

HUIB SILVIS, SIEMEN VAN BERKUM, ANNETTE
NIJS, RUERD RUBEN EN TONY TERPSTRA

Internationale handel en landbouwbeleid: visies van vijf continenten

(Een vijfspraak, samengevat door Christina Bode, Eelke de Jong en Edith Brugmans)

Dit hoofdstuk bevat een bewerkte weergave van de vijfspraak over de invloeden van internationale handel en landbouwbeleid op voedselvoorziening, voedselproductie en voedselzekerheid in vijf continenten. In het eerste gedeelte introduceren de vertegenwoordigers hun continenten. Hierbij ligt het accent op de volgende vragen: wat zijn de belangrijkste gewassen van het continent, welke zijn de import- en exportproducten, is het continent zelfvoorzienend, welke rol speelt het overheidsbeleid, en wat zijn de gevolgen van de klimaatverandering? Vervolgens wordt de discussie tussen de sprekers en met het publiek (verkort) weergegeven. De discussie begint met het thema 'Voldoende voedsel en toch honger', wordt voortgezet met het thema 'Exportsubsidies, dumping en handelsverdragen' en wordt besloten door visies uit te wisselen over 'Bio-brandstof als mogelijke oplossing voor energieproblemen'. Eelke de Jong was moderator van deze vijfspraak. De vijf sprekers hebben de samenvatting geaccordeerd.

Introductie van de vijf continenten

Huib Silvis, werkzaam bij het LEI Wageningen UR, vertegenwoordigt de Verenigde Staten (vs). De vs zijn een groot land met een exportgerichte agrarische sector die is gebaseerd op een paar gunstige omstandigheden inzake

klimaat, bodem, technologie, en fysieke en economische infrastructuur. Elk van deze factoren moedigt de agrarische economie aan. Zeker ten opzichte van de Europese Unie (EU) hebben de VS als voordeel de gunstige kwantitatieve verhouding tussen mensen en land. De VS beschikken over veel meer vruchtbare bodem dan de EU en hebben minder mensen te voeden, waardoor er voldoende ruimte voor agrarische export ontstaat. De agrarische productie is bovendien gevarieerd, namelijk akkerbouw, met granen en oliezaden, veehouderij met een grote rundvleessector, varkenshouderij, en pluimveehouderij. Verder is er tuinbouw voor groente en fruit. Gemiddeld wordt 20 procent van de primaire productie geëxporteerd. Het land behoort tot de grootste exporteurs in de wereld van granen, oliezaden en pluimveevlees. Daartegenover importeren de VS veel vis en schelpdieren, zoetwaren, fruit en sappen, noten, plantaardige olie en rundvlees.

Het beleid is voor een groot deel marktgericht maar de overheid wil de landbouw niet volledig aan de grillen van de markt overlaten. De federale overheid steunt daarom de landbouw op verschillende manieren. Naast productgerichte maatregelen zijn er programma's voor rurale gemeenschappen, voor natuur en milieu en voor voedselhulp en voeding aan de arme Amerikaanse bevolking. Achter deze laatste hulp, die een omvangrijk deel van het budget uitmaakt, schuilt een bijzondere coalitie tussen stad en land. Voor de landbouw is de afzetbevordering interessant, terwijl voor de steden de sociale functie van deze programma's belangrijk is. Het handelsbeleid is een afgeleide van het landbouwbeleid en bevat zowel exportbevorderende als importbeperkende maatregelen. Deze maatregelen worden vooral door de lobby van de grote agrarische bedrijven aangemoedigd.

De gevolgen van klimaatverandering worden nog niet direct als een grote bedreiging gezien voor de capaciteit om voedsel te produceren. Er zijn wel schattingen dat dit over tientallen jaren misschien een effect van een paar pro-

cent zou kunnen hebben. Op dit moment heeft het geen aandacht. De snel groeiende benutting van maïs voor bio-brandstoffen heeft op de korte termijn een veel grotere impact op de hoeveelheid voedsel die voor de export beschikbaar is.

Siemen van Berkum, ook werkzaam bij het LEI Wageningen UR, vertegenwoordigt Europa, Europa staat hier voor de Europese Unie.

Wat opvalt, is dat er ontzettend grote verschillen zijn binnen de Europese Unie. Op allerlei terreinen, cultureel, politiek, economisch, maar ook voor wat betreft de landbouw. Nederland is daarin een atypisch geval: het belang van de tuinbouw binnen de landbouw is in Nederland veel groter dan in andere EU-landen. Ten opzichte van deze landen is de Nederlandse agrarische sector ook zeer exportgericht en zeer modern. In Noord-West Europa wordt intensieve landbouw bedreven, terwijl in het Oost-Europese deel veel extensieve bedrijfssystemen bestaan. Belangrijke gewassen in Europa zijn granen, groente, fruit en wijn. Daarnaast zijn producten van de veehouderij, melk, rundvlees en varkensvlees belangrijk. Europa is een grote exporteur van allerlei producten, met name tarwe, suiker, allerlei zuivelproducten, en varkens- en pluimveevlees. De EU neemt voor deze producten dus een belangrijke positie op de internationale markt in. De EU is een grote importeur van vooral soja en tropische producten: exotische groenten en fruit, koffie, thee.

De sterke exportpositie van de EU is ontstaan door het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid. Dit beleid was gericht op het geven van inkomenszekerheid aan de boeren en voedselzekerheid aan de bevolking. Uiteindelijk heeft het tot overschotten geleid, die door middel van subsidies op de wereldmarkt zijn gedumpt. Men is nu bezig dit beleid te veranderen (zie de discussie).

Klimaatverandering is eigenlijk, net als in het Amerikaanse geval, geen belangrijk onderwerp in de discussie

over landbouwproductie en landbouwbeleid. Wel wordt de sector in dit verband aangesproken door de maatschappij op het terugdringen van de CO₂ uitstoot. Tuinbouw is daarbij een belangrijke sector, vanwege zijn groot verbruik van fossiele brandstof. Ook de melkveehouderij levert een belangrijke bijdrage aan de uitstoot van CO₂. De oplossingen worden vaak in technische verbeteringen gezocht. Klimaatverandering zou misschien op termijn een invloed kunnen hebben op de landbouwproductie, maar dan vooral in de nu al kwetsbare gebieden. Bijvoorbeeld het Midditerrane gebied is kwetsbaar, omdat er nu al waterschaarste heerst. Dat zou op termijn impact kunnen hebben op de productie in deze gebieden.

