lanao-provinsen – har uttryckt det med befriande frispråkighet. Han menar att han i Lanao gjorde precis detsamma som Jesus när denne byggde kristenheten. Av de tolv lärjungarna var tio släkt med Jesus. De två utbölingarna var Thomas, som tvivlade, och Judas, som förrådade honom. ”Politik är alltför viktigt för att överlåtas åt folk som man inte är släkt med”.

För det politiska systemet innebär dessa kulturella särdrag att statsmakten blir vad sociologerna kallar en *contest state*, med ett nationellt men ganska svagt politiskt centrum och rivaliserande regioner med lokala eliter. Filippinernas politiska historia kan beskrivas – vilket Alfred McCoy har gjort på ett förtjänstfullt sätt – som, å ena sidan, en tävlan mellan centralmakten och de lokala eliterna och, å andra sidan, som en kamp mellan de lokala eliterna om de resurser som centralmakten kontrollerar.

Allting är förhandlingsbart. Alltsedan självständigheten har filippinsk politik handlat om en transaktion, där – å ena sidan – politiskt stöd och hela block av röster från den lokala elitens trogna undersåtar (eller åtminstone en seger i röstsammanräkningen) har bytts mot – å andra sidan – av centralmakten levererade offentliga nyttigheter i form av t.ex. infrastrukturella projekt, licenser, statsbidrag, lånegarantier, koncessioner för att avverka skog osv. Det är ett skolexempel på vad James Buchanan kallar *rent seeking*, dvs. en politisk strävan efter att få ekonomiska privilegier av en statsmakt, som manipulerar det ekonomiska regelverket i syfte att omfördela existerande tillgångar, snarare än att skapa betingelser för produktion av nya resurser.

Åren närmast efter självständigheten år 1946 kännetecknades av att makteliten i Manila gav lokala eliter en mycket hög grad av självstyre och ekonomiska privilegier i utbyte mot stöd och röster vid presidentvalen. Det mest extrema exemplet är när en koalition av lokala oligarkier på 1940-talet krävde och fick ta över kontrollen av den lokala polismakten i utbyte mot röster i presidentvalet.

Marcos-eran skiljer sig från de andra endast genom en extrem grad av centralisering. Med stor skicklighet knöt han lokala eliter till sin politiska sfär, eller köpte dem, genom att utnyttja statens växande resurser och det allt stridare flödet av externa resurser i form av lånade medel och bistånd. Många lokala oligarkier krossades av Marcos, och ersattes av presidentparets släktingar eller kumpaner, de s.k. *cronies*. De som vägrade att föga sig drabbades av mera direkt repressiva metoder under undantagstillståndet på 1970-talet. Marcos är den enda president som – före Fidel Ramos – lyckades med att kringläsa och reducera de lokala eller regionala oligarkiernas makt och självständighet.

Cory Aquino ärvde en tom statskassa, massiva skulder samt var dessutom hårt ansatt av såväl kommunistiska och muslimska rebeller som av upproriska militärer. För att överleva och alls få något politiskt handlingsutrymme tvingades hon att – å la 1946 – decentralisera den politiska och ekonomiska makten till de lokala eliterna. Av de tvåhundra ledamöterna i representanthuset var efter 1987 års val 169 medlemmar av eller anknutna till traditionella politiska familjer. Under Fidel Ramos fanns starka drag av detta traditionella mönster, men Ramos-administrationen är antagligen den regering som i hela den filippinska historien har stått friast från politiska och ekonomiska

särintressen och som verkligen försökte att, med växlande framgång, modernisera det politiska systemet och det politiska tänkandet.

1998 års presidentval, då Joseph Estrada överlägset valdes till president, är det första val som hade klasskaraktär. Normalt är en presidents maktbas en koalition av politiska och ekonomisk maktgrupper, nationellt och regionalt, och kandidaten utses genom en politisk process inom den styrande klassen. Estrada omger sig förvisso med ett kotteri av vänner och affärsbekanta, men han är unik därför att hans maktbas är ett genuint stöd i folkets breda lager. Bland de fattiga och de mycket fattiga fick Estrada uppåt 60% av rösterna, men mindre än 20% bland över- och medelklassen. Många ser därför Estradas seger som 'massornas hämnd' på elitens maktmonopol och deras *dirty politics*.

Efter den modernisering som ägde rum under Ramos, måste Estrada anses vara ett steg tillbaka till en starkt personfixerad *hands-on* ledarstil, av den typ som Marcos för evigt har komprometterat. Under Ramos inriktades regeringsarbetet i högre grad än tidigare på målstyrning och problem angreps i policytermer. Mycket av detta lever kvar, men under Estrada handlar det i högre grad om personliga ingripanden av presidenten, ofta skott från höften som visar sig vara ineffektiva eller missriktade, eller om att inrätta symboliska *Presidential Task Forces* för olika ändamål.

Partier – men inget partisystem

Traditionell filippinsk politik handlar nästan aldrig om ideologier, sällan om nationens ödesfrågor men alltid om **personligheter, makt och pengar**. Bruna kuvert förblir ett av politikens viktigaste verktyg, och den vanlige väljaren förväntar sig små kuvert innehållande 50–100 pesos från alla kandidaterna i valkretsen.

- Denna starkt personfixerade politiska kultur har förhindrat framväxten av ett **modernt partisystem**. Varje politiker med självaktning har sitt eget parti, som försvinner med den ledande personligheten och som växer snabbt om vederbörande har framgångar vid valurnorna. Varje politiskt parti är normalt en koalition av politiska familjer eller idag snarare utvidgade klaner och maktgrupper.

Detta innebär också att det som statsvetarna kallar den aggregerande funktionen i det politiska systemet i hög grad fullgörs av intresseorganisationer snarare än partier, och att partierna sällan fungerar som politiska karriärvägar eller urvalsmekanismer. Det experiment som gjordes i 1998 års val med partilistor misslyckades kapitalt. Ingen förstod systemet, och för den genomsnittlige väljaren är det fortfarande en främmande tanke att rösta på ett parti snarare än på en individ.

En annan effekt av detta är att presidentmakten är samtidigt både stark och svag. Den är stark därför att den representerar landets enda välorganiserade, välfinansierade och bestående maktcentrum, men svag därför att partiernas flyktighet gör att presidenten aldrig vet om hans förslag stöds av en majoritet i kongressen. Han kan sällan på ett effektivt sätt vädja till ideologiska värderingar eller partiloyalitet. Han måste i varje enskild fråga samla en majoritet av enskilda kongressmän med hjälp av de vanliga transaktionerna av offentliga nyttigheter och *patronage*.

En förlamad byråkrati

Ett annat historiskt arv, betingat av att landet aldrig har haft någon stark centralmakt, är att Filippinerna ännu inte har utvecklat någon autonom **tjänstemannakultur** eller *civil service*-tradition av det slag som, brittena inrättade på den indiska subkontinenten, eller som har utvecklats i länder som Sydkorea eller Singapore, baserat på konfucianska värderingar. Den spanska statsapparaten nådde knappast bortom Manila. Det lokala styret överläts till den lokala eliten. Både den spanska och den amerikanska kolonialadministrationen upplevdes som främmande kroppar i det filippinska samhället.

Alltför ofta är resultatet att ingen ansvarar för administrativ kontinuitet och ser till att politiska beslut implementeras i verkligheten, eller kan fungera som motvikt eller institutionellt minne gentemot politikens nycker och dagsländor. Korruption, usla löner och ständiga politiska och personliga ingrepp i regeltolkning och ämbetsutövning i syfte att främja olika särintressen har förlamat delar av byråkatin, och gjort den till föga mera än en ineffektiv och resursslukande försörjningsanstalt för politikens släktingar och vänner.

Om man väger samman alla dessa politisk-kulturella traditioner finner man – föga förvånande – ett politiskt system som premierar det teatraliska och det partikulära, men som ännu står främmande för objektiv och abstrakt policyformulering. I slutänden blir systemet alltför ofta oförmöget att omsätta politiska löften och beslut i konkret verklighet.

