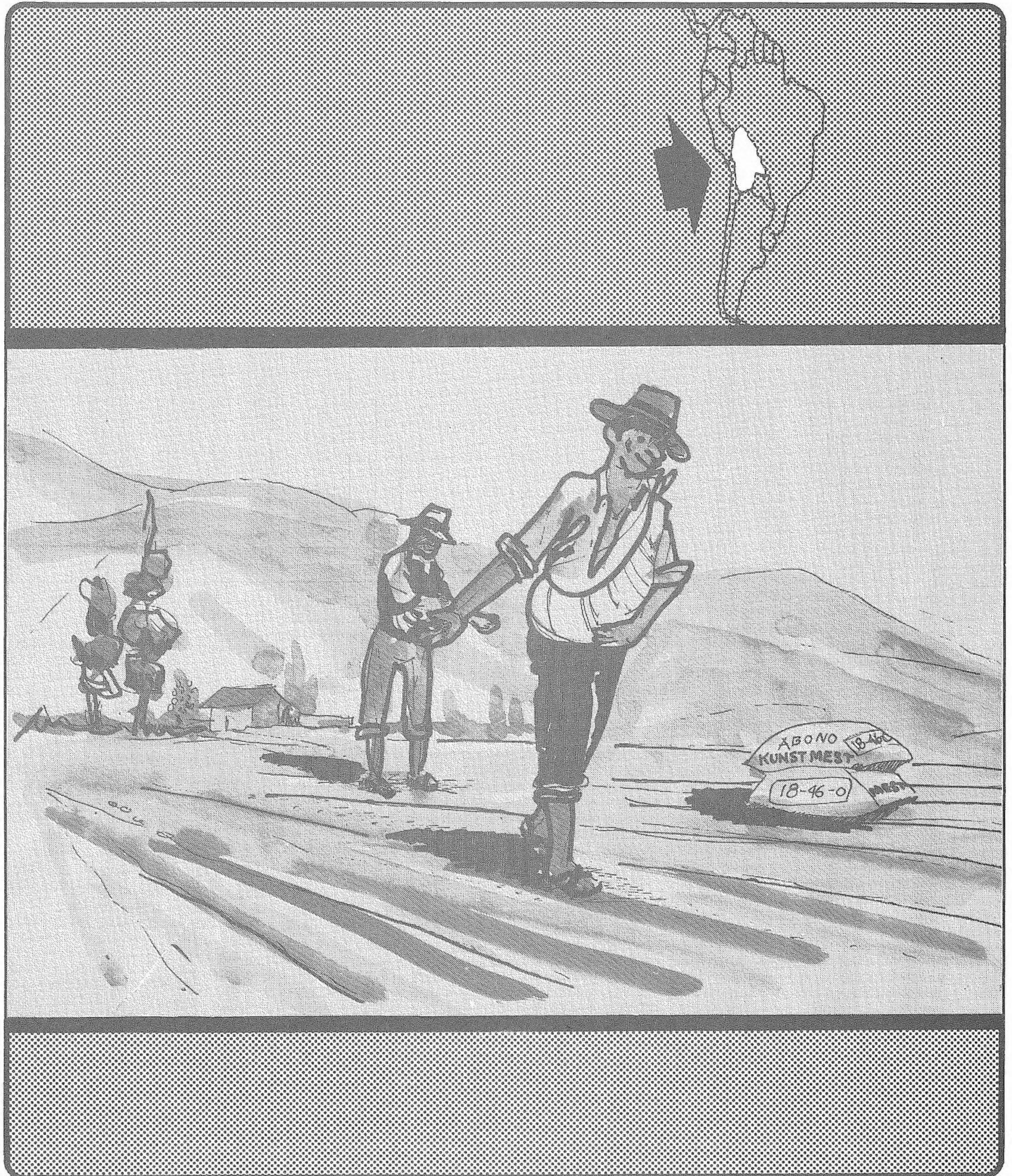
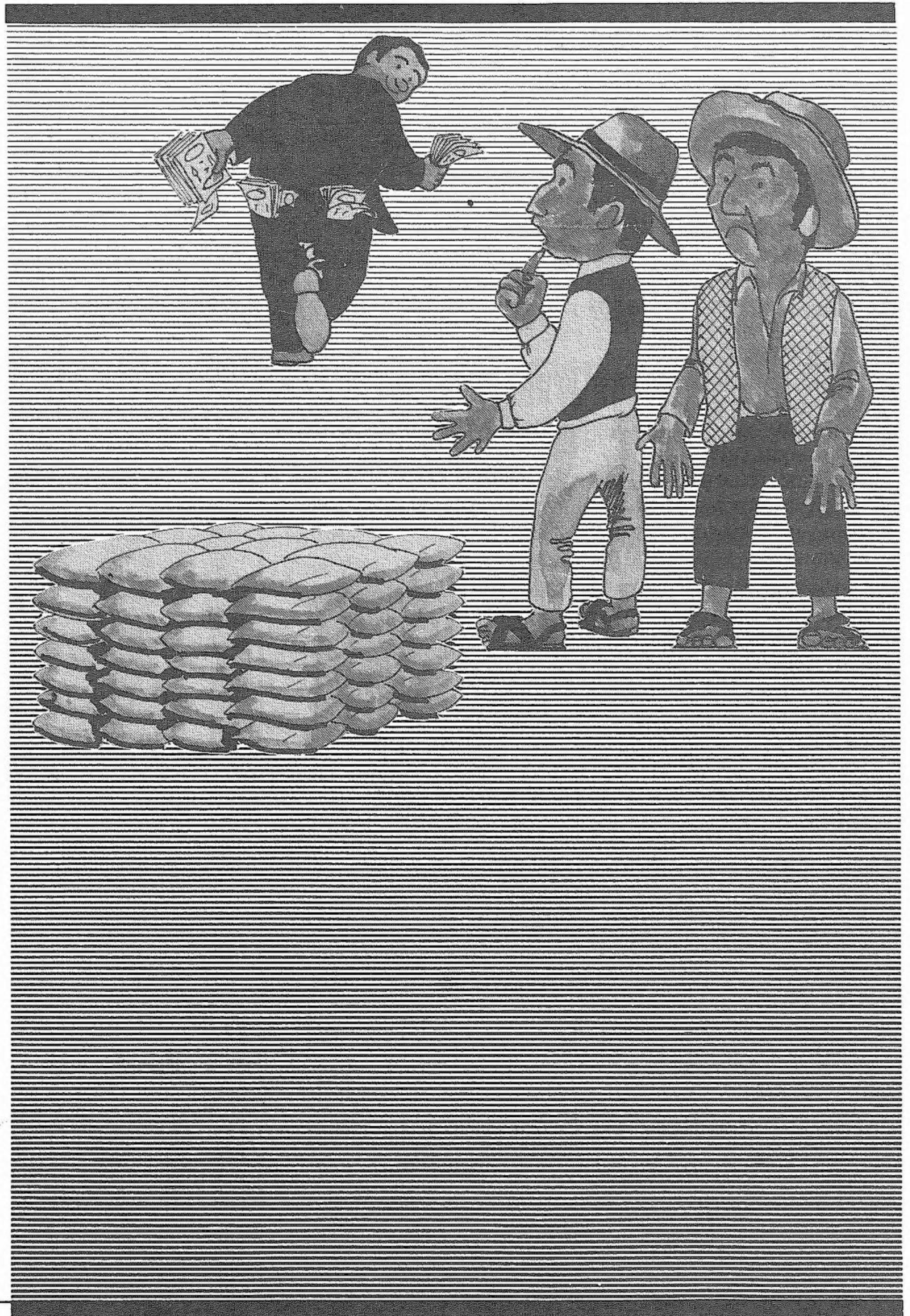


# WAT LEVERT HET OP EN WIE LEVERT ER IN ?

EEN ONDERZOEK NAAR NEDERLANDSE KUNSTMESTLEVERANTIES AAN BOLIVIA



# WAT LEVERT HET OP



EEN ONDERZOEK  
NAAR NEDERLANDSE  
KUNSTMEST  
LEVERANTIES  
AAN BOLIVIA

# EN WIE LEVERT ER IN ?

# WAT LEVERT HET OP EN WIE LEVERT ER IN ?

## INHOUDSOPGAVE

### INLEIDING

#### HOOFDSTUK I

Nederlandse ontwikkelingshulp aan Bolivia

Vragen / Structuur

#### HOOFDSTUK II

Boeren in Bolivia

Indianen

Landbouwbeleid

*Landbouwmacht*

*Graanbeleid*

#### HOOFDSTUK III

Nederlandse kunstmest in Bolivia

De tweede leverantie

Gebrek aan voorlichting en onderzoek

Eindelijk verbetering ?