Azië, voornamelijk China, wordt vertegenwoordigd door *Annette Nijts*, directeur van het Europe China Institute van Nyenrode Business Universiteit.

China werd in 2004 netto importeur van landbouwproducten. Deze import stijgt harder dan de economische groei van China, namelijk met bijna 15 procent per jaar. Dat is met name te danken aan de vraag naar groente en rundvlees. Want varkens en kippen zijn er in China genoeg. Van oudsher eten de Chinezen vooral rijst en noedels. Het is dan ook niet verwonderlijk dat rijst en tarwe de belangrijkste productiegewassen zijn. China wil de productie van deze gewassen zelf in handen houden. Het is momenteel voor 100 procent zelfvoorzienend. Daarnaast wordt er heel veel maïs geproduceerd. De productie hiervan overstijgt zelfs de eigen behoefte. Maïs wordt geëxporteerd naar de Verenigde Staten dat heel veel maïs nodig heeft voor de productie van ethanol als biobrandstof. Dat China maïs exporteert is eigenlijk heel vreemd, want het kost twee keer zoveel als in Amerika om maïs in China te produceren. Dat er toch maïs vanuit China geëxporteerd wordt, komt omdat in China de marge bovenop de kostprijs veel kleiner is. In de Verenigde Staten ligt de uiteindelijke prijs hoger. Verder kent China een enorme textielin-

dustrie, zoals we allemaal weten. Voor de productie van textielgoederen heeft men veel katoen nodig. Een heel klein gedeelte van de katoenproductie voor deze textielproducten vindt in China zelf plaats. Het grootste gedeelte wordt geïmporteerd uit de Verenigde Staten en Latijns Amerika. Verder gebruikt China veel sojabonen. Tot een jaar of vijf geleden was China redelijk zelfvoorzienend in de productie van sojabonen, maar door de toenemende veeteelt is de vraag naar granen enorm gestegen, waardoor er te weinig ruimte overbleef om nog sojabonen te verbouwen. Sojabonen worden daarom op grote schaal ingevoerd. China importeert ongeveer 30 procent van alles wat er in de wereld aan sojabonen geproduceerd wordt. Er wordt plantaardige olie van gemaakt en vooral oliën voor veevoer. Dit voer is weer nodig voor de productie van varkensvlees. Ongeveer de helft van de wereldproductie aan varkensvlees wordt in China geproduceerd, terwijl er maar 20 procent van de wereldbevolking woont. De Chinezen importeren wol, oliën, zaadoliën en, vooral uit Europa, wijn, melkproducten, en granen. De landbouw in China is erg intensief; de vervuiling door de landbouw is zelfs groter dan die door de industrie, terwijl de landbouw maar 12 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP) produceert. China gebruikt 30 procent van het wereldverbruik van kunstmest. De landbouw is voor 90 procent verantwoordelijk voor de emissie van N_2O (stikstof). Dit is het mestprobleem van China. Volgens schattingen van China zelf wordt 5-6 procent van de het BBP weer teniet gedaan door milieuvervuiling. Voor 1-2 procent van het BBP is de landbouw hier verantwoordelijk voor. Men probeert wel wat aan deze vervuiling te doen: aan de ene kant door met behulp van genetische manipulatie de voedingswaarde en de verkoopwaarde van de producten te verhogen, aan de andere kant zijn er grote programma's om oude landbouwgrond om te zetten in bos, waardoor CO_2 wordt opgenomen. Dit laatste is het *grain-to-green* project. De Chinese overheid richt zich in haar landbouwbeleid op

de volgende doelstellingen: het verhogen van de inkomsten van boeren door het afnemen van producten tegen marktprijzen, het vaker direct betalen van de boeren zonder dat gebruik gemaakt wordt van de collectieve organisaties en ten slotte het aanbieden van microkredieten aan boeren. De Chinese overheid geeft relatief weinig uit aan subsidies.

Afrika wordt vertegenwoordigd door *Ruerd Ruben*, hoogleraar Ontwikkelingstudies aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Afrika is een continent van 52 verschillende landen. Maar de grootste problemen wat betreft voedsel en armoede, liggen vooral in het middegebied van Afrika, wat we ook wel Sub-Sahara Afrika noemen. Dit is een verzameling van zo'n 20 landen die met droogte en met allerlei andere problemen te kampen hebben. Afrikanen eten heel veel granen: rijst, teff en niebe. Veel van deze producten zijn beperkt verhandelbaar en moeten dus lokaal geproduceerd worden. Daarnaast hebben Afrikanen een voorkeur voor allerlei knollen en wortelgewassen: yams, cassave en aardappelen. Zodra Afrikanen iets rijker worden, komen daar veeteeltproducten en tuinbouwproducten bij. Afrika is een continent dat in landbouwopzicht echt stagneert. Al 20 jaar lang is de gemiddelde opbrengst ongeveer één ton per hectare. Dat is nogal ver af van de 10 ton die technisch mogelijk zou zijn. Over de oorzaken van deze lage productie lopen de meningen uiteen. Komt dat door de onvruchtbare grond, de lage regenval, of doordat er te weinig prikkels zijn voor de producenten? Wetenschappers zijn het daar niet echt over eens. Afrika is een continent dat eeuwenlang in haar eigen voedselbehoefte heeft voorzien. Hoogtijdagen beleefde Afrika toen de Westerse wereld in oorlog was. De Tweede Wereldoorlog was de beste tijd voor Afrika, want toen was er nauwelijks handel en toen bleek dat de voedselvoorziening eigenlijk redelijk op peil gehouden kon worden. Het continent is wel

