

**‘GOED BESTUUR BEGINT BIJ VOEDSELZEKERHEID’**

27 februari 2008 (MO) - De Nederlandse landbouwexpert Rudy Rabbinge maakt –op uitdrukkelijk verzoek van Kofi Annan– deel uit van de Afrikaanse organisatie Alliance for a Green Revolution in Africa. MO\* had een openhartig gesprek met deze invloedrijke voedselexpert over de absurditeit van honger en de falende internationale samenwerking. ‘Binnen tien jaar moet de voedselproductie in Afrika verdubbeld zijn.’

Het moet voor Kofi Annan een bittere pil zijn: begin maart had hij in de Keniaanse hoofdstad Nairobi de praktische uitwerking van “zijn” Groene Revolutie voor Afrika willen voorstellen. In plaats daarvan moest hij als hoofd van een stoet Afrikaanse leiders alle diplomatieke zeilen bijzetten om het bloedvergieten in Kenia te stoppen. Wat een hoopgevende presentatie door de Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) had moeten worden, werd uitgesteld. Zelfs de gewone bestuursvergadering werd verplaatst naar de Oegandese hoofdstad Kampala.

De enige westerling in AGRA is Rudy Rabbinge, hoogleraar Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid aan de Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Rabbinge is acht jaar senator geweest, adviseur voor tal van organisaties en is op dit moment voorzitter van de wetenschappelijke raad van de Consultative Group on International Agricultural Research, het wereldorgaan voor wetenschappelijk landbouwkundig onderzoek. ‘Op het vlak van landbouw in Afrika beschouwt Kofi Annan me als een kenner. Hij wilde mij er absoluut bij hebben in de Alliance’, zegt Rabbinge.

Annan en Rabbinge leerden elkaar goed kennen toen Rabbinge in juni 2004 in New York het rapport *Realizing the promise and potential of African agriculture* aan de toenmalige VN-Secretaris-Generaal aanbood. Die had opdracht gegeven voor deze studie om de voedselzekerheid in Afrika te verbeteren door beter gebruik van technologie en wetenschap. Rabbinge werkte er twee jaar aan, samen met M.S. Swaminathan, architect van de Groene Revolutie in Azië, Specioza Kazibwe, voormalig vice-president van Oeganda, en een groot aantal wetenschappers uit Afrika en elders. De Groene Revolutie leidde in Azië in de jaren zeventig tot een versnelling van de productieverhoging van gemiddeld twee tot drie kilo rijst per hectare per jaar naar tachtig tot honderdvijftig kilo. Dat ging niet zonder ecologische en sociale problemen, maar het was uiteindelijk wel de basis voor de economische opleving van Aziatische landen.

Het Aziatische succes leidde tot het ambitieuze plan om ook de Afrikaanse landbouw een boost te geven en de productiviteit te verhogen. Maar volgens Rabbinge moet Afrika niet de one size fits all benadering van Azië herhalen, maar juist de nadruk leggen op diversiteit in Afrika. Het inzetten van kennis en technologie moet afgestemd zijn op de diversiteit van de ruim veertig verschillende landbouwsystemen die Rabbinge in Afrika telde. Ook wil hij dat Afrikaanse universiteiten en instellingen meer geld krijgen om wetenschappelijke kennis en technologie te ontwikkelen die geschikt en nuttig is voor Afrikaanse omstandigheden. En, last but not least, Afrikaanse landbouwers moeten hier een stem in krijgen. Rabbinge: ‘Het is daarom goed dat het bestuur van AGRA Afrikaans is. Tot nu toe werd altijd óver Afrika en maar weinig dóór Afrikanen gepraat.’

\*\*

Het uiterst ambitieuze AGRA heeft een hoofdkantoor in Nairobi en een in het Ghanese Accra. Van daaruit zal het een enorm scala aan activiteiten gaan ontplooiën, gericht op kleinschalige landbouw. Het gaat daarbij niet enkel om betere zaden door veredeling en hoog opbrengende gewassen door landbouwkundige maatregelen, zoals het gebruik van kunstmest. AGRA gaat ook coöperaties ondersteunen, moderne landbouwtechnieken en traditionele kennis combineren en een kennisinfrastructuur ontwikkelen. Na een kwarteeuw van desinvesteren in de Afrikaanse landbouw, lijkt er eindelijk een kentering op til.