Begeleiding ongebruikelijk

#### HOOFDSTUK IV

Kunstmestgebruik in Bolivia

Wie koopt kunstmest ?

Hoe wordt de kunstmest gebruikt ?

Hoe past kunstmest in de economie van de kleine boer ?

#### HOOFDSTUK V

Kunstmest en ontwikkeling

Geen wondermiddel

#### HOOFDSTUK VI

Ervaringen met de Nederlandse kunstmesthulp

Veel kunstmest, weinig voorlichting en onderzoek

Problemen

Remmen en gasgeven

#### HOOFDSTUK VII

Handel als hulp

Ontstaan van de kunstmesthulp

Donkere wolken

Koopt Nederlandse waar, dan helpen wij elkaar

De lobby

Nieuwe ontwikkelingen

#### HOOFDSTUK VIII

Betalingsbalanssteun

De regels

Bestedingsproblemen

Exportbevordering

Informele verplichting

Verschuiving

Tegenwaarde

Tweeslachtig

Vliegtuigen

Betalingsbalanssteun 1986 - 1987

Aankoop van Boliviaanse schulden

Nieuw beleid Andes-regio

### CONCLUSIES

Waarom kunstmest ?

Helpt kunstmest ?

Beleid gericht op ontwikkeling ?

**DIENSTENCENTRUM VOOR KLEINE BOEREN**

**VERDER LEZEN**



		
<p><b>Een uitgave van Solidaridad en Vastenactie-Nederland</b></p> <p>In samenwerking met de <b>Stichting Onderzoeksgroep Multinationale ondernemingen Latijns-Amerika (MOL)</b></p>		

## INLEIDING

Het wereldvoedselvraagstuk staat de laatste jaren bijzonder in de belangstelling. Ontwikkelingsorganisaties als **Solidaridad**, de interkerkelijke actie voor Latijns-Amerika en **Vastenactie-Nederland** wijden er speciale campagnes aan.

In de Derde Wereld worden projecten ondersteund die gericht zijn op de bevordering van de lokale voedselproductie voor eigen gebruik en op de vorming van coöperaties en boerenorganisaties.

Het inzicht groeit dat directe projectsteun, of in noodsituaties de voedselhulp, niet voldoende zijn. **Het is evenzeer van belang oog te hebben voor de structurele oorzaken van het wereldvoedselvraagstuk.**

**Het blijkt dan dat honger in eerste instantie een politiek probleem is en dus politieke oplossingen en keuzes vereist.**

In veel gevallen wordt de voedselproductie voor de plaatselijke bevolking van de Derde Wereld geschaad door de heersende internationale economische- en hulprelaties.

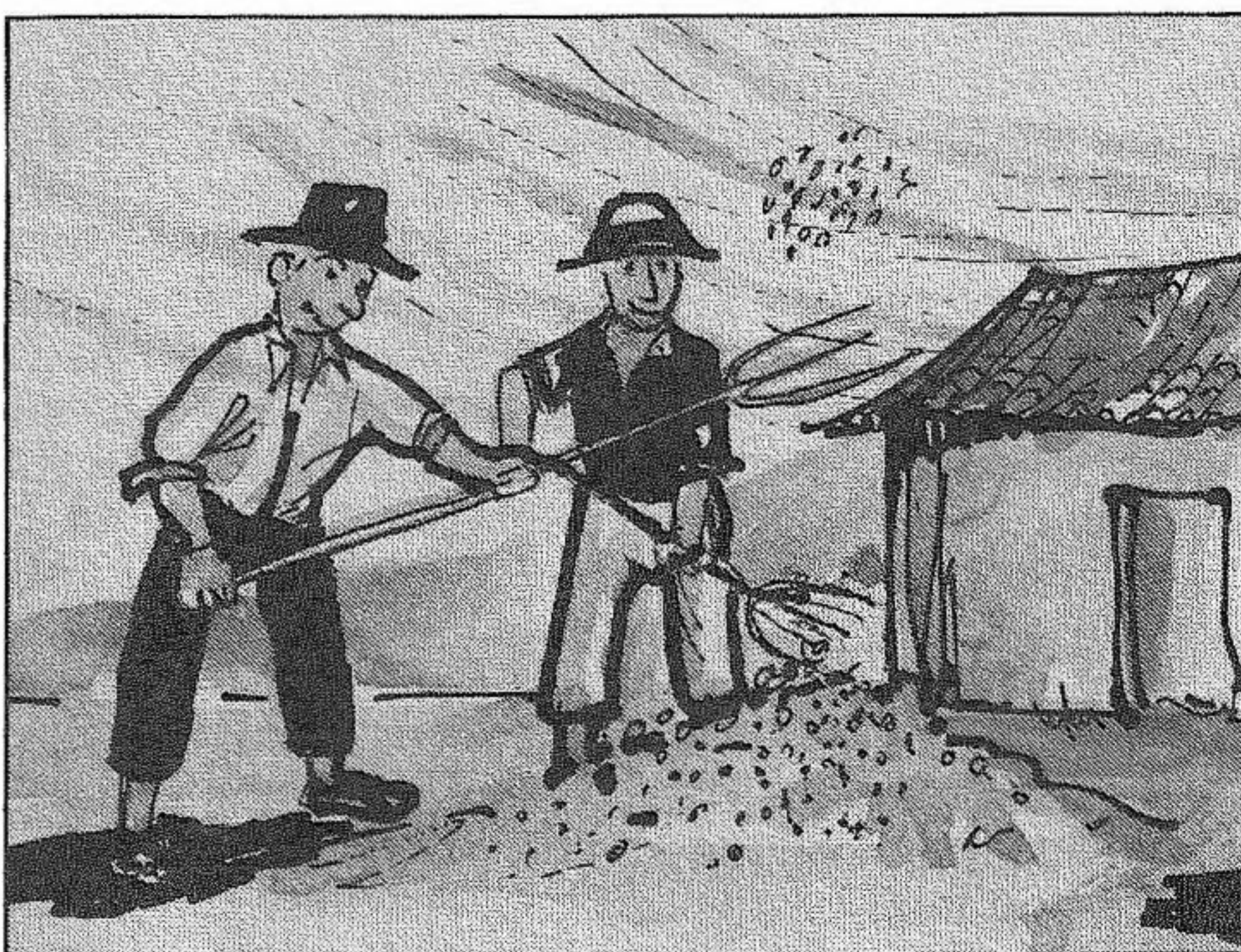
In een analyse van het structurele en politieke karakter van het voedselvraagstuk mag de rol en het beleid van de Nederlandse overheid niet buiten beschouwing worden gelaten.