erg aan het veranderen. De belangrijkste verandering is de urbanisatie. Vroeger was Afrika een continent met veel verspreid wonende bevolkingsgroepen. Alle prognoses wijzen erop dat in de komende 15 jaar bijna 75 procent van de Afrikaanse bevolking op ongeveer 80 kilometer van de kustgebieden gaat wonen. De steden zullen dus sterk groeien. De voedselvoorziening van die stedelijke bevolking is in sterke mate georganiseerd en hoeft niet hoofdzakelijk uit het in het achterland geproduceerde voedsel te bestaan: een groot deel zal bestaan uit importen die goedkoper zijn dan het voedsel van de eigen boeren. Een belangrijke reden hiervoor is de infrastructuur. Door de gebrekkige infrastructuur in Afrika is het vaak duurder om over een afstand van een paar honderd kilometer voedsel uit een berggebied naar de stad te transporteren dan een schip voedsel over duizenden kilometers te laten varen en daarna uit te laden. Transportkosten zijn dus belangrijk. Een tweede punt is dat er in Afrika jarenlang een verwaarlozing van de landbouw heeft plaatsgevonden. De eigen regering richtte zich op het belang van de stadsbevolking en de internationale donoren hadden geen oog voor het belang van landbouw (zie verder de discussie). Er is erg weinig geïnvesteerd in landbouw, de enigen die daar iets aan doen de laatste jaren zijn de Chinezen. Zij bouwen op dit moment in Afrika wegen en spoorwegen en investeren in de infrastructuur. China is op dit moment de belangrijkste handelspartner van Afrika en de belangrijkste investeerder in Afrika.

De klimaatverandering kan een grote invloed hebben op de landbouwproductie in Afrika. De verwachting is dat door de klimaatveranderingen de fluctuaties in neerslag zal toenemen. Vooral deze onzekerheid kan er toe leiden dat er jaren van misoogsten zijn door veel te weinig water of juist door veel te veel water. Van dit laatste getuigen de overstromingen in 2007 in Oeganda en Kenia.

Latijns-Amerika wordt vertegenwoordigd door *Tony Terpstra*, werkzaam bij ICCO/Kerk in Actie.

Eén van de grote problemen in Latijns Amerika is de ongelijkheid; de enorm scheve verdeling van rijkdom. Er wordt in Latijns Amerika op zich genoeg voedsel geproduceerd voor iedereen. Wat dat betreft is het continent in hoge mate zelfvoorzienend. Maar toch hebben veel mensen onvoldoende toegang tot voedsel. Om de ongelijkheid te illustreren geef ik een paar voorbeelden.

In Bolivia verkeert op het platteland ongeveer 90 procent van de bevolking in een voedselonzekere situatie. Grootgrondbezit komt veel voor: 7 procent van de boeren bezit 93 procent van de grond. In bijvoorbeeld Brazilië zit er een factor 30 tussen het inkomen van de 10 procent rijkste mensen en de 40 procent armste mensen: dus de groep rijkste mensen verdient 30 keer zo veel als de groep armste personen. Ter vergelijking in Frankrijk en Duitsland is dit een factor vier. Ook in de economische activiteit tussen Noord- en Zuid-Amerika zit een enorme ongelijkheid. De leden van de North American Free Trade Association (NAFTA), een vrijhandelszone tussen Canada, de Verenigde Staten en Mexico, nemen ongeveer 88 procent van het Bruto Product (BP) van het hele continent voor hun rekening, terwijl de leden van de MERCOSUR, een vrijhandelsassociatie van Brazilië, Argentinië, Uruguay en Paraguay, slechts 8 procent van het BP van het hele continent voor hun rekening nemen. Dit terwijl in de MERCOSUR-landen toch ongeveer 200 miljoen mensen wonen, van de ruim 800 miljoen op het hele continent. De ANDES landen produceren slechts 2 procent van het BP van geheel Amerika. Gemeten naar inkomen per hoofd van de bevolking, bevat de laatste groep de armste landen: Bolivia is het allerarmste land van Zuid-Amerika en Ecuador het op één na armste land. Deze cijfers geven duidelijk aan dat er enorme verschillen zijn in rijkdom binnen landen maar ook tussen de landen van het Amerikaanse continent. Het is verder bekend dat in Zuid-Amerika de

economische activiteit met name gebaseerd is op de export van agrarische grondstoffen; 24 procent van de export zijn agrarische grondstoffen. In Noord-Amerika is dat 11 procent. Zuid-Amerika is dus behoorlijk afhankelijk van de export van agrarische grondstoffen. Bij de export hebben de grootgrondbezitters en agribusines sterke economisch en politieke posities ingenomen. Enkele voorbeelden van exportproducten zijn de volgende:

Soja is voor Zuid-Amerika een heel belangrijk product. De wereldwijd grootste exporteur van soja is Brazilië. Daarnaast worden koffie, citrusproducten en ander fruit uitgevoerd. Voor de agrarische export van Ecuador zijn de bananen het belangrijkste product, en verder ook bloemen, vis en garnalen. Een grote landbouwproducent van Zuid-Amerika is Argentinië, met vooral granen, vlees, soja, maïs en sorghum. Zoals eerder gezegd is een groot deel van de lokale productie bestemd voor de interne consumptie. Deze producten worden veelal geproduceerd door kleine producenten: fruit, zuivel, knollen, bonen, rijst en kleine veehouderij. De sector van de kleine familiebedrijven krijgt over het algemeen weinig tot geen overheidsondersteuning.

In de meeste landen van Zuid- en Midden Amerika is het overheidsbudget voor technische voorlichting, onderzoek ter verbetering van de veehouderij, zaden en gewassen (fito sanitaire ondersteuning), educatie en krediet nihil. Dit in tegenstelling tot het Noorden waar miljarden worden gestopt in ondersteuning en subsidies. Een overheidsbeleid en de beschikbaarheid van fondsen zijn hard nodig om de lokale economische ontwikkeling van de sector van kleine familiebedrijven en rurale gemeenschappen te versterken en zodoende voedselonzeekerheid te voorkomen. Dit is extra nodig gezien de toenemende onzekere situatie voor de landbouw in veel landen door klimaatverandering. Overstromingen en droogte hebben nog meer invloed als er geen beleid is op het gebied van voorraadbeheer, en nationale reserves. De landbouw kan niet overge-

laten worden aan de grillen van de markt en klimaat-schommelingen. Overheidsbeleid is belangrijk om gunstige randvoorwaarden te scheppen en schokken op te vangen.

