

Voedselimport in Sub-Sahara Afrika: probleem of oplossing?

Tanik Joshipura, Michiel de Haas & Ewout Frankema –
Geschiedenis

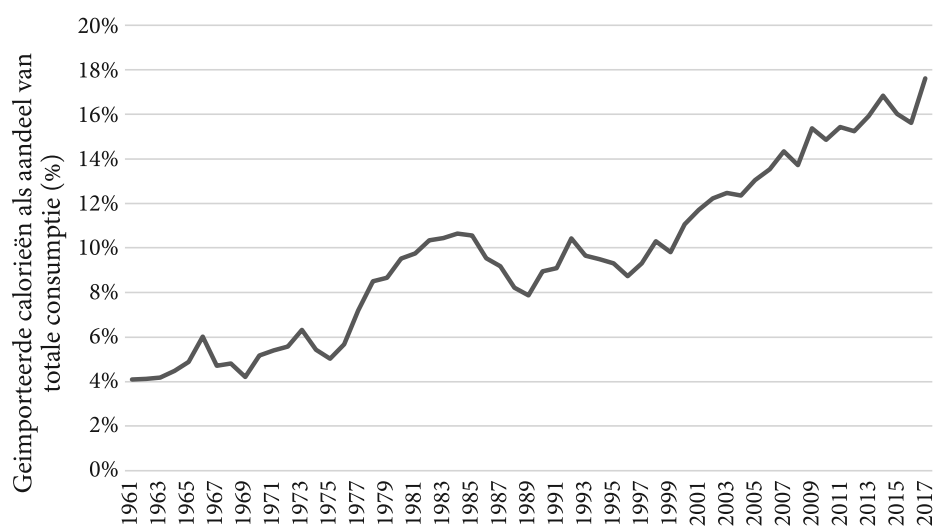
In de jaren vijftig was Sub-Sahara Afrika grotendeels zelfvoorzienend in voedsel. Onder druk van snelle bevolkingsgroei is de regio vandaag meer afhankelijk van voedselimporten dan enig ander werelddeel. Dit hoofdstuk onderzoekt de economische en politieke dimensies van deze transitie en laat zien hoe een historische blik nodig is om te begrijpen waarom Afrikaanse boeren niet zelf aan de toenemende vraag naar voedsel hebben voldaan.

Vaak wordt Afrika bezuiden de Sahara geassocieerd met uitgestrekte landschappen met exotische dieren, hier en daar een acaciaboom en wat huisjes met strooien daken. Een dergelijk beeld maskeert echter de gestage maar ingrijpende veranderingen in menselijke bewoning die er al sinds de vroege twintigste eeuw plaatsvinden. De totale bevolking van Afrika groeide van 140 miljoen mensen in 1900 tot 1,2 miljard vandaag. Rond 2050 zal de bevolking, zo is de verwachting, nogmaals verdubbeld zijn en het continent een derde van de wereldbevolking huisvesten. Afrikanen wonen bovendien steeds vaker in uitgestrekte stedelijke gebieden. Nairobi (Kenia) of Dar es Salaam (Tanzania) waren een eeuw geleden nog nauwelijks steden te noemen, tegenwoordig wonen er miljoenen mensen. Lagos (Nigeria), waar de bevolking toenam van 1,4 miljoen mensen in 1970 tot ruim 21 miljoen anno 2020, zou in 2100 wel eens de grootste stad ter wereld kunnen zijn, met een geschat inwonertal van ruim 100 miljoen.

Wie gaat het voedsel verbouwen om de groeiende en toenemende

stedelijke Afrikaanse bevolking te voorzien? En hoe kan voedselzekerheid worden gewaarborgd als de Afrikaanse bevolking de komende drie decennia verdubbelt? Dit zijn prangende vragen, vooral als we bedenken dat één op de vier mensen ten zuiden van de Sahara momenteel nog ondervoed is. Aanhoudende conflicten, ontheemding, pandemieën en klimaatverandering kunnen bovendien de voedselzekerheid verder bedreigen. Om vat te krijgen op deze hedendaagse en toekomstige uitdagingen, is het nuttig om deze in een langetermijnperspectief te beschouwen.

