

Van de ongeveer 1 miljard ondervoede mensen in de wereld leeft het merendeel in rurale gebieden. Er is sprake van een wrange tegenstrijdigheid: het zijn juist de producenten van voedsel – de boeren – die het minste voedsel tot hun beschikking hebben. Door velen wordt ‘internationale vrijhandel’ genoemd als dé weg voorwaarts. Het zou arme boeren de kans geven om geld te verdienen met hun waar in het Westen. In dit artikel betoogt Niek van Dijk dat het belang van internationale vrijhandel wordt overschat.

door **Niek van Dijk**

Voedselzekerheid

Waarom toegang tot wereldmarkten wel/niet belangrijk is

Probeer je in te leven in de volgende, reële situatie: je bent een gemiddelde boer in Sub-Sahara Afrika. Je stuk landbouwgrond is niet groter dan een halve hectare. Je kennis van landbouw is sterk verouderd. Leningen bij de bank krijg je niet, want je kan niet bewijzen dat de grond van jou is. Tot overmaat van ramp heb je jouw enige koe moeten slachten omdat de oogst van vorig jaar is mislukt. Vraag jezelf dan af: zou volledige toegang tot westerse markten mij helpen? Er zijn twee antwoorden mogelijk. De boer zal geneigd zijn om ‘nee’ te zeggen. Waar hij momenteel behoefte aan heeft is een lening, zodat hij kan investeren. En kennis, zodat hij het optimale uit zijn land kan halen. Deze zaken hebben in principe niets met internationale vrijhandel te maken. Maar deze vraag kan zeker ook met ‘ja’ beantwoord worden. Het product van de boer wordt ook in het Westen gegeten en geproduceerd. De boer produceert

tegen een lagere kostprijs. Echter, doordat de westerse boer door zijn overheid wordt gesteund, is zijn prijs uiteindelijk vaak lager en prijst hij het product van de arme boer uit de markt. De vraag of internationale vrijhandel doorslaggevend is voor het veiligstellen van voedselzekerheid is helaas niet op eenduidige wijze te beantwoorden. Export naar Europa, de vs of China is wellicht het einddoel, maar de weg ernaar toe is vaak veelbelovender via de regionale markt.

Vrijhandel in theorie en praktijk

Men hoeft geen briljant econoom te zijn om te begrijpen dat wereldwijde vrijhandel *in theorie* het hoogste goed is ter bevordering van economische ontwikkeling, en daarmee ook van voedselzekerheid. Vrijhandel is een voorwaarde voor internationale verdeling en specialisatie, en hiermee voor Smith's *division of labor* – de basis voor economi-

sche groei. Deze zienswijze werd afgelopen juni weer eens uitgedragen toen de ministers van Landbouw van de G20 voor het eerst in de geschiedenis bijeenkwamen. Het succesvol afronden van de huidige WTO-onderhandelingsronde, de zogeheten Doha-ronde, werd door hen essentieel geacht voor een ‘stabiel, voorspelbaar, en belemmeringsvrij handelssysteem dat ervoor zorgt dat voedsel en landbouwgoederen meer vrijelijk verdeeld worden over de wereld’.¹ Zo logisch als dit klinkt, zo moeilijk lijkt dit in de praktijk te realiseren. Internationale vrijhandel is nog een verre, vage droom. Ondanks tien jaar onderhandelen, lijkt een succesvolle afronding van de Doha-ronde op korte termijn onhaalbaar. In december is er weer een ministeriële bijeenkomst, maar de directeur van de WTO typeerde de onderhandelingen in juli jl. nog als ‘verlamd’.² Er lijkt een patstelling te zijn ontstaan tussen machtsblokken als de G33, de Cairns Group – een organisatie van negentien belangrijke landbouwexporterende landen – de EU en de vs. De belangen lopen, ook tussen westerse landen, flink uiteen, en de verschillende blokken lijken vooralsnog nauwelijks bereid toe te geven aan de eisen van anderen. Daarnaast hebben de landbouwministers in Parijs ook een gevoelig punt onberoerd gelaten: de afschaffing van exportsubsidies. Alle

‘Het belang van internationale handel voor voedselzekerheid moet niet worden overschat. Waar bij industriële goederen 50% van de wereldwijde productie wordt verhandeld, is dit voor voedsel slechts 25%’

mondiale machtsblokken kijken naar elkaar om te zien wie de eerste stap zet, bang dat ze te vroeg zijn en daardoor economisch schade oplopen. Een modern potje blufpoker, maar met grote gevolgen voor de internationale vrijhandel.