THEMA I: VOLDOENDE VOEDSEL EN TOCH HONGER

De Jong: Het eerste thema dat we willen behandelen, is de vraag: 'Is er te weinig voedsel?'. Een aantal keren is reeds gezegd dat er in principe veel voedsel is en wellicht ook genoeg voor iedereen. Toch zien we op dit moment mensen honger lijden. Hoe kan dat? Komt dat door oneerlijke handel? Komt dat door inefficiënte productie? Komt dat door politieke motieven?

Ruerd Ruben (Afrika): Een derde van de bevolking, de 1,2 miljard mensen die minder dan 1 à 2 dollar per dag te besteden hebben, woont vooral in Sub-Sahara Afrika. Overigens wonen de meeste hongerige mensen in Azië. Het ligt natuurlijk aan een aantal dingen. In principe, onder normale omstandigheden, is Afrika in staat om zichzelf te voeden. Er zijn echter drie grote problemen waardoor er inderdaad grote honger en voedselproblemen bestaan. Het eerste probleem is dat het grootste gedeelte van honger en ondervoeding plaats vindt bij mensen die of heel weinig of geen land bezitten. De boerenbevolking die zelf het voedsel produceert, biedt die productie aan zodra die van het land komt, maar is de rest van het jaar weer netto koper van voedsel. Het dilemma dat zich voordoet in Afrika is dat de overheden denken dat goedkoop voedsel aantrekkelijk is voor de mensen als consument, maar als voedsel goedkoop is, is het weer niet aantrekkelijk om het te produceren. Hierdoor is de productie lager dan mogelijk zou zijn geweest bij aantrekkelijke prijzen voor de boeren. De tweede reden is dat produceren wel mogelijk maar erg

onzeker is in veel Sub-Sahara landen. Dat heeft te maken met de onzekerheid over regenval. De klimaatveranderingen versterken dit probleem. Er bestaat grote onzekerheid of aan het einde van het seizoen het gewas van het land komt. Hierdoor hebben boeren weinig prikkels om bijvoorbeeld kunstmest of betere technieken te gaan gebruiken. Deze zijn er wel, maar men moet eerst kosten maken. De derde reden zit in de geografische structuur. Afrika is een groot continent met een lage bevolkingsdichtheid. Er zijn goede landbouwgronden beschikbaar, maar die zijn niet verbonden met de rest van het land. Ook in de hooglanden van Afrika zou redelijk goed voedsel geproduceerd kunnen worden, maar het komt daar vandaan niet weg naar de plaatsen waar het geconsumeerd kan worden. In tegendeel, productie wordt tegengehouden omdat Westerse landen veel goedkoper kunnen produceren en via dumping die producten in de stedelijke gebieden op de markt brengen, waardoor het voor de lokale producenten heel moeilijk wordt om te kunnen concurreren.

De Jong: In principe zegt u dat er veel binnenlandse oorzaken van honger zijn en één buitenlandse oorzaak, namelijk dumping. Daar is nu aandacht voor bij de nieuwe handelsverdragen. En dan zijn de Verenigde Staten en de Europese Unie altijd de schuldigen.

Huib Silvis (vs): We hebben de laatste decennia eigenlijk vooral te kampen gehad met de problematiek van de overcapaciteit van de landbouw in het Westen. De Europese Unie heeft daar tientallen jaren mee geworsteld, Amerika eigenlijk nog langer. Bij de politiek bepaalde prijzen produceerde de landbouw meer dan de eigen bevolking nodig had, waardoor er voedseloverschotten ontstonden. Dumping is dan aantrekkelijk: het met exportkredieten en als voedselhulp aanbieden van voedsel aan de stedelijke bevolking in Afrika die graag dat goedkope voedsel koopt of ontvangt. Daarbij is de huidige situatie weer heel atypisch.

We hebben tientallen jaren gehad van reëel dalende landbouwmarktprijzen. Eigenlijk was de wereldmarktprijs structureel laag. Recent zijn de prijzen fors gestegen. Hierdoor ontstaat op korte termijn een enorm probleem voor Afrika: dat moet een hogere prijs voor voedsel betalen, en er ontstaat een verlichting van de landbouwpolitiek van het Westen: subsidies kunnen immers verminderd worden. Dan wil ik nog wijzen op de voedselproblematiek in de Verenigde Staten. Daar bestaat, zoals gezegd, een enorme kloof tussen rijk en arm. Meer dan de helft van het grote Amerikaanse landbouwbudget is bestemd voor voedselhulp binnen Amerika, *foodstamps*, voor de laagverdienende bevolking.

Siemen van Berkum (Europa): Europa heeft de afgelopen decennia inderdaad overcapaciteit gekend. In het verleden zijn een aantal producten met de instrumenten die het gemeenschappelijk landbouwbeleid daarvoor had, de exportsubsidies, op de wereldmarkt gezet. Er heeft inderdaad dumping plaatsgevonden, ook in Afrika, maar dit is nu veel minder dan voorheen.

THEMA II: EXPORTSUBSIDIES, DUMPING EN HANDELSVERDRAGEN

De Jong: Is het zo dat men in de nieuwe handelsverdragen dumping wil verminderen?

Siemen van Berkum (Europa): Binnen het Europese beleid is reeds een hele koers uitgezet om dat te gaan verminderen. Dit is gebeurd onder druk van het Uruguay Akkoord, een in het kader van de World Trade Organization (WTO) in 1994 afgesloten handelsovereenkomst. In dit akkoord is afgesproken dat in de komende jaren veel minder gebruik gemaakt zal worden van exportsubsidies. Dit is ook de lijn in de lopende WTO onderhandelingen binnen de Doha

ronde. Bovendien heeft de Europese Unie zelf aangegeven dat ze op die lijn voort wil, ongeacht wat nu binnen de WTO wordt afgesproken. Exportsubsidies worden uitgefaseerd. Het duurt allemaal vrij lang, maar dit is wel de trend. Echter, de mogelijkheden die de Afrikaanse landen binnen het WTO zelf hebben voor bescherming van de eigen landbouw worden te weinig benut. Dat heeft te maken met de machtsbasis binnen de Afrikaanse landen zelf, vooral in de steden, waar men belang heeft bij goedkoop voedsel van buiten.