Donoren als de Rockefeller en de Gates Foundation stortten al zo'n 180 miljoen dollar in de kas van AGRA. Dat is een peulschil, vergeleken met de 25 miljard die nodig zijn voor een groene revolutie in Afrika, berekende Rabbinge. Maar ook Afrikaanse en andere landen gaan zelf flink meer investeren in hun landbouwers. En dat loont. Investeren in landbouw en productieverhoging hebben een veel directer en driedubbel effect op armoede: boeren verhogen hun inkomens omdat ze een surplus kunnen verkopen, voedselprijzen dalen en er ontstaat meer werkgelegenheid. De Wereldbank beschrijft in het jongste World Development Report (een samenvatting verscheen pas als MO\*paper, zie [www.MO.be](http://www.MO.be)) hoe landbouw altijd de motor voor armoedebestrijding en economische ontwikkeling is geweest.

De Afrikaanse Unie lanceerde een Comprehensive Africa Agriculture Development Programme met als doel een stijging van de voedselproductie van zes procent per jaar tegen 2015. De vernieuwde aandacht voor landbouw in Afrika is ook heel hard nodig, waarschuwde Annan toen hij in 2007 voorzitter van AGRA werd: 'De situatie is urgent. Er zijn nu 220 miljoen Afrikanen –een derde van de gehele bevolking– die honger lijden, en de rijen met hongerenden groeien aan.'

**U zei in een lezing dat de aarde in staat is om 40 miljard mensen te voeden. We zijn met ruim zes miljard waarvan een zesde honger lijdt. Dat vraagt om uitleg.**

Rudy Rabbinge: De afgelopen eeuw is de wereldbevolking gestegen van een miljard naar zo'n zes miljard mensen. De voedselproductie is verzevenvoudigd. Dat een miljard mensen honger lijdt, is ogenschijnlijk een verdelingsvraagstuk, maar het overgrote deel van het voedsel wordt lokaal en regionaal geproduceerd en geconsumeerd. Bij rijst bijvoorbeeld gaat het om negentig procent, bij tarwe en maïs om 75 procent. De wereldmarkt is in feite erg klein. Daarom zal de voedselproductie structureel moeten verbeteren in regio's waar honger heerst. In delen van Azië maar vooral in sub-Sahara Afrika is de situatie verslechterd. Voedselhulp kan op den duur juist ondermijnend werken voor de primaire landbouwproductie in die honger spots en lokale markten verstoren.

Veel landbouwsystemen produceren nog zeer ondermaats. Neem bepaalde landbouwgronden in Vlaanderen, daar kun je makkelijk tien ton tarwe per hectare op oogsten, terwijl dat dertig jaar geleden nog geen vijf ton was. Nu zit men aan zo'n acht tot negen ton. Gaat dat ten koste van de bodem? Nee, want je zorgt dat die op toereikende manier wordt aangevuld met plantenvoedingsstoffen, een combinatie van organische mest en kunstmest. Dit wordt in Europa op grote schaal toegepast. Decennia geleden was er nog sprake van een te groot gebruik van meststoffen en pesticiden, maar dat is sterk teruggelopen. Hierdoor kunnen we in Europa met de helft van het cultuurareaal toch nog dezelfde productie realiseren. Dat is zelfs beter voor het milieu, want als je hoogproductief bezig bent en alles goed op elkaar afstemt, is de vervuiling per eenheid van product veel lager.

**Tot eind jaren zestig exporteerde Afrika voedsel. Daarna ging het bergafwaarts.**

Rudy Rabbinge: Tot in die periode was de bevolkingsgroei niet zo heel erg groot, en werden de landbouwkundige systemen onderhouden. Daarbij komt dat de koloniale situatie ook bijdroeg aan voldoende productie, ook al klinkt dat vervelend. Op een gegeven moment zie je de productie teruglopen. En landen waar de natuurlijke hulpbronnen schaars zijn en de bodemvruchtbaarheid beroerd is, kwamen in een “onduurzaamheidsspiraal” terecht. Omdat de gronden niet werden voorzien van voedingsstoffen, werd de opbrengst steeds kleiner. Gevolg: minder inkomsten, minder geld voor externe hulpmiddelen als meststoffen, waardoor de boeren in een steeds slechtere situatie terechtkwamen.

