

Is liberalisering van de internationale landbouwhandel in het belang van ontwikkelingslanden?

Niek Koning & Joop van den Broek

Niek Koning is staf lid van het Noord-Zuid Centrum van Wageningen UR en docent aan Wageningen Universiteit; Joop van den Broek is daar gastmedewerker en medeoprichter van de Stichting Resilience

In de luwte van de zomerse komkommertijd werd de discussie over landbouwsubsidies voorpaginanieuws. Aanleiding was de poging van Blair om de EU Meerjarenbegroting (2007-2013) open te breken. Blair wilde de landbouwsteun terugdringen maar vond Chirac en Schröder tegenover zich. Ook Veerman wilde vasthouden aan de afspraak om de uitgaven te stabiliseren. De Evert Vermeer Stichting en PvdA kamerleden buitelden over elkaar om daarvan schande te spreken. Zij wilden de Europese boerensubsidies afschaffen. Hun argument: de schade die wordt toegebracht aan miljoenen arme boeren in ontwikkelingslanden.¹

Zoals zo vaak zijn in dit debat doelen en middelen door elkaar gehaald. Het is versmald tot de vraag hoeveel toeslagen bepaalde boeren hebben ontvangen en of Veerman zich precies aan de regels heeft gehouden bij het beheer van zijn eigen bedrijven. In plaats daarvan zou het moeten gaan over de wereldvoedselvoorziening en de belangen van de ontwikkelingslanden. De EVS en de PvdA kamerleden lijken er als vanzelfsprekend vanuit te gaan dat ontwikkelingslanden gediend zijn met een liberalisering van de internationale agrarische handel.² Daar dachten PvdA politici als Mansholt en Pronk een paar decennia geleden heel anders over. Vanwaar deze omslag? Wie daarnaar vraagt wordt gewezen op de nu eenmaal bestaande consensus of getrakteerd op OECD- en Wereldbankstudies. In dit artikel stellen we daar vraagtekens bij. In onze ogen hebben arme ontwikkelingslanden geen belang bij liberalisering van de wereldhandel, maar bij evenwichtige multilaterale arrangementen voor *managed trade*.

Winnaars en verliezers bij liberalisering

In één opzicht hebben de EVS en de PvdA-kamerleden gelijk. De inkomenstoelagen waarmee de EU en de VS hun boeren steunen benadelen de boeren in ontwikkelingslanden. De toename van die toeslagen is het gevolg van de *Agreement on Agriculture* die de twee blokken in de Uruguay Ronde hebben doorgedrukt. Daarin werden landen verplicht om hun traditionele prijssteun te verminderen, maar directe toeslagen werden toegestaan. Die zouden ‘minimaal handelsverstoring’ zijn, maar dat bleek een wassen neus. Zelfs FAPRI, het instituut dat de landbouwpolitieke berekeningen uitvoert voor het Amerikaanse Congres, gaat ervan uit dat ‘ontkoppelde toeslagen’ nog steeds een productieopdrijvend effect hebben dat overeenkomt met een derde van het effect van exportsubsidies.³

Maar betekent dit dat ontwikkelingslanden belang hebben bij liberalisering? Daar valt veel op af te dingen. Liberalisering is goed voor grote boeren in ontwikkelde landen of midden-inkomenslanden met goedkope grond en een goed ontwikkelde infrastructuur. Denk aan Australië, Chili, Argentinië, of de grote katoen-, suiker- en sojaboeren in Zuidwest Brazilië. Zij hebben een lagere kostprijs dan hun Amerikaanse en Europese collega's. Als die hun steun kwijtraken kunnen zij hun exporten uitbreiden. Vandaar de fervente agrarische vrijhandelsoptelling van uiteenlopende regimes in die landen, variërend van de militaire junta's in Chili en Argentinië (vader Zorreguieta!) tot de socialistische regering van Lula in Brazilië.