Tony Terpstra (Latijns-Amerika): Tijdens mijn verblijf in Bolivia gedurende de jaren negentig, was Amerika daar vrij actief met haar programma USAID. Middels dat programma werden grote hoeveelheden graan, tarwe, oliën en andere voedselproducten, aan Bolivia gedoneerd. Dat begon al in de jaren tachtig tijdens een periode van grote droogte en slechte oogsten in Bolivia. Daarna ging die hulp gewoon door, waardoor een grote afhankelijkheid van voedselhulp is gecreëerd. Op een gegeven moment werd de tarweconsumptie in Bolivia voor 70 procent gedekt door voedselhulp in verschillende varianten. De hulp werd abrupt verminderd toen in de tweede helft van de jaren negentig Australië en Noord-Amerika door misoogsten werden getroffen en er ineens niet zo veel voedsel beschikbaar was voor voedselhulp. Op deze manier wordt een arm land de dupe van een afhankelijkheidsrelatie die is gecreëerd. Lokale producentenorganisaties riepen dat de voedseldonaties en dumping de lokale productie demotiveert. In WTO-overleg en parallele bijeenkomsten wordt gesproken over 'commercial displacement' hetgeen voorkomen dient te worden. Er waait nu een andere politieke wind in Bolivia: Er wordt meer nadruk gelegd op het versterken van de lokale voedselproductie en consumptie van lokale producten. De Boliviaanse overheid hecht er waarde aan dat er bij het aanbestedingsbeleid op gemeentelijk en departementaal niveau bij voorkeur een deel van de

lokale productie gekocht wordt. Dit beleid heeft succes, met name voor de kleine boeren die lokale voedselgewassen produceren en dus toegang krijgen tot institutionele markten. Zo krijgen schoolgaande kinderen tijdens de schooluren steeds vaker voedselproducten die lokaal geproduceerd zijn. Dit kan natuurlijk niet het enige afzetkanaal zijn. Het is wel een eerste ervaring voor veel kleine producenten en hun organisaties om voor de markt te produceren en de producten te verwerken, en dus waarde toe te voegen.

Annette Nijs (China): In China is het niet zo dat er te weinig voedsel zou zijn. Maar als je nagaat dat China eigenlijk maar 7 procent van de landbouwgrond en 20 procent van de mensen heeft, dan knelt het op gegeven moment ergens. Zijn op het platteland noedels en rijst nog steeds het basisvoedsel, in de restaurants van Beijing gaat het steeds meer om groente, vlees en vis. Dus je ziet wel een ommekeer in de voedselconsumptie. Ook is er een enorme behoefte aan groente en fruit, daar is echt een tekort aan. Vlees is er genoeg, want de Chinezen hebben 50 procent van alle varkens in de wereld. Maar China is wel erg benauwd voor toekomstige ontwikkelingen. De Chinezen hebben bijvoorbeeld slechts 1/3 van de hoeveelheid water die wij gemiddeld hebben. Er wordt wel veel gedaan om de armoede te bestrijden: ongeveer 10 procent van de mensen leeft nog onder de armoedegrens, vooral op het platteland, in sommige delen leeft zelfs 30 procent onder de armoedegrens. De Chinese overheid is nu begonnen met een soort inkomenssubsidie. Dit is echt nieuw beleid. De overheid in China spendeerde tot nu toe veel geld aan de industrie en weinig aan inkomenssteun. Ook boeren krijgen weinig subsidie, ongeveer een kwart van wat wij hier in Europa aan boeren geven. Maar nu is er voor 30 miljoen plattelandsmensen een systeem bedacht dat mensen van de geboorte tot aan de dood ondersteunt. De opbouw van het sociale vangnet in China gaat razendsnel door maar grote

ongelijkheden zijn nog duidelijk aanwezig. Dat brengt ook onrust teweeg, dagelijks worden vele opstandjes de kop ingedrukt. Om grotere opstanden te voorkomen is nu het inkomenssubsidiebeleid ontwikkeld.

Vrager 1 uit het publiek: Over Afrika: er werden drie aspecten genoemd die belangrijk zijn voor de Afrikaanse voedselproblematiek. Maar tot mijn verrassing werd niets gezegd over de politieke instabiele situatie van een aantal landen, bijvoorbeeld Soedan, Congo, Zimbabwe. Heeft de politieke instabiliteit een negatieve invloed op de voedselproductie?

Ruerd Ruben (Afrika): Ja en nee. Zimbabwe is natuurlijk een typisch voorbeeld, want dat was vroeger de graanschuur met name voor het zuidelijk Afrikaans gebied. Dus op regionaal niveau en op lokaal niveau leidt politieke instabiliteit zeker tot voedselschaarste. In noodsituaties of vanwege politieke conflicten werd in het verleden voedsel vaak van buiten het continent aangevoerd. Nu is het beleid er meer op gericht voedsel in buurlanden te kopen. Dus Afrika zou de problemen inzake de voedselbeschikbaarheid zelf kunnen oplossen. Op het totale Afrikaanse plaatje wordt de factor van politieke onrust zwaar overdreven. Het gaat om lokale problemen die zeker niet te onderschatten zijn voor de mensen die daar wonen, maar het totaalbeeld van de mogelijkheden om voedsel beschikbaar te maken wordt daardoor niet substantieel beïnvloed.

