



Voedsel bedreigd!

De gevolgen van Europese handelsverdragen
voor landbouwproducenten in Sub-Sahara Afrika



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord • Handel: een belangrijk ontwikkelingsinstrument 3

Nieuwe handelsovereenkomsten 5

Melkvloed 9

Importkippen 13

Uien in Senegal 17

Voedselsoevereiniteit onhaalbaar? 21

Voedsel bedreigd!

De gevolgen van Europese handelsverdragen
voor landbouwproducenten in Sub-Sahara Afrika



“Ik begrijp niet waarom de EU aan de ene kant de boeren in Kameroen ondersteunt en aan de andere kant vrijhandel tolereert, wat de hulp totaal teniet doet.”

Tilder Kumichii, ACDIC uit Kameroen
Wereld Sociaal Forum, Nairobi 24 januari 2007

VOORWOORD HANDEL: EEN BELANGRIJK ONTWIKKELINGS- INSTRUMENT

In de huidige wereld is handel een cruciale factor voor de welvaart en ontwikkeling van landen. Voor de voormalige Europese koloniën in Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan, de zogenaamde ACS-landen, heeft de dynamiek van de wereldmarkt echter niet geleid tot de gewenste stijging van het welvaartspeil. Dat de Europese Unie (EU) de ACS-landen (preferentiële) toegang biedt tot de Europese markt heeft dat helaas niet kunnen verhelpen. Momenteel is de EU met de ACS-landen in onderhandeling over nieuwe handelsverdragen: Economische Partnerschap Overeenkomsten (EPA's). ICCO wil dat ontwikkelingslanden de ruimte wordt geboden om hun eigen voedsel- en landbouwbeleid in te vullen. Handelsregels moeten hierbij voldoende flexibiliteit bieden om landbouwmarkten te kunnen beschermen, om boeren een leefbaar inkomen te bieden, om ecosystemen te kunnen beschermen en om de toegang tot voldoende en voedszaam voedsel te garanderen. Anderzijds moeten deze regels een einde maken aan de schadelijke dumpingeffecten van de huidige handel in voedselproducten zoals maïs, rijst, bonen, zuivel en vlees.

ICCO pleit er concreet voor dat dit in de EPA's tot uitdrukking komt. Landen moet de ruimte worden geboden zelf te bepalen waar zij hun voedsel vandaan halen. Regeringen moeten de vrijheid hebben om hun nationale economische beleid te formuleren. Zij moeten zelf kunnen bepalen in hoeverre zij een beroep doen op internationale handel om in hun voedsel te voorzien. Dit betekent ook dat elk land het recht heeft om een beleid te voeren dat de schade van buitenlandse importen kan inperken. Landen moeten importheffingen kunnen instellen voor producten die in het land van oorsprong worden gesubsidieerd. Zij moeten importheffingen kunnen instellen op basis van kwalitatieve criteria die ook binnen de eigen nationale grenzen gelden. Het uitgangspunt hierbij is dat een boer een eerlijke prijs krijgt voor zijn producten en dat voedselproductie duurzaam dient te zijn.

Dit rapport stelt dat 25 jaar van liberalisering en de-regulering in de ACS-landen niet heeft geleid tot de voorspelde economische ontwikkeling. Aan de hand van diverse concrete voorbeelden laat dit rapport zien dat het in een hoog tempo openen van de grenzen grote consequenties heeft voor de rurale economieën van de ACS-landen. Voor een succesvolle integratie van de ACS-landen in de wereldmarkt zal daarom rekening moeten worden gehouden met het rurale karakter van deze economieën. Integratie moet bovendien geleidelijk plaatsvinden. De huidige richting van de EPA-onderhandelingen baart ICCO grote zorgen. Dit rapport trekt lessen uit het verleden en biedt daarmee de basis voor een alternatief voor de strategie waar de EU nu voor lijkt te kiezen.

MOTOR VAN ONTWIKKELING

Handel is de motor van ontwikkeling, daar is iedereen het over eens. Handelsbeleid speelt daarom ook een steeds grotere rol in de ontwikkelingsstrategieën van donoren. Als het kader, waarin handel plaatsvindt echter niet goed is vormgegeven, kent handel veel verliezers. Een groot aantal van de verliezers bevindt zich in Sub-Sahara Afrika. Onderzoek wijst uit dat te snelle handelsliberalisatie Sub-Sahara Afrika ongeveer 209 miljard euro heeft gekost in de afgelopen twee decennia.¹ Dit is hetzelfde bedrag dat zij in deze periode aan hulp heeft ontvangen. Een bedrag waarmee de totale schuldenlast van deze landen afgelost had kunnen worden en waar-

voor elk kind op het Afrikaanse continent naar school had kunnen gaan.

De afgelopen 25 jaar zijn de ACS-landen onder druk van financiële instellingen en donoren overgegaan tot de liberalisering van hun markten, het slechten van tariefmuren en het terugtrekken van de overheid uit de economie. Bovendien is het voor ACS-landen moeilijk geworden de eigen industrie en landbouwsector te ondersteunen. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten en de EU, die hun landbouwproducten nog steeds ondersteunen. Hierdoor is de concurrentie op de wereldmarkt voor ACS-landen toegenomen. Liberalisering heeft daardoor niet het gehoopte succes gehad. James Wolfensohn, voormalig president van de Wereldbank zegt hierover:

*"Jarenlang hebben wij in de Wereldbank ontwikkelingslanden gestimuleerd om hun markten te openen, op basis van de afspraak dat wij onze markten allemaal zouden openen. Wat in recente jaren is gebeurd, is dat wij (de Wereldbank, red.) de schuld krijgen, en ik denk in sommige gevallen terecht, dat wij ontwikkelingslanden hebben gestimuleerd hun markten te openen om vervolgens geconfronteerd te worden met problemen om hun producten te verkopen omdat rijke landen hun markten afschermen. (...) Dus óf wij bouwen barrières aan beide kanten, in welk geval ontwikkelingslanden hun eigen tariefmuren moeten opbouwen, óf we moeten liberaliseren. Ik denk dat iedereen gelooft dat vrijhandel in ieders belang is, maar we kunnen niet tarieven en subsidies aan de ene kant hebben en vrijheid aan de andere kant, want dat werkt gewoonweg niet."*²

In een Wereldbankstudie wordt de periode van 1960 tot 1980, toen de economische modellen in ontwikkelingslanden gebaseerd waren op marktbescherming, vergeleken met de periode van 1980 tot 2000, toen handelsliberalisering het beleid van de internationale financiële instellingen kenmerkte. Uit deze studie blijkt dat de groeicijfers in de zestiger en zeventiger jaren hoger waren dan in de laatste twee decennia van de vorige eeuw.³ Onderzoek van Dani Rodrik voor UNCTAD gaat verder en toont aan dat de economie van 42 ontwikkelingslanden vóór 1973 sneller groeide dan in de periode na 1980. Dit is opvallend omdat al deze

landen een economisch beleid voerden waarbij de mate van overheidsinterventies op de economie bijzonder groot was.⁴ Terwijl zelfs voorstanders van handelsliberalisering, zoals Wolfensohn, in toenemende mate erkennen dat liberalisering niet het wondermiddel is voor ontwikkeling, lijkt dit besef vooralsnog niet overal door te dringen en wordt geen concreet alternatief beleid voor vrijhandel geformuleerd.

¹ Christian Aid (2005), The economics of failure. The real cost of 'free' trade for poor countries. <http://www.christianaid.org.uk/indepth/506liberalisation/Economics%20of%20failure.pdf>.

² Interview met James Wolfensohn in de documentaire "When the Cows Come Home", Lifeseries 4, TVE. <http://www.tve.org/lifeonline/index.cfm?aid=1443>.

³ B. Milanovic.(2003), The two faces of globalisation: against globalisation as we know it. Worldbank.

⁴ Rodrik. D. (2003), Only Protection Can Build Developing Economies. In: Unfree Global Markets, Ha-Joon Chang Le Monde diplomatique.

NIEUWE HANDELS- OVEREENKOMSTEN

Sinds 2001 onderhandelt de Europese Unie (EU) met 76 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan.⁵ Deze onderhandelingen hebben tot doel om vrijhandelsverdragen te creëren tussen de EU en de verschillende regionale samenwerkingsverbanden van de ACS-landen. Vrijhandel is volgens de EU het recept dat deze ontwikkelingslanden nodig hebben om te profiteren van de wereldmarkt. Onder het motto 'geen hulp maar handel' worden de ACS-landen onder druk gezet hun markten volledig te openen voor Europese importen.