Figuur 8 laat zien dat import van toenemend belang is geweest om in de groeiende Afrikaanse vraag naar voedsel te voorzien. Volgens gegevens van de FAO, de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties, is de afhankelijkheid van geïmporteerd voedsel sinds begin jaren zestig ruim verviervoudigd, van 4 naar ruim 17 procent van alle geconsumeerde calorieën. In absolute zin komt dit overeen met een twintigvoudige toename van voedselimporten. Hoewel in figuur 8 op verschillende momenten pieken te zien zijn, is de constante stijging gedurende de afgelopen zes decennia het meest opvallend. De import van voedsel is van groot belang geweest om Afrika te voeden, en heeft dus een bijdrage geleverd aan voedselzekerheid. Kunnen we toenemende importen daarmee beschouwen als een oplossing voor Afrika's voedselvraagstuk, of schuilt in deze trend ook een gevaar?



Figuur 8. Afhankelijkheid van voedselimporten in Sub-Sahara Afrika, 1961-2017.

Voedselimport en economische ontwikkeling

In theorie kan het importeren van voedsel van elders, waar het tegen lagere kosten wordt geproduceerd, gunstig zijn voor een land. Import maakt middelen vrij die kunnen worden ingezet voor de productie van goederen of diensten die een land relatief meer inkomen opleveren, in lijn met een beginsel dat economen 'comparatief voordeel' noemen. Het is in de geschiedenis regelmatig voorgekomen dat bloeiende economieën grote hoeveelheden basisvoedsel invoerden. Een goed voorbeeld is de zeventiende-eeuwse Nederlandse Republiek, waar groeiende stedelijke centra zwaar leunden op uit de Baltische landen geïmporteerd graan. Een ander voorbeeld is Groot-Brittannië, dat tijdens de Industriële Revolutie de invoerheffingen op graan verlaagde ten behoeve van de groeiende stedelijke arbeidersklasse. In deze gevallen kwamen door de import van voedsel inderdaad middelen vrij voor meer lucratieve economische activiteiten zoals handel, industriële productie en, in het Nederlandse geval, specialisatie in landbouwproductie met een hoge toegevoegde waarde (boter, kaas, tabak en bloemen).

In de Afrikaanse geschiedenis blijken voedselimporten en economische specialisatiepatronen echter niet zo duidelijk aan elkaar te koppelen. Aan het begin van de negentiende eeuw, na de afschaffing van de slavenhandel, gingen West-Afrikaanse boeren zich steeds meer specialiseren in de productie van tropische exportgewassen zoals palmolie, pinda's en Arabische gom. Deze producten stegen in prijs onder invloed van de groeiende vraag vanuit Europa. Aan het begin van de twintigste eeuw legden Afrikaanse boeren zich ook toe op de export van cacao, koffie en katoen. Koloniale regeringen moedigden de productie voor de export aan, of dwongen die op hardhandige wijze af. Ze legden spoorwegen en havens aan om de opbrengst af te voeren. Investerings in de productiviteit van de landbouw zelf, zeker wat betreft voedselgewassen, waren echter marginaal. Gezien de overvloed aan land en de vruchtbaarheid ervan bracht de exportproductie de voedselvoorziening nauwelijks in gevaar. Ook toen de landbouwexport in het midden van de twintigste eeuw een hoogtepunt bereikte, wisten Afrikaanse boeren grotendeels in de gestaag groeiende vraag naar voedsel te voorzien. De opbrengsten van de exportgewassen werden gebruikt om belasting te

betalen en om industriële producten zoals textiel, fietsen en golfplaten te kopen die grotendeels in Europa waren vervaardigd.

Pas vanaf het midden van de twintigste eeuw, en met name nadat Afrikaanse landen onafhankelijk werden, nam de invoer van voedsel grootschalige vormen aan. Dit was niet het gevolg van verdere specialisatie in tropische exportgewassen. In tegendeel, veel Afrikaanse exportsectoren stortten in de jaren zestig en zeventig juist in onder het gewicht van zware belastingen, slecht opgezette overheidsprogramma's en sterk fluctuerende prijzen op de wereldmarkt. Ook werden de groeiende voedselimporten (nog) niet primair veroorzaakt door bevolkingsgroei op het platteland. Afrika was nog altijd dunbevolkt en in de meeste gebieden was land nog ruim beschikbaar.

De vraag naar geïmporteerd voedsel kwam vooral uit de snelgroeiende steden. Zoals hierboven beschreven hadden Afrikaanse boeren bevoegd op marktprikkels te kunnen reageren en aanzienlijke productietijdingen te realiseren, maar ditmaal waren de omstandigheden minder gunstig. Boereninkomens kwamen onder druk te staan door snel dalende wereldvoedselprijzen. Voor Afrikaanse politici werd het aantrekkelijk om de stemmen van stedelijke kiezers voor zich te winnen door middel van goedkope voedselimporten in plaats van voedselketens in het agrarische achterland te ontwikkelen, wat kostbare investeringen zou hebben geveegd.