Över ett tioårsperspektiv är det tydligt att det är på väg att växa fram en kader av moderna, engagerade, välutbildade och duktiga tjänstemän inom den filippinska offentliga sektorn. Detta är särskilt uttalat inom de organ som ansvarar för den makoeconomiska politiken, men också i andra delar av förvaltningen.

Men på alltför många håll, både centralt och lokalt, finns ingen stabil byråkrati, ingen Sir Humphrey, som ansvarar för att besluten faktiskt genomförs. Tjänstemännen saknar resurser, därför att löfterna är större än budgeten. De saknar ofta motivation, därför att de bara förväntas att uppfylla politikernas dagliga åstundan. De saknar kompetens, därför att de inte fick jobbet på sina meriter utan därför att de talade med en inflytelserik kusin.

Ett korrumpert rättsväsende

Filippinernas traditionella preferens för *patronage* och personliga relationer framför objektiva regler, gör dessvärre inget undantag för rättsväsendet. Även om någon förbättring tycks ha skett under president Estrada, har de senaste regeringarna misslyckats med den centrala uppgiften att minska den höga kriminaliteten, som i alla opinionsundersökningar toppar listan över upplevda samhällsproblem. Kampen mot brottsligheten försvåras av att såväl polisen som rättsväsendet i övrigt är genomkorrumperade och ineffektiva. En indikation på den saken är att landet har 97 000 polismän men 230 000 registrerade ordningsvakter.

Ingen litar på polisen, och lagens kvarnar mal med den hastighet som är optimal för att maximera inkomsterna för landets 40 000 advokater. Rättsväsendet är långsamt, oberäkneligt och en absurd andel resurser läggs på civilrättsliga mål. Ett särskilt problem i sammanhanget är att Högsta Domstolen fungerar som

oberäknelig överdomstol även i ekonomiska frågor. I några uppmärksammade fall har HD – under åberopande av författningens luddiga paragraf om *Filipino First* – rivit upp anbudsförfaranden och förklarat ingångna kontrakt med utländska företag författningsvidriga.

Alla presidentkandidater talar om behovet av att rensa upp inom rättsväsendet, och korruptionen ända upp i HD uppmärksammas nästan dagligen i de filippinska medierna. Men ganska lite har åstadkommits i verkligheten – i första hand därför att den styrande eliten har ett egenintresse av att även rättsfrågor förblir förhandlingsbara. Med pengar och skickliga advokater kan den som har råd normalt förvissa sig om en lycklig utgång av målet.

3. FÖR EVIGT EN LOVANDE EKONOMI

Om ekonomi och ekonomisk politik

Alla de politiska och kulturella faktorer som hittills har diskuterats – det incestuösa förhållandet mellan ekonomi och politik, *rent seeking*, kleptokratien och oligarkiernas makt över samhället – har tillsammans inneburit att flera ekonomier i regionen under de senaste trettio åren har vuxit snabbare och nått inkomstnivåer som klart överstiger Filippinernas. Under det senaste decenniet har den ekonomiska tillväxten i genomsnitt legat obetydligt över befolkningsökningen. Filippinernas BNP per capita ligger idag på ungefär 1980 års nivå och är ungefär hälften av Thailands och en fjärdedel av Malaysias. Oavsett om man räknar BNP per capita nominellt eller korregerad för köpkraft (PPP), så ligger Filippinerna idag obetydligt före länder som Kina och Indonesien.

Huvudskälet till detta är att det ekonomiska systemets struktur traditionellt har premierat spekulation och *rent seeking* och har straffat jordbruk, export och sparande. När Asien-krisen slog till under sommaren 1997 stod Filippinerna just i begrepp att bli utskrivet efter trettio år på IMF:s intensivvårdsklinik. Under perioden 1991–96 genomfördes ett omfattande reformprogram och tillväxten steg till 6–7%. Under Asien-krisen blev Filippinerna i hög grad ett offer för andras synder. Underskottet i bytesbalansen var hanterligt (4% av BNP). Skuldsituationen var under kontroll. Inflationen var nere under 5%. Exporten ökade med en årstakt på 20%. Det var överskott i de statliga finanserna, och den ekonomiska tillväxten, under 1996 nära 7%, var – för en gångs skull – klart export- och investeringsledd.

Filippinerna kom ganska helskinnat ur den asiatiska krisen. Det blev ingen filippinsk recession. Under 1998 noterades nolltillväxt och för 1999 noterades en BNP-tillväxt på ca 3%. Inte heller drabbades Filippinerna av någon bankkris. De filippinska bankerna är små och sårbara, men väl övervakade och rimligt kapitaliserade. Inte heller någon *bail-out* av IMF eller andra internationella finansinstitutioner blev aktuell.

Det finns flera skäl till att Filippinerna kom så pass lindrigt undan den asiatiska krisen. Ett skäl är att de finansiella bubblorna inom t.ex. kreditväsendet eller fastighetssektorn inte alls var lika uppblåsta som i grannländerna. Filippinerna hade ju trots allt bara haft god tillväxt i två-tre år, jämfört med ett helt decennium i t.ex. Thailand. Dessutom var detta den tredje finansiella krisen i Filippinerna på ett decennium, varför det mesta av de grundläggande finansiella reformerna var genomförda i samband med tidigare kriser. Centralbanken var

redan oberoende och solvent, och övervakningen av bank- och finanssektorn höll hygglig klass. Ett tredje- och ofta underskattat – skäl är att demokrati, pluralism, pressfrihet och transparens visade sig vara värdefulla tillgångar i en internationell förtroendekris.

Utvecklingen under 1999 har varit en besvikelse. Många observatörer förväntade sig att Filippinerna skulle komma ur krisen tidigare än andra regionala länder, och att tillväxten åter skulle ta fart. Men så har inte blivit fallet. I vissa avseenden är bilden ändå ganska ljus. Inflationen ligger just nu en årstakt av ca 6%, och räntorna är lägre än på mycket länge, under 9% på nittio dagars statspapper. Valutarens värde har byggts upp till rekordnivå med hjälp av bl.a. lyckosamma internationella obligationslån, och motsvarar nu fem månaders import. Exporten fortsätter att öka i en årstakt av nära 20%, och består numera till över 70% av elektroniska komponenter och maskiner. Utlandsskulden har ökat, men skuldtjänsten ligger fortfarande på hanterliga 12,5% av exportintäkterna.

Men tillväxten under år 1999 ligger ändå mindre än en procentenhet över befolkningstillväxten. Jordbruket har – främst tack vare gynnsamt väder, för vilket Estrada har tagit åt sig äran – återhämtat sig efter katastrofåret 1998, då produktionen sjönk med nära 7%. Under tredje kvartalet 1999 ökade industriproduktionen efter att minskat varje kvartal sedan mitten av 1998. Även tjänstesektorn visar på en svag uppgång. För att få bättre fart i ekonomin har regeringen satsat på att stimulera den inhemska efterfrågan genom att öka budgetunderskottet från 1 till 4% av BNP, men eftersom systemet har stora läckor har resultatet i form av ökad tillväxt blivit lägre än väntat. Regeringen förefaller dessutom att ha svårt att få kontroll över budgetpolitiken.

Krisen avslöjade grundläggande svagheter i landets ekonomi, och utvecklingen under 1999 reser ett stort antal frågetecken om Estrada-administrationens förmåga att få fart på den ekonomiska tillväxten. I början av år 2000 finns det anledning att befara att Filippinerna – återigen – har missat tåget.