In Nederland gaan we er prat op dat, in vergelijking met andere geïndustrialiseerde landen, een vrij hoog percentage van het nationaal inkomen besteed wordt aan ontwikkelingssamenwerking. **De vraag is echter: hoe het staat met de kwaliteit van die hulp.**

- *Draagt de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bij aan structurele oplossingen van het voedselvraagstuk?*
- *Wat zijn de doelstellingen van het beleid en hoe is de praktijk?*
- *Komt de hulp terecht bij diegenen die het het meest nodig hebben?*
- *Is de zogenaamde vermaatschappelijking van het beleid waarover de laatste jaren zoveel gesproken wordt, een verbetering of betekent het niet méér dan: ruim baan voor het bedrijfsleven?*

In deze brochure wordt op dit soort vragen en aspecten nader ingegaan aan de hand van een concreet voorbeeld: **Nederlandse hulp aan Bolivia.**

In de contacten met boerenorganisaties en -bewegingen in Bolivia zijn Solidaridad en Vastenactie-Nederland gestuit op een aspect van de hulp dat niet veel in de publiciteit komt: *Kunstmestleveranties via een bepaalde vorm van ontwikkelingshulp, de zogenaamde betalingsbalanssteun.*



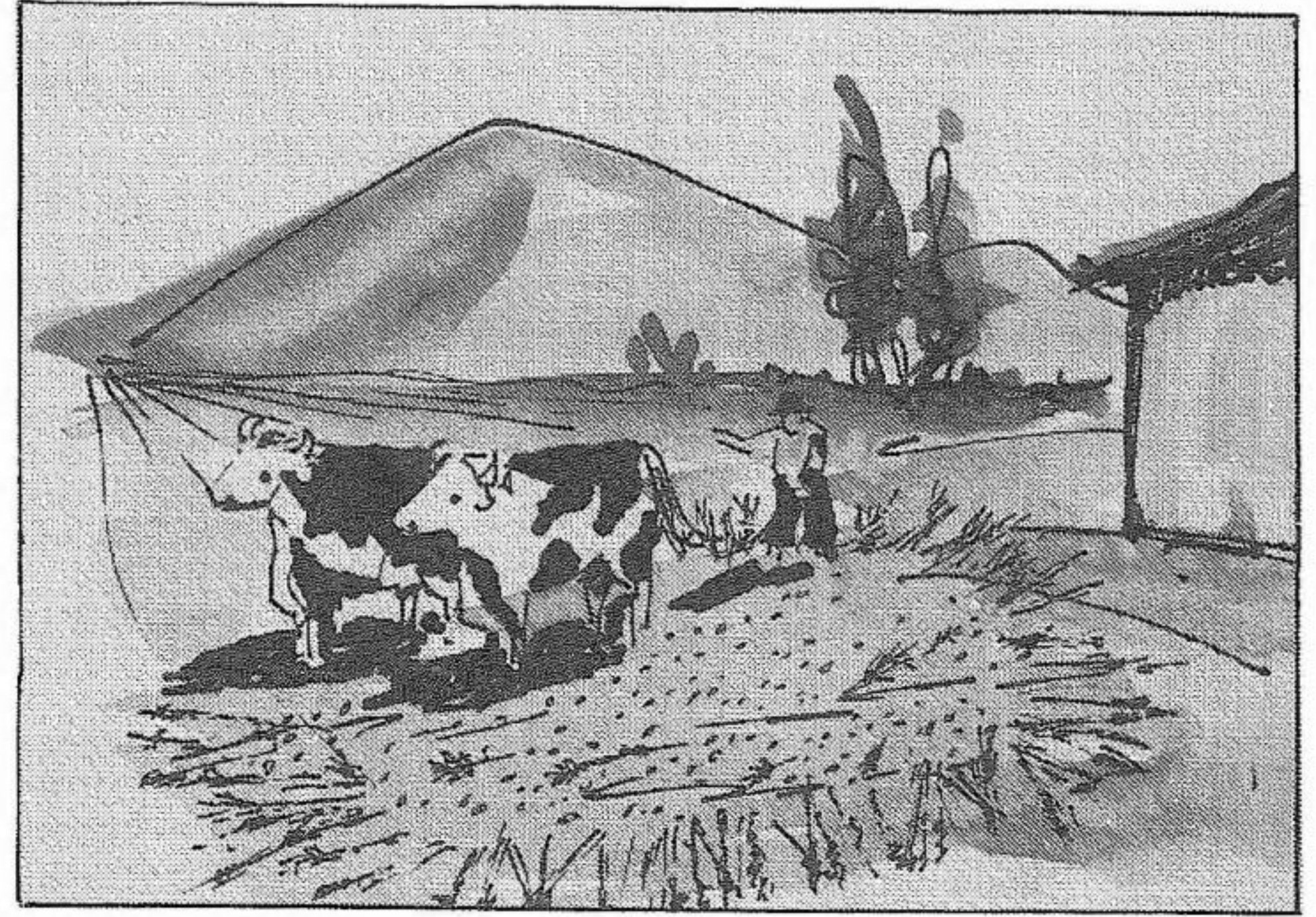
De kunstmestleveranties aan Bolivia zijn op het totaal van de bestedingen misschien te verwaarlozen maar voor Boliviaanse boeren daarom niet minder belangrijk.

Betalingsbalanssteun is ontwikkelingshulp die bij acute betalingsproblemen van een Derde Wereldland gegeven wordt. Bij betalingsbalanssteun gaat het altijd om de levering van goederen waarvoor de noodlijdende regering zelf op dat moment geen geld beschikbaar heeft. Het moeten dan wel goederen zijn die essentieel zijn voor de instandhouding van de economische activiteiten van een land.

In deze brochure wordt nagegaan of het Nederlandse ontwikkelingsbeleid werkelijk ten goede komt aan de Boliviaanse boerenbevolking, waarbij bekeken wordt of betalingsbalanssteun het **juiste** middel is om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de Boliviaanse landbouw. Met andere woorden: **dragen de kunstmestleveranties via betalingsbalanssteun bij aan een meer structurele oplossing van het wereldvoedselvraagstuk?**

Een brochure als deze, met een onderzoeksmatig karakter, vormt een essentieel element in de campagne van Solidaridad en Vastenactie-Nederland. Beide organisaties zijn van mening dat een structurele benadering van het voedselvraagstuk, gericht op de verbetering van de levensomstandigheden van de bevolking in landen als Bolivia een kritische toetsing van het Nederlandse beleid vereist.

Solidaridad en Vastenactie-Nederland zijn veel dank verschuldigd aan de Stichting Multinationale Ondernemingen Latijns Amerika (MOL) en aan Ronald van Campen die het onderzoeksmateriaal in Nederland en Bolivia hebben verzameld en verwerkt tot deze brochure.



De tekeningen in deze brochure zijn gemaakt door leden van de boerenorganisatie INEDER in Bolivia.

# HOOFDSTUK I.

## NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSHULP AAN BOLIVIA.

Bolivia is na Haiti het armste land van Latijns-Amerika. Van 1964 tot 1982 werd het land bestuurd door elkaar snel opvolgende militaire regimes. Hun beleid kenmerkte zich door onderdrukking, geweld en corruptie. Eind 1982 kwam er een eind aan de regering van militairen en nam burgerpresident Siles Suazo het bewind over van een land dat zich economisch gezien in een rampzalige toestand bevond. Tot overmaat van ramp werd Bolivia in datzelfde jaar geteisterd door grote droogte. Nederland was een van de landen die voedsel stuurden. Bovendien besloot Ontwikkelingssamenwerking voor 1983 ontwikkelingshulp toe te kennen. Met die hulp zou ook de "jonge democratie" een steuntje in de rug worden gegeven.

Na 1983 is de hulp voortgezet. Vanaf dat jaar ontvangt Bolivia telkens voor twee jaar een bedrag van enkele tientallen miljoenen gulden. **Voor het overgrote deel vond de Nederlandse hulp plaats in de vorm van betalingsbalanssteun.** Landen met grote tekorten op hun betalingsbalans komen daarvoor in aanmerking. De hulpbedragen zijn bedoeld om de lopende importen van deze landen door te laten gaan. Het ontvangende land kan aangeven welke goederen het wenst te importeren, waarna Nederland de rekening betaalt. **Het komt er dus op neer dat Nederland goederen aan een Derde Wereld-land schenkt.** Nederlandse bedrijven hebben in de afgelopen jaren dan ook in het kader van deze steun goederen mogen leveren aan Bolivia. Naast vliegtuigen van Fokker, lampen, medicijnen en kleine landbouwwerktuigen leverden DSM (Dutch State Mines) grote hoeveelheden kunstmest.

Volgens het Nederlandse Ministerie was het wenselijk de voedselproductie in Bolivia te verhogen. En daarvoor achtte men het gebruik van kunstmest absoluut noodzakelijk. Deze kunstmest zou terecht moeten komen bij kleine boerenbedrijven want daar wordt het meeste voedsel voor de lokale markt geproduceerd.