Het leunen op goedkope voedselimporten had een duidelijke politieke logica, maar het zou een slechte ontwikkelingsstrategie blijken te zijn. Anders dan de historische voorbeelden van Nederland en Groot-Britannië stakte de ontwikkeling van andere sectoren in Afrika, en met name de maakindustrie. Afrikaanse landen bleven grotendeels afhankelijk van primaire goederen en waren daardoor kwetsbaar voor de grote prijsfluctuaties van bijvoorbeeld ruwe olie, koffie of koper. Toen de wereldmarktprijzen van primaire goederen in de jaren zeventig en tachtig kelderden, kwamen zowel stedelijke lonen als boereninkomens verder onder druk te staan. Mede door de toename van voedselimporten onstonden grote problemen met de betalingsbalans. Hierdoor raakten landen veel van hun buitenlandse valuta-reserves kwijt waarmee essentiële importen, zoals machineonderdelen en consumptiegoederen, werden betaald.

Afrikaanse boeren: lokale beperkingen en internationale concurrentie

Om beter te begrijpen waarom lokale boeren niet konden concurreren met de buitenlandse voedselimporten, en dus nauwelijks profiteerden van de stijgende stedelijke vraag, moeten we ook kijken naar de beperkingen waarmee Afrikaanse landbouwsectoren te kampen hadden. Ook hier is een historisch perspectief nuttig.

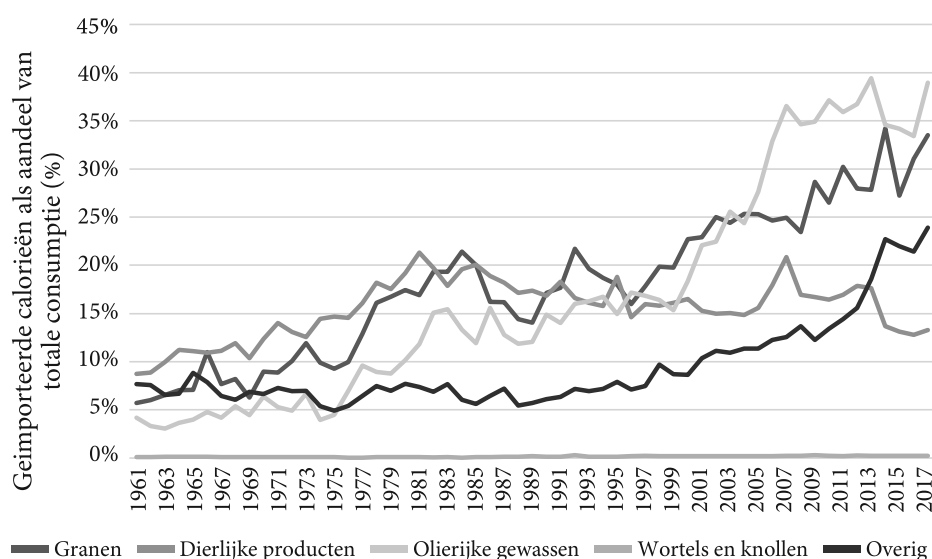
Afrikaanse boeren hebben zich sinds mensenheugenis moeten aanpassen aan specifieke geografische omstandigheden: het grillige milieu, onvoorspelbare regenval, tropische ziektes, de sterk seizoensgebonden inzet van arbeid en een beperkte toegang tot markten vanwege de relatief grote afstanden over land en de slechte infrastructuur. Deze omstandigheden werkten niet alleen het ontstaan van extensieve en gemengde landbouw in de hand, maar stimuleerden ook de consolidatie van een aantal samenhangende instituties, zoals gemeenschappelijke landrechten, deelafspraken tussen gezinnen en de nadruk op risicomijdend gedrag: de eigen voedselvoorziening ging voor alles. Hoewel deze strategieën voor levensonderhoud in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw goed verenigbaar bleken met de verbouw van handelsgewassen voor buitenlandse afzetmarkten, belemmerden ze vanaf halverwege de twintigste eeuw de verdere uitbreiding van de voedselproductie, met name omdat landbezit door groeiende bevolkingen op het platteland gefragmenteerd raakte en er weinig kapitaal voorhanden was om op kleinere stukken grond de productie te verhogen.