Volgens de EU creëert vrijhandel de voorwaarden voor een toename van investeringen en handelsstromen. Deze zijn broodnodig voor de (economische) ontwikkeling van de ACS-landen, die hun aandeel in de wereldhandel tussen 1976 en 1999 zagen dalen van 3,4% naar 1,1%. Ondanks het feit dat de exporten vanuit de ACS-landen voor meer dan 25 jaar konden rekenen op preferentiële toegang tot de Europese markt (zie het kader "De ACS-landen en het Cotonou-Verdrag"), halveerde het aandeel van de exporten naar Europa van 6,7% in 1976 naar slechts 2,8% in 2002.⁶

De ACS-landen hebben vele miljarden uit het Europese Ontwikkelingsfonds ontvangen. Ook konden deze landen het grootste gedeelte van hun exporten zonder importtarieven naar de EU exporteren via de zogenoemde preferentiële toegang voor een aantal producten. Daarom lijkt de insteek van de Europese Commissie om het roer radicaal om te gooien begrijpelijk, wellicht zelfs noodzakelijk. Het is echter de vraag of de EU met haar huidige benadering van de EPA's wel op de juiste weg is.

⁵ De ACS-groep bestaat officieel uit 79 landen. Cuba heeft het laatste verdrag met de EU, het Cotonou-Verdrag, niet ondertekend, terwijl Zuid-Afrika is uitgesloten van de EPA's, omdat zij al een vrijhandelsverdrag met de EU heeft. Overigens pleiten sommige ACS-landen ervoor om Zuid-Afrika te betrekken bij de EPA-onderhandelingen. Tot slot heeft Somalië geen regering en kan om die reden ook niet onderhandelen.

⁶ Een kanttekening hierbij is dat de export van producten waar de ACS-landen geen importheffing voor hoefden te betalen wel sterk is gestegen, terwijl dit niet gold voor producten met toegevoegde waarde van de ACS-landen (bijvoorbeeld kleding).

De ACS-landen en het Cotonou-Verdrag

ACS-landen zijn oud-koloniën van de Europese landen in Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan. Deze landen behoren tot de armste ter wereld: 41 van de 79 ACS-landen behoren tot de minst ontwikkelde landen. Sinds 1975 hebben de ACS-landen verschillende samenwerkingsverdragen afgesloten met de EU; eerst het Yaoundé-Verdrag dat al snel overging in successievelijke Lomé-Verdragen. Naast een politieke dialoog en een omvangrijk hulppakket (het Europees Ontwikkelingsfonds) waren de unilaterale handelspreferenties, die de EU aan de ACS-landen gaf, het belangrijkste kenmerk van deze verdragen. In juni 2000 werd een nieuwe overeenkomst getekend in Cotonou.

Het Cotonou-Verdrag breekt met het verleden door een nieuw soort handelsrelatie te introduceren: de Economische Partnerschap Overeenkomsten (EPA's). EPA's moeten leiden tot "nieuwe met de WTO verenigbare handelsovereenkomsten, die handelsbarrières tussen de EU en de ACS op een progressieve manier

verwijderen." EPA's moeten tegelijkertijd voortborduren op "initiatieven voor regionale integratie van ACS-landen" (artikel 34 tot 38 van het Cotonou Verdrag). Het Cotonou-Verdrag legt een aantal principes vast waaraan een EPA moet voldoen. Een EPA moet:

- 1 bijdragen aan duurzame ontwikkeling in de ACS-landen: EPA's moeten "ontwikkelingsinstrumenten" zijn,
- 2 de ACS-landen helpen integreren in de wereldhandel,
- 3 gebaseerd zijn op de bestaande regionale integratie-inspanningen van de ACS-landen,
- 4 in overeenstemming zijn met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO),
- 5 geleidelijke, wederzijdse liberalisering van de handel tussen EU en ACS tot stand brengen,
- 6 gebaseerd zijn op een waar, versterkt en strategisch partnerschap, met aandacht voor de aanbod en vraag beperkingen van de ACS-landen,
- 7 rekening houden met de verschillende noden en ontwikkelingsniveaus van de ACS-landen en hun regio's.

BEPERKINGEN AAN VRIJHANDEL?

Het doel van EPA's is het creëren van een situatie waarin de tarifaire handelsbelemmeringen tussen de EU en de ACS voor het grootste gedeelte zijn verdwenen. Kortom, tomaten uit Ghana moeten, zonder dat daar een importbelasting over betaald wordt, verkocht kunnen worden op de Italiaanse markt. Omgekeerd zou hetzelfde moeten gelden. Echter, jaarlijks ontvangen Zuid-Europese tomatenproducenten voor gemiddeld 372 miljoen euro aan subsidies van de Europese Unie, terwijl de Ghanese overheid geen steun mag geven aan de eigen landbouwsector. Dit is het gevolg van de voorwaarden die de Wereldbank aan Ghana heeft gesteld in het kader van opeenvolgende Structurele Aanpassingsprogramma's. Daar komt bij dat producenten uit ontwikkelingslanden vaak moeite hebben te voldoen aan allerlei kwaliteitsstandaarden (non-tarifaire handelsbelemmeringen) die de EU aan haar voedsel stelt. Ondanks dat veel (niet alle) van deze standaarden terecht zijn - immers iedere consument wil veilig en kwalitatief goed voedsel - beperkt dit in grote mate de mogelijkheden van Afrikaanse producenten om te concurreren met hun Europese collega's.

Het is twijfelachtig of de ACS-economieën competitief genoeg zijn om de internationale concurrentie te weerstaan. Zo ontbreekt het de meeste ACS-landen aan de benodigde infrastructuur en aan de middelen om te voldoen aan de standaarden op het vlak van kwaliteit en hygiëne. Bovendien zijn de markt- en overheidsinstituties die geacht worden de economische ontwikkeling in goede banen te leiden te zwak ontwikkeld. Een onderzoek van consultancybureau PriceWaterhouseCoopers naar de gevolgen van de EPA's in ACS-landen voorspelt weinig goeds. Het onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van de EU, laat zien dat liberalisering niet noodzakelijkerwijs zal leiden tot economische groei maar eerder tot het tegenovergestelde: *'liberalisering (van handel) zou de ontwikkeling van een moderne, industriële sector kunnen bedreigen, een sector die alleen kan overleven en bloeien als deze kan worden beschermd tegen importproducten'*.⁷ Het rapport voorspelt in tegenstelling tot de verwachting van de EU een afname van de export van traditionele gewassen uit ACS-landen en als gevolg daarvan, sociale instabiliteit en een verhoogde kans op conflicten.

Het feit dat de EU in de EPA's via regelgeving de rol van de overheid in de economie aan banden wil leggen, de rechten van investeerders wil vastleggen, overheidsaanbestedingen wil reguleren en concurrentieregels wil instellen, maakt de vrijheid van ACS-landen om hun economie met specifiek beleid en steun competitiever te maken, bijna onmogelijk. Niet alleen krijgen de ACS-landen meer concurrentie, maar ze worden tegelijkertijd ook meer aan banden gelegd wat betreft het voeren van gerichte overheidsstrategieën. Volgens ICCO moeten de ACS-landen eerst in staat worden gesteld om hun eigen economieën te diversifiëren en om te profiteren van de regionale vrijhandelszones voordat grootschalige liberalisering met de EU plaatsvindt.

⁷ PricewaterhouseCoopers (2004), Qualified Preliminary EU-ACP SIA of the EPA's: Phase One, Executive Summary (revised).

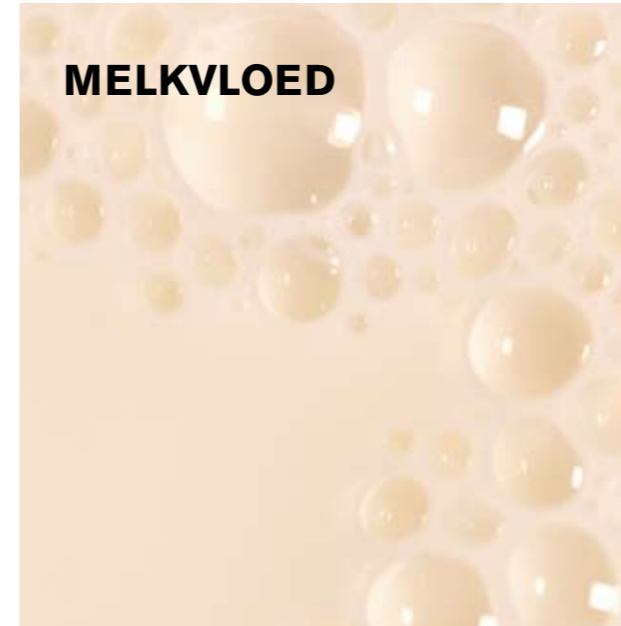


“Toen ik jong was, leverden mijn vader en ik melk aan de Franse koloniale administratie. Ook nu kunnen we het hele jaar melk produceren, mits we de zekerheid zouden hebben dat we de melk ook winstgevend kunnen verkopen voor ongeveer 300 CFA per liter in Koudougou. Maar we kunnen het niet riskeren om geld uit te geven aan voer voor onze koeien, als we geen zekerheid hebben dat we onze melk ook kunnen verkopen.”