Vrager 2 uit het publiek: Ik wil graag ingaan op de exportsubsidies in Europa. Die worden inderdaad afgebouwd, maar in de plaats daarvan zijn inkomenssubsidies gekomen. Europa exporteert nog steeds onder de kostprijs zuivel, graan en vlees. Dus de EU-hervormingen zijn absoluut niet minder dumpend geworden. Er werd ook gezegd dat Afrika zich niet zelf beschermt. Maar dat is het gevolg van het beleid van de Wereldbank en IMF die verplicht

tende voorwaarden verbinden aan leningen. Bovendien, Europa sluit nu Economische Partnerschap Overeenkomsten (EPAs) met de ACP landen, landen in Afrika, het Caribische gebied en de Pacific. Deze overeenkomsten impliceren dat Europa volledige vrijhandel eist. 80 procent van de goederen, waaronder veel landbouwproducten, zullen vrije toegang tot de armste landen van de wereld krijgen. Als we daar dan de dumpsubsidies bijtellen, zal de wereldwijde ongelijkheid alleen maar groter worden onder druk van Europa.

Siemen van Berkum (Europa): Dit zijn terechte opmerkingen. De exportsteun is in het verleden heel duidelijk en expliciet geweest, door subsidies te geven aan producten die goedkoper op de wereldmarkt werden afgezet dan de prijzen waartegen ze binnen de EU waren geproduceerd. Die expliciete exportsteun is duidelijk aan het afnemen en dat komt ook naar voren uit alle statistieken. Het hele systeem is veranderd van een prijsondersteuning naar een directe inkomensondersteuning binnen Europa. Deze kan inderdaad leiden tot overproductie en overafzet op de wereldmarkt, en dus toch als een soort exportsubsidie werken. Maar het is moeilijk aan te geven welke precies de effecten zijn van directe inkomenssteun op productie en export.

Ruud Ruben (Afrika): Ik ben het met de vraagsteller eens. Het is maar hoe je het noemt, maar de milieuoverwegingen in Nederland en Europa zijn natuurlijk gewoonweg verkapte exportsubsidies. De kostprijsverhoudingen worden anders. Bovendien moeten de zuidelijke landen vaak hoge importvergoedingen betalen voor hun verwerkte producten. Koffie kan bijvoorbeeld vrij worden geïmporteerd, maar voor een pakje gebrande koffie moet een hoog invoertarief worden betaald. Als de wereldhandel helemaal geliberaliseerd zou worden, en daar zijn mooie modellen voor, dan komt 75 procent van de voordelen terecht

bij Westerse landen en slechts 3 procent bij de Afrikaanse landen. Dus ook de voordelen van liberalisering worden ongelijk verdeeld.

De Jong: Hoe zit het dan met de EPA's? Werken deze overeenkomsten in het nadeel van de ontwikkelingslanden?

Siemen van Berkum (Europa): Wat betreft de EPA's: hierdoor worden mogelijkheden gecreëerd om op de Europese markt af te zetten. Tegelijkertijd worden eisen gesteld aan de ontwikkelingslanden om hun markten open te stellen. Daardoor is hier toch weer sprake van een onderhandeling waarbij de sterke partner zijn eisen en wensen aan de minder sterke partner oplegt. Dit blijkt ook bij het certificeren, dit zijn de voorwaarden die aan producten gesteld worden voordat ze in de EU verkocht mogen worden. Dit is een belangrijk onderdeel van internationale handelsstromen geworden. Terwijl handelstarieven worden afgebouwd, worden steeds meer eisen gesteld aan wat, hoe en op welke manier de producten zijn geproduceerd. Als de partners binnen zo'n keten niet kunnen voldoen aan deze soort voorwaarden, wordt het lastig naar de rijkere landen te exporteren. Wij Europeanen stellen precies deze soort eisen aan de producten.

Annette Nijs (China): Maar er is ook een ander beleid, tenminste in Nederland. Tijdens de onderhandelingen over de nieuwe EU-grondwet heeft Nederland zich ingezet voor afbouw van de enorme landbouwsubsidies. Maar landen zoals Frankrijk en andere landen in Zuid-Europa keerden zich daar vierkant tegen.

Huib Silvis (VS): Toch is het de vraag of teveel van de Europese middelen naar landbouw gaan. In feite wordt slechts een fractie van de overheidsmiddelen aan landbouw in de EU gegeven. De Europese begroting is beperkt tot ruwweg 1 procent van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI).

Daarvan gaat inderdaad een groot deel, ongeveer 40 procent, naar landbouw, omdat dat het enige beleidsterrein is dat ook communautair is vormgegeven. In economische termen gaat het echter om een relatief klein bedrag.

Annette Nijss (China): Maar de vraag blijft: als de landbouwsubsidies grote ongelijkheid elders creëren, is het dan wel fair om ermee door te gaan? Welke impact heeft het op landen in Afrika en Latijns-Amerika?

Huib Silvis (vs): Misschien biedt het budgettaire beleid hier weinig soelaas. Ik ben het met de vraagsteller eens dat er nog steeds dumping plaatsvindt vanuit de EU en vanuit Amerika. Dat is inderdaad slecht, en dat wordt erkend, en er wordt ook wat aan gedaan, misschien nog te weinig. Maar het is, denk ik, ook belangrijk dat de Afrikaanse landen zelf een fatsoenlijk beleid gaan ontwikkelen. Want nu wordt het beleid afgestemd op de belangen van de stad en de industrie, terwijl het meer richting de landbouw zou moeten.

De Jong: Maar hoe zit het nu binnen die landen? De stadsbevolking stemt op de regering en die legt tevens lage prijzen op waartegen niet valt te produceren?

Ruud Ruben (Afrika): Dat klopt tot ongeveer 5 à 6 jaar geleden. In de meeste Afrikaanse landen is er wel een poging om de prijzen aan de producentenkant iets te verhogen. Dat is het gevolg van het Wereldbankbeleid om subsidies elders weg te halen. Maar een van de grootste problemen in Afrika is dat men lange tijd voedselprijzen in het gehele land gelijk heeft willen houden, voor iedereen: de zogenoemde Pan-Afrikaanse prijzen. Dat is echter niet realistisch, want de transportkosten en de verwerkingskosten zijn soms hoger dan die in de primaire productie en dat leidt tot prijsverschillen. Daarbij komt dat de handel tussen de Afrikaanse landen onderling vrijwel stil ligt. Het

is bijvoorbeeld heel moeilijk om maïs van Mali naar Burkina Faso te krijgen, ook al loopt daar een weg, omdat deze landen elkaar als concurrenten zien. Er is dus ook veel te winnen door de handelsgrenzen binnen Afrika te openen.