Belemmeringen

Door deze vastgelopen WTO-onderhandelingen is er in de praktijk nog steeds nauwelijks sprake van echte vrijhandel. Wanneer een producent uit een ontwikkelingsland voedsel naar een westerse markt wil exporteren, kan hij (of zij) op verschillende wijzen geconfronteerd worden met belemmeringen. Tarifaire handelsbelemmeringen zoals exportsubsidies, importheffingen of -quota's, en inkomens- of productiesteun, vormen al decennia een struikelblok voor internationale vrijhandel. Aan de hand van de productie van sinaasappels licht ik deze belemmeringen kort toe. Allereerst kan een lokale producent worden geconfronteerd met concurrentie van geïmporteerde westerse sinaasappels op zijn eigen lokale of nationale markt. Als gevolg van exportsubsidies door westerse overheden kunnen sinaasappels vaak onder lokale kostprijs worden aangeboden, waardoor lokale producenten uit de markt worden geprijsd. Dit treft met name producenten die (nog) te klein zijn om te exporteren en afhankelijk zijn van lokale markten. Mocht de sinaasappelproducent er wel in slagen een productie te realiseren die export naar het Westen tegen een concurrerende prijs mogelijk maakt, dan kan het zijn dat hij importheffingen moet betalen over zijn product. Hierdoor kan zijn product dusdanig duur worden dat het niet meer concurrerend is met de prijzen op de westerse markt. Ook kan het zijn dat er quota ingesteld zijn voor het product. Verder kan het zo zijn dat westerse sinaasappelkwekers hun producten tegen lagere prijzen kunnen aanbieden als gevolg van mogelijke inkomens- of productiesteun. Andere handelsbelemmeringen die in toenemende mate relevant worden, zeker voor de landbouw, zijn zogeheten non-tarifaire belemmeringen. Deze komen vooral tot uiting in bepaalde (kwaliteits)eisen aan de producten zelf, bijvoorbeeld in verband met voedselveiligheid of duurzaamheid. Ze worden niet alleen gesteld door overheden, maar ook in toenemende mate door private partijen. Een voorbeeld

Graan en goud

Wij in het Westen hebben genoeg te eten. Zoveel eten zelfs, dat we per jaar tientallen kilo's goed eten weggooien per persoon. Ooit volgt op deze hoogmoed een val, zo leert ons een oude Nederlandse legende over een rijke vrouw uit Stavoren. Vanaf de elfde tot en met de achttiende eeuw was Stavoren een welvarende handelsstad. De rijkdom werd verkregen door handel over zee met landen rond de Oostzee. Volgens de legende leefde er eens een vrouw die door haar handelsvloot zo rijk was geworden, dat haar huis vloeren van goud en muren van zilver had. Desondanks was ze ontevreden. Ze wilde zeker weten dat ze het meest kostbare goed dat er op de wereld bestond in haar bezit had. Ze beval een van haar schippers om dit voor haar te regelen, maar toen hij na een aantal maanden weer terug kwam had hij enkel graan bij zich. De vrouwe was woest, maar de schipper vertelde haar dat dit volgens hem het meest kostbare op de wereld was. Gewoon simpel eten.

De vrouwe was zo boos dat ze de schipper beval om het graan in zee te dumpen. Toen ze boos wegstormde, werd ze aangeklampt door een arme, oude vrouw. Deze vrouw smeekte haar of ze het graan aan de armen wilde geven in plaats van het in zee te dumpen. De vrouwe keek haar minachtend aan en liep weg. Toen voorspelde de oude vrouw dat als de rijke vrouwe het graan in zee zou storten, de rijke vrouwe aan de bedelstaf zou eindigen. De rijke vrouwe lachte haar uit en gooide haar gouden ring in zee. Ze zei: 'Net zo min als dat ik die ring terugkrijg, zal ik aan de bedelstaf eindigen'. Een aantal maanden later vond de vrouwe tijdens het eten van een vis haar ring terug in die vis. Vanaf dat moment vergingen al haar schepen en eindigde ze uiteindelijk aan de bedelstaf.

hiervan is de zogeheten GlobalGap-standaard. Deze kwaliteitsstandaarden hoeven overigens niet per definitie een belemmering te vormen voor de handel. Het stellen van kwaliteitseisen kan een impuls vormen voor verbetering en professionalisering in de gehele keten. Ook de sterk groeiende middenklasse in ontwikkelingslanden verlangt in toenemende mate meer voedsel van hoge kwaliteit.