Dorpsoudste Peul dorp, twaalf kilometer van Koudougou (Burkina Faso)

Bron: http://www.abcburkina.net/vu_vu/fr3_vu_19.htm

MELKVLOED



Vrijhandel waar iedereen van kan profiteren veronderstelt niet alleen het afschaffen van oneerlijke subsidies, maar ook het scheppen van ruimte voor ontwikkelingslanden om de eigen economieën op te bouwen voordat men de grenzen openstelt voor internationale handel. Momenteel is daarvan nog geen sprake. Dat zien we bijvoorbeeld wanneer we kijken naar de melksector in veel ACS-landen. Goedkope importen uit de EU en lage importtarieven in de ACS-landen zorgen ervoor dat veel producenten uit de ACS-landen niet kunnen concurreren met de goedkope importen uit Europa. Deze importen zijn vaak gesubsidieerd en worden dus onder de kostprijs op de lokale markt in ontwikkelingslanden gedumpt. Zoals in Burkina Faso, waar de lokale melksector al jaren lijdt onder voornamelijk Europese importen van melkpoeder.

Het West-Afrikaanse Burkina Faso herbergt een grote veestapel. Met ruim 7,3 miljoen runderen, 6,7 miljoen schapen en meer dan 10 miljoen geiten is de veeteelt de tweede belangrijkste sector van de economie.⁸ Het grootste deel van de veeteelt is in handen van kleinschalige boeren. Zo wordt geschat dat ruim 90% van de lokale vleesproductie en 95% van de lokale melkproductie van kleinschalige boeren afkomstig is. Toch lukt het de boeren in Burkina Faso niet te concurreren met geïmporteerd melkpoeder. Burkina Faso importeert al tientallen jaren melk uit het buitenland. Dit was ten dele een bewuste strategie van de nationale overheid: de importen zorgden voor goedkoop voedsel voor de stedelijke bevolking. Dat gebeurde in die periode in veel Afrikaanse landen waar de machthebbers de onrust van de inwoners van de steden vreesden. In de jaren negentig nam het volume van de importen af, vooral door de devaluatie van de lokale valuta (CFA). De Burkinese melksector leek zich hierdoor te kunnen herstellen. Vanaf 2000 werd, door het instellen van een gemeenschappelijk importtarief binnen het regionale samenwerkingsverband van een aantal West-Afrikaanse landen (UEMOA), de positieve trend van de jaren negentig doorbroken. Met een zeer laag importtarief op melkpoeder bevorderde UEMOA de import wat tot grote ontwikkelingsproblemen heeft geleid.⁹ Die goedkope melkimporten komen vooral uit Frankrijk, gevolgd door Ierland en Nederland, maar de laatste jaren ook uit Nieuw-Zeeland en een aantal Aziatische landen, die hun marktaandeel in de West-Afrikaanse markt zagen groeien.

⁸ FAO (2004). Livestock sector brief. FAO Burkina Faso.

⁹ Oudet, M. (2005). Agrarsubventionen schaffen Armut. Das Beispiel der EU-Milch in Burkina Faso. Aachen: Misereor. p.17-18.

DE PRIJS VAN MELKPRODUCTEN IN BURKINA FASO

PRODUCT	Geschatte prijs per liter in F CFA	Geschatte prijs per liter in euro
Melk op basis van melkpoeder (zak 25 kilogram)	200 F CFA	0,30
Lokaal geproduceerde verse melk aangeleverd aan de melkfabriek	300 F CFA	0,45
Verpakte melk op basis van melkpoeder	400 F CFA	0,60
Lokaal geproduceerde verse melk uit de melkfabriek	500 F CFA	0,75
Lokaal geproduceerde verse melk in de winkel	600 F CFA	0,90
Geïmporteerde langer houdbare melk (UHT)	800 F CFA	1,20

Bron: Oudet, M. (2005). Agrarsubventionen schaffen Armut. Das Beispiel der EU-Milch in Burkina Faso. Aachen: Misereor. p.28.

De landbouw in Burkina Faso

De landbouw in Burkina Faso is grotendeels zelfvoorzienend: het gros van de boeren consumeert wat het aan landbouwproducten produceert, zoals de traditionele nomadenvolken, waarvan de Peul (Fulani) de grootste zijn. De kuddes van deze veehouders zijn niet groter dan vijf tot twintig dieren. Vooral in de droge tijd is er vaak een tekort aan voedsel voor de koeien. Men maakt daarbij nauwelijks gebruik van krachtvoer om de productie te verhogen en men houdt vooral koeien van lokale origine.¹⁰ De melkproductie is daarom erg laag, niet meer dan drie tot tien

liter melk per dag.¹¹ Het feit dat de nomaden geen land bezitten, maakt hen kwetsbaar. Door de toename van de akkerbouw en de verstedelijking komt hun levensstijl steeds verder onder druk te staan. Slechts 5% van de totale melkproductie bereikt de formele markt.¹² Een relatief groot gedeelte van die 5% wordt geproduceerd door moderne veeboeren die vooral rondom de steden gevestigd zijn. Zij zijn over het algemeen goed opgeleid en bereiken productiecijfers van soms wel achttien liter melk per koe per dag. Toch leggen ook zij het af tegen de importen van melkpoeder.

Tarieven helpen: het voorbeeld van Tanzania

Al jarenlang probeert Tanzania haar zuivelsector op te bouwen. Ondanks de steun van vele internationale donoren heeft dit weinig succes. Lokale zuivelboeren in Tanzania bleken niet te kunnen concurreren met de importen die vooral uit Nederland en Zuid-Afrika het land binnenkwamen. In 2001 overtuigden vijftien melkbedrijven de Tanzaniaanse overheid om maatregelen te nemen tegen de importen. Aanvankelijk besloot die tot een algehele ban op importen, die al

snel werd omgezet in een importtarief. Dit bleek een succes, aangezien de prijs van melkpoeder hierdoor steeg en lokale boeren hiermee beter kunnen concurreren. Een door Nederland opgestarte zuivelfabriek in Tanga verdrievoudigde in die periode haar zuivelomzetten. Honderden kleine zuivelboeren in de regio profiteerden van de vergrote marketingmogelijkheden en produceren nu voor de belangrijkste markt in Tanzania, die van de grootste stad in het land, Dar Es Salaam.¹⁵

MELKVLOED: EEN REGIONAAL PROBLEEM

Maar Burkina Faso is niet het enige land in de regio waar melkboeren problemen ondervinden van de import van melkpoeder uit Europa. Tussen 1995 en 2005 importeerde Kameroen voor 106,54 miljard CFA aan melkpoeder en andere melkproducten. In tegenstelling tot Burkina Faso is de import van melk in Kameroen voor het overgrote gedeelte in handen van de multinationale onderneming Nestlé. In tien jaar tijd importeerde Nestlé bijna 40% van de totale waarde van de melkimporten (41,13 miljard CFA) in Kameroen. Geïmporteerde melk is daarom alom aanwezig op de lokale markt. In grote steden wordt de geïmporteerde melk meer geconsumeerd dan de lokale melk. Zelfs in de regio's waar de melkproductie van Kameroen is gecentreerd, ondervindt men hinder van de buitenlandse melk. Uit onderzoek van ACDIC, een belangenvereniging voor burgers, blijkt dat 30% van de consumenten in die gebieden (het Noorden en het Noord-Westen) geïmporteerde melk drinkt.¹³

Ook Senegal wordt geconfronteerd met geïmporteerde melk. Met een geschatte productie van 114,2 miljoen liter draagt de melkproductie zo'n 4,8% van het Bruto Nationaal Product. Echter, de melkproductie is lang niet groot genoeg om aan de nationale vraag voor melk en melkproducten te voldoen. Dit komt omdat de lokale melkmarkt wordt overspoeld door importen. Deze importen vormen ruim 250 miljoen liter per jaar, waarmee bijna 70% van de melkmarkt wordt ingenomen door importen. Ook hier zijn de devaluatie van de CFA en het lage importtarief op melkimporten debet aan de ontstane situatie: lokale melkproducenten kunnen niet concurreren met de melkprijzen op de wereldmarkt. Hiermee wordt de ontwikkeling van de lokale melkproductie tegengehouden, aangezien de lokale melk duurder is dan de melk die wordt samengesteld uit melkpoeder en water.¹⁴