Problemen deden zich niet alleen voor aan de productiezijde, ook het transport van voedsel naar de steden was (en blijft) problematisch. De meeste voedselgewassen zijn veel minder lang houdbaar dan exportgewassen zoals koffie, katoen of cacao. Voedsel bereikte de stedelijke markt niet, het verloor kwaliteit, of de kosten van transport dreven de prijs op waardoor geïmporteerd voedsel niet alleen van betere kwaliteit was maar ook nog goedkoper.

De zonen en dochters van kleinschalige boeren gaven in steeds grotere getale de voorkeur aan een toekomst buiten de agrarische sector. Het aanbod van stedelijke banen, in de industrie of dienstverlening, groeide niet snel genoeg om voor voldoende werkgelegenheid te zor-

gen. Aangezien er weinig andere alternatieven waren dan laagbetaalde baantjes in de uitdijende informele sector kwamen miljoenen mensen klem te zitten in de landbouw, op steeds kleinere percelen. Ook op dit moment speelt deze dynamiek de jonge generaties Afrikanen parten, en vanwege de hevige concurrentie vanuit Azië, waar de lonen nog steeds laag liggen, lijkt het pad naar snelle industrialisering dat Aziatische landen hebben bewandeld, voorlopig nog afgesloten.

Desalniettemin zijn niet alle Afrikaanse landen even afhankelijk geraakt van voedselimporten. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van twee grote voedselgroepen: granen enerzijds en wortels en knollen anderzijds. In figuur 9 wordt de importafhankelijkheid weergegeven voor granen en wortels en knollen, en ook voor olierijke gewassen, dierlijke producten en overige voedselproducten. Uit deze figuur blijkt dat Afrika steeds meer granen (zoals rijst en tarwe) importeert, terwijl wortels en knollen (zoals cassave en yams) nog steeds vooral lokaal worden geproduceerd. Het relatieve gewicht van wortels, knollen en granen in het dieet is gedurende deze periode min of meer gelijk gebleven, maar varieert sterk binnen het continent. Wortels en knollen gedijen in de vochtige, tropische klimaten van Centraal-Afrika. Granen overheersen het dieet in de savanne bezuiden de Sahara en de drogere zones van



Figuur 9. Afhankelijkheid van voedselimporten per voedsel categorie in Sub-Sahara Afrika, 1961-2017

Oost- en Zuidelijk Afrika. Zoals we op basis van figuur 23.2 kunnen verwachten, zijn het vooral de laatste gebieden waar zich de sterkste stijging van voedselimporten heeft voorgedaan.

Er bestaan fundamentele verschillen tussen granen en wortelgewassen die van invloed zijn op de mate waarin lokale productie door invoer is verdrongen. De 'Groene Revolutie'-technologieën die zich in de twintigste eeuw over de wereld verspreidden hadden vooral ten doel de productiviteit te verhogen van granen zoals tarwe, maïs en rijst. Boeren in Azië, Europa en Noord- en Zuid-Amerika zijn, geholpen door uitgebreide overheidssteun, op grote schaal deze productiviteitsverhogende technologieën gaan hanteren. Afrikaanse gierst- en sorghumboeren bleven echter vaak de voorkeur geven aan extensieve technieken. Hiermee voorkwamen zij afhankelijk te worden van dure kunstmest en bestrijdingsmiddelen en onbetrouwbare overheidsprogramma's, maar genereerden ze ook minder opbrengsten. Op de lange termijn kregen Afrikaanse boeren hierdoor te maken met een groeiende technologische achterstand, en konden ze steeds minder goed concurreren met goedkope graanimporten.

Wortels en knollen zijn zwaarder en bederfelijker dan granen. Daardoor zijn ze moeilijker op te slaan en is transport ervan over lange afstanden een stuk duurder. Afrikaanse producenten van zetmeelrijke knolgewassen genoten zodoende een bepaalde mate van bescherming tegen internationale concurrentie. Verder genereren knolgewassen van nature hogere opbrengsten zodat, ook zonder grote technologische verbeteringen of veranderingen in landbouwmethoden, knolgewassen beter aan de groeiende lokale vraag naar voedsel hebben voldaan, bijvoorbeeld in de Democratische Republiek Congo en Oeganda. Echter, om de stijgende vraag ook in de toekomst bij te kunnen benen en de voedselzekerheid op het platteland en in de stad te verbeteren, zullen boeren die zich op knolgewassen toelaggen ook op een zeker moment de overstap moeten maken naar meer intensieve en hoogtechnologische productiemethodes.