Voor producenten van exportgewassen in arme ontwikkelingslanden ligt het verdeelder. De West-Afrikaanse katoenboeren hebben een lage kostprijs maar worden geschaad door de Amerikaanse en Europese katoensubsidies. Vandaar het katoeninitiatief van Mali, Burkina, Tsjaad en Benin in de WTO. Maar de enigen die belang hebben bij liberalisering van de handel in suiker zijn de grote suikerboeren in Australië en Brazilië. De suikerboeren uit de ACP-landen (de ex-koloniën waar de EU via het Cotonou-verdrag een bijzondere relatie mee onderhoudt) hebben een preferentiële toegang tot de Europese markt en zien bij een verlaging van de Europese suikerprijs hun inkomens teruglopen. Onder het 'Everything-but-Arms' initiatief van de EU wordt de preferentiële toegang uitgebreid tot alle minst ontwikkelde landen; ook die hebben daarom belang bij een lonende Europese suikerprijs. Boeren uit deze landen hebben samen met hun Europese collega's gedemonstreerd tegen het voorstel van de Europese Commissie om de suikerprijzen te verlagen. Wél willen zij een verdere inperking van de Europese produktiequota om meer ruimte te maken voor hun exporten. Op dit punt bleek een compromis mogelijk. In Nederland trekken de Novib en de landbouworganisaties, en in België de ontwikkelingsorganisaties, de landbouworganisaties en zelfs de landbouwministers, nu samen op tegen de Europese suikerhervorming.⁴

Voor tropische gewassen als koffie en cacao bestaan nauwelijks invoerbepalingen. De wereldmarkten daarvoor in feite de enige die echt zijn geliberaliseerd. Dat is gebeurd in de jaren '80, toen de (door Pronk gesteunde) campagne van ontwikkelingslanden voor een *New International Economic Order* met mondiale prijsarrangementen door de VS en de EU de grond in werd geboord.⁵ Ook de al bestaande overeenkomsten voor koffie, cacao en suiker zijn toen onderuit gegaan. Het leidde tot een instorting van de prijzen en enorme problemen in de produktiegebieden.⁶

Ook voor nieuwe exportgewassen als groenten, fruit en bloemen bestaan weinig handelspolitieke invoerbepalingen. De belangrijkste invoerbarrières voor deze produkten zijn fytosanitaire en voedselveiligheidseisen, en de hoge kwaliteitseisen die worden gesteld door de westerse afnemers. De eerste kunnen nog wel eens tegen het licht worden gehouden, maar aan de laatste valt weinig te doen. Je kunt welvarende westerse consumenten niet dwingen om tweede keus groenten te eten.

Belang van de binnenlandse markt

Toch hebben liberale economen juist van deze 'niet-traditionele' exportgewassen huizenhoge verwachtingen. Door de hoge eisen en de sterke concurrentie op de wereldmarkt blijken ze echter alleen haalbaar op plaatsen met zeer gunstige produktieomstandigheden onder de rook van havens of vliegvelden. De boontjes en rozen die we kopen in de supermarkt worden verbouwd in kleine gebieden rond steden als Nairobi en Kampala.⁷ De mogelijkheden die daar bestaan moeten zeker benut worden, maar ze leiden niet tot de exportgeleide groei die veel economen verwachten. Programma's voor handelsgerelateerde technische assistentie die eenzijdig hierop inzetten zijn

dan ook faliekant mislukt. Dat blijkt nu ook uit een evaluatiestudie door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁸

De impuls voor *pro-poor growth* in arme ontwikkelingslanden zal vooral moeten komen van de eigen regionale voedselmarkt. Het overgrote deel van de landbouwproductie in deze landen vindt hierop zijn weg. Voor de producenten van deze voedselgewassen brengt internationale landbouwliberalisering beslist geen verbetering. Zo'n liberalisering zou de agrarische wereldmarktprijzen eenmalig met rond de 10 procent verhogen, in een voortgaande dalende trend.⁹ Dat is bij lange na niet genoeg om de productie voor de betreffende boeren lonend te maken. Tegelijk worden de invoerrechten die deze boeren beschermen afgebroken. Weliswaar hoeven ontwikkelingslanden van de WTO hun invoerrechten minder te verlagen, en zijn de minst ontwikkelde landen van reductieverplichtingen vrijgesteld. Maar de Wereldbank en de IMF hebben veel landen gedwongen deze coulance niet te gebruiken en hun invoerrechten toch te verlagen. Daardoor worden nu bijvoorbeeld de West-Afrikaanse markten overstromd door goedkope Amerikaanse en Thaise rijst, en Braziliaanse en Europese kip. Het gevolg is dat de prijsverhoudingen voor de boeren zo ongunstig worden dat ze niet kunnen investeren in bemesting en bodemconservering, zodat de bevolkingsgroei op het platteland leidt tot een neerwaartse spiraal van bodemdegradatie en armoede.¹⁰ Oud-OESO ambassadeur Ferdinand van Dam concludeerde daarom onlangs in het NRC Handelsblad dat vrijhandel Afrika alleen maar schade berokkent.¹¹