DE WERELDMARKT VOOR MELK EN MELKPOEDER

Melk en melkproducten worden wereldwijd vooral lokaal verhandeld. Slechts 7% van de totale melkproductie wordt verhandeld op de wereldmarkt. De Europese Unie is goed voor tweederde van de wereldhandel. Hoewel de wereldhandel van melk en melkproducten relatief klein is in verhouding met de productie, is de invloed

van die handel enorm. Dat komt omdat de wereldmarktprijs bepalend is voor de lokale marktprijs en de wereldmarktprijs is al jarenlang laag in vergelijking met de productiekosten. Dit wordt veroorzaakt door het grote aantal landen waar boeren nog altijd gesubsidieerd worden. Voorheen konden landen hun markten nog gemakkelijk afsluiten met importtarieven. In de laatste decennia is dit steeds lastiger geworden onder invloed van het heersende economische inzicht dat liberalisering goed is voor de economische ontwikkeling van een land. Hierdoor moeten melkboeren in ontwikkelingslanden zonder subsidies of andere overheidssteun concurreren met gesubsidieerde melkproducten. Zo kan het voorkomen dat het verschillende Afrikaanse landen, zoals Burkina Faso, Kameroen en Senegal, niet lukt om te concurreren met hun Europese collega's. Niet alleen omdat deze Europese collega's een kwalitatieve en technologische voorsprong hebben, maar vooral omdat de Europese melk onder de kostprijs kan worden aangeboden.

¹⁰ Ouedraogo, Hamidou Benoît (1997). Actualisation de la connaissance de filière lait. p.9.

¹¹ Oudet, M. (2005). La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l'Ouest? Analyse du secteur laitier et des conséquences des importstops de lait sur la production locale. Etude des incidences sur la sécurité alimentaire at la pauvreté au Burkina Faso. p.6.

¹² FAO Statistische Database: www.fao.org

¹³ ACDIC. (2006). Food Sovereignty CAMPAIGN "LET'S HELP THEM FEED US!" Cameroon is losing its food sovereignty! and yet... p.10.

¹⁴ ENDA Graf Sahel, GRET, SNC, Lavalin International, Cintech (2006). Etat des lieux de la filière lait et produits laitiers au Sénégal. p. 4.

¹⁵ Verwer, S. (2006). Trade Matters: The export of dairy products to Burkina Faso and Tanzania. BothENDS/IUCN NL.



“Ik ben radeloos. Ik had het best goed. Ik had een eigen kippenren gebouwd en hield daar een aantal kippen. Met het geld dat ik verdiende, kon ik mijn kinderen naar school sturen en kon ik boeken en een schooluniform voor hen kopen. Dat kan nu niet meer en daar ben ik heel erg verdrietig over. Door de goedkope importkippen uit Europa ben ik mijn belangrijkste bron van inkomsten kwijt geraakt. Die bevroren kippen in kartonnen dozen waren zo goedkoop. De handelaren konden ze zelfs onder de kostprijs verkopen! De geïmporteerde kippen hebben de markt hier kapot gemaakt. Het leven is hier nu erg zwaar. Mijn kinderen kunnen nu niet meer naar school. Ik kan ze geen goede toekomst meer bieden. Ik schaam me zo.”

Claudine uit Baffoussam, Kameroen



Het zijn niet alleen de subsidies op melk die een probleem opleveren. Ook het dumpen van restproducten, zoals gebeurt met de goedkope export van bevroren kippenvlees, vormt een rem op de economische ontwikkeling van de pluimveesector in veel ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld in het West-Afrikaanse Kameroen. Van oudsher levert in Centraal- en West-Afrika de pluimveehouderij een belangrijke aanvulling op het dagelijkse dieet en het is een goede manier om inkomen te verwerven. Onder druk van goedkope importen uit de EU maakt de pluimveesector in verschillende Afrikaanse landen een moeilijke periode door. De invoer van goedkope kippendelen heeft ingrijpende gevolgen gehad voor deze landen, gevolgen die nog dagelijks voelbaar zijn. Zo lijden sommige boeren grote verliezen omdat zij de hoge investeringskosten die nodig zijn voor het starten van een kippenboerderij, niet terug verdienen. Tegelijkertijd zien arme boeren die kippen houden als extra inkomstenbron, deze inkomsten verdampen.

DE PLUIMVEESECTOR IN KAMEROEN

Ongeveer 70% van de productie in Kameroen wordt verzorgd door loslopende kippen en ander pluimvee op het erf en zeer kleinschalige pluimveebedrijfjes. Kippen worden vooral op de lokale markt verkocht, goede transportmogelijkheden naar de steden zijn er niet. Het kleine pluimveebedrijf speelt vanwege marketing-, krediet- en facilitieitproblemen vaak niet meer dan een marginale rol.¹⁷ Het semi-industriële pluimveebedrijf, de meest intensieve vorm van pluimveehouderij, levert daarentegen veel directe en indirecte economische activiteit op, denk hierbij aan handelaren, veeartsen, werknemers van broedkwekerijen en voedselleveranciers. Afhankelijkheid van importen voor medicijnen, gebrek aan broedkippen, voedsel en nieuwe variëteiten maakt het echter lastig de sector competitiever te maken.

Tot 1996 was Kameroen nagenoeg zelfvoorzienend voor wat betreft de productie van kippen. Om in te springen op de gestegen vraag werd in die tijd met behulp van een aanzienlijke hoeveelheid ontwikkelingshulp geïnvesteerd in het kleine pluimveebedrijf. Hiermee moest de bestaanszekerheid in deze sector worden vergroot. Boeren werd aangeraden om te diversifiëren en naast bestaande activiteiten te investeren in zowel de productie van pluimveevoedsel als gevogelte zelf.¹⁸ Massale importen uit Europa ondermijnden deze ontwikkeling echter op grote schaal.

¹⁶ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een studie van SAILD, ondersteund door ICCO in Kameroen L'importation massive de poulet congelé au Cameroun, en een studie van Diagne. B.M. (OXFAM/FAFA) (2005) Study of the economic impact of the importation of whole chickens and chicken pieces on the development of the poultry industry in Senegal.

¹⁷ SOS Faim (2005). Chicken Exports. Europe plucks Africa. A campaign for the right to protect agricultural markets. p. 6.

¹⁸ Aprovev Newsletter (2004). p. 6.

Veranderingen in de pluimveesector van de EU

In het laatste decennium is de pluimvee-export vanuit Europa explosief toegenomen. De belangrijkste reden daarvoor ligt in het veranderde consumptiegedrag in de Europese Unie. Als gevolg van verschillende vleesschandalen zijn consumenten in toenemende mate rundvlees gaan vervangen voor gevogelte. Daarbij is vooral kipfilet steeds meer in trek geraakt ten koste van de andere delen van de kip. De gestegen vraag heeft tot fikse prijsstijgingen geleid. Hierdoor

is de Europese consument met de aankoop van een kipfilet feitelijk de productie van de hele kip gaan bekostigen. Het gevolg hiervan is dat de overige delen van de kip tegen een spotprijs kunnen worden geëxporteerd, onder meer naar West-Afrika. Een hele ingevroren kip wordt naar Afrika geëxporteerd voor de helft van de prijs op de Europese markt.¹⁹ Zo zijn de kosten van een kilo kippenvlees voor de Afrikaanse export gelijk aan de kostprijs van een levende kip uit de EU, namelijk € 0,70.

GESTEGEN IMPORTEN, GEDAALDE PRODUCTIE

Vanaf 1995 steeg de import van bevroren kip in Kameroen van 491 ton naar ongeveer 24 duizend ton in 2004. Hiervan was bijna 19 duizend ton uit de EU afkomstig.¹⁹ Opvallend is de rol van Nederland hierin. Uit onderzoek van ACDIC blijkt dat 29,7 procent van de import van gevogelte in de periode van 1993 tot 2002 uit ons land afkomstig is. De stijging van ruwweg 4600% in zeven jaar zorgde ervoor dat de meeste kleine pluimveehouders die in 1996 de stap namen te investeren, failliet zijn gegaan. Uit een steekproef van honderd kleine pluimveebedrijven met minimaal 500 kuikens, bleken er in de periode 1998-2002 nog maar 9 over te zijn.²⁰ De nationale productie daalde van 26.500 ton in 1997 naar 19.500 in 2000 en 10.500 in 2003, ongeveer een daling van 165% in 7 jaar.