De keuze voor kunstmest lag bovendien voor de hand, want het Nederlandse bedrijf DSM had in de jaren daarvoor ervaring opgedaan met de export van kunstmest naar Bolivia. De indruk bestaat dat in de onderhandelingen tussen de Boliviaanse regering en Ontwikkelingssamenwerking het criterium 'leverbaar door Nederlandse bedrijven' een doorslaggevende rol speelde. Zo kon Bolivia ook spaarlampen krijgen 'mits leverbaar vanuit Nederland': dan is het goed, Philips dus.

## NEDERLANDSE BETALINGSBALANSSTEUN AAN BOLIVIA EN HET AANDEEL VAN KUNSTMEST DAARIN 1983 - 1987.

1983:	14 milj.	waarvan in kunstmest 9.5 milj. * (10.000 ton)
84/85:	20	10.7 milj. * (10.000 ton)
86/87:	35	7.7 milj. * (8.400 ton)

totaal: 69 27.9 milj.\* (28.400 ton)

*Opm. In 1988 is 25 miljoen gulden betalingsbalans toegezegd, te besteden in twee jaar. Welk deel daarvan aan kunstmest besteed zal worden is nog niet bekend.*

*\* Deze bedragen zijn inclusief pesticiden en kleine landbouwwerktuigen.*

*Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.*

## VRAGEN

Er is veel kritiek op betalingsbalanssteun. Het zou vooral worden gebruikt om orders toe te spelen aan Nederlandse bedrijven. De Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), die de besteding van de ontwikkelingshulp moet controleren, deelt die mening: "Betalingsbalanssteun is in overwegende mate gerelateerd aan het aanbod van goederen en diensten. **Niet de vraag bepaalt het aanbod, maar het aanbod de vraag.**" M.a.w.: Nederland bood kunstmest en dus 'vroeg' Bolivia erom!

Voordat de Nederlandse ontwikkelingshulp startte verkocht DSM enkele honderden tonnen kunstmest per jaar aan Bolivia. Met ontwikkelingshulp werden dat op eens duizenden tonnen. Reden genoeg om eens te onderzoeken in wiens belang die grote hoeveelheden kunstmest waren.

**Centraal staat de vraag of de Nederlandse hulp heeft bijgedragen aan een verhoging van de voedselproductie en of deze vorm van betalingsbalanssteun verbetering heeft gebracht in de positie van kleine boeren en boerinnen in Bolivia.**

## **STRUCTUUR**

Allereerst geven we een overzicht van moeilijkheden waarmee kleine boeren in Bolivia te kampen hebben. We gaan daarbij ook in op het landbouwbeleid van de Boliviaanse regering.

Vervolgens gaan we het verloop van de Nederlandse kunstmestleveranties aan Bolivia na. Hoe werden ze voorbereid? Hoe verliep de distributie van de kunstmest? Kwam de kunstmest daadwerkelijk terecht bij kleine boeren?

Boliviaanse boeren gebruiken tot nu toe weinig kunstmest. Daarom is de vraag gerechtvaardigd of kunstmest past binnen de economie van de kleine boeren. Is een verhoging van de landbouwproductie te verwachten door een groter kunstmest-gebruik en wordt de kleine boer daar beter van?

Bolivia ontvangt slechts een klein deel van de omvangrijke Nederlandse kunstmesthulp. We gaan daarom in op de ontwikkelingsfilosofie achter deze kunstmeststroom en de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan in andere landen die kunstmest van Nederland ontvingen.

Voor de Nederlandse exportindustrie is Ontwikkelings-samenwerking een belangrijk exportkanaal. We onderzoeken hoe het mechanisme van exportbevordering werkt.

Tot slot komt meer algemeen de betalingsbalanssteun aan Bolivia aan de orde: de regels, de praktijk, de Fokkers en de andere bestedingen. Welke wensen had Bolivia en welke werden door Nederland gehonoreerd?



## HOOFDSTUK II

### BOEREN IN BOLIVIA

In Bolivia wordt 80 procent van het voedsel geproduceerd door kleine boeren. De resterende 20 procent wordt deels geproduceerd door middelgrote en grote boeren.

#### Wie is de kleine boer?

Een algemeen beeld is moeilijk te schetsen. Bolivia is immers een land met uiterst uiteenlopende geografische en klimatologische omstandigheden. Het maakt nogal verschil of je boer bent in het tropische deel van het land, of in de valleien van het Andesgebergte, of op de hoogvlaktes. Elk gebied heeft zijn mogelijkheden en zijn beperkingen. Eén van die beperkingen is dat er weinig vlakke stukken grond zijn. De bodem is veelal arm, erosiegevoelig en op de meeste plaatsen regent het weinig. Dit maakt dat de produktiviteit van de landbouwgrond laag is. Het vaak moeilijk begaanbare terrein maakt het gebruik van landbouwmachines of trek-dieren erg moeilijk of zelfs onmogelijk.

Daarnaast speelt de grootte van het boerenbedrijf een cruciale rol. In de centrale en hoge valleien van Cochabamba beschikt de meerderheid van de boeren over minder dan één hectare grond. In bepaalde regio's binnen deze streek (Ucurina) is het gemiddelde grondbezit zelfs niet groter dan tweederde hectare!

Boliviaanse onderzoekers beweren dat het proces van opdeling van het grondbezit doorgaat. Vaders willen elk kind dat trouwt een lapje grond meegeven als een soort levensverzekering. Een gezin kan onmogelijk overleven op zo'n stukje grond. Voor velen zijn werkzaamheden buiten het boerenbedrijf essentieel. Dit kunnen activiteiten zijn in de handel, transport en in de nijverheid. Vóór 1987 was ook mijnbouw een belangrijke werkgelegenheidssector. Door het sluiten van de mijnen is de mijnbouw als bron van werkgelegenheid weggevallen. In een aantal regio's, bijvoorbeeld delen van de hoogvlakte en de valleien van Cochabamba, zijn baantjes buiten het eigen boerenbedrijf belangrijker voor het gezinsinkomen dan de opbrengsten van de landbouw. Opvallend is dat de commercialisering van de landbouwprodukten voor 77 procent door de boerinnen wordt gedaan.

De landbouwprodukten worden deels verkocht op de (lokale) markt en de rest wordt gebruikt voor de eigen consumptie. In de hoogvlakte verkopen de boer(inn)en minder dan 30 procent van hun produktie.



*Traditionele gewassen worden voornamelijk verbouwd in de valleien en hoogvlaktes. Deze gewassen zijn bestemd voor de interne markt: gerst, maïs, quinoa (een soort spinazie), aardappelen, uien en andere groenten, bananen, citrusvruchten en koffie. In het oosten van het land vindt de grootschalige landbouw plaats: suikerriet, katoen en recentelijk soja. Opvallend is dat kleine boeren 40 procent van de suikerriet, 100 procent van de rijst en 30 van het rundvlees produceren. In de melksector spelen kleine boeren een steeds grotere rol.*

Noot: zie achterin deze brochure voor een uitgewerkte kaart van Bolivia, waarop de belangrijkste landbouwregio's zijn aangegeven

### ARMOEDE

*Bolivia is een arm land. In sommige streken op het platteland ligt de levensverwachting niet hoger dan 31 jaar en sterven van elke 1000 babies 228 voor hun eerste levensjaar. Voor stad en platteland samen geldt dat van de 1000 levend geboren er 117 voor de leeftijd van één jaar en 184 voor de leeftijd van vijf jaar overlijden. In de steden zegt 87 procent van de bevolking te kunnen lezen en schrijven, maar voor het platteland is dit slechts 53 procent. In het algemeen is de groep van kleine boeren die geen of gebrekkig Spaans spreken, maar Quechua en Aymara, het armst en het meest verstoken van elementaire voorzieningen. Minder dan 23 procent van de bevolking beschikt over stromend water en elektrisch licht. Op het platteland is de situatie nog slechter.*



### **INFORMELE EKONOMIE:**

Een groot deel van de bevolking is werkzaam in bedrijven die opereren buiten de formele economie. Er wordt dus geen belasting betaald of geïnd. Deze zwarte, of grijze sektor valt buiten de overheidscontrole of statistieken.

Het gaat vaak om kleine, soms eenpersoons, bedrijven die een veelheid aan producten en diensten aanbieden, variërend van bakker tot meubelmaker en van wasvrouw tot electriciën. Met name vrouwen zijn in deze sektor actief.