‘Markten zijn de noodzakelijk impuls voor verdere ontwikkeling van voedselproductie, maar deze markt hoeft niet meteen internationaal te zijn’

Bilateraal alternatief?

Met de internationale vrijhandel is het dus nog niet zo best gesteld. Het trage verloop van de Doha-rondes heeft de aandacht verlegd naar meer bilateraal georiënteerde handelsverdragen. Daarnaast heeft het ervoor gezorgd dat de discussie over preferentiële handelssystemen in volle hevigheid wordt gevoerd. Dit zijn handelsakkoorden waaronder bepaalde landen – vaak ontwikkelingslanden – worden vrijgesteld van specifieke verplichtingen of juist meer markttoegang toegekend krijgen dan anderen. Studies tonen echter aan dat getwijfeld kan worden aan de effectiviteit van bestaande preferentiële systemen zoals de Cotonou-overeenkomst en het *Everything But Arms* initiatief.³ Dit kan meerdere oorzaken hebben. Zo produceren sommige economieën zo weinig dat ze überhaupt geen voedsel kunnen exporteren. Tevens worden de preferenties vaak aan een paar producten toegekend die slechts een zeer klein deel van de volledige export beslaan. Ook kan het toestaan van enige importrestricties door ontwikkelingslanden nadelige gevolgen hebben voor regionale economische integratie.

De (super) marktbelemmeringen

Ons voedsel legt een lange weg af van ‘veld naar vork’. Veel verschillende mensen zijn betrokken bij de productie en distributie van ons eten. Ons voedsel komt van over de hele wereld en bedrijven uit verschillende landen zijn hierbij van elkaar afhankelijk. Handelsketens worden steeds langer, complexer en internationaler. Toch gaat niet al het voedsel vrij de wereld over: naast de traditionele marktbelemmeringen zoals het tarief of invoerquotum, zijn er ook de zogenaamde non-trade belemmeringen. Hieronder vallen uiteenlopende zaken als eisen aan voedselveiligheid, dierenwelzijn en duurzaamheid. Voor producenten uit ontwikkelingslanden zijn het in toenemende mate deze (vaak) private eisen die de export van voedsel, in het bijzonder naar Europa, bemoeilijken.

Zo hebben de meeste Europese importeurs van groenten en fruit striktere hygiëneregels dan wettelijk in de Europese Unie is vereist met betrekking tot voedselveiligheid. Tevens accepteren veel Europese supermarkten lagere maximale concentraties van gifstoffen op groente en fruit dan als gezond wordt gezien door de EU. Naast voedselveiligheid is er in Nederland, net als in de rest van Europa, ook steeds meer aandacht voor de sociale gevolgen en milieueffecten van de productie van ons voedsel. Om duurzame en eerlijke productie en handel te garanderen zijn er ook op dit gebied verschillende certificeringen ontwikkeld.

De gedachte bij al deze private certificeringen en keurmerken is dat zij kunnen bijdragen aan transparantie van de markt voor afnemers. Het mes snijdt hierbij aan

Meer in het algemeen zou de vraag veel vaker moeten worden gesteld in hoeverre het internationaal handelsbeleid de sleutel vormt tot meer voedselzekerheid. Het belang van deze handel moet in kwantitatieve zin niet worden overschat. Waar bij industriële goederen 50% van de wereldwijde productie wordt verhandeld, is dit voor voedsel slechts 25%. Dit is voor een groot deel ook nog eens verwerkt voedsel in plaats van primaire producten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de handel in rijst, één van de belangrijkste *staple crops* ter wereld. Van de totale wereldwijde rijstproductie wordt slechts 5 tot 7% internationaal verhandeld.⁴