De komst van bevroren kippendelen was in eerste instantie voor Kameroen niet gemakkelijk tegen te gaan. De *Communauté Economique et Monétaire de L'Afrique Central* (CEMAC) waar Kameroen lid van was, had namelijk een gemeenschappelijk importtarief van 20% vastgesteld. Hierdoor konden de bevroren kippendelen zonder veel extra heffing op de Kameroenese markt komen. Tijdens het vaststellen van het invoertarief was er overigens van de grootschalige import van kippenvlees nog geen sprake, zodat het tarief van 20% adequaat leek. Toen van verschillende kanten geconstateerd werd dat dit tarief veel te laag was, bleek het lastig om de massale importen een halt toe te roepen. Internationale

instellingen zouden niet blij zijn met tariefverhogingen. Bovendien was er binnenlandse druk om de tarieven niet te verhogen, vooral van de handelaren in geïmporteerd kippenvlees.

DE SOCIALE EN ECONOMISCHE CONSEQUENTIES

Het houden van gevogelte is één van de weinige manieren voor arme mensen in landen als Kameroen om in hun bestaansonderhoud te voorzien. Vooral voor jongeren, gepensioneerden en in het bijzonder vrouwen is het houden van kippen de uitgelezen mogelijkheid om in hun broodwinning te voorzien of vitale extra inkomsten te genereren. Deze groepen werden zwaar getroffen omdat ze hun kippen niet langer konden verkopen op de markt een paar kilometer verderop. Naast de direct betrokkenen, zowel kleine boeren die met schulden achterbleven als de door kaalslag aangetaste semi-industriële sector, zijn ook de toeleveringsindustrie, plukkers, voedselproducenten, kwekerijen en veeartsen hard getroffen. Volgens een studie van SAILD heeft de enorme importstijging, alleen al in Kameroen 111 duizend mensen werkloos gemaakt. Maar de problemen van de kippenimporten beperken zich niet tot Kameroen. In Senegal dekte de eigen pluimveesector enige jaren geleden nog 60% van de markt, inmiddels is dit nog maar 37%, met als bijkomend gevolg dat ook de maïssector in Senegal in de problemen is gekomen: tot enkele jaren geleden nam de pluimveesector namelijk 50% van haar maïs af bij lokale producenten.

WEST-AFRIKA ANNO 2006

Na veel protesten, rapporten en publiciteitscampagnes, zowel in West-Afrika als in Europa, hebben zaken zich deels ten goede gekeerd. In Kameroen besloot de regering onder sterke druk van de bevolking aangespoord door de burgerbeweging ACDIC in 2004 het importquotum strak te gaan handhaven. Alleen met Kerstmis worden nog importen toegestaan. Bovendien is als gevolg van wettelijke maatregelen importvlees niet langer goedkoper dan lokaal kippenvlees. Daarnaast geeft de Kameroenese bevolking sinds publiciteitscampagnes van ACDIC de voorkeur aan het smakelijkere en minder risicovolle lokale kippenvlees. De regering verlangde echter wel dat de sector snel in staat zou zijn om weer aan de vraag te voldoen. De jarenlange importen hebben de sector echter zodanig geschaad

dat deze niet zomaar weer haar oude hoeveelheid kon produceren. Vooral veel kleine boeren, gehinderd door opgedane schulden, zijn niet meer in staat de benodigde kredieten te lenen om een nieuwe start te maken. Schattingen voor 2005 geven aan dat Kameroen zelf weer 60 tot 75% van de vraag van 35 duizend ton per jaar kan gaan produceren. In 2005 importeerde Kameroen nog maar 2.100 ton kippenvlees vanuit de EU. Ook Senegal (1.600 ton) en Ivoorkust (1.900 ton) beperkten met succes hun markten. De EU heeft echter al nieuwe markten gevonden voor haar kippen. Ghana en de Democratische Republiek Kongo zagen hun importen in drie jaar tijd bijna verdubbelen naar respectievelijk 21.800 ton (Ghana) en 20.578 ton (DRC), terwijl ook Togo, Gambia en Liberia hun importen sterk zagen stijgen.²² Wat dit voor gevolgen heeft laat zich makkelijk raden.

De gezondheidsrisico's

Bevroren kippenvlees uit de EU vormt ook een bedreiging voor de gezondheid van de afnemers. In Kameroen en Senegal zijn niet de faciliteiten beschikbaar om de diepgevroren kippendelen vanaf het moment dat ze uit de haven komen diepgevroren te houden tot aan de verkoop, de zogenaamde frozen food chain. Noch bestaan de faciliteiten om de kwaliteit van de importen te controleren. Dit betekent dat importen, die vaak al tegen het einde van de houdbaarheidsdatum aanzitten, rechtstreeks op marktkramen

terecht komen waar ze in de hete zon ontdooien met alle gevolgen van dien. In Senegal werd in 2003 bijna duizend ton besmet kippenvlees van de markt gehaald. Het Pasteurs Instituut deed in Yaoundé in opdracht van het ACDIC onderzoek naar de kwaliteit van kippenvlees. Uit 200 monsters afkomstig uit zes steden bleek dat 83,5% van de monsters niet aan de criteria van hygiëne voldeed. 15% was besmet met salmonella en 20% met de bacterie campylobacter, die beide veel maagdarmkwalen en vergiftigingen kunnen veroorzaken.²³

¹⁹ EED, ICCO & ACDIC (2006). Keine chicken schicken. p. 3

²⁰ SAILD L'importation massive de poulet congelé au Cameroun. p. 69.

²¹ EED (2006). Chicken news. Chicken farmers caught between bird flu and chicken imports in West and Central Africa. p.1

²² Aprovev & EED (2006). Press release. Bird flu don't solve Problems at the expense of African countries.

²³ SAILD. L'importation massive de poulet congelé au Cameroun. p.63



**“Onze terugkomst van de markt is hartverscheurend.
Het geld dat we krijgen is ons harde werk niet waard.”**

Bolo Sye, boerin Senegal

<http://www.kerkinactie.nl/campagne2005/handeltegedraads/voorbeelden.html>

Als we onze uien oogsten en ze naar de markt brengen, moeten we met importen uit Europa concurreren. Die uien blijven lang houdbaar, maar wij kunnen onze uien niet opslaan, zodat we geen andere keuze hebben dan ze direct na de oogst te verkopen. Als we goede opslagmogelijkheden zouden hebben zouden onze uien ook langer houdbaar zijn.

Bolo Sye's zoon Abdou, boerenzoon Senegal

<http://www.christianaid.org.uk/trade/bolosy.htm>



Naast dumping als gevolg van subsidies (melk) of overproductie in herkomstlanden (kippen) kampen boeren in ontwikkelingslanden vaak ook met problemen aan de aanbodzijde. Het gaat hierbij om een aantal interne factoren die voor kwaliteitsverlies van het eindproduct zorgen of de productiekosten zo hoog maken dat de betreffende producten niet kunnen concurreren met producten van de geavanceerde landbouw uit andere delen van de wereld. Bijvoorbeeld in het geval van Senegal, waar uien het dreigen af te leggen tegen Nederlandse en Belgische uien. De uienproductie in West-Afrika vormt slechts 1% van de wereldproductie. Desalniettemin zijn uien voor een aantal van deze landen van groot belang. Zoals in Senegal, waar uien een belangrijke voedingsbron en een onmisbaar ingrediënt zijn voor het nationale gerecht: de *yassa au poulet*. Van de jaarlijkse uitgaven van de Senegalese burger aan groenten wordt dan ook 20% besteed aan uien.