De laatste decennia is de informele sektor enorm toegenomen en het ziet er naar uit dat, zeker met de ernstige economische crisis, deze tendens nog zal voortduren. Er wordt beweerd dat de omvang van het zwarte circuit, in geld uitgedrukt, gelijk is aan de helft van de formele Boliviaanse economie. Anderen zeggen weer dat de zwarte en witte circuits aan elkaar gelijk zijn.

### **COCA**

Een tak van de landbouw die floreert is de coca teelt. Kauwen op coca-bladeren hoorde oorspronkelijk bij de Indiaanse cultuur. Dit energiegevend en pijnstillend middel hadden ze hard nodig in de door de Spanjaarden beheerde zijdeverminderingen en grootgrondbezittingen.

De laatste tien jaar wordt op grote schaal, via chemische bewerking, cocaïne van de coca gemaakt, bestemd voor smokkel naar de Verenigde Staten en Europa. Miljarden dollars worden daaraan verdiend door de cocaïnemaffia. De kleine cocaboer ziet daar weinig van terug, maar verdient er toch nog meer mee dan met andere landbouwproducten. Niet alleen de telers biedt de cocaïne werk en inkomsten maar ook de bewerkers, transporteurs, de witwassers van de illegale dollars, privélegertjes en een deel van 's lands politieke, economische en militaire machthebbers. In sommige streken, bijv. Chapare en het noorden van Cochabamba, is de landbouw grotendeels verdrongen door de cocateelt.



## **INDIANEN**

De oorspronkelijke bewoners van Bolivia zijn Indianen: Aymara's en Quecha's. Zij vormen het overgrote deel van de bevolking. Hun geschiedenis, sinds de komst van de Spanjaarden, is er een van uitbuiting. Eerst als mijnwerkers, later als landarbeiders op de Spaanse grootgrondbezittingen waar ze moesten zorgen voor de voedselvoorziening van de mijnen.

In het begin van de jaren vijftig leek het of 's lands politici meer belangstelling kregen voor de Indianen. Na een opstand in de mijnen nam de blanke stadsbevolking het politieke roer over van de grootgrondbezitters en de mijneigenaren. Er vond een landhervorming plaats om ook onder de boeren de nodige politieke steun te verwerven. Veel Indianen kregen een klein stukje grond, waardoor een nieuwe stand van kleine boeren ontstond.

Bij die maatregel is het echter gebleven. De achtereenvolgende regeringen kwamen geen van allen met een behoorlijk landbouwbeleid.

## **LANDBOUWBELEID**

De landbouw in Bolivia is het stiefkind van de regering. 'El estado anti-campesino', de anti-boer staat, wordt Bolivia ook wel genoemd.

De Spanjaarden, die het land in de zestiende eeuw koloniseerden, begonnen met de delving van de enorme zilvervoorraden in Potosi en sindsdien heeft de nadruk altijd gelegen op het exporteren van delfstoffen.

Tin nam de plaats in van zilver en nu dat niet veel meer opbrengt gokt de regering op inkomsten uit olie en aardgas. Met de opbrengsten uit de mijnsector en buitenlandse leningen zijn de afgelopen jaren de voedselimporten gefinancierd.

Het weinige dat de boeren van de regering aan steun ontvangen gaat naar de grotere boeren. Bankkredieten gaan grotendeels naar grootgrondbezitters en naar de export-landbouw.

In de oogsttijd dalen de prijzen van de gewassen tot een dieptepunt. Het loont dan nauwelijks de moeite de gewassen van het land te halen.

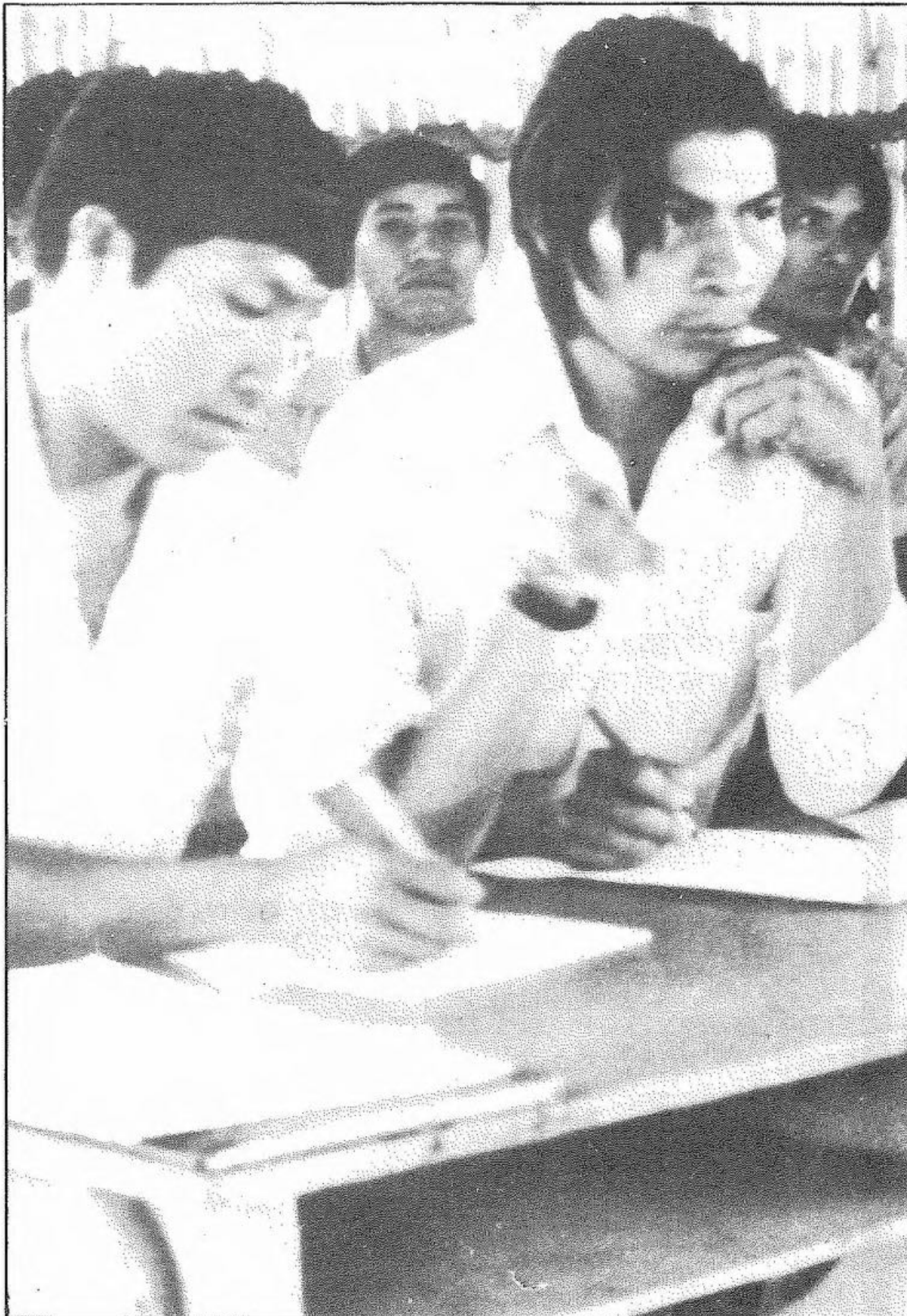
Vervoer van landbouwproducten van streken met een overschot naar streken met een tekort is moeilijk door het ontbreken van een goede infrastructuur.

In de afgelopen jaren zijn de kosten voor inputs als zaaizaad en pesticiden sterk gestegen, terwijl daar geen verhoging van de landbouwprijzen tegenover stond.

In de jaren zeventig is een poging gedaan om groot-schalige, moderne landbouw op te zetten, gericht op de export van vooral suiker en katoen. Dit project mislukte ondanks enorme regeringssteun en de ontginning van duizenden hectaren tropisch oerwoud waarvan de bodem in enkele jaren tijd volledig uitgeput raakte. Bovendien schommelden de prijzen op de wereldmarkt zodanig dat het niet lucratief bleek. De houding van veel grootgrondbezitters, die liever speculeren dan investeren, heeft eveneens een rol gespeeld in de mislukking.