Kan het tij worden gekeerd?

Om de afhankelijkheid van voedselimporten te beperken, zouden beleidsmakers er baat bij hebben om contextuele en historische factoren in acht te nemen, iets wat verre van vanzelfsprekend is gebleken. In de jaren tachtig werden zogeheten 'structurele aanpassingsprogramma's' doorgevoerd om de groeiende tekorten op de betalingsbalans van Afrikaanse landen aan te pakken. In ruil voor de broodnodige buitenlandse valuta en schuldherstructurering werden Afrikaanse landen door het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank gedwongen om overheidsbezit te privatiseren en hun economieën te liberaliseren. Om de Afrikaanse export goedkoper en competitiever te maken werden devaluaties afgedwongen van lokale munten. De import werd door deze devaluaties duurder en minder aantrekkelijk. Boeren zouden door de hogere prijs van geïmporteerd voedsel, zo redeneerde men, marktaandeel terug kunnen winnen. Bovendien rechtvaardigde de verwachte verbetering van de concurrentiepositie van boeren ook een andere voorwaarde voor structurele aanpassing: het ontmantelen van staatssteun voor de landbouw, zoals subsidies voor kunstmest, de voorziening van zaaigoed en fondsen voor prijsstabilisatie.

Hoe aannemelijk ook in theorie, in de praktijk waren de structurele aanpassingsprogramma's slecht op de lokale omstandigheden afgestemd. Bij de veronderstelling dat Afrikaanse boeren snel zouden inhaken op prijsprikkels was geen rekening gehouden met de diepgewortelde lokale beperkingen, zoals extensieve productietechnieken, slechte infrastructuur en precaire afwegingen tussen inkomen en risico. Ruim een eeuw blootstelling aan de grillen van exportmarkten had niet tot een revolutie in productiviteit geleid. Al snel bleken de marktprikkels die werden gecreëerd door de structurele aanpassingsprogramma's evenmin effect te hebben. In feite maakte het afschaffen van staatssteunprogramma's het voor boeren zelfs nog riskanter om hun schaarse middelen te investeren in dure inkopen, zoals meststoffen en hoogrenderend zaaigoed, en om zelfvoorziening op het spel te zetten voor commerciële teelt. Het gevolg was dat kort nadat de valuta's waren gedevalueerd en de importprijzen waren gestegen, het percentage geïmporteerd voedsel in de binnenlandse consumptie weer gestaag opliep.

Recentelijk hebben Afrikaanse staten zoals Nigeria beperkingen opgelegd aan voedselimporten om zo de eigen productie te stimuleren. Om succesvol te zijn zal deze keer wel rekening moeten worden gehouden met de lokale beperkingen waarmee boeren kampen. Aangezien het afbouwen van voedselimporten en het investeren in plattelandsgebieden op korte termijn nadelige effecten kunnen hebben voor stedelijke consumenten, zullen dergelijke interventies bovendien politiek beladen zijn. Het verminderen van de afhankelijkheid van voedselimporten zal een zorgvuldige, consistente beleidsplanning op lange termijn vereisen, waarbij lokale variaties in gewas, ecologie en marktstructuur moeten worden meegewogen. Door zulke variaties is het lastig om een uniforme aanpak te hanteren, zoals men probeerde met de structurele aanpassingprogramma's.

Aangezien doorbraken in landbouwproductiviteit waarschijnlijk in ongelijke mate zullen optreden, ontstaan er ook meer mogelijkheden voor voedselhandel *binnen* Afrikaanse landen en regio's. In dit opzicht is het veelbelovend dat regionale economische samenwerking steeds meer op de agenda van Afrikaanse regeringen komt te staan. Sommige boeren zullen daarbij concurrentie gaan ondervinden, ditmaal niet van overzeese tegenhangers maar van hun burens. Om hiermee om te gaan, kunnen Afrikaanse landen hun buitenlandse reserves bundelen en regionale onevenwichtigheden beperken, bijvoorbeeld door in te zetten op gemeenschappelijke investeringsplannen en onderlinge arbeidsmigratie. Op die manier kan regionale voedselhandel grote voordelen hebben boven externe voedselimporten. De kans is nu eenmaal groter dat in Afrika vergaarde winsten ook in Afrika worden geherinvesteerd.