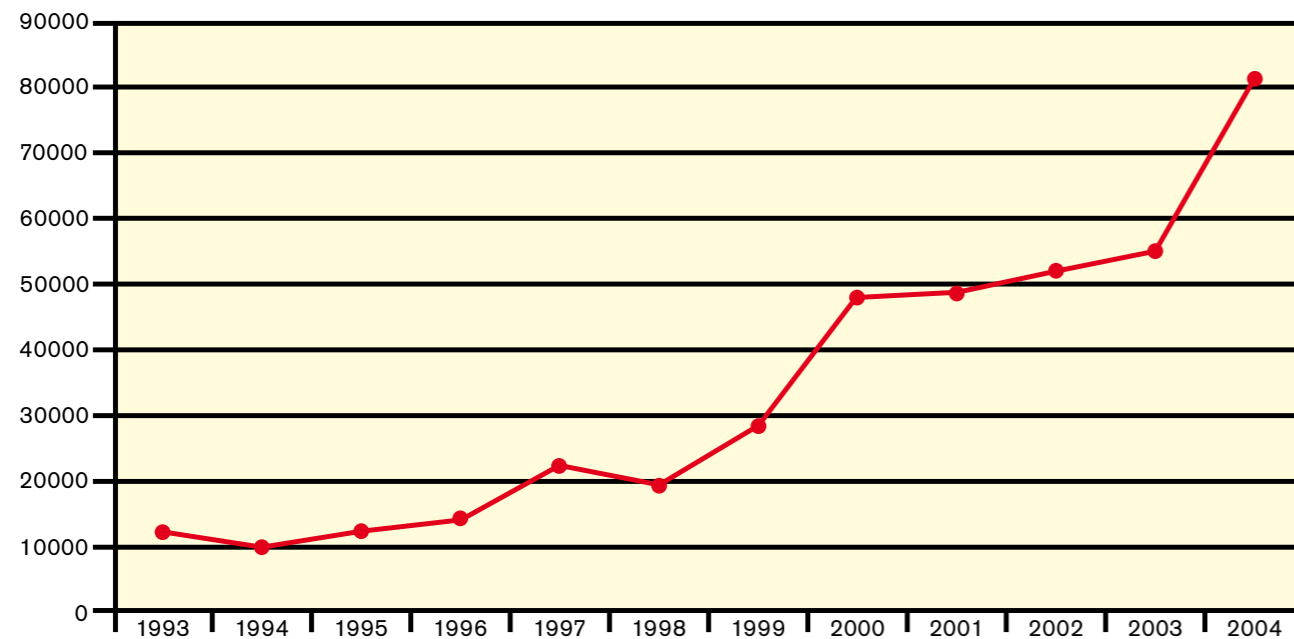
SNELLE ONTWIKKELING

De Senegalese uiensector heeft sinds het begin van de jaren 90 een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Dit is deels het gevolg van een crisis in zowel de tomaten- als de rijstsector die ook weer deels door goedkope importen werd veroorzaakt. De uiensector in Senegal is van oudsher slecht georganiseerd en bestaat vooral uit kleine telers.²⁵ Slechte prijsvorming en matige kwaliteit op de lokale markten worden veroorzaakt door een gebrekkige toegang tot goed zaad, verkeerd gebruik van meststoffen, een gebrekkige toegang tot krediet, overproductie, onvoldoende opslagcapaciteit in de productie- en consumentencentra, een gebrek aan ketenmanagement en onvoldoende voorlichting en coördinatie. Daar komt nog bij dat de klimatologische condities in Senegal en de West-Afrikaanse regio grotendeels identiek zijn. Hierdoor oogsten en verkopen de landen in dezelfde periode en ontstaat er in die periode een massaal aanbod, wat de prijs van uien drastisch doet zakken. In Senegal zakt de prijs vaak tot 15 à 20 CFA/kg, terwijl die normaal 150 à 165 CFA/kg is. Hierop anticiperend brengen veel boeren hun uien vroegtijdig op de markt in de hoop op een hogere marktprijs (wat weer samenhangt met het grote aanbod in de traditionele oogstperiode). Bovendien zijn veel vooral kleine boeren geneigd om hun (informele) schulden snel af te lossen, door hun uien vroegtijdig te oogsten en op de markt te brengen. Het resultaat van de veelal vroege oogst zijn niet-volgroeiende uien, die bovendien te kort zijn gedroogd. Hierdoor ontstaat een kwalitatief inferieure ui die bovendien niet lang kan worden bewaard. Deze ui kan geenszins de concurrentie met de importui aan.

²⁴ Deze case is gebaseerd op de volgende rapporten: David-Benz, H. en BA,D. (1999) L'oignon dans la vallée du fleuve Senegal. Une Filière En Emergence. Diéye. B.N. (Christian Aid/RADI) (2001), Diagnostic de la Filière oignon du Senegal et définition des conditions d'un meilleur accès aux marchés. Tevens is gebruik gemaakt van informatie van Marc Maes van 11.11.11.

²⁵ Volckaert, K. (Boer en Tuinder) (2006). Hoe zit het dan met de uien in Senegal? Het verhaal achter het affiche.

UIEN EXPORT UIT DE EUROPESE UNIE



Bron: Analysis EU agricultural and Food product exports to Senegal

Om deze beperkingen aan te pakken gingen ontwikkelingsorganisaties in de jaren negentig in de Senegalese uiensector aan de slag. De productie steeg in die jaren van 18.500 ton in 1986-87 naar 82 duizend ton in 2006. In Senegal beslaat de uienproductie nu zo'n 4,7% van de totale landbouw en dekt het daarmee 60% van de vraag in Senegal (ongeveer 122 duizend ton). De uiensector wordt vanaf het midden van de jaren negentig echter ernstig bedreigd door massale importen vanuit de EU, voornamelijk Nederland, die verantwoordelijk is voor 93 tot 97% van de invoer.

Tot 1995 was de invoer van uien in Senegal gebonden aan een invoerquotum. Bovendien waren invoerrechten van kracht. Deze maatregelen werden in 1995 opgeheven onder druk van het IMF en de Wereldbank in het kader van het Structurele Aanpassingsprogramma. Tegelijkertijd werden subsidies op meststoffen en krediet ingeperkt en voorlichting door de overheid gereduceerd. Het invoertarief voor uien werd in 1995 teruggebracht tot 50,8%. Dit leidde ertoe dat vanaf 1996, volgend op een sterke daling van de prijs van uien in de EU, er grote hoeveelheden importuieren naar Senegal kwamen. De lokale ui was niet competitief genoeg meer en rotte weg terwijl telers hun leningen niet meer konden betalen.

GEEN DUMPING, TOCH VERSTORING!

De grote invoer van uien uit Europa is niet het gevolg van subsidies. Hoewel de prijzen van ingevoerde uien op de markt gemiddeld zelfs iets hoger liggen dan de lokale uien, geven Senegalese consumenten de voorkeur aan de kwalitatief betere en sterkere importui. Het rendement en de kwaliteit van de uienproductie in de exporterende landen liggen veel hoger als in Senegal. Hierdoor kunnen EU lidstaten 50-60 ton per hectare produceren, ongeveer drie keer het rendement van boeren in Senegal. Deze efficiënte productie zorgt ervoor dat Nederlandse boeren de concurrentie succesvol kunnen aangaan ondanks de transportkosten en invoerheffingen. De decennialange traditie van uienteelt in ons land, een sterk gemechaniseerd productieproces en een constante verbetering van de variëteiten hebben voor een goedkope en hoogstaande Nederlandse ui gezorgd. Nederlandse boeren brengen dan ook jaarlijks ongeveer 700 duizend ton (2005) op, waarvan circa 90% geëxporteerd wordt (25% naar Afrika).

Naast de betere kwaliteit is het bovendien problematisch dat de import van uien in Senegal grotendeels samenvalt met de belangrijkste oogstperiode van Senegal. Dit beïnvloedt de Senegalese afzet zeer negatief. De interne beperkingen en de externe concurrentie maken het voor Senegal zeer lastig de ingezette ontwikkeling van de uiensector door te zetten, laat staan om als regionale producent van uien te gaan fungeren.

EEN FLEXIBELE AANPAK

Om de massale import het hoofd te kunnen bieden, heeft de Senegalese Autoriteit voor Marktwerking de import in de oogstperiodes beperkt. In samenwerking met distributeurs stelden zij vanaf 2003 quota's in. Bovendien spraken producenten, handelaren en distributeurs vaste prijzen voor uien af. De Senegalese overheid heeft daarnaast geïnvesteerd in opslagplaatsen. Hierdoor kunnen uien langer worden bewaard. Zo kan beter op de wisselende vraag worden ingespeeld. De seizoensgebonden importverboden vormen een flexibel en goed initiatief om de uiensector in Senegal zich te laten ontwikkelen. Door deze maatregelen floreert de uiensector weer. De beschermende maatregelen konden genomen worden op basis van WTO-regels, maar zijn van tijdelijke aard. Permanente maatregelen zijn dringend nodig om de sector zekerheid te bieden. Bovendien bestaat de vrees dat de importtarieven dreigen te verdwijnen als de EPA's van start gaan. Lokale uienboeren vrezen de gevolgen.