Voor kleine en middelgrote boeren is exporteren moeilijk. Zij kunnen niet concurreren tegen landbouwproducten uit andere landen. Een traditioneel struikelblok is het vervoer. Bolivia is afhankelijk van spoorwegen en havens in de buurlanden.

Hoewel er door de Boliviaanse regering gepraat wordt over export is hetgeen werkelijk toeneemt de import van landbouwproducten. Op de markt in La Paz kun je Peruaanse aardappelen en uien, Chileense vruchten en Argentijnse conserven kopen. De huidige liberale politiek van het wagenwijd openzetten van de grenzen voor landbouwproducten uit het buitenland maakt het Boliviaanse boeren erg moeilijk hun producten in eigen land tegen een redelijke prijs te verkopen.



**Wat vinden boeren van het landbouwbeleid van de overheid:**

**Guido Chumiray uit de comunidad Tatarenda:** *"Van de staatsorganisaties hebben we echt niets te verwachten en minder nog van de landbouwbank (Banco Agrícola de Bolivia, BAB). We hebben hen wel opgezocht in hun kantoren, maar voor leningen willen ze altijd enorme garanties en voorwaarden, zodat het in de praktijk onmogelijk wordt voor ons."*

**Angel Duran uit de comunidad San Isidro:** *"De overheidsorganisaties hebben hier helemaal niets gedaan. Soms zijn er wel particuliere organisaties die ons komen opzoeken en advies geven."*

**Mario Bonilla uit Mairana:** *"Voor de boeren aan de basis is er in feite geen enkele vorm van ondersteuning of hulp. De hulp is altijd voor degenen die relaties hebben met de regeringspartij. Vroeger werd deze streek wel de tabakstreek genoemd, maar door de huidige politiek van de regering is het afgelopen met de tabak. De opkopers uit La Paz hebben laten weten niet meer geïnteresseerd te zijn in onze tabak en dat betekent dat dit gewas hier gaat verdwijnen. Onze kinderen zullen de tabak dan nog alleen kennen van de verhalen van hun ouders."*

**LANDBOUWMACHT**

In 1985 trad een nieuwe regering aan onder leiding van Victor Paz Estenssoro, dezelfde president die in 1953 de landhervorming heeft doorgevoerd en daaraan nog steeds een deel van zijn populariteit dankt. Volgens Paz moet de landbouw Bolivia uit de economische problemen helpen. Daarvoor heeft hij een landbouwprogramma ontwikkeld, 'Agropoder', landbouwmacht. "Het betekent dat de ontwikkeling van de akkerbouw en de veeteelt meer gaan lijken op industriële produktie." Het is een ambitieus plan waarbij subsidies zullen worden gegeven voor de introductie van nieuwe, kapitaalsintensieve produktiemethoden.

Tot nu toe zijn dergelijke plannen altijd mislukt. De boeren zelf worden niet geraadpleegd. Het ontbreekt aan geld en onderzoek, zowel op landbouwtechnisch als op sociaal-kultureel gebied. Veel kleine boeren werken niet mee aan dergelijke projecten uit gebrek aan vertrouwen, omdat ze geen risico's kunnen nemen of omdat ze al aan particuliere geldschieters gebonden zijn. In de praktijk profiteren voornamelijk de grote boeren. Voor kleine boeren levert het geen verbeteringen op. De boeren zelf krijgen hiervan de schuld. Doordat ze niet meewerken heet het al gauw dat ze apatisch zijn en vastgeroest zitten in de primitieve landbouw.

Belangrijker dan de belangen van de meerderheid van de boeren en de voedselvoorziening van het land lijkt de politieke winst die er valt te behalen door het binnenhalen van buitenlandse giften voor 'Agropoder'. Bovendien worden in het kader van het plan nieuwe centra op het platteland opgezet, naast de reeds bestaande, particuliere, boerenorganisaties. Leger en politie zullen er eveneens in deelnemen. Op deze wijze kan politieke onrust bij de boerenorganisaties, als gevolg van de economische crisis en het bezuinigingsbeleid, snel de kop in worden gedrukt. Ontwikkelingsplannen dienen op deze manier ook om de politieke verhoudingen te controleren.

Niemand heeft overigens veel vertrouwen in het 'Agropoder'-plan. Het wordt ook wel een politiek propagandastuk eerder dan een samenhangend ontwikkelingsplan genoemd.

**HET GRAANBELEID**

Illustratief voor Boliviaanse landbouwpolitiek is het beleid m.b.t. graan. In de zeventiende eeuw waren de valleien van Cochabamba de graanschuur van het grote rijk Alto Peru. Tegenwoordig importeert Bolivia circa 80 procent van de granen uit het buitenland. Deze importen komen voor lage prijzen op de markt en maken het Boliviaanse boeren onmogelijk hun tarwe te verkopen. De prijs die de maalderijen betalen voor het Boliviaanse tarwe is zo laag dat de tarwe-boeren niet eens de productiekosten vergoed krijgen. De omslag van graanexport naar graanimport heeft zich in enkele tientallen jaren voltrokken.

In de jaren vijftig consumeerde men nog maar weinig tarwe. De boeren konden de vraag wel aan. Vanaf dat moment echter groeide de bevolking, nam de verstedelijking toe en de stadsbevolking schakelde langzaam over op een typisch westers consumptiegoed: brood. De vraag naar graan steeg gemiddeld met 4 procent per jaar. Om tegemoet te komen aan de groeiende vraag accepteerde de Boliviaanse regering steeds meer graanschenken uit het buitenland. Later importeerde zij het graan tegen lage prijzen. Vooral de overschotten uit de Verenigde Staten vonden toen hun weg naar de Boliviaanse markt.

Zo werden de steden, waar de politieke basis van de



regeringen lag, van goedkoop voedsel voorzien. De regering kon zich lange tijd permitteren graan te importeren dankzij haar inkomsten uit de tin. Ondertussen stagneerde de graanproductie van de eigen boeren. Deze konden niet meer concurreren met het goedkope Amerikaanse graan.

In de jaren zeventig veranderde het beeld. De graanprijs ging omhoog en de wereldmarktprijs voor tin daalde. De regering moest leningen afsluiten in het buitenland om de voedselimporten voort te zetten. De helft van de huidige buitenlandse schuld is ontstaan door voedselimporten. Voor de eigen boeren werd weinig tot niets gedaan.

Sinds 1984 vinden er protestacties van graanboeren plaats. Zij willen dezelfde subsidie ontvangen als die voor het import-graan. Maar de regering stelt dat zij geen geld heeft voor een hogere tarweprijs voor haar eigen boeren.



## HOOFDSTUK III

### NEDERLANDSE KUNSTMEST IN BOLIVIA

In 1982 nam burgerpresident Siles Suazo het bewind over van de militairen. Hij stond voor de zware taak het land, dat zich in een rampzalige toestand bevond, er bovenop te helpen. In datzelfde jaar werd het land geteisterd door een enorme droogte. Als vele andere landen besloot Nederland hulp te bieden.

In juni 1983 werd de eerste partij kunstmest voor Bolivia namens Ontwikkelingssamenwerking verscheept naar de Chileense haven Antofagasta. Bolivia heeft zelf geen toegang tot zee. Het is aangewezen op aanvoer via Chileense of Argentijnse havens. De transportkosten zijn daardoor erg hoog, omdat alle goederen per trein of vrachtwagen over de hoge ketens van het Andesgebergte moeten worden vervoerd.

In de Chileense haven ging het al direkt mis. Het vervoer naar Bolivia was slecht geregeld, dus bleef de kunstmest nog maanden in de haven liggen. Bij langdurige opslag gaat de kwaliteit van sommige soorten achteruit.

Voor DSM, de Nederlandse fabrikant die al jarenlang bescheiden hoeveelheden kunstmest aan Bolivia leverde, was dit aanleiding om het transport voortaan zelf te regelen. Voor de volgende lading, in 1984, contracteerde ze daarom een Duits vervoersbedrijf, dat de kunstmest wel op tijd afleverde.