**Louise Fresco, voormalig topfunctionaris bij de VN Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), zei onlangs dat de voedselproblematiek ook te maken heeft met ‘landbouwmoeheid bij stedelijke elites’?**

Rudy Rabbinge: Dat speelt ook een rol. Die elites zijn toch al voorzien van voedsel. De armoede in de wereld situeert zich voor zowat tachtig procent op het platteland. Ook de honger zit daar en niet in de stad, hoe raar dat ook lijkt. Die toestand moet dus met een heel scala aan maatregelen doorbroken worden.

**Is de teruggelopen productiviteit in Afrika niet mede een gevolg van burgeroorlogen en klimatologische omstandigheden?**

Rudy Rabbinge: Als er slechts één oorzaak was, was het probleem al lang opgelost. Er zijn wel tien oorzaken. De granen –tarwe, mais en rijst– vormen in de meeste delen van wereld tachtig procent van de voedselvoorziening. In sub-Sahara Afrika is dat maar twintig procent. Op de schrale gronden doen knollen en wortels als cassave, zoete aardappel en yam het nog redelijk goed. Maar het landbouwkundig onderzoek voor die gewassen loopt achter, waardoor er minder veredeling en rendement is. De oogstindex van graan –de hoeveelheid eetbaar graan tegenover de hoeveelheid stro– is verhoogd van 0,3 tot 0,55. Daardoor oogst je met dezelfde biomassa veel meer eetbaar graan. In sub-Sahara Afrika heb je weinig irrigatietechnieken. In het onderzoeksrapport dat we in 2004 voor Kofi Annan maakten, hebben we omschreven welke vier Afrikaanse landbouwsystemen het meest konden bijdragen aan het verhogen van de voedselproductie.

**Geloof u in een Groene Revolutie voor Afrika?**

Rudy Rabbinge: Ik spreek liever van een “regenboogevoluitie”, omdat de situatie in Afrika totaal anders is dan in Azië, Europa en Latijns-Amerika, waar de vroegere groene revoluties zich hebben voorgedaan. Wat we in Afrika willen doen, is samen met overheden, boerenorganisaties, ngo’s en onderzoeksinstituten op grote schaal te investeren in landbouw, onderzoek, lokale en regionale markten. De politieke wil hiervoor begint duidelijk vorm te krijgen. Daarom ook is de bijdrage van Kofi Annan zo belangrijk, want hij heeft een enorm gezag in Afrika. En natuurlijk moet er nog veel meer geld bijkomen, al het is ook een kwestie van keuzes maken in de landen zelf. Vaak geven die nu maar een half tot een procent van hun budget aan landbouw, terwijl dat eigenlijk vijf procent zou moeten zijn. Ik ben er redelijk gerust op dat we over tien jaar concrete, positieve resultaten zullen zien. En dat zal op zijn beurt de economische groei in Afrika aanjagen.

**Worden kleinschalige boeren niet juist de dupe van massale investeringen, zoals in Azië? En zal het milieu niet gaan lijden onder te veel kunstmest?**

Rudy Rabbinge: Als je blind technieken gaat invoeren, zullen dezelfde problemen opduiken, ja. Dus moeten we op verantwoorde wijze geavanceerde technieken en productie-ecologische inzichten inzetten. Dan hoeven we niet de lange weg van trial and error te gaan. De kennis is immers gewoon voorhanden. Dat veronderstelt ook veel controle op het terrein. Je kan dus niet in je kantoor in de hoofdstad blijven zitten. Die controlemechanismen zijn ook voorzien door AGRA, net als methoden om te meten of de maatregelen ook echt leiden tot meeropbrengsten. Verder moeten we beseffen dat deze aanpak heel ontwrichtend kan werken voor kleinschalige boeren. Als je dat bagatelliseert, ben je verkeerd bezig. Maar de miljoenen kleinschalige boeren zijn nu juist het uitgangspunt van AGRA. En dan moet je met dit soort veranderingsprocessen juist inspelen op lokale behoeften en mogelijkheden. Vandaar dat lokale verkoopsorganisaties en coöperaties versterkt moeten worden.