Trots en omfattande liberalisering, privatisering och avreglering av ekonomin under Ramos-administrationen är den återstående politisk-ekonomiska **reformagendan** lång och politiskt smärtsam. Det handlar t.ex. om en rad lagar för att förbättra finansmarknadernas reglering och transparens, förstärkning av bankinspektionen, avreglering av detaljhandeln, privatisering och effektivisering av energisektorn, en rad rationaliseringar av skattesystemet, en ny konkurslag samt en ny lag om expropriation. Under Estrada har reformtakten gått ned, och de frågor som administrationen driver aktivt tenderar att fastna i kongressen. Av en genomgång som har gjorts av *The Economist Intelligence Unit* i Manila, framgår att av de fyrtio konkreta punkter som återfanns i det handlingsprogram som Estrada lade fram när han tillträdde, har nio punkter åtgärdats, fyra har påbörjats men tjugusju förblir orörda. Även i reformhänseende har Filippinerna – trots det goda utgångsläget – hamnat efter t.ex. Thailand. Det finns också en tendens hos Estrada att tillgripa kortsiktiga och i många fall populistiska metoder, t.ex. subventioner av baslivsmedel i stället för att satsa på att höja produktiviteten i jordbruket.

Avregleringen av ekonomin har gjort att **korruptionen** totalt sett sannolikt har minskat, därför att utrymmet för politiska marknadsingrepp har drastiskt reducerats. Nu behöver ingen längre export- eller importlicenser. Staten varken ger eller garanterar idag några lån. Ineffektiva företag kan inte längre gömma

sig bakom lagstiftade monopol eller höga tullmurar. Statens autonomi gentemot olika särintressen har höjts genom de genomförda reformerna, men fortfarande är korruptionen omfattande och förlamande. Enligt Världsbankens korruptionsstudie i Filippinerna försvinner 20% av anslagna budgetmedel i korruption, och utländska affärsmän brukar uppskatta att den korrupta affärsstilen i Filippinerna innebär en extra transaktionskostnad av ungefär samma storleksordning. Det finns också en stark tendens till *cronyism* bland Estradas släktingar och handgångna män.

Filippinerna är fortfarande starkt **beroende av utländskt kapital**, och har misslyckats med att efter Asien-krisen förstärka den inhemska resursmobiliseringen. Sparandet ökar, men ligger fortfarande bara på 16% av BNP mot 35–50% i grannländerna, skattekvoten på 17% mot väl över 20% i jämförbara regionala länder. Skatteadministrationen är korrumperad och ineffektiv, och statsinkomsterna stagnerar, vilket förhindrar effektiva och resoluta satsningar på offentliga investeringar, hälsovård, primärundervisning och andra områden som är centrala för en effektiv fattigdomsbekämpning. De offentliga investeringarna uppgår till bara 4% av BNP, och landets samlade satsningar på infrastruktur är alldeles för små för att Filippinerna skulle kunna knappa in på t.ex. Thailands eller Malaysias försprång. En effekt av allt detta är att de utländska direktinvesteringarna förblir en rännil till Filippinerna – knappt 3 miljarder USD under 1999 – medan de ökar kraftigt till t.ex. Thailand. Misstankarna om ett möjligt återfall i *cronyism* har ytterligare sänkt det internationella förtroendet, och har fått utländska investerare att dra öronen åt sig. Dessutom är inslaget av golfbanekapitalism fortfarande stort. En icke obetydlig del av investeringarna går till golfbanor, lyxhotell, fastigheter och andra *non-tradeables* med inga eller små spridningseffekter.

På grund av mångårigt ointresse för **jordbruket** har denna sektor halkat betänkligt efter den övriga ekonomin. Huvudproblemet är och förblir att jordbruket är alltför skyddat från utländsk konkurrens. I bekvämt skydd av en tullmur på 100% har t.ex. den filippinska sockerindustrin avstått från att investera och modernisera, och hela sektorn är idag hopplöst ineffektiv.

Jordbruket svarar idag för mindre än 20% av såväl BNP som av exporten, men sysselsätter över hälften av arbetskraften. Den låga produktiviteten avspeglar många års försummelser. Jordbrukets andel av de offentliga utgifterna sjönk kontinuerligt från 10–12% kring 1980 till 6% i början av 90-talet. Satsningarna på jordbruket har ökat under Ramos och Estrada, men fortfarande är de lägst av ASEAN-ländernas.

Fram till i mitten av 1980-talet ökade jordbrukets förädlingsvärde med prydliga 5% per år, men spridningseffekterna var små därför att huvuddelen av den expansiva produktionen ägde rum inom kapitalintensiva plantageodlingar, som producerade kaffe, frukt och grönsaker för Metro-Manila och exportmarknaden.

Produktiviteten är idag mycket låg för de stora grödorna, främst ris och majs, och bristen på infrastruktur på landsbygden är skriande. Under 1980-talet ökade den filippinska jordbruksproduktionen med i genomsnitt 1% per år, åren 1990–98 med 1,5%, vilket skall jämföras med en befolkningsökning på officiellt 2,3% men i realiteten antagligen 2,5%. En hektar filippinsk risodling avkastar i genomsnitt en skörd på 2,8–3 ton, vilket skall jämföras med över 6 ton i Kina eller Sydkorea och 4,4 ton i Indonesien. Den konstbevattnade arealen har ökat

långsamt, från 1,5 till 1,8 miljoner ha på tio år, men en tredjedel av de befintliga bevattningsanläggningarna är ur funktion på grund av bristande underhåll. Enligt *The Economist Intelligence Unit* motsvarar det kommande årens tillgängliga budgetmedel för konstbevattning ungefär en femtedel av det verkliga behovet.

Ett förnedrande men obestridligt faktum är att Filippinernas ekonomi står och faller med de pengar som ungefär **fem miljoner filippinska gästarbetare utomlands**, legala och illegala, tjänar och skickar hem till sina familjer. 160 000 filippinska sjömän bemannar i varje givet ögonblick världens handelsflottor. Utlandsarbetarna utgör ungefär 15% av arbetskraften, och genererar ett inflöde på uppskattningsvis 8–10 BUSD per år, vilket i sin tur är 12–15% av BNP. De officiella siffrorna över vad som passerar banksystemet är lägre, men påhittiga filippiner har många andra sätt än SWIFT att få hem sina pengar. Enligt en VB-studie har var sjätte hushåll ett inkomstillskott på ca 30% från familjemedlemmar som arbetar utomlands. I årtal har utlandsarbetarnas remissor i princip finansierat det filippinska handelsunderskottet. Under 1999 har remissorna ökat med nära 50%.

Men det stora hindren för en snabbare ekonomisk utveckling är och förblir de allmänna **governance-problemen, i synnerhet de politiska institutionernas undermåliga kvalitet**. Den filippinska makroekonomin sköts förvisso, som vi har sett, på ett kompetent sätt. Men det politiska systemet i övrigt klarar ännu inte av att leverera t.ex. en rimlig nivå av lag och ordning, har inte rensat ut rättsväsendet, kan inte formulera en sammanhållen och tydlig utvecklingspolitik och förmår – sammantaget – inte producera den miniminivå av *good governance* som krävs för att långsiktigt och uthålligt skapa internationellt förtroende och konkurrenskraft. Systemet saknar helt enkelt ännu den förutsägbarhet och den grad av regelstyrning som modern kapitalism kräver. Under 1999 klarade kongressen av att producera summa tre (3) nya lagar, varav en var statsbudgeten och en annan en lag om obligatoriska säkerhetsbälten i bilar, som alla ändå struntar i.

Det finns – sammanfattningsvis – en djup och växande klyfta mellan, å ena sidan, den globaliserade och dynamiska filippinska exportsektorn med tonvikt på elektronik, bilkomponenter, *software off-shore production* och elektronisk handel, som ökar i värde med 20% per år, och – å andra sidan – ett arkaiskt, ineffektivt och korrumpert politiskt system med förkoloniala rötter och handlingsmönster.