De koepelorganisatie van West-Afrikaanse boeren ROPPA is het dan ook totaal oneens met de neoliberale economen die voor de Afrikaanse boeren zeggen op te komen. Van haar mogen ontwikkelde landen best hun boeren beschermen, als ze hun productie maar beheersen.¹² Haar prioriteit is het terugwinnen van de eigen West-Afrikaanse markt door beschermende invoerrechten.¹³ De meeste arme ontwikkelingslanden hebben zich dan ook niet aangesloten bij de G20 coalitie, die bij de WTO pleit voor liberalisering en waarin landen zitten als Brazilië, maar bij de G33, die vindt dat ontwikkelingslanden het recht moeten houden om hun eigen boeren te beschermen. Ook binnen Brazilië bestaan wat dit betreft grote tegenstellingen. De grote suiker- en sojaboeren achter landbouwminister Rodriguez, die het oor heeft van Lula, zijn vóór liberalisering. Maar de kleine boeren die georganiseerd zijn in de FETRAF en een spreekbuis hebben in het ministerie voor plattelandontwikkeling eisen bescherming.¹⁴

Neoliberale economen en liberale sociaal-democraten stellen vaak dat bescherming van de landbouwmarkten schadelijk is voor de armen die hun voedsel moeten kopen. Daarbij wijzen ze erop dat ook het grootste deel van de plattelanders daartoe behoort. Ze vergeten dat de armen weinig kopen voor lage voedselprijzen als dat maakt dat ze geen werk hebben en niets verdienen. Alleen als de massa van boeren in staat is te investeren komt er vraag naar arbeid en naar de diensten van de timmerman en de dorpsmid. Dat leidt tot groei van de binnenlandse handel en nijverheid, die weer een leerschool kunnen worden voor de wereldmarkt. Het idee dat arme landen dat kunnen overslaan en direct een sprong naar de export van industrieproducten of diensten kunnen maken is achterhaald. Gebrek aan vaardigheden, hoge transactiekosten en een slechte infrastructuur staan zo'n sprong in de weg. Succesvolle Aziatische landen als Zuid-Korea en Taiwan zijn dan ook begonnen met hun landbouw te beschermen. Op die manier stimuleerden ze de binnenlandse markt voor hun industrie waarmee ze vervolgens de wereldmarkt opgingen.¹⁵

De mondiale voedselzekerheid op lange termijn

Een wereldwijde liberalisering van het landbouwbeleid leidt ook tot een ander gevaar. Vandaag zijn de landbouwprijzen laag door een mondiaal overaanbod van landbouwproducten (ten

opzichte van de koopkrachtige vraag wel te verstaan). Dat overaanbod is klein, maar door de lage prijselasticiteit van de vraag en het aanbod van voedsel leidt een klein overschot tot een sterke prijsval. Door diezelfde lage elasticiteit kan echter over 10 of 20 jaar een klein tekort gemakkelijk tot een verdrievoudiging van de internationale graanprijzen leiden. Voor de westerse consument maakt dat weinig verschil: een brood bij de bakker wordt 30 cent duurder. Maar voor de armen in minst ontwikkelde landen wordt voedsel onbetaalbaar – twee keer zo duur als nu zou gebeuren door een beschermend invoerrecht van 50 procent.