In een recente speech bracht WTO-directeur Lamy het belang van internationale handel als volgt onder woorden: ‘Handelsbeleid [...] kan niet elke uitdaging in de landbouw beantwoorden. Niet in de minste plaats omdat handel uiteindelijk niet veel meer is dan een transmissieriem tussen vraag en aanbod’.⁵ Ook de speciale rapporteur voor het recht op voedsel van de Verenigde Naties, Olivier de Schutter, gaf in 2009 aan dat we ‘het overmatige vertrouwen op internationale handel voor de realisatie van voedselzekerheid moeten beperken’.⁶

>>

twee kanten: een keurmerk maakt het voor consumenten mogelijk om bewuster te kiezen en tevens biedt het voor de producent mogelijkheden om zich te onderscheiden. Een keurmerk combineert informatieoverdracht met een (idealiter onafhankelijk) kwaliteitsoordeel. In tegenstelling tot de wettelijke eisen, kunnen de gebruikte certificeringen sterk verschillen per EU-land. Zo zal in het Verenigd Koninkrijk worden gevraagd naar een andere certificering dan in Duitsland of Frankrijk. Alhoewel voedselveiligheid en – kwaliteit lijkt te worden gewaarborgd door deze certificeringen, is er ook een keerzijde. Door al deze certificeringen wordt het steeds moeilijker voor producenten uit ontwikkelingslanden om te voldoen aan de eisen. Ze hebben meerdere certificeringen nodig om niet volledig afhankelijk te zijn van één afnemer of een bepaalde afzetmarkt. Het verkrijgen van de benodigde certificeringen is bureaucratisch en zorgt voor een grote kostenpost. Mocht een producent erin slagen om aan alle eisen te voldoen, dan blijkt vaak dat de verkoopprijs de extra kosten niet eens altijd dekken. Want ondanks de hogere eisen blijven de prijzen voor de producent gelijk.

Het garanderen van kwaliteit en duurzaamheid van onze voedselproductie is van groot belang. Wel moeten de (negatieve) externe effecten van de productie van ons voedsel goed worden weerspiegeld in de prijzen. Dan levert het de producenten, ook in ontwikkelingslanden, ook nog wat op. Maar dat moeten de consumenten natuurlijk wel willen betalen.

Jan-Willem Knippels

Consultant bij ProFound, Advisors in Development.

Achterhaalde discussie?

Terwijl er door politici wordt gediscussieerd over handelsbeleid, gaat de maatschappelijke werkelijkheid gewoon verder. In de periode tussen de start van de Doha-onderhandelingen in 2001 en 2009 bedroeg de groei in landbouwproductie in de verschillende regio's in Sub-Sahara Afrika tussen de 20 en 25%, een forse stijging ten opzichte van voorgaande decennia.⁷ De export van deze producten gaat nog steeds voor het grootste deel naar Europa, maar is ook in toenemende mate gericht op andere, veelal opkomende, economieën. De kracht en potentie van de eigen landbouwsystemen in Sub-Sahara Afrika lijken dan ook de basis voor de weg voorwaarts. Deze weg kan in belangrijke mate versterkt worden door het stimuleren van regionale handelsakkoorden.

Markten vormen de noodzakelijke impuls voor verdere ontwikkeling van voedselproductie, maar deze markt hoeft niet meteen internationaal te zijn. Sterker nog, lokale, regionale en nationale marktontwikkeling zijn voor veel voedselproducenten misschien wel de noodzakelijke opstappen naar de internationale markt. Een goed voorbeeld

hiervan is de toetreding van Burundi, een van de meest voedselonzekere landen ter wereld, tot de *East African Community*. De verwachting is dat deze integratie belangrijke positieve effecten zal hebben voor de Burundese economie.⁸ Het verschil in concurrentiekracht op deze regionale markten is minder groot, waardoor landen meer op eigen tempo economisch kunnen ontwikkelen. Ook kunnen ze gezamenlijk werken aan verbetering van de randvoorwaarden voor productie, zoals onderwijs, infrastructuur, toegang tot financiering, wetgeving en landeigendom. Op deze manier kan de volgende stap naar de wereldmarkt, dat uiteindelijk het liberale einddoel is, meer op eigen tempo van economische ontwikkeling worden gemaakt.