4. THE BIG STINK

Om Filippinernas miljöproblem

För bara någon generation sedan stod skogen tät kring staden Ormoc på ön Leyte. I början av 1990-talet fanns knappt ett enda träd kvar. Även skogen på de viktigaste tillrinningsområdena i bergen (*watersheds*) var borta. All mark användes för odling av socker och andra exportgrödor. Det mesta av marken ägdes av sex familjer. Den störste jordägaren av alla var borgmästaren. När tyfonen slog till i november 1991 omkom 7 000 personer i översvämningar och *mud slides*.

Det behövs knappast någon mera sofistikerad strategisk miljöanalys för att konstatera att de filippinska miljöproblemen är mycket allvarliga och att de sedan länge har nått en nivå, där miljökostnaderna mätta som andel av BNP sannolikt överstiger det resurstillskott som den ekonomiska tillväxten ger, och att

det totala sparandet sannolikt är negativt. Det är heller ingen tillfällighet att olika former av stöd på miljöområdet är en av huvudkomponenterna i alla givares program för Filippinerna, inklusive det svenska.

Fyra av de allvarligaste problemen

1. Luftföroreningarna är särskilt allvarliga i städerna. Av landets befolkning bor ungefär 50% i städerna, varav nära 20% i Metro-Manila. Erfarenheterna av det svenska utvecklingssamarbetet på luftvårdens område ger entydigt vid handen att landet saknar tillförlitlig mätning och övervakning av luftföroreningarna ens i Metro-Manila, men en IMF/VB-studie från september 1996 pekar på klart hälsovådliga nivåer av framför allt bly och partiklar. Huvudboven i Manila är den kaotiska trafiken, som svarar för 63% av partiklarna och 100% av blyet. Det stora antalet undermåliga dieselmotorer, främst bussar och jeepneys, svarar för 65% av partikelutsläppen. Industrin samt kol- och oljeeldade kraftverk är mindre källor för föroreningar, men de svarar för en betydande del av svavelutsläppen.

IMF/VB:s beräkningar visar på en negativ miljökostnad av luftföroreningarna bara i Metro-Manila på 0,2% av BNP, främst i form av sänkt arbetsproduktivitet, översjuklighet och –dödlighet, ökade kostnader för hälsovård och produktionsbortfall. Siffran är sannolikt i underkant, eftersom trafiksituationen har påtagligt försämrats sedan studien gjordes, dels på grund av ett snabbt ökande antal fordon under de goda åren 1996–97, dels därför att trafikstockningarna har ökat påtagligt på grund av alla de flaskhalsar som har skapats av de stora infrastrukturella projekt (vägar, tåg etc) som är under genomförande i Manila.

2. Vattenföroreningarna är allvarliga, och emanerar enligt IMF/VB från hushållen, från jordbruket, från ett dåligt avloppssystem och från gruvor och industrier. Bara ca 20% av Manilas befolkning har tillgång till fungerande avloppssystem. Av stadens 6 000 ton sopor per dag hamnar ungefär en tredjedel i stadens vattendrag, och resten på undermåliga soptippar, vars lakvatten allvarligt förorenar grundvattnet. De många guldgruvor som finns i landet, de flesta i småskalig form, bidrar med omfattande kvicksilverföroreningar. Enligt en svensk konsult bidrar guldgruvorna i Surigao till ett kvicksilverutsläpp som uppskattas till två kilo per vecka. Även garverier, fabriker för tillverkning av konstgödning, cementfabriker och metallindustrin bidrar med stora mängder giftutsläpp.

Den glättade bild av tillgången på och uttaget av färskvatten som ges i *World Development Indicators* motsvarar dock knappast verkligheten. Alla seriösa bedömare är överens om att tillgången på färskvatten inom en snar framtid kommer att bli en nationell krisfråga på grund av överutnyttjande. Redan idag har vissa öar, t.ex. Cebu, svår vattenbrist på grund av såväl sjunkande grundvattennivå som saltvattenintrång.

Även vad gäller vattenföroreningarna beräknar IMF/VB miljökostnaden till minst 0,2% av BNP i form av vattenburna sjukdomar, utebliven produktion inom jordbruk, fiske och skogsbruk samt minskad produktion inom jordbruket på grund av sedimenterade bevattningsdammar.

3. Förbrukningen av naturresurser är sedan länge på en ohållbar nivå. Det bästa exemplet är skogen.

År 1600, när spanjorerna hade koloniserat landet, var befolkningen under en miljon och 90% av landets yta var täckt av regnskog. När amerikanerna tog över var siffran nere i 70%. Under Marcos-eran tog sig skogsskövlingen magnifika dimensioner. Koncessioner för storskalig skogsavverkning delades ut till Marcos' släktingar, vänner och politiska allierade som ett av de viktigaste inslagen i systemet av *patronage*. När Marcos störtades var andelen ursprunglig regnskog av landets areal nere i knappt 10%, och siffran idag uppskattas till 7%. Filippinska ekologer brukar hävda att av landets totala yta bör minst 60% vara täckt av någon form av skog i syfte att bevara den biologiska mångfalden och vattenförsörjningen. Siffran idag uppskattas till 17%. Enligt VB (se tabellen nedan) har Filippinerna världens snabbaste avskogning. Att den organiserade skogsavverkning har minskat i omfattning beror i första hand på att skogen i det närmaste har tagit slut. All kommersiell avverkning av ursprunglig skog är idag förbjuden, liksom timmerexport. Men fortfarande minskar landet skogstäckan genom illegal avverkning och smuggling, svedjejordbruk osv.

På samma sätt förhåller det sig med de marina resurserna, som är allvarligt skadade på grund av t.ex. förstörelse av korallreven genom föroreningar och skövling samt överfiskning, inte minst med hjälp av dynamit och cyanid. Sedan 1918 har 70% av mangroveträskan förstörts.

4. Genom sin geografiska och genetiska isolering som arkipelag i Syd kinesiska sjön hade Filippinerna från början en mycket stor **biologisk mångfald**. I fråga om artrikedom beskriver Heaney/Regaldo landet som "tio gånger Galapagos". Över 510 arter av däggdjur, fåglar, reptiler och amfibiedjur på land är unika för landet. Det är flera unika arter än vad som finns på Madagaskar, men färre än i Brasilien som dock har en tjugoåtta gånger större landyta. Filippinerna är, kort sagt, en av jordens artrikaste länder.

Men befolkningstrycket och avskogningen har gjort att mångfalden idag är hotad. Siffran varierar mellan växtzonerna, men Heaney/Regaldo menar att mellan 24 och 80% av de unika arterna idag är utrotningshotade.

Fattigdom, ointresse och girighet

Nedanstående tabell – sammanställd ur Världsbankens *World Development Indicators 1999* – antyder en del av orsakssammanhangen:

Land	Befolknings- ökning i % 1980–97	Befolknings-ökning i % 1997–2015	Befolknings-täthet på landsbygden	Fattigdom (<1 USD/dag) i %	Avskogning % per år
Filippinerna	2,5	1,9	621	26,9	3,5
Indonesien	1,8	1,3	699	7,7	1,0
Malaysia	2,7	1,6	530	4,3	2,4
Vietnam	2,1	1,3	1 102	11,8	1,4
Thailand	1,5	0,7	280	<2	2,6

- Orsakssammanhangen är komplexa, men i fallet Filippinerna är det uppenbart att samspelet mellan **fattigdom** och den **snabba befolkningstillväxten** har lett till en betydande belastning på miljön. Som framgår av tabellen har Filippinerna i utgångsläget en hög befolkningstäthet och dessutom en snabbare befolkningsökning än övriga regionala länder. Och med dagens demografiska struktur kommer den filippinska befolkningen att fortsätta att växa snabbare än grannländerna. När det gäller komplexet av befolkning, befolkningstäthet och fattigdom har Filippinerna mera gemensamt med Bangladesh än sina regionala grannar.