**Goed bestuur zal ook van belang zijn, maar dat blijkt niet zo eenvoudig. Zelfs de presentatie van jullie plan in Kenia moet worden uitgesteld vanwege slecht bestuur.**

Rudy Rabbinge: Dat is enorm wrang, ja. De omstandigheden in Kenia zijn afschuwelijk en tonen maar weer eens aan dat het opbouwen van een natie geen sinecure is en zich niet van bovenaf laat opdringen of door koloniale grenzen laat sturen. Goed bestuur kun je alleen maar krijgen als je er tegelijkertijd ook voor zorgt dat er genoeg te eten is. De beste bestuurders zorgen voor stabiliteit door de voedselzekerheid veilig te stellen. Als dat niet het geval is, ontstaat er direct instabiliteit in een land. Maar we moeten wel goed beseffen dat men in Afrika andere bestuurs- en omgangsvormen kent dan bij ons, en dat ook wij in het Westen rare populistische leiders hebben.

**Over goed bestuur gesproken: waarom slaagt de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) er niet in voedselzekerheid en landbouw hoger op de internationale agenda te krijgen?**

Rudy Rabbinge: De FAO zou met kennis en expertise moeten bijdragen aan veranderingsprocessen, maar denkt dat rapporten volstaan. Dat werkt natuurlijk niet. Zo lang de lidstaten niet bereid zijn de handen ineen te slaan om de bestuursstructuur van de FAO te verbeteren, is zo'n organisatie geen lust maar een last. En dat is heel ernstig, want op die manier ondermijnt zo'n instelling de cohesie en de onderlinge afhankelijkheid van de internationale gemeenschap, in plaats van haar te versterken. Het feit dat de FAO geen goed bestuur heeft, is er mede voor verantwoordelijk dat de ernstige problemen in Afrika niet worden aangepakt.

**U voerde in 2004 campagne om voorzitter te worden van de FAO. Heeft het pleidooi voor beter bestuur u toen de das omgedaan?**

Rudy Rabbinge: Ja, maar niet eens omdat de regeringsleiders het niet wilden. Die stonden wel achter mijn hervormingsagenda. Maar in de coterie van ambassadeurs in Rome speelt men elkaar de bal toe en trekken ze zich vaak niets aan van wat er in de hoofdsteden wordt gezegd. De stemmingen gebeuren toch in het geheim. Als je dat wil doorbreken, moet je zorgen dat regeringsleiders meer aan de bal zijn en zich niet laten ringeloren door een verouderde manier en structuur van besturen.

**Bent u het eens met de scherpe kritiek op Jacques Diouf, directeur-generaal van de FAO?**

Rudy Rabbinge: Het is te makkelijk om te zeggen dat het alleen aan Diouf ligt. Hij is een symbool van het probleem, maar het is absoluut niet zo dat alles opgelost zou zijn als hij vertrekt. Het gaat hem ook om de cultuur die in zo'n organisatie heerst en die moet worden doorbroken. Dat was ook mijn agenda, waarvoor er voldoende steun was van een grote meerderheid van de lidstaten. Maar toen puntje bij paaltje kwam, haalde de andere kandidaat voor het voorzitterschap één stem meer dan mij. Dat kan gebeuren, maar bij die stemming werd fraude gepleegd. De Nederlandse regering wist ervan en heeft het ook aan de orde gesteld. Maar verder gebeurde er weinig met die klacht binnen de FAO. Dat is een probleem, niet zozeer voor mij, maar voor goed bestuur binnen de FAO en bij internationale organisaties in het algemeen. Integer bestuur vergt integere bestuurders, open en transparante controlemechanismen, openheid voor kritiek, verantwoording van het beleid. Het gaat om niet minder dan het versterken van democratie.

Auteur: Hans van Scharen.