Hoewel de gedachte aan voedseltekorten bij de westerse burger na jaren van overvloed is vervaagd, is zo'n ontwikkeling niet ondenkbaar. De grote reserves aan land en water en de ruimte voor produktieverhoging door eenvoudige veredelings technieken worden snel minder. In de komende decennia kan de groei van de wereldvraag alleen worden bijgehouden als er tijdig wordt geïnvesteerd in nieuwe technieken.¹⁶ Een internationale liberalisering van het landbouwbeleid die de rentabiliteit in de belangrijkste agrarische productiegebieden verlaagd geeft daarvoor een verkeerd signaal. Zo zijn de publieke investeringen in landbouwkundig onderzoek de afgelopen jaren wereldwijd al flink gedaald.¹⁷ Lage prijzen en overaanbod op korte termijn kunnen zo de voedingsbodem vormen voor hoge prijzen en voedselonzekerheid op de lange termijn.

Managed trade

Veel beter is het om de internationale landbouwprijzen op een niveau te houden dat hoog genoeg is om voldoende produktiecapaciteit voor de toekomst te waarborgen. Aanbodbeheersing moet voorkomen dat de produktiecapaciteit op korte termijn tot overschotten leidt. Technisch gezien kan dat vrij eenvoudig geregeld worden door de handel in landbouwprodukten van de rijke landen te quoteren. Daarbij zouden de exporten van deze landen moeten worden teruggedrongen door het instellen van maximumquota op de exporten (plafonds) en minimumquota op de importen. Die quota moeten geënt worden op de exporten en importen die landen hadden in een bepaald basisjaar, waarbij op de exportquota een korting wordt toegepast om de wereldmarktprijzen op een acceptabel niveau te brengen. Binnen dit systeem mogen landen verder zelf uitmaken hoe ze hun boeren steunen, want de quota voorkomen dat die steun leidt tot dumping of importverdringing. Om de flexibiliteit te waarborgen en een efficiënte specialisatie te bevorderen kunnen quota verhandelbaar gemaakt worden tussen landen. De export van ontwikkelingslanden moet niet gequoteerd worden, want die moeten hun marktaandeel juist kunnen uitbreiden. Wel is het nodig het aanbod van gewassen als koffie en cacao te beheersen om de prijzen daarvan te verhogen. Dat is moeilijk, maar niet onmogelijk zoals neoliberale economen beweren.¹⁸

In het huidige politieke klimaat klinkt een pleidooi voor quotering als vloeken in de kerk. Toch sluit het aan bij het besluit van de Uruguay Ronde om de gesubsidieerde landbouwexporten met 21 procent te verminderen. Zonder de achterdeur van de directe inkomenstoelagen was dit neergekomen op een quotering van de exporten, want noch de VS noch de EU kunnen hun belangrijkste landbouwexporten zonder steun overeind houden. Het sluit ook aan bij de melkquota die de groei van de boterberg in de EU effectief hebben beteugeld. De boeren willen die quota houden, want ze maken een lonende melkprijs mogelijk, maar de zuivelindustrie niet want die wil meer exporteren. Daarom wil de Europese Commissie van de quota af. Daarbij worden soms vreemde tactieken gebruikt. Zo is de bevinding in een door de Commissie zelf bestelde modelstudie dat juist aanscherping van het quotabeleid het best scoorde op belangrijke beleidsdoelen uit de publiciteit gehouden.¹⁹

Quotering van de internationale landbouwhandel betekent geen *free trade*, maar een multilateraal systeem van *managed trade*. Al in de jaren '30 werd ingezien dat dit nodig was. Toen was al

duidelijk geworden dat de liberale (neoklassieke) economische theorie voor de landbouw niet opgaat. In deze sector werken miljoenen kleine producenten die hun aanbod niet in de hand kunnen houden en geconfronteerd worden met een continue stroom van produktieverhogende vernieuwingen. De onzichtbare hand van de markt leidt hier niet tot een normaal evenwicht maar tot een chronisch overaanbod en te lage prijzen.²⁰ Vandaar dat de Volkerenbond, het landbouwministerie van de Amerikaanse New Deal regering, de econoom Keynes als topadviseur van de Britse regering, en de voedsel- en landbouwconferentie van de Verenigde Naties allemaal kozen voor een multilaterale ordening van de landbouwmarkten.²¹ In de GATT van 1947 leidde dit tot een compromis, waarbij vrijhandel werd omarmd als algemeen principe, maar landen hun landbouw mochten beschermen mits ze hun produktie en exporten zouden beheersen.