Fattiga fiskebönder använder dynamit och cyanid därför att de är kostnadseffektiva i jämförelse med mera hållbara fiskemetoder. Bristen på odlingsbar jord på slättlandet tvingar upp de jordlösa familjerna till marginella jordar i höglänta områden där deras svedjejordbruk, särskilt på känsliga bergssluttningar, anses vara en viktigare källa till erosion och avskogning än det illegala skogsbruket.

- Men huvudskälet till miljökatstrofen i Filippinerna är en lång rad **strukturella faktorer av governance-karaktär**. Miljöaspekter har inte integrerats i policyformuleringen eller den ekonomiska politiken. Det allmänna miljömedvetandet är mycket lågt och landets ledning saknar ännu intresse för frågorna, vilket avspeglas i orimligt små anslag för miljöarbetet. Under 1996 utgjorde miljöanslagen mindre än 1% av statsbudgeten, och 40% av pengarna gick till den korrupta och ineffektiva skogsadministrationen och 28% till allmän administration.

Lagstiftningen är på många områden undermålig, och tillämpningsföreskrifter saknas. Den utbredda korruptionen gör att huvudmännen bakom miljöförstörande verksamhet lätt kan köpa sig fria från granskning och lagföring. Miljömyndigheterna är mycket små, saknar kompetent personal och rimliga driftsbudgetar. Ett exempel: med mycket pompa och ståt antog kongressen under 1998 *The Clean Air Act*, som i sig är en fullt anständig lag, men efter två års implementering av ADB:s stora luftvårdsprojekt är förseningen ungefär två år.

Förutom *policy failures* pekar IMF/VB på *market failures* och felaktig prissättning som orsaker till miljöproblemen. Detta är tydligast när det gäller luftföroreningarna. Beskattningen av transportsektorn är generellt sett orimligt låg, och har en struktur som uppmuntrar till miljöförstöring. En liter bensin kostar i Filippinerna 13–14 pesos, vilket motsvarar mindre än tre kronor, och av priset är bara 3 pesos skatt. Bensin utan bly är alltför dyr i förhållande till den med bly. Diesel är för billigt i förhållande till bensin. Trots att Filippinerna har ett av Asiens högsta energipriser avspeglar det långt ifrån den verkliga kostnaden om sociala effekter av utsläppen medräknas i kalkylen.

I den mån myndigheterna har lagstiftat om behandling av giftigt eller farligt avfall har normalt inga tillämpningsföreskrifter utfärdats. Även om så är fallet har de sällan genomförts i verkligheten. I sin rapport föreslår IMF/VB en extra bensinskatt på 5 pesos för att finansiera ökade miljöinsatser. De filippinska politikerna avvisade dock, indignerat och samstämmigt, förslaget som politiskt omöjligt och *anti-poor*.

5. ÅTTA BARN OCH INGEN JORD

Om fattigdomen i Filippinerna

Siffrorna varierar något med mätmetoderna, men ungefär fem miljoner familjer, eller drygt en tredjedel av befolkningen, lever under fattigdomsgränsen. Av de fem miljonerna fattiga hushåll finns 3,3 miljoner på landsbygden. Totalt sett är något mera än hälften av landsbygdsbefolkningen att betrakta som fattiga, mot ungefär en femtedel i städerna.

Världsbanken har i en studie från 1995 gett följande bild:

- Den genomsnittliga fattiga familjen på landsbygden har sex barn eller flera. Mannen i familjen är 30–50 år, och varken han eller hans fru har gått ut hela den obligatoriska skolan. Av familjens barn har en av tre hoppat av skolan. De utnyttjar offentlig sjukvård regelbundet, mest för mödra- och barnavård. Hälften av kvinnorna använder någon form av preventivmedel, men 80% av de gifta kvinnorna vill inte ha flera barn.
- Familjen äger ingen jord, utan är antingen lantarbetare eller brukare av en lågproduktiv jordlott på en bergssida, där man odlar ris, majs, koksötter eller socker. Mellan 1985 och 1992 minskade den areal som familjen brukar med en tredjedel. Chansen att familjens jord är konstbevattnad är en på fem. Hälften av de fattiga familjerna använder konstgödsel, en tredjedel insektsbekämpningsmedel och en fjärdedel högavkastande rissorter. Dessa siffror har inte förbättrats sedan 1985. Chansen att de ska få besök av en rådgivare från jordbruksdepartementets lokala organisation är ungefär en på tio. En eller två medlemmar av familjen har flyttat till staden och skickar hem pengar, som svarar för över 10% av familjeinkomsten.

Som tidigare nämnts hade jordbruksproduktionen en hygglig tillväxt fram till i mitten av 1980-talet, främst därför att den i hög grad var inriktad på kapitalintensiv produktion av exportgrödor med små spridningseffekter till jordbrukssektorn i övrigt. Av strukturella skäl hade alltså tillväxten i jordbruket en mycket begränsad effekt på fattigdomen på landsbygden. Det är därför, som VB påpekar, ironiskt att idag när de strukturella hindren är avsevärt mindre minskar inte fattigdomen därför att tillväxten i jordbruket har stannat av.

VB har betonat att den filippinska fattigdomen på en punkt skiljer sig markant från jämförbara u-länder. I Filippinerna utgör de hushåll som leds av kvinnor inte alls någon särskilt fattig eller utsatt grupp, trots att huvuddelen av alla filippinska utlandsarbetare är män. Bara 8% av de kvinnoleda hushållen betecknas som fattiga.

Fattigdomen i städerna är grundare, och problemen är i första hand bostäder, transporter, lufttrörs- och vattenburna sjukdomar på grund av hälsovådlig avfallshantering. Befolkningssiffrorna säger det mesta. Den genomsnittliga befolkningstätheten i Filippinerna är 229 personer per kvadratkilometer. I Metro-Manila ligger siffran på t.ex. 88 000 i Navotas och på 43 200 personer per kvadratkilometer i Manila. Världsbanken ger följande genomsnittsbild av den urbana fattigdomen:

- Fadern i den fattiga familjen i städerna är i regel sysselsatt med byggnation, transporter, detaljhandel eller andra lågbetalda arbeten med låg grad av anställningstrygghet. Flera av familjemedlemmarna är arbetslösa. Familjen har dock inte sällan extrainkomster från en familjemedlem som arbetar utomlands. Bostaden är tillfällig, oftast uppfört utan lagfart eller byggnadslov, s.k. *squatters*. De flesta har tillgång till kommunalt vatten, men en av fyra familjer måste köpa vatten till kraftigt överpris från vattenförsäljare. En familj av sex saknar avlopp, och två familjer av tre lever utan sanitärt acceptabel sophantering.

Det såg ganska bra ut ett tag i mitten av 90-talet. Tillväxten var god, inflationen låg, reformarbetet började bära frukt och president Ramos lanserade flera goda initiativ i syfte att bekämpa fattigdomen. Den asiatiska krisen kom dock att innebära att 90-talet totalt sett blev ett förlorat decennium i den filippinska fattigdomsbekämpningen. Även om andelen fattiga gick ner något, från ca 35 till 32%, så ökade antalet fattiga hushåll, vilket Filippinerna är ensamt om i regionen. I de muslimska delarna av landet lever nära 60% av befolkningen under fattigdomsgränsen.

Det finns flera orsaker till att Filippinerna så klart har halkat efter den övriga regionen när det gäller fattigdomsbekämpning. En är bristen på **uthållig tillväxt**, som vi redan har diskuterat i avsnitt 3. Det räcker nämligen inte med en satsning på jordbruk för att minska fattigdomen, utan tillväxten måste ha en bred bas för att skapa en tillräcklig efterfrågan på arbetskraft.

En annan orsak är att Filippinerna har en dyster historisk tradition av **kapitalintensiv och inåtvänd ekonomisk politik**, ofta i form av omfattande subventioner för ett antal industri- och finansfamiljer, vilket vi har sett i avsnitten 1–3.