UIEN IN KAMEROEN

In tegenstelling tot Senegal is Kameroen wel een succesvol uienexporteur. Het land produceert jaarlijks rond de 180 duizend ton ui. Hoewel ook Kameroen een aantal fikse beperkingen kent, groeide de productie tussen 1994 en 2004 met 38%. De import van Europese uien, hoewel momenteel met 1.250 ton nog laag, vormt een potentiële bedreiging voor de ontwikkeling van de sector. De Europese ui is weliswaar minder smakelijk, maar wel langer te bewaren en ziektevrij. Bovendien is de Europese ui vooral in het droge seizoen, wanneer de Kameroenese productie aanzienlijk lager is, een stuk goedkoper dan de Kameroenese ui. Dit maakt dat veel Kameroenese boeren hun magere resultaten in het natte seizoen niet langer kunnen compenseren met hogere winsten in het droge seizoen. De Europese import verviervoudigde in tien jaar, waarvan de meeste groei in de laatste drie jaar plaatsvond. In diezelfde periode nam het landbouwareaal voor uienteelt in Kameroen met zes procent af.²⁶

²⁶ ACDIC (2006), Filière Oignon Synthèse



“Het is gebleken dat buiten het Directoraat-Generaal Handel er niemand te vinden is die een goed woord over heeft voor de EPA's.”

Robert Sturdy, Lid van het Europees Parlement MEP, voorzitter van de EPA-hoorzitting van het Internationale Handelscomité.

Tijdens de 11^e sessie van de ACS-EU Gezamenlijke Parlementaire Assemblee, Wenen, 20 mei 2006

“Handelsliberalisatie is namelijk geen panacee voor alle problemen (...) nu de multilaterale route de facto aan het vastlopen is, de bilaterale route belangrijker wordt. (...) Het mag niet zo zijn dat binnen de EPA's zaken worden behandeld die binnen de WTO niet haalbaar zijn.”

Mevrouw Huizinga-Heringa, voormalig lid van de Tweede Kamer Algemeen Overleg WTO, Den Haag 21 juni 2006

“Cotonou is niet het probleem, maar EPA's zijn een stap te ver.”

Glenys Kinnock. Lid van het Europees Parlement Internationaal Handelscomité, Brussel, 13-14 september 2006

VOEDSEL- SOEVEREINITEIT ONHAALBAAR?



De drie beschreven cases onderstrepen het belang van een benadering waarin voedselsoevereiniteit centraal staat. Te snelle en te vergaande liberalisering ondermijnt deze benadering. Een duurzame strategie voor ontwikkelingslanden houdt volgens ICCO rekening met het rurale karakter van de economieën van deze landen. Dit moet dan ook voor EPA's gelden. Het gebrek aan verwerkende industrieën, die zorgen dat ontwikkelingslanden waarde kunnen toevoegen aan hun producten (waar hogere winsten op te behalen zijn), zijn essentieel om de soms uitzichtloze armoedeval, waarin deze landen zitten, te doorbreken. In handelsonderhandelingen moet dus ruimte worden gemaakt voor het behalen van doelstellingen op het vlak van toegevoegde waarde, een stabiele vraag en diversificatie. Voedselsoevereiniteit, waarbij het versterken van de eigen landbouw een primaire rol is toebedeeld, dient centraal te staan in de nieuwe handelsverdragen met de ACS-landen.

Voedselsoevereiniteit betekent niet dat ontwikkelingslanden hun markten volledig moeten afschermen voor internationale en regionale handel. Integendeel, importen zullen ook bij een streven naar voedselsoevereiniteit in deze landen nog een belangrijke rol spelen. In ACS-landen kan men in veel sectoren nog bij lange na niet voldoen aan de nationale vraag. Importen zijn dus broodnodig, zodat de consument niet wordt geconfronteerd met nodeloos hoge prijzen voor voedsel of met voedselschaarste.

EPA's in hun huidige vorm streven naar het afschaffen van de tarieven en andere handelsbelemmeringen tussen de ACS-landen en de EU. Hierdoor wordt bescherming tegen EU-importen en het selectief aanwenden van EU-importen onmogelijk en verliezen de ACS-landen hun autonomie en flexibiliteit. Overigens is het in dit kader van belang om te vermelden dat overheidsbescherming en steun voor het ontwikkelen van de eigen economie de basis zijn geweest voor de economische ontwikkeling van het merendeel van de ontwikkelde landen. Het is onduidelijk waarom deze mogelijkheid niet aan de ACS-landen wordt gegund.

Strategische bescherming van de eigen economie is echter bij lange na niet genoeg voor de ACS-landen. Voor hen is het essentieel dat het verlagen van hun invoertarieven en het openen van hun markten plaatsvindt naarmate zij hun beperkingen overwinnen. Met andere woorden, elke marktopening zou dan voorafgegaan worden door ontwikkelingsprogramma's die deze beperkingen aanpakken. Hiervoor zijn belangrijke financiële middelen nodig. ACS-landen zijn bang dat deze middelen weggenomen zullen worden van bestaande ontwikkelingsprogramma's, bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, onderwijs, sociale voorzieningen. Om te bepalen wanneer een land 'klaar' is voor een bepaalde economische hervorming zou gebruik men gebruik kunnen maken van ontwikkelingsindicatoren (*development benchmarks*).

ACS-landen: liberalisering van een rurale economie

De ACS-landen zijn rurale economieën. Een groot gedeelte van de bevolking (gemiddeld 70%) is werkzaam in de (zelfvoorzienende) landbouw. De weinig gediversifieerde economieën exporteren vooral ruwe landbouwproducten terwijl ze hoogstaande industrieproducten uit het westen importeren. Door de verslechterde ruilvoet als gevolg van liberalisering moeten de ACS-landen echter steeds meer exporteren om dezelfde hoeveelheid Westerse producten te kunnen importeren. Vanwege het rurale en eenzijdige karakter van de ACS-economieën zijn (goedkope) importen direct voelbaar onder vooral de arme, rurale bevolking.²⁷ Niet alleen zorgen goedkope importen ervoor dat de productie van een sector daalt, zeker als de overheid de sector niet langer kan steunen, maar het voorkomt ook dat allerlei toeleveranciers, afnemers en verwerkende industrieën zich kunnen

ontwikkelen. Goedkope importen voorkomen dus de groei en diversificatie van een sector.²⁸

Voor de ontwikkeling van een rurale economie is het creëren van verwerkende industrieën juist essentieel, omdat deze extra waarde toevoegen aan producten. De daarmee gepaard gaande diversificatie maakt een land minder afhankelijk van de (dalende) prijs van landbouwproducten op de wereldmarkt. Bovendien zorgen processingindustrieën voor stabiele prijzen voor landbouwproducten, wat voor rurale economieën van vitaal belang is. Immers, verwerkende industrieën kunnen overschotten aan landbouwproducten in houdbare vorm verwerken. Dit zorgt bij producenten en kleine boeren voor zekerheid wat betreft de vraag, waardoor investeren een aantrekkelijk idee is. Verwerkende industrieën zijn dus van vitaal belang voor ACS-landen om te komen tot investeringen, groei en ontwikkeling. Snelle liberalisering leidt echter tot het omgekeerde.

Ontwikkelingsindicatoren: de kans om ontwikkeling centraal te stellen

Verschillende malen hebben vertegenwoordigers van de Europese Commissie verklaard dat EPA's instrumenten van ontwikkeling zijn. In januari 2005 sprak Peter Mandelson, de Europese handelscommissaris, nog van een nieuwe start van de EPA-onderhandelingen, waarin ontwikkeling centraal zou moeten staan.²⁹ De ontwikkelingsbenadering is echter nog niet tot uiting gekomen in de onderhandelingen, alle recente persuitingen en verklaringen hierover ten spijt.

ICCO bepleit een benadering waarin de mate van marktopening wordt gekoppeld aan ontwikkelingsindicatoren (*development benchmarks*). De basis

van deze benadering is dat ontwikkelingslanden gefaseerd hun markten openen, maar alleen als aan bepaalde (rand)voorwaarden is voldaan. Zo zouden importtarieven van landbouwproducten alleen verlaagd worden als er voortgang is geboekt op het afschaffen van exportsubsidies in de Noordelijke landen. Tevens moeten bepaalde ondersteuningsprogramma's voor de opbouw of versterking van industrieën in ACS-landen geïmplementeerd zijn, voordat deze industrieën geleidelijk worden blootgesteld aan internationale concurrentie. Kern van de benadering is dat het geleidelijk openstellen van markten voor buitenlandse importen niet onomkeerbaar is en bepaald wordt door de economische en sociale ontwikkeling in het land.

²⁷ WTO (1998), WTO Annual Report.

²⁸ PricewaterhouseCoopers (2004), Qualified Preliminary EU-ACP SIA of the EPA's: Phase One, Executive Summary (revised).