Tony Terpstra (Latijns-Amerika): In het continent Amerika zijn de onderhandelingen over een vrijhandelsverdrag (ALCA) van belang. Het plan was om van het hele continent Amerika een grote vrijhandelsassociatie te maken. Dat is mislukt. De reden is de nieuwe politieke wind die door een deel van Zuid-Amerika waait; het meer linkse karakter van veel regeringen. Dit heeft ook verdeeldheid veroorzaakt tussen de Andeslanden waar een 'linkse' groepering is van Cuba, Venezuela, Ecuador en Bolivia, en een 'rechtse' groep van Colombia en Peru. Tegelijkertijd is Noord-Amerika op een andere strategie overgestapt, of zet hier meer op in, en dat zijn de bilaterale vrijhandelsakkoorden (TLC oftewel de *Tratados de Libre Comercio*). Met Colombia, Peru en Ecuador werd geprobeerd om in sneltreinvaart akkoorden tot stand te brengen. Er is inmiddels een verdrag geratificeerd met Peru. Een besluit over het verdrag met Colombia hangt nog af van een besluit van de senaat van de vs, waar inmiddels de Democraten de meerderheid hebben. Zij staan kritischer tegenover bepaalde onderdelen van het verdrag dan de Republikeinen. Ecuador en Bolivia hebben de onderhandelingen stopgezet omdat vrijhandel niet in hun belang is, zo menen ze: er was te weinig aandacht voor de positie van grote groepen van kleine en middelgrote producenten die vaak produceren voor de lokale markt. Ze zouden immers buitenlandse gesubsidieerde producten (granen, melkproducten, vleesproducten, maar ook katoenproducten) moeten toelaten, met het gevolg dat de eigen kleine producenten het loodje gaan leggen. In veel Latijns-Amerikaanse landen bestaat een enorme trek naar de stad. Als voedselgewassen van de Verenigde Staten en Europa op de lokale markten worden afgezet, drukt dat de prijzen, waardoor kleine voedselpro-

ducenten geen toekomst meer hebben. En die mensen trekken dan naar de stad waar vaak geen werkgelegenheid voor hen is. Dus ik denk dat het belangrijk is om te onderzoeken hoe een bepaald prijsniveau gegarandeerd kan worden, zodat er toch toekomst en meer zekerheid is voor kleine producenten.

Vrager 3 uit het publiek: Ten aanzien van de suggestie dat de Afrikaanse landen onderling meer handel moeten drijven, rijst de vraag naar de rol van China. Welke impact heeft de toenemende Chinese activiteit in Afrika?

Ruerd Ruben (Afrika): Het probleem van kleine landen is dat de binnenlandse markt beperkt is. Ze produceren ongeveer allemaal hetzelfde. Katoen is een interessant voorbeeld, heel veel streken van Benin, Mali, Burkina Faso produceren allemaal katoen, maar er is geen goede – gezamenlijk beheerde - katoenfabriek. Dat komt doordat die drie landen niet voldoende naar elkaar kunnen transporteren om daar voldoende volume te hebben om een dergelijke fabriek neer te zetten. Met samenwerking is iets te winnen. Voor samenwerking heb je dus infrastructuur nodig. En daar dragen de Chinese investeringen wel aan bij.

Annette Nijts (China): Wat is de beste manier om een land zoals Afrika tot ontwikkeling te brengen? We kennen allemaal de zogenoemde Washington Consensus: als het IMF of de Wereldbank leningen geeft, zit daar een heel programma bij waaraan het land moet voldoen: privatiseren, liberaliseren, democratiseren. De Chinezen hebben daar een heel andere filosofie tegenover gezet: de Beijing Consensus. De Beijing Consensus houdt in dat je je, bij economische activiteiten in een vreemd land, niet met de politieke inrichting van dat land moet bemoeien. De Chinezen zien hun activiteiten in Afrika niet als ontwikkelingssamenwerking, niet als iets politieks, maar als economie. In ruil voor toegang tot allerlei natuurlijke hulpbronnen in

Afrika leggen zij de infrastructuur aan. Ze leveren ook de mankracht om die infrastructuur aan te leggen. Zeker, er zijn mensen die menen dat de Chinezen alleen maar uit zijn op de diamanten en de olie. En zij hebben deels gelijk: de Chinezen zijn daar inderdaad op uit, maar ze willen er wel voor betalen. De Afrikaanse landen lijken vooralsnog positief over deze ontwikkeling te oordelen, die intussen ook doorwerkt op het vlak van onderwijs- en educatie-uitwisselingsprogramma's. De Chinezen krijgen dan ook vaak van de Afrikaanse landen steun in de Verenigde Naties. De toekomst zal leren wat de uitkomst is van deze strijd tussen de Washington Consensus versus de Beijing Consensus in Afrika.

THEMA III: BIOBRANDSTOF

De Jong: De derde kwestie die wij hier willen bespreken, is de ontwikkeling van biobrandstof. Biobrandstof leek de oplossing voor het probleem van CO₂-uitstoot, maar nu blijkt dat deze oplossing weer nieuwe problemen meebrengt, vooral voor de voedselproductie. In Zuid-Amerika speelt deze kwestie duidelijk.

Tony Terpstra (Latijns-Amerika): Inderdaad. Door de globalisering, het langzaam opdrogen van olievoorraden, politieke spanningen en de economische ontwikkeling is de vraag naar biobrandstoffen sterk toegenomen, als alternatief voor olie en andere energiebronnen. De prijs van maïs is daarom enorm gestegen, met het gevolg dat de mensen in Mexico hun *Burrito* bijna niet meer kunnen betalen. De prijzen van verschillende plantaardige grondstoffen zijn op de wereldmarkt verdubbeld of verdrievoudigd, waardoor ook de prijs van veevoer is gestegen. Hier lijkt de oorzaak te liggen voor het feit dat de prijs van melkpoeder meer dan verdubbeld is. Het is dus van belang goed onderzoek te doen: Als voedselgewassen, zoals maïs,

tarwe, suiker en palmolie, en andere zaden niet meer worden gebruikt voor voedsel – voor mens en/of dier - maar om in onze tank te stoppen, wat zijn dan de gevolgen voor de wereldvoedselvoorziening en voor de voedselzekerheid?