En tredje faktor är den traditionellt **mycket ojämna fördelningen** av inkomster och tillgångar. Fördelningen av t.ex. jordbruksmark är dock i sig knappast avgörande. Filippinerna har en fördelning av jordäggande som inte är anmärkningsvärt mera ojämn än Malaysias eller Indonesiens. Ändå har Filippinernas fattigdomsbekämpning varit avsevärt mindre framgångsrik.

Gini-koefficienten har i tre decennier sedan 1960 varierat mellan 0,45 och 0,49. Under 1990-talet har klyftorna vidgas ytterligare. Mellan 1994 och 1997 minskade andelen av de totala inkomsterna för alla utom för de 10% med de högsta inkomsterna. De ökade sin andel från ca 35 till 40%. De fattigaste 20% av befolkningen fick se sin andel av de totala inkomsterna minska från 5,9 till 4,4%. De rikaste 20% ökade sin andel av inkomsterna från 51,9 till 55,8 %.

En fjärde faktor är **otillräckliga investeringar i mänskligt kapital**, främst primärhälsovård och undervisning. De senaste åren har de sociala utgifterna ökat, men ligger fortfarande lägre än i ASEAN-länderna i övrigt. Den filippinska hälsovården, som låg på en relativt god nivå på 1960-talet, är idag starkt förfallen, inklusive de exklusiva privata sjukhus i Manila som betjänar överklassen och utlänningarna. Utgifterna för primärsjukvård har inte ökat i takt med befolkningen. Bara en fjärdedel av sjukvårdens resurser satsas på förebyggande vård.

Resultatet av förfallet är att Filippinerna inte har förmått att sänka t.ex. spädbarnsdödligheten på samma sätt som grannländerna i Sydostasien eller

andra medlinkomstländer. Mätt med detta mått ligger Filippinerna idag efter inte bara klart efter Thailand och Malaysia utan även länder som Kina och Vietnam. En annan indikator – tillgång på drickbart vatten – har legat stilla i Filippinerna, och har sannolikt sjunkit på senare år. I förberedelserna inför VB:s och ADB:s stora lån till Filippinerna för *Early Childhood Development*, gjordes en omfattande studie, som är djupt skrämmande läsning, och som visar att filippinska barn på alla sätt far avsevärt mera illa än vad ekonomiska faktorer skulle motivera.

Ett ännu värre exempel är skolan. Siffrorna över läskunnighet, deltagande i skolundervisning osv. är tillfredsställande. Världsbankens siffror över t.ex. deltagande i skolundervisning och läskunnighet visar på mycket små könsskillnader. I en studie som citeras av Sidas 2015-studie skulle det i undervisningssystemet totalt sett finnas flera flickor än pojkar.

Men dessa siffror döljer ett fortgående förfall mätt med såväl kvantitativa som kvalitativa mått. Den formella läskunnigheten bland den vuxna filippinska befolkningen brukar anges till 94%, men siffran för funktionell läskunnighet ligger på ca 80%. Utbildningssystemet är, kort sagt, chanslöst mot befolkningstillväxten.

Ett skäl till detta är att utbildningsbudgeten utgör 2,7% av BNP mot t.ex. 4,2% i Thailand eller 5,4% i Malaysia. Metro-Manila har 10% av skoleleverna men slukade år 1997 34% av budgetresurserna. Dessutom går en orimligt stor andel, under 1998 nära 20%, till högskolor och universitet, samtidigt som nästan var fjärde *barangay* saknar skola. Under senare år har kongressen och andra lokala intressenter inrättat ett stigande antal statligt finansierade regionala högskolor, som i realiteten är glorifierade gymnasieskolor. Underfinansieringen av utbildningssystemet har tvingat hushållen att ta på sig en ökande andel av utbildningskostnaderna – 30% på låg- och mellanstadiet, 42% i gymnasieskolan.

Men situationen är värre än vad budgetsiffrorna indikerar. Även om kongressen för 1999 anslår 8% mera pengar än för 1998, är det långt ifrån säkert att de utbetalas. För att bibehålla en god makroekonomisk ordning håller budgetdepartementet en nära nog daglig kontroll på statens kontantflöden och kan hålla inne anslagna pengar. Ett illustrativt exempel är att i november 1998 hade 1997 års anslag till skolböcker ännu inte utbetalats.

De som kan betala för sig skickar sina barn till privata skolor, ofta enkönade och med engelska som undervisningsspråk. De offentliga skolorna har kronisk brist på kompetenta lärare och lokaler. Sedan 1980 har såväl antalet elever per skola som antalet elever per lärare ökat. Enligt president Estrada fattades det för läsåret 1999/00 14 600 klassrum och dessutom 9 500 lärare. Enligt en VB-studie av de sociala utgifterna går det idag åtta elever på varje skolbok. En studie från 1992 visar att av lärarna i matematik var 20% behöriga och i naturvetenskap 6%. Kvalitén är på stadig nedgång. Bara 44% av eleverna i låg- och mellanstadierna och 39% av eleverna på högstadiet klarar idag av att få godkänt på de nationella standardproven. Även på högre nivåer är det illa ställt med kvalitén. Av 431 elever klarade 1998 bara 217, dvs. hälften, av sin akademiska bibliotekarieexamen.

Den sjunkande kvalitén gör skolan alltmera oattraktiv och irrelevant för det fattigaste grupperna. 98% av alla barn börjar visserligen i skolan, men bara 69% fullföljer till och med åk 6. Ju fattigare provins, desto högre frekvens av avhopp.

Ett fjärde skäl till den misslyckade fattigdomsbekämpningen är ett otillräckligt **socialt säkerhetsnät**. Det satsas för lite resurser, systemet "läcker" på ett betänkligt sätt och missar i stor utsträckning sin målgrupp. Det traditionella *patronage*-systemet gör det svårt att mobilisera målgruppens egna ansträngningar, utan stöd från t.ex. mikrokreditprogram uppfattas som gåvor. Nära nog samtliga sådana program har misslyckats i Filippinerna. Det enda hyggligt fungerande trygghetssystemet är, och förblir, familjen. På 1960-talet var sättet för en familj att häva sig upp ur fattigdom att köpa eller arrendera mera jord och öka sin jordbruksproduktion. På 70-talet handlade det om att se till att någon släkting fick ett jobb inom den offentliga administrationen. Och sedan dess har nyckeln till social mobilitet varit att skicka en eller flera familjemedlemmar utomlands för att arbeta och skicka hem pengar.

Strategi för framtiden

President Estradas vilja att förbättra de fattigas levnadsvillkor är genuin. Men Estrada har det förtvivlat svårt att bryta sig ur invanda filippinska tankesätt och kulturmönster. En av hans mest omhuldade idéer är att i var och en av de 77 provinserna utse och namnge de hundra fattigaste familjerna, och därefter sätta in särskilda åtgärder för att lyfta dem ur fattigdomen. Projektet har – naturligtvis – inte lett till någonting annat än ett omfattande politiskt spel för att få med släktingar, vänner och klienter i programmet och dessutom en omfattande korruption. En mycket generad budgetminister förklarade vid ett givarmöte i Manila att programmet syftade till att "ge fattigdomen ett mänskligt ansikte".

Den stackars budgetministern är annars en av de mest artikulerande i den växande krets av aktivister, inom och utom statsförvaltningen, som inser vad som krävs för en mera effektiv fattigdomsbekämpning:

- Fortsatta reformer och en bevarad ekonomisk öppenhet i syfte att främja en uthållig tillväxt;
- Fortsatta ekonomisk-politiska reformer;
- En förbättrad skatteindrivning och rationalisering av skattesystemet;
- En ökad satsning på jordbruket, i synnerhet på infrastruktur och andra investeringar som höjer produktiviteten;
- En snabb och resolut avslutning av jordreformen;
- En höjning av arbetsproduktiviteten genom större satsningar på mänskligt kapital, främst skola och primärhälsovård;
- Ett effektivare socialt säkerhetsnät;
- En effektivare kamp mot korruptionen.