Het probleem was echter dat agro-industriële belangen in de VS en de EU een offensief protectiebeleid afdwongen waarbij ze de aanbodsbeheersingsregels van de GATT met voeten traden. De VS handhaafde kwantitatieve invoerbepalingen voor suiker en zuivel zonder haar eigen produktie te beperken, en beide blokken gebruikten exportsubsidies om hun marktaandelen op te voeren. Onder de GATT was dit illegaal, maar daar trok men zich niets van aan.²² Het waren deze offensieve protectiebelangen die bij de Uruguay Ronde bekokstooften dat prijssteun en invoerrechten omlaag moesten, maar directe inkomstenstoelagen werden toegestaan. Zo werd een rijkeluisinstrument om door te gaan met verkapte dumping gelegaliseerd, terwijl andere landen hun douanebarrières moesten afbouwen. De neoliberale economie diende daarbij slechts als legitimatie.²³

Naar een nieuw internationaal landbouwbeleid

Liberalisering geldt nu als hoogste wijsheid op wereldhandelsgebied. De voorstanders van *managed trade* zijn in de hoek gezet als anti-multilateralisten (anti- of andersglobalisten). Ook veel sociaaldemocraten pleiten niet langer voor multilaterale ordening, maar voor consequente doorvoering van het liberaliseringsprogramma. Zonder er goed over na te denken dreigen ze op die manier bij te dragen tot wat in feite de legitimering is van een convenant dat de grote *free riders* de wereld hebben opgedrongen.

Van belang in dit debat is de doelen van de middelen te scheiden. Als het ons werkelijk gaat om de boeren in ontwikkelingslanden, kan de gepropageerde landbouwliberalisatie wel eens funest uitpakken. Beter is het te pleiten voor rechtvaardige multilaterale arrangementen die de armen in de wereld echt perspectief bieden. Ontwikkelingslanden zijn het meest gebaat bij de vorming van regionale landbouwmarkten, een bescherming van deze markten tegen goedkope invoer, en een mondiaal systeem van aanbodbeheersing om de internationale landbouwprijzen te stabiliseren. De PvdA zou meer kunnen koersen op de G33 coalitie van lage inkomenslanden die binnen de WTO pleit voor dit soort zaken, en minder op de commerciële landbouwbelangen in landen als Brazilië. Dichter bij huis zou ze de voorzichtige coalitievorming voor een eerlijke ordening van de landbouwmarkten kunnen koesteren die zich nu tussen ontwikkelings- en landbouworganisaties begint af te tekenen rond de Europese suikerhervorming.