In Zuid-Amerika worden twee nadelen steeds meer zichtbaar. Een eerste nadeel is de toenemende machtsongelijkheid tussen grote en kleine boeren. Kleine boeren worden door de stijgende prijzen verleid tot winsten op de korte termijn en zij verhuren of verkopen hun grond voor sojaproductie. Maar daarmee verliezen zij hun productiemiddelen en op de langere termijn rest hen weinig anders dan naar de stad te trekken in de hoop op het vinden van werk. Zo belanden zij in de *favela's*, de sloppenwijken van de grote steden. Grote boeren slokken de kleintjes op en produceren voor de agribusiness. De productie van suiker en maïs is voor een groot deel in handen van zulke grote boeren, de haciënda's. De grootgrondbezitters en agribusiness profiteren van de toegenomen vraag naar agrarische grondstoffen voor biobrandstof. Zo werkt het systeem. De agribusiness in de landbouwsector zoekt steeds meer contact met de automobiellindustrie, zij vormen een alliantie. Macht wordt steeds meer geconcentreerd in een vrij klein aantal grote corporaties. Er zijn wel voorbeelden op beperkte schaal waarbij kleinere producenten meer macht krijgen in de keten en een groter aandeel in de winst. In Brazilië, met een relatief verbeterd beleid gericht op de kleine agrarische gezinsbedrijven is dit het geval.

Echter, een ander belangrijk nadeel van de toegenomen vraag naar grondstoffen voor biodiesel is de impact op het milieu: het tropisch regenwoud, het Amazonegebied. Dat wordt in rap tempo al decennialang, maar nu extra snel, omver gekapt. Dit gebeurt niet alleen voor de sojateelt, maar ook voor veeteelt en de aanleg van grote infrastructurele werken, zoals stuwdammen en wegen. En ook hiervan profiteren allereerst de grootgrondbezitters en de politieke leiders.

Huib Silvis (vs): De vs zijn intussen een grotere ethanolproducent dan Brazilië. Deze productie werd gestimuleerd als een middel om van de maïsoverschotten af te komen. Maar de investeringen uit het verleden zijn niet gebaseerd op de huidige grondstofprijzen. Veel bedrijven die uitsluitend in ethanolproductie investeerden, riskeren een faillissement. De ethanolproductie is vooralsnog heel inefficiënt. Daar tegenover staat het beleid van de regering Bush: dit is gericht op vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

Annette Nijts (China): China profiteert van de enorme vraag naar ethanol in de vs. China produceert nu ongeveer 115 procent van wat ze zelf nodig hebben, het meeste van die 15 procent gaat naar de vs.

Huib Silvis (vs): Maar dat lijkt me wel een tijdelijke zaak. Die ethanolprijs is al weer gedaald.

Ruerd Ruben (Afrika): De ethanolproductie heeft mijns inziens wel toekomst, maar er kleven ook grote maatschappelijke risico's aan. Er zijn goede berekeningen die leren dat als de olieprijs boven de 80 dollar per barrel komt, de nieuwe, groter opgezette *processing plants*, rendabel kunnen produceren. Ik denk dat deze ontwikkeling leidt tot een wezenlijke, spannende vraag over het gebruik van grond: voor voedselproductie of voor energie. En ik denk ook dat de economische krachten, en niet onze opvattingen, het antwoord op deze vraag zullen bepalen.

Huib Silvis (vs): Daarom wijs ik ook op het prijseffect. De prijs van de grondstof maïs is enorm omhooggegaan.

Tony Terpstra (Latijns-Amerika): Brazilië heeft al een enorme ervaring op het gebied van het maken van alcohol en biobrandstoffen uit suikerriet, en nu ook recent met andere agrarische grondstoffen. De vs zijn intussen Brazilië

voorbijgestreefd. In 2006 produceerde Brazilië nog 12 miljoen ton ethanol, de v s nu iets meer. Maar Brazilië wil blijven investeren in de productie van biobrandstoffen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw reed ongeveer 80 procent van de auto's in Brazilië op alcohol uit suikerriet. In Brazilië kost de productie van 1 liter ethanol 15 eurocent, in de v s is dat 30 cent, in Europa 50 cent. Hier ligt dus een grote toekomst voor Brazilië. Maar de vraag blijft of we voedselgewassen steeds meer beschikbaar willen stellen voor biobrandstoffen? Tweehonderd kilogram maïs is voldoende om een tank te vullen, maar dat is ook voldoende om 1 persoon 1 jaar van voedsel te voorzien. Achthonderd miljoen mensen op deze aarde hebben auto's. Gaan zij hun tank vullen, met agrarische grondstoffen, terwijl er 2 miljard arme mensen op deze planeet zijn die nauwelijks of onvoldoende toegang hebben tot voedsel? Wat kunnen de armen eten als de prijzen voor deze soorten voedselgewassen de pan uit rijzen?

Afsluiting

Deze laatste vraag van Terpstra vormt een mooie illustratie van de afwegingen die tijdens de discussie en dit hele symposium centraal staan. Het naoorlogse landbouwbeleid in Europa was gericht op het geven van inkomenszekerheid aan de eigen boeren en het bieden van voedselzekerheid aan de eigen bevolking. Een bevolking die veel geleden had onder twee wereldoorlogen. Dit beleid resulteerde in overproductie. De overschotten werden met subsidie verkocht aan arme landen of als voedselhulp verstrekt. Hier had de stadsbevolking in de ontwikkelingslanden baat bij, maar de plattelandsbevolking, en vooral de kleine boeren, ondervond de nadelen ervan. De problemen op de korte termijn werden opgelost, die op de lange termijn werden verergerd. Een parallel met biobrandstof dringt zich op. Het leek op het eerste gezicht een goede

oplossing voor milieuproblemen. Bij nadere analyse worden de milieuproblemen verergerd en komt de beschikbaarheid van voedsel voor de armsten in gevaar. Zo stuit het globaliseringproces inzake voedsel steeds weer op nieuwe, onverwachte grenzen.