6. THE BEST SHOW IN TOWN

Om den filippinska jordreformen

Den filippinska jordreformen – *Comprehensive Agrarian Reform Programme, CARP* – är en komplex och kontroversiell process. Den är behäftad med två grundläggande problem. Det ena är simpelt matematiskt, och handlar om den omöjliga ekvation som försöker att kombinera från början små brukningsenheter med en snabbt stigande befolkning och med en odlad areal som sedan länge nått bortom det maximum som är ekologiskt hållbart. Det andra huvudproblemet är att Filippinerna har valt en demokratisk och konsensus-baserad modell för jordreformen, dvs. som respekterar äganderätten,

garanterar de gamla markägarna marknadsmässig kompensation och är icke-auktoritär till sin karaktär.

Matematiken

Den **genomsnittliga bruksenheten** för ris ligger idag på två hektar, vilket är hälften av genomsnittsstorleken för trettio år sedan, trots att avskogningen och bruket av alltmera marginella jordar har ökat den odlade andel av landets yta från 28 till 44%.

Fördelningen av jorden är ojämn. Gini-koefficienten för jordäggande har sakta stigit och låg i början av 90-talet på 0,57. Det är ungefär samma nivå som i Malaysia eller Indonesien, men det som gör Filippinerna unikt i Asien är den närmast latinamerikanska kombinationen av många småjordbruk vid sidan av stora haciendor. De senaste data, som anses pålitliga, är från år 1988, då 86% av alla filippinska jordägare ägde bruksenheter på mindre än sju hektar, och då de 2% största jordägarna ägde 36% av all jordbruksmark.

På den filippinska landsbygden finns idag ungefär **sex miljoner hushåll** och **tretton miljoner hektar jordbruksmark**, dvs. i genomsnitt två hektar per familj, vilket ska jämföras med CARP:s mål att ge varje familj tre hektar. I realiteten anses dock två miljoner hushåll vara målgruppen. I teorin omfattar CARP drygt tio miljoner hektar, men på ett tidigt stadium skalades målet ner till åtta miljoner ha. Om man dessutom räknar bort skog, allmänning och privatägd mark på mindre än 24 ha, återstår – allt enligt VB:s beräkningar från 1995 – en areal som räcker till att ge tre hektar till ungefär en miljon hushåll. Och om bara något decennium kommer Filippinernas befolkning att ha ökat med en fjärdedel, vilket kommer att ytterligare öka trycket på den odlingsbara jorden.

Konsensus-baserad modell

Bara ett fåtal länder i världen, bl.a. Costa Rica och Filippinerna, har vågat sig på att försöka genomföra en jordreform under iakttagande av demokratiska spelregler, respekt för äganderätten och med möjlighet till juridisk prövning av besluten. De lyckade jordreformer som genomförts, framför allt i Östasien efter 1945, har alla varit påtagligt auktoritära, i regel genomförda under amerikansk militär ockupation (Japan, Korea, Taiwan).

Resultatet har blivit en process som är dyr, långsam och krånglig. Totalkostnaden för reformen beräknas till 10 miljarder dollar. Kongressens första anslag för CARP, en dryg miljard dollar, har redan spenderats. Efter den tioåriga reformperiodens slut, år 1998, hade bara 57% av det uppställda målet uppfyllts, och reformperioden är nu utsträckt till år 2004, och kongressen har utlovat nya pengar. Hittills har omfördelningen i stort sett omfattat statlig ägd eller från Marcos-cronies konfiskerad mark, obrukad mark, en del plantager osv. Det som återstår är den riktigt besvärliga och kontroversiella delen: privatägd mark på mindre än femtio hektar, särskilt stora arealer av socker- och kokosnötsodlingar.

Föga överraskande har de gamla jordägarna utnyttjat varje kryphål, varje tänkbar juridisk fint och ibland till och med fysiskt våld för att försena och sabotera processen. 80% av alla omfördelningar hamnar i domstol, och trots hedervärda försök att förenkla och snabba på processen, har de juridiska instanserna ett berg av oavgjorda mål kvar att behandla. Det hela kompliceras

också av att det på samma mark kan finnas giltiga lagfarter från såväl den spanska som den amerikanska tiden, för att bara inte tala om generationer av förfalskade eller genom korruption köpta lagfarter utfärdade av filippinska myndigheter. Dessutom saknas lantmåteridata och pålitligt kartmaterial.

Processen i sig skapar också höga transaktionskostnader. Vem vågar investera i ett jordbruk, vars ägarförhållanden är oklara? Osäkerheten innebär också att bankerna ogärna godkänner lagfarter som säkerhet för lån, och att jordreformen därför i realiteten har omöjliggjort en normal marknad för jordbruksfastigheter. En annan effekt av reformen är att jordägarna har uppmuntrats att försöka få marken omklassificerad från jordbruksareal till stadsplanerat område, industrimark och andra typer av mark, som inte omfattas av CARP. I en lång rad uppmärksammade fall har presidenten godkänt sådana omklassificeringar, ackompanjerat av våldsamma protester från arrendatorer och jordlösa samt av bestämda rykten om korruption.

En annan kritik som har riktats mot CARP är att de ekonomiska resurserna slukas av ersättningen till de f.d. jordägarna och att ganska lite har blivit över för att hjälpa de nyblivna jordägarna att höja sin produktivitet. Reformen har också slagit sönder ett antal mycket effektiva och lönsamma brukningsenheter, t.ex. moderna ananasplantager på Mindanao. En tredje kritik som riktats mot reformen är att den tenderar att cementera traditionella genderförhållanden. Regelverket har successivt ändrats. Om mannen och hustrun tillsammans brukar jorden utfärdas lagfarten sedan 1996 i bådass namn. Men totalt sett är bara 14% av reformens förmånstagare kvinnor.

Mot denna bakgrund har en del utländska givare, bl.a. USAID och Världsbanken, uppmanat de filippinska myndigheterna att snabbt avsluta reformen och till och med att strunta i att försöka omfördela privatägd mark på mindre än 24 hektar, vilket de anser kosta mera än det smakar. I stället, menar VB, bör reformen koncentreras på de områden där ojämlikheten är mest skriande, t.ex. sockerplantager och storjordbruk i Bicol och västra Visayas. Genom en sådan begränsning skulle viktiga ekonomiska resurser kunna frigöras för att satsa på det som är allra viktigast för att uppnå en rimlig grad av livsmedelssäkerhet: en höjd produktivitet i jordbruket.

The best show in town

Även jordreformens varmaste tillskyndare erkänner problemen med CARP, men brukar erinra tvivlarna om att den filippinska historien innehåller över 400 bondeuppror. Jordreformen har ett starkt stöd i den filippinska folkopinionen och bland internationella biståndsgivare. Jordreformen är trots allt den enda genuint omfördelande process som försiggår i Filippinerna, i synnerhet den enda som berör produktionsmedel, och har därför en mycket stor politisk och symbolisk betydelse. I det traditionella filippinska samhället har jordägandet en socio-kulturell och moralisk dimension, som går långt utöver de rent ekonomiska övervägandena. Jorden representerar trygghet och värdighet, och det är genom jorden som man bevarar länkarna mellan generationerna.

Även i ekonomiska termer kan CARP försvaras, därför att omfördelning av jorden och klarare ägarförhållanden är en förutsättning för att långsiktigt kunna höja produktiviteten inom jordbruket.

Om man ser till reformens faktiska förutsättningar i den filippinska miljö, som har beskrivits i tidigare avsnitt, måste resultatet hittills anses vara framgångsrikt, väl värt fortsatt svenskt och internationellt stöd.

7. VÄGEN GÅR FRAMÅT

Om Filippinerna och moderniteten

Filippinerna är ett land som lämpar sig väl för karikatyrer. Den bild som har getts i det föregående av det politiska systemet och den politiska kulturen är naturligtvis starkt förenklad, men fångar ändå – hoppas jag – de väsentligaste *governance*-problemen och utvecklingshindren. Men det viktigaste är att Filippinerna håller på att förändras. Förändringskrafterna är i första hand ekonomiska.