- ¹ Zie bijvoorbeeld Kris Douma & Diederik Samsom, 'Aanpassen landbouwbeleid kan niet meer wachten; Arme landen zijn nog steeds dupe van Europees beleid', in de Volkskrant van 13/7/2005 en Yannick du Pont (EVS) in de Volkskrant van 17/8/2005: 'Landbouwsubsidies zijn dodelijk voor miljoenen Afrikanen'.
- ² Ondanks dat het PvdA verkiezingsprogramma 2002-2006 spreekt over het toestaan van tijdelijke afscherming van markten in ontwikkelingslanden, spreekt men zich principieel uit vóór de liberalisering van de wereldhandel.
- ³ Zie ook J. Baffes & H. de Gorter, 'Experience with decoupling agricultural support', in M.A. Aksoy & J.C. Beghin (red.), *Global agricultural trade and developing countries*, Wereldbank, Washington, D.C. 2005.
- ⁴ Zie voor Nederland: Novib, LTO Nederland, Nederlandse Akkerbouw Vakbond, NAJK & Platform Toekomst Suikermarkt, Brief aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 31 januari 2005. Voor België: Plateformes des ONG Wallonnes et Flamandes de Développement, Oxfam-Solidarité, Confédération des Betteraviers Belges, Fédération Wallonne de l'Agriculture, Algemeen Boeren Syndicaat, Boerenbond, Société Générale des Fabricants de Sucre Belges, *Press release*, 26-9-2005.
- ⁵ A. Maizels, *Commodities in crisis: the commodity crisis of the 1980s and the political economy of international commodity policies*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- ⁶ P. Robbins, *Stolen fruit: the tropical commodities disaster*, London etc.: Zed Books & CTA, 2003.
- ⁷ T. Dijkstra, *Horticultural marketing channels in Kenya: structure and development*, proefschrift Wageningen Universiteit 1997.
- ⁸ *Aid for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance*. IOB rapport nr. 300. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag. Oktober 2005.
- ⁹ X. Diao, A. Somaru & T. Roe, 'A Global Analysis of Agricultural Reform in WTO Member Countries', in M.E. Burfisher (red.), *Agricultural Policy Reform in the WTO – the Road Ahead*. Agricultural Economic Report No. 802. Economic Research Service, USDA, Washington, D.C. 2001.
- ¹⁰ N. Koning, N. Heerink & S. Kauffman, 'Food insecurity, soil degradation and agricultural markets in West Africa: why current policy approaches fail', *Oxford Development Studies*, jaargang 29 (2001) nr. 2.
- ¹¹ NRC Handelsblad, 2/7/2005.
- ¹² ROPPA bestuurslid Saliou Sarr op een conferentie van de Noorse Boerenbond op 27 juli jl. in Genève.
- ¹³ ROPPA, *Conclusions de l'atelier régional sur la Politique Agricole de l'UEMOA (Ouagadougou, 2,3 et 4 octobre 2001)*, Note à l'attention du Président de la Commission de l'UEMOA.
- ¹⁴ Zie de 'Call from Chapeco', januari 2005, www.dakardeclaration.org/IMG/pdf/Chapeco_ENG.pdf.
- ¹⁵ N. Koning, *Agricultural trade liberalisation and the LDCs: what can be learned from the history of developed countries*. Paper prepared for the Babcock workshop on 'Agricultural trade liberalisation and the least developed countries', Wageningen, 2-3 december 2004.
- ¹⁶ M.W. Rosegrant, M.S. Paisner, S. Meijer & J. Witcover, *2020 Global food outlook: trends, alternatives, and choices*, International Food Policy Research Institute, Washington DC 2001. Voor technische aspecten zie bijvoorbeeld D. Tilman, K.G. Cassman, P.A. Matson, R. Naylor & S. Polasky, 'Agricultural sustainability and intensive production practices', *Nature*, vol. 418 (2002) 8: 617-677.
- ¹⁷ P.G. Pardey & N.M. Beintema, *Slow magic: agricultural R&D a century after Mendel*, IFPRI, Washington, D.C. 2001.
- ¹⁸ N. Koning, M. Calo & R. Jongeneel, *Fair trade in tropical export crops is possible: international commodity agreements revisited*, North-South Discussion Paper 3, Wageningen UR North-South Centre 2004. N. Koning & P. Robbins, *Supply management for supporting the prices of tropical export crops*, Paper for the Strategic dialogue on commodities, trade, poverty and sustainable development, Barcelona 13-15 June 2005.
- ¹⁹ Het onderzoeksrapport waarin de bevinding is opgenomen is INRA-Wageningen Consortium, *Study on the Impact of Future Options for the Milk Quota System and the Common Market Organisation for Milk and Milk Products, Final Report of the study carried out for the European Commission*, June, 2002. De officiële publicatie waarin het betreffende ('cut quota') scenario is geschrap is Commission of the European Communities, *Report on milk quotas*, Commission Working Document Brussels 10.7.2002, SEC(2002) 789 final.
- ²⁰ Zie de klassieker van W.W. Cochrane, *Farm prices – myth and reality*, Minneapolis 1959.
- ²¹ B.S. Chimni, *International commodity agreements: a legal study*, London etc.: Croom Helm, 1987. B.E. Henningson, *United States agricultural trade and development policy during world war II: the role of the Office of Foreign Agricultural Relations*, Ph.D. dissertatie, University of Arkansas, 1981.
- ²² A.F. McCalla, 'Agricultural trade liberalization: the ever-illusory grail', *American Journal of Agricultural Economics*, jaargang 75 (1993) no. 5.
- ²³ Zie ook de analyse van de Nederlandse landbouwattaché in Washington van het politieke krachtenveld achter de Amerikaanse landbouwwet van 1996, die de uitkomsten van de Uruguay Ronde voor de VS verzilverde. (A. Parzner, 'De kristallen bol van het Amerikaanse landbouwbeleid', *Spil* jaargang 1997 nr 145-146).