De laatste kunstmestzending (1988) kwam niet uit Nederland, maar uit Venezuela, via de Nederlandse handelonderneming Chemimex.

In Bolivia neemt de 'Banco Agricola de Bolivia' (de BAB, de landbouwbank), de kunstmest in ontvangst. Deze bank staat niet goed aangeschreven. De Wereldbank schrijft in een landenstudie uit 1984 dat de BAB de laatste tien jaar steeds slechter is gaan functioneren. Slechts 5 procent van de kredieten van de BAB gaat naar individuele kleine boeren. Weliswaar gaat via de 30% die de BAB aan coöperaties geeft ook nog iets naar de kleinste boerenbedrijven, maar het meeste gaat naar middelgrote en grote bedrijven. In Bolivia zelf wordt veelvuldig geklaagd dat de BAB vooral op eigen voordeel uit is.

Een alternatief is er echter niet. De BAB is de enige die over voldoende opslagcapaciteit en verkooppunten beschikt.

Volgens plan moest de BAB door het verstrekken van kredieten met lage rente kleine boeren in staat stellen de goedkope kunstmest aan te schaffen. Dat is nauwelijks gebeurd, maar ook hier ontbreken harde cijfers. Vast staat dat een deel van de kunstmest is doorverkocht aan rijkere boeren, een deel het land uitgesmokkeld is en dat een deel in de schuren van mensen terecht kwam voor wie het helemaal niet was bestemd.

Behalve de BAB trad ook een klein aantal particuliere organisaties op als distributeur. Die maatregel was bedoeld om meer kleine boeren te laten profiteren van de kunstmest. Een paar van deze organisaties bleken er vooral op uit te zijn zelf zoveel mogelijk aan de Nederlandse kunstmest te verdienen.

Een aantal particuliere, op het platteland werkzame instanties, verenigd in Unitas, waren niet tevreden en dienden een klacht in bij de Boliviaanse regering over de distributie van de kunstmest door de BAB. Hun klachten kwamen er op neer dat er niet voldoende garanties waren voor het terechtkomen van de kunstmest bij de kleine boeren.

Bovendien werd speculatie met kunstmest bevorderd omdat de prijzen te laag waren vastgesteld. Daardoor is het oorspronkelijk doel, nl. verhoging van de voedselproductie, in onvoldoende mate gerealiseerd. Van de Boliviaanse regering hebben de boeren-organisaties overigens nooit een antwoord gekregen op hun klachten. Hoeveel kunstmest er is "verdwenen" of tegen dubieuze voorwaarden is verkocht, is niet precies bekend. Naar de mening van het Nederlandse Ministerie is veel gedaan om de kunstmesthulp aan Bolivia tot een succes te maken. Met diverse Boliviaanse regeringsinstanties zijn afspraken gemaakt en men heeft samenwerking gezocht met de particuliere organisaties op het platteland. In de media is uitgebreid aandacht besteed aan de komst van Nederlandse kunstmest en voor wie deze bestemd was.

Redelijkerwijs zijn alle maatregelen genomen om een goede bestemming voor zover mogelijk te verzekeren, zo vindt het Ministerie. Anderen, op hetzelfde Ministerie, spreken van een chaos.

Gebrek aan menskracht is mogelijk een oorzaak. Hierdoor zijn voorbereiding, studie en begeleiding slechts beperkt mogelijk.

De Nederlandse delegatie die in Bolivia onderhandelde over de besteding van ontwikkelingsgelden en de distributie van kunstmest moet bovendien in hoog tempo vele instanties bezoeken, waardoor slechts beperkt inzicht in de situatie kan worden verkregen.

Bovendien, zo is onze indruk, zijn er mensen op het Departement die van mening zijn dat in geval van goederenleverantie via betalingsbalanssteun, de Nederlandse bemoeienis slechts moet bestaan uit pure leverantie en niets meer. Harde garanties voor het terechtkomen van de kunstmest bij de kleine boeren zijn niet te krijgen zonder vergaande inmenging van Nederlandse zijde in Bolivia. Een dergelijke bemoeienis zou te ver gaan. Er wordt dus heel verschillend gedacht over de kunstmesthulp aan Bolivia. **Het resultaat is een beleid dat moet schipperen tussen plattelandsontwikkeling en pure goederenleverantie.**

## De tweede leverantie 1984 - 1985

Wederom waren er problemen met het vervoer, nu vanwege stakingen en een slechte organisatie bij de spoorwegen.

Op het punt van de prijzen besloot men de zaak nu anders aan te pakken. Met de Boliviaanse autoriteiten werd overeengekomen dat er drie prijsniveau's voor de kunstmest zouden worden gehanteerd. Het hoogste voor de grote boeren, een lager niveau voor middelgrote boeren en het laagste voor de kleine boeren. Op die manier moest worden voorkomen dat grote boeren goedkope Nederlandse kunstmest zouden kopen en tegelijk zou de prijs voor kleine boeren betaalbaar zijn.

Over deze nieuwe manier van kunstmestdistributie bestond grote ontevredenheid, zo bleek uit een aantal gesprekken met boeren en mensen van boerenorganisaties. Noch het systeem van uiterst lage prijzen, zoals gehanteerd bij de eerste hulpzending, noch het systeem van de drie prijsniveau's bij de tweede zending, kwam volgens hen de kleine boer ten goede. De kleine boer betaalde in werkelijkheid de gewone commerciële prijs en degenen die van de lage prijzen profiteerden waren de tussenschakels: het personeel van de BAB en een aantal bonzen van coöperaties, vakbonden en andere particuliere organisaties.

Bovendien kwam een deel van de kunstmest op de vrije markt terecht en bleek een ander deel onverkoopbaar, doordat uit Brazilië geïmporteerde kunstmest goedkoper was. Een aantal mensen wist kunstmest te kopen tegen de voor de kleine boer geldende laagste prijs en door te verkopen aan grote boeren voor wie het hoogste tarief gold.

In Cochabamba, het departement met het hoogste kunstmestverbruik, bleken nog jarenlang voorraden Nederlandse kunstmest aanwezig.

## GEBREK AAN VOORLICHTING EN ONDERZOEK

Onderzoek en voorlichting zijn essentieel bij kunstmestgebruik. Het gebruik van de verkeerde soort of een verkeerde hoeveelheid kan op den duur de bodem ruïneren en leiden tot een lagere produktie. Wat de gevolgen zijn bleek uit een proef in Cochabamba. Bij het gebruik van kunstmest zonder toevoeging van dierlijke mest was na verloop van tijd de gewasopbrengst achteruit gegaan. In Bolivia is nog nauwelijks bodemonderzoek gedaan, om maar te zwijgen over experimenten met kunstmest. Er is bovendien geen duidelijk inzicht betreffende hoeveel kunstmest in welke samenstelling op welk gewas zou moeten worden gestrooid.

Op de vraag of gebruik van kunstmest zal leiden tot een opbrengstverhoging in Bolivia was dan ook geen duidelijk antwoord te geven. Er was wel enig statistisch materiaal dat wees in die richting, maar daartegenover stond de constatering dat de laatste jaren de opbrengsten per hectare van een aantal belangrijke produkten juist was gedaald. Terwijl het gebruik van kunstmest in Bolivia de laatste jaren juist was toegenomen.

Niettemin was er voor het Ministerie toch genoeg aanleiding een opbrengstverhoging te verwachten, ook omdat de boeren de kunstmest kochten en er dus kennelijk vertrouwen in hadden.

Gebrek aan onderzoek en voorlichting was niet het enige probleem dat werd gesignaleerd. Ook de timing van de kunstmestverscheppingen, de (te grote) omvang van de zendingen en de keuze van de soorten, zorgden soms voor moeilijkheden. Zo hadden sommige soorten

kunstmest niet de voorkeur van de Boliviaanse boeren of pasten ze niet bij bepaalde gewassen. Van de pesticide Diazinon bleef bovendien veel ongebruikt liggen omdat de boeren dit middel niet kenden. Tenslotte had de distributie via verschillende organisaties soms voor verwarring gezorgd.