Niek van Dijk is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Hij studeerde Beleid en Bestuur in Internationale Organisaties aan de Rijksuniversiteit Groningen en heeft eerder onder andere gewerkt voor UNCTAD en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 Ministerial Declaration G20 Agriculture Ministers, 22-23 juni 2011 Paris, http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf

2 <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/111353/>

3 OECD, Focus Issue 3: Africa and International Trade, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/48/39759627.pdf>

4 Lamy, Pascal, International Trade – A Vital component of the food security picture, http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl203_e.htm

5 Lamy, Pascal, International Trade – A Vital component of the food security picture, http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl203_e.htm

6 De Schutter, O., International trade in agriculture and the right to food, november 2009, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/06819.pdf>

7 Eigen berekeningen op basis van informatie uit FAostat, <http://faostat.fao.org>

8 GTZ, EAC, Study of the impact of Burundi's membership of the East African Community (EAC) Common Market, <http://tinyurl.com/3f2t3ql>

Mous

Een hapje en een drankje

Nog niet zo lang geleden werden in een Haarlems wijkcentrum Afghaanse asielzoekers vertrouwd gemaakt met de Nederlandse manier van leven. Daartoe werd hen een maaltijd voorgezet van oer-Hollandse signatuur: hutspot met klapstuk. Dapper en beleefd aten de vluchtelingen de prut, misschien wel dankbaar voor zoveel historisch besef: de wortel komt immers oorspronkelijk uit Afghanistan. Wat hen bevreedde was de duidelijke afkeer die de jeugdige medewerkers en stagiaires voor dit feestmaal aan de dag legden. Want het jongvolk kende het gerecht nauwelijks en beoordeelde het als tamelijk oneetbaar. En dan eet je het dus niet. Dan schuif je je bord met vertoon van afgrijzen van je af. Heel ongemaniert in bijna iedere cultuur, maar wel reuze Nederlands dus.

Dit voorval deed mij beseffen dat met elkaar eten niet automatisch tot verbroedering leidt. Natuurlijk had het wijkcentrum goed begrepen welke elementaire rol voedsel, en alles wat daarmee samenhangt, speelt in de omgang tussen mensen. Over de hele wereld wordt het aanbieden van etenswaar beschouwd als een teken van gastvrijheid; door het stillen van de eerste levensbehoefte denkt men de gast op zijn gemak te stellen om vervolgens ongehinderd door honger of dorst toe te kunnen komen aan een gedachtenwisseling. Ook het bedrijfsleven koestert die overtuiging, getuige de veelvuldige zakenlunches en -diners, vaak overgoten met ijsbrekende dranken en ook wel – voor de vervulling van een andere levensbehoefte – de beschikbaarheid van vrouwelijk schoon. Of met het belang dat medewerkers

hechten aan de aanwezigheid van een kantine op het werk. Toch lijkt dit alles eenvoudiger dan het is. De dis biedt ook de gelegenheid elkaar sociaal te plaatsen. Want tafelmanieren doen een boekje open over de maatschappelijke plek van de eter. En over de hele wereld wordt om de culturele verschillen in etiquette bij de maaltijd gegniffeld. We lachen wat af om het smakken en boeren van Chinezen. Onbehoorlijk. Zoals zij het bijzonder lomp vinden om bij toasten je glas hoger te heffen dan dat van je gast.

Kortom, de poging om elkaar beter te leren kennen door samen te eten, kan heel goed slagen, maar net zo goed leiden tot vervreemding. Eten trekt aan en eten stoot af. Spruitjeslucht, vetzakken en schapenoog. In de zestiger jaren at Vanessa Redgrave aan een koninklijk diner in de film *Camelot* een peertje. Dat deed zij zó verleidelijk dat zij niet alleen Camelot maar ook de mensen in de bioscoopzaal het klamme zweet bezorgde. De verleidende kracht van eten kan zelfs hele gemeenschappen op het verkeerde been zetten: zie 'Babette's Feast' of 'Chocolat'. Daar doe je niks tegen als dooie visjesvreter of als melkmuil. Laat staan als politiek bestuurder. Van Agt en Wiegel wisten aan hun beruchte dinertje in 'Le Bistrot' de grootse verkiezingsoverwinning van Den Uyl om zeep te helpen. Twee smulpapen die de calvinist met zijn eeuwige broodje kroket het nakijken gaven. En meer recent hielp een etentje of diner – daarover werd nog in de rechtszaal ruzie gemaakt – het proces tegen Wilders aan gort. Want met Bram is het kwaad kersen eten.

Marijke Mous