Urbaniseringen och den snabba framväxten av en modern exportsektor medför ständigt ökande påfrestningar för det traditionella systemet. De olika lagren av patron-klient-relationer håller sakta men säkert på att brytas ner till en stor mångfald av grupper med olika specifika intressen. En allt större andel av befolkningen har fått ett egenintresse av förändring, och kan inte längre mobiliseras med hjälp av traditionella lojaliteter och symboler.

Man ser det tydligt inom politiken, där den nya medelklassen kräver att bli hörd och som kräver att bli integrerade i det politiska systemet. I de flesta fall tar den nya medelklassen avstånd från de traditionella politiska metoderna, och talar ofta med förakt om *trapo*, som på tagalog betyder både traditionell politiker och disktrasa. Den nya medelklassen har andra intressen. Den kräver mindre av *patronage* och mera av ordning och reda, klarare regler, förutsägbarhet, öppenhet och ärlighet.

Ett tecken på att en allt större andel av befolkningen har frigjorts från de gamla oligarkiernas makt är 1998 års valresultat. Som redan nämnts representerar Estrada en ny politisk maktbas, nämligen de breda folkgrupperna. Även på landsbygden börjar jordägarna och de gamla eliterna att tappa greppet om sina väljare. Även den katolska kyrkan led ett svidande nederlag, då den mycket aktivt motarbetade Estrada. Och vad har fyllt ut detta vakuum? I stor utsträckning massmedia av olika slag, främst TV och film. I takt med att gamla lojaliteter har försvagats söker väljarna efter nya personligheter att identifiera sig med och rösta på. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att senatsvalet vanns av en TV-journalist och att hon i senaten har sällskap av bl.a. ett par andra TV-personligheter, en filmstjärna och en framstående basketspelare. Den positiva tolkningen av denna politiska stjärnkult är att den utgör ett mellanstadium på vägen från traditionella politiska lojaliteter till mera moderna.

Moderniseringen innebär också att nya frågor rycker fram. För tio år sedan var det bara en handfull entusiaster som intresserade sig för den pågående miljökatastrofen och dess konsekvenser. Idag har miljöförstörelsen nått den politiska smärtgränsen och står idag högt på dagordningen, åtminstone i städerna. Under 1998 och 1999 var t.ex. bristen på effektiv sophantering i Metro-Manila en av politikens huvudfrågor. Ett annat exempel är det politiska uppror som mötte miljöministerns beslut att, i syfte att lindra den ekonomiska krisens härjningar på landsbygden, lyfta förbudet mot timmerexport. Protesterna blev så kraftiga att beslutet togs tillbaka.

Allt flera filippiner ser numera sig själva som medborgare med objektiva rättigheter och skyldigheter och allt mindre som klienter i ett traditionellt nätverk. De nya entreprenörerna i IT-branschen tenderar att begära helt andra saker av sina politiker än de gamla sockerbaronerna. Den nya typen av politiker är avsevärt mera intresserade av politikens sakfrågor. Till saken hör också att det stora antalet utlandsarbetare gör att allt flera filippiner exponeras för andra former av politiska och ekonomiska system, och att deras familjer med hjälp av utlandsarbetarnas remissor är mindre beroende av det traditionella systemet med tjänster och gentjänster.

Därtill kommer ett starkt och vitalt civilt samhälle, t.ex. en stor mångfald av enskilda organisationer som på olika områden kräver och arbetar för förändringar. De enskilda organisationerna är – till skillnad från för tio år sedan – en väg till poster inom administrationen och politiken. Många av de nya och duktiga teknokraterna i statsförvaltningen och i regeringen har kommit den vägen.

Filippinerna håller på att moderniseras. De som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete märker det tydligt. Årligen utbetalas ungefär 1,7 miljarder i internationellt bistånd, och de krav som givarna ställer driver påtagligt på moderniseringen. Jordreformsministern Boy Morales har vid upprepade tillfällen hävdad att just det internationella stödet har räddat jordreformen undan de starka särintressenas krav på att reformen skall skrotas. De filippinska motparterna i utvecklingsprojekten är ofta unga, entusiastiska och välutbildade tjänstemän, som för svärtlöner arbetar inom förvaltningen för att, inom sina områden, förändra och modernisera governance-kulturen och därmed höja landets kapacitet att planera och genomföra en politik för utveckling och fattigdomsbekämpning. Ju snabbare den ekonomiska tillväxten är, desto snabbare går förändringen.

Filippinerna kännetecknas idag av denna stigande – men i grunden produktiva – spänning mellan två politiska kulturer, den traditionella och den moderna. Även om president Estrada personligen representerar traditionen, består hans administration av en växande kader reformister, som i samarbete med näringslivet, de enskilda organisationerna, media och den akademiska världen håller på att förbättra den filippinska samhällsstyrningen.

Den filippinska reformvägen är slingrig men demokratisk. Ibland är det två steg framåt och ett bakåt, men vägen leder trots allt framåt och det finns ingen väg tillbaka.

De viktigaste källorna:

Agrarian Reform in the Philippines – Status and Perspectives for 1998 and Beyond, Deutsche Welthungerhilfe and IIRR, 1997.

Asian Development Bank: *Compendium of Social Statistics in the Philippines*, 1998.

Asian Development Bank: *Social Impact of the Regional Financial Crisis in the Philippines*, Juni 1999.

Business World: *The Year-End Report*, December 27, 1999.

The Department of Education, Culture and Sports: *Facts and Figures on Philippine Education*, 1995.

The Economist Intelligence Unit: *Philippine Alert*, A Monthly Business Environment Report, 1998–99.

The Economist Intelligence Unit: *Philippine Corporate Update Program*, December 1999.

The Estrada Presidency: A Presidency for the People. A Technical Report to Accompany the State of the Nation Address of President Joseph Ejercito Estrada. July 27, 1998.

The European Chamber of Commerce: *Monthly Factsheet*, 1998–99.

Garilao, Ernesto D.: *The Ramos Legacy in Agrarian Reform*; A transition Report, 1998.

Heaney, Lawrence R. och Regalado, Jacinto C.: *Vanishing Treasures of the Philippine Rainforest*, 1998.

International Monetary Fund and The World Bank: *Philippines: Scope for Integrating Macroeconomics and the Environment* – Some suggestions, 1996.

Karnow, Stanley: *In Our Image* – America's Empire in the Philippines, 1989.

McCoy, Alfred W. (red): *An Anarchy of Families*; State and Family in the Philippines, 1994.

Modernizing Agriculture; Report and Recommendations of the Congressional Commission on Agricultural Modernization, 1999.

Moving Forward the Filipino Nation in The New Millenium, President Joseph Ejercito Estrada's One-and-a-Half Year Report to the Filipino Nation, December 1999.

Phelan, John Leddy: *The Hispanization of the Philippines*: Spanish Aims and Filipino Responses 1565–1700, 1985.

Philippine Statistical Yearbook, National Statistical Coordination Bureau, 1998.

Scott, William Henry: *Barangay* – Sixteenth-Century Philippine Culture and Society, 1994.

World Bank: *Philippines: A Strategy to Fight Poverty*, November 1995.

World Bank: *Philippines: Education Financing and Social Equity – A Reform Agenda*, 1996.

World Bank: *Philippines: Restoring Growth with Greater Equity – What the Government Can Do and How the World Bank Can Help*, 1998.

World Bank: *The Socioeconomic Impact of the Financial Crisis in the Philippines*, February 1998.

World Bank: *Philippines: Social Expenditure Priorities*, 1998.

World Bank: *Philippines: The Challenge of Economic Recovery*, 1999.

World Bank: *Philippines: Country Assistance Strategy 1999–2002*, 1999.

World Bank: *World Development Indicators*, 1999.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN: 91-586-0221-6