²⁹ Toespraak en memorandum "Economic Partnership Agreements: putting a rigorous priority on development" van EU Handelscommissaris Peter Mandelson, January 20, 2005 op: <http://www.europa.eu.int>

AANBEVELINGEN

Voor veel ACS-landen is de landbouw van groot belang. Het gros van de bevolking is hiervan afhankelijk en heeft veel last van de concurrentie op de wereldmarkt. Landbouwproducten uit de EU spelen daar een destructieve rol in. Veel Afrikaanse boeren hebben moeite om te concurreren met hun Europese collega's. Dit zal alleen nog maar lastiger worden als gevolg van de EPA's. Afrikaanse landen moeten dan hun markten verder openen voor Europese importen waar boeren nog altijd relatief uitgebreide ondersteuningsprogramma's, waaronder de exportsubsidies, tot hun beschikking hebben. Melkboeren in Burkina Faso kunnen de concurrentie met Europees melkpoeder op dit moment al niet aan, laat staan als de laatste importtarieven zijn verdwenen en Europese melk- en melkpoederproducten de lokale markt kunnen overspoelen.

Het zijn niet alleen de exportsubsidies die een probleem vormen. Ook goedkope importen zorgen voor een ongelijke concurrentie, bijvoorbeeld in Kameroen. De import van goedkope bevroren kippendelen, onder andere uit Nederland, zorgt voor grote problemen voor lokale kippenboeren in Centraal- en West-Afrika. Een aantal landen, waaronder Kameroen, nam snel maatregelen en verhoogde de importtarieven op de kippendelen. De vraag is hoe lang zij dit nog mogen doen, wanneer de EPA's straks zijn ondertekend.

Terwijl in de EPA-onderhandelingen al lange tijd over liberalisering wordt gesproken, is er onlangs pas concreet gesproken over specifieke 'hulp voor handel-programma's' ('Aid for Trade'). Deze programma's beogen, bovenop bestaande Europese hulpprogramma's zoals het Europees Ontwikkelingsfonds, de ACS-landen klaar te stomen voor EPA's en meer vrijhandel. Aangezien de EPA's al vanaf 1 januari 2008 moeten worden geïmplementeerd, is dit vrij laat en zal dit zijn doel voorbijschieten. Veel Afrikaanse landbouwsectoren kampen met grote problemen, zoals de uiensector in Senegal, die zelfs met bescherming via importtarieven nog de nodige ondersteuning mist om de concurrentie met Europese importen aan te gaan.

In de Europese Unie wordt nog te vaak beweerd dat vergaande liberalisering het wondermiddel is voor de ontwikkeling van Afrikaanse economieën. Een groeiende hoeveelheid wetenschappelijke studies bewijst het tegendeel. Dit rapport toont de negatieve gevolgen van een dergelijke benadering. De studies zijn gedocumenteerd door lokale organisaties, die actie voeren tegen de oneerlijke handel, die in stand wordt gehouden door oneerlijke handelsregels. Deze handelsregels worden alleen nog maar oneerlijker wanneer de EPA's in de huidige vorm doorgaan. ICCO erkent dat handel een krachtig ontwikkelingsinstrument kan zijn. Zij pleit daarom niet voor volledige marktbescherming, maar wel voor beleidsruimte voor ACS-regeringen om hun kwetsbare economische sectoren te kunnen beschermen. De Europese lidstaten dienen daarom:

- 1** zich actiever op te stellen in de EPA-onderhandelingen en bij de Europese Commissie een benadering te bepleiten die regionale marktontwikkeling in de ACS-landen voorstaat boven het verlangen van verregaande liberaliseringverplichtingen van de ACS-landen richting de EU;
 - 2** zich in te zetten om overgangstermijnen van meer dan twintig jaar te creëren voordat ACS-landen hun markten voor de EU openstellen op basis van ontwikkelingsindicatoren (*development benchmarks*) en
 - 3** zich te committeren aan de instelling van een effectief monitoringsmechanisme, waarbij ACS-landen het recht krijgen om hun markten voor kortere of langere tijd te beschermen als er sprake is van goedkope importen die bepaalde sectoren bedreigen, zelfs na het aangaan van liberaliseringverplichtingen volgend uit een EPA.
- Alleen wanneer de Europese lidstaten deze aanbevelingen volgen kan de huidige benadering van de Europese Commissie nog worden bijgestuurd en zal zij armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling promoten.

Liberalisering en het 'patroon van de armoede'

Liberalisering zonder zorgvuldig beleid zorgt voor een dynamiek die ontwikkelingslanden in de greep van armoede houdt. Dit komt omdat liberalisering er in ontwikkelingslanden toe leidt dat de import veel harder stijgt dan de export.³⁰ Vaak daalt vervolgens de vraag naar lokale producten en daarmee het BNP. Als landen elk jaar meer uit het buitenland kopen dan ze aan het buitenland verkopen, zorgt dat voor een tekort op de betalingsbalans. De enige manier om dit tekort op de betalingsbalans op de lange duur recht te trekken, is door leningen aan te gaan of schenkingen te accepteren. Leningen moeten echter met rente worden terugbetaald, waardoor de status van de betalingsbalans op de lange termijn nog negatiever wordt. Er stroomt dan nog meer geld het land uit. In deze situatie is Afrika in de jaren 80 en 90 verzeild geraakt. Leningen en schenkingen zorgen voor de politieke en economische afhankelijkheid die de

ACS-landen de afgelopen twintig jaar hebben gekend. Het tekort op de betalingsbalans zorgt voor een ander probleem, namelijk dat er een tekort aan geld voor importen ontstaat. Het terugbetalen van leningen en de negatieve import-export verhouding zorgen immers voor een grote uitstroom van geld en een negatieve betalingsbalans. Als de beschikbare hoeveelheid geld voor importen daalt, moet er een keuze worden gemaakt. Uit onderzoek van UNCTAD blijkt dat bij liberalisering het aandeel van de totale import voor voedselproducten stijgt en het aandeel van de invoer van kapitaalgoederen daalt.³¹ Juist de laatste is essentieel voor diversificatie en economische ontwikkeling. Bovendien is een daling van de import van kapitaalgoederen een indicatie voor de negatieve beïnvloeding van de industrie door liberalisering. Liberalisering zonder zorgvuldig beleid vormt zo een rem op ontwikkeling en zorgt voor een dynamiek die ontwikkelingslanden in een poverty-trap houdt.

ICCO: partner van ondernemende mensen.

ICCO vecht wereldwijd tegen armoede en onrecht. ICCO gelooft in de kracht van mensen in ontwikkelingslanden en ondersteunt hen in de strijd voor een beter bestaan. ICCO is geworteld in de protestants-christelijke traditie in Nederland. Vanuit de opdracht van solidariteit en naastenliefde zetten wij ons in voor recht en gerechtigheid.

Volgens ICCO is economische ongelijkheid een gevolg van menselijke keuzes en besluiten. Iedere dag worden beslissingen genomen die leiden tot een slechtere han-

delspositie van arbeiders en producenten. Er moeten veel vaker dan nu het geval is besluiten worden genomen op basis van economische, sociale en culturele rechten. Het ontwikkelen van duurzame handelsketens biedt hiertoe kansen. Ketens kunnen zorgen voor een samenwerking tussen bedrijven en producenten waar afspraken zijn gebaseerd op rechtvaardigheid en duurzaamheid.

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van rapporten van partnerorganisaties van ICCO wereldwijd. Het rapport is gebaseerd op hun ervaringen.

³⁰ Santos-Paulino. A.U. en Thirlwall. A.P. (2004), The effects of trade liberalisation on imports in selected developing countries, The Economic Journal, 114. Gelezen in: Christain Aid (2005), The economics of failure. The real cost of 'free' trade for poor countries.

³¹ Unctad (2004) Least Developed Countries Report

COLOFON

Dit rapport is geschreven in opdracht van ICCO door Daan Juffermans en Stefan Verwer van lokaalmondiaal.

Eindredactie Barbara Bosma, Mariken Gaanderse (ICCO) en Niek Hermesen (lokaalmondiaal)

Ontwerp & opmaak Margo Vlamings, Arnhem

Druk Drukkerij Roos & Roos, Arnhem

Deze brochure is gedrukt op Oxford FSC papier.



Copyright © ICCO, Utrecht, Nederland

ICCO

Postbus 8190
3503 RD Utrecht
www.icco.nl



VAN /
VOOR

VAN /
VOOR

VAN /
VOOR



ICCO
Postbus 8190
3503 RD Utrecht
www.icco.nl