Dit waren signalen die erop wezen dat de kunstmestdistributie niet zo goed verliep. Toch sloeg voor Ontwikkelingssamenwerking de balans door naar de positieve kant. Kleine boeren waren geholpen in een tijd van economische crisis en voedselschaarste. Dit uiteindelijk gunstige oordeel leidde dan ook tot een voortzetting van de kunstmesthulp.

## TEGENWAARDE-PROJECTEN

De kunstmest wordt door de BAB en andere organisaties in ontvangst genomen en vervolgens verkocht aan de boeren. De gelden die dat oplevert moeten vervolgens worden gebruikt voor andere ontwikkelingsprojecten. De Nederlandse ontwikkelingshulp heeft op die wijze een dubbel effect. De 'bestedingsmissie' maakt over het gebruik van deze "tegenwaarde", afspraken met de Boliviaanse regering.



"Ik heb nog nooit een tegenwaarde-project gezien" vertelde ons een Boliviaanse boerenleider. De rapporten van het ministerie geven ook geen opheldering. Den Haag wist niet waar de tegenwaarde-gelden precies waren gebleven. De opbrengst die de BAB op gaf vertegenwoordigde nauwelijks tien procent van de waarde van de geleverde kunstmest. Daar ging nog eens een waardevermindering van veertig procent vanaf door allerlei wisseltransacties van de bank. Er was geen touw aan vast te knopen.

Niet alleen Nederland heeft trouwens moeite de tegenwaarde-fondsen meer te laten zijn dan alleen een dode letter. Ook West-Duitsland heeft in het verleden kunstmest gegeven via de BAB, waarvan de tegenwaarde als sneeuw voor de zon bleek weg te smelten. Van 1 miljoen mark bleef zegge en schrijve 200 mark over!



#### **NEGATIEF ADVIES**

*"Bolivia is een land zonder kunstmesttraditie en de absorptie-capaciteit is zeer gebrekkig. Kunstmestleveranties zonder de noodzakelijke landbouwvoorlichting, bodemonderzoek en onderzoek naar gewaskeuzes hebben weinig zin. (...) "Alles afwegende moge ik adviseren t.b.v. Bolivia voor 1986 geen betalingsbalanssteun beschikbaar te stellen." Deze uitspraak in een ambtelijk memo van eind 1985 laat zien dat niet iedereen overtuigd was van de wenselijkheid de kunstmesthulp aan Bolivia voort te zetten. Desondanks waren er voor het Ministerie argumenten opnieuw betalingsbalanssteun te geven. Economisch gezien was Bolivia er nog steeds zeer slecht aan toe en voldeed het aan de criteria voor betalingsbalanssteun. Bovendien werd een aantal maatregelen genomen ter verbetering van de kunstmesthulp.*

#### **EINDELIJK VERBETERING?**

Jarenlang is er in rapporten en telexen aangedrongen op onderzoek en voorlichting, maar pas in 1986 besloot de minister daar iets aan te gaan doen. Nederland startte samen met de FAO een onderzoeks- en voorlichtingsproject in Bolivia. De technici van dit project doen onderzoek naar de effecten van de verschillende soorten kunstmest en geven voorlichting aan de boeren. Het project ging overigens pas van start in 1987. Het nieuwe FAO-project lijkt een stap in de goede richting. Op proefveldjes gaan landbouwkundigen verschillende soorten kunstmest op verschillende gewassen uitproberen. Het duurt een jaar voordat er voldoende onderzoek is gedaan om te kunnen beginnen met training van en voorlichting aan boeren. De kunstmestdonaties van 1986/87 vinden daardoor feitelijk net als de voorgaande plaats zonder dat het noodzakelijke vooronderzoek is gedaan.

Een beperking van elk FAO-project is dat het zich alleen bezighoudt met technische vragen en niet met factoren die van minstens even groot belang zijn, zoals het regeringsbeleid op het gebied van prijzen, goedkope voedselimporten en infrastructuur.

Nieuw was ook de maatregel om een begeleider mee te zenden, die er op moest toezien dat de kunstmest bij de kleine boer terecht kwam.

Tenslotte besloot het Ministerie de particuliere plattelandsorganisaties meer bij het kunstmestprogramma te betrekken. Samen met vertegenwoordigers van de BAB en het Boliviaanse ministerie van landbouw werden particuliere plattelandsorganisaties gevraagd zitting te nemen in een adviesraad. Daarin werden afspraken gemaakt over distributie, prijzen en kredieten. Het eerste probleem rees bij het vaststellen van de prijs voor kleine boeren. De grootste boerenbond wilde een uiterst lage prijs, de BAB een hoge. Volgens de afspraken met Nederland moest de prijs 90% van de marktwaarde bedragen, maar, zo meldde de begeleider, "er is helemaal geen markt". Na veel gepraat werden leden van de adviesraad het tenslotte toch eens over de prijs van de Nederlandse kunstmest.

De nieuwe maatregelen konden de gebruikelijke problemen met het transport niet voorkomen. In de Chileense havenstad Arica waren geen treinwagons beschikbaar voor vervoer naar Bolivia.

Minstens een half jaar werd alle laadruimte in beslag genomen door de enorme graandonaties van de V.S. en door andere vracht, waaronder smokkelwaar.

Een terugkomend probleem zijn de invoerrechten. Hoewel steeds wordt afgesproken om die niet te heffen op donaties, ontstaat er toch steeds oponthoud bij de douane, waarna weer heel wat getouwtrek in La Paz nodig is om de kunstmest zonder extra kosten in Bolivia te krijgen.

#### **BEGELEIDING ONGEBRUIKELIJK**

Internationaal gezien is de nieuwe Nederlandse aanpak niet gebruikelijk. Duitsland en Japan doen helemaal niets aan begeleiding van hun donaties aan Bolivia.

Het is de vraag of een uitgebreide begeleiding zich wel verenigt met betalingsbalanssteun. Wel hebben wij nu de uitspraak kunnen optekenen dat zonder die begeleiding de kunstmest inderdaad slecht zou worden verdeeld en de hulp slecht besteed.

## HOOFDSTUK IV

### KUNSTMESTGEBRUIK IN BOLIVIA

Bolivia gebruikt per hectare duizend keer minder kunstmest dan Nederland. (resp. 0,7 en 750 kilo per hectare) Daarbij gaat het om de beschikbare en niet om de ingebruik-zijnde landbouwgrond.

Volgens de FAO (Food and Agriculture Organisation, de voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties), wordt 1,2 miljoen van de 7,8 miljoen hectare landbouwgrond gecultiveerd.

Het kunstmestgebruik in Bolivia is de laatste jaren licht gestegen. Kunstmest wordt vooral gebruikt voor aardappelen (70 procent) en groente, maïs en tarwe (15 procent). Verder voor fruitbomen (10 procent) en andere gewassen (5 procent) (Bron: FAO.)

Het kunstmestgebruik is het grootste in Cochabamba, het departement dat met zijn 'eeuwige lente' erg geschikt is voor het verbouwen van aardappelen.

Met uitzondering van de maïs is er geen toename van de produktie per hectare waar te nemen. In het geval van de aardappelen lijkt de opbrengst per hectare zelfs af te nemen, hoewel het totale gebruik van kunstmest is toegenomen. Het is de vraag of er in de traditionele aardappel-gebieden sprake is van een zekere uitputting van de grond en de produktie alleen op peil wordt gehouden door gebruik van kunstmest.

Volgens de FAO is de voedselvoorziening in de periode 1974-1984 verslechterd. In 1984 was de voedselproduktie per hoofd van de bevolking 15 procent lager dan tien jaar daarvoor, toen de situatie ook al slecht was.

### WIE KOOPT DE KUNSTMEST?

De boeren in Bolivia vormen zeker geen homogene groep. De meerderheid bestaat uit kleine boeren, waarbij onderscheid gemaakt moet worden tussen de meerderheid die voornamelijk voor het eigen onderhoud produceert en degenen wiens produktie voor een belangrijk gedeelte voor de verkoop bestemd is.

Het zijn voornamelijk de aardappelboeren die kunstmest kopen. Het verbouwen van aardappelen is in vergelijking met maïs en andere gewassen kapitaalsintensief, dat wil zeggen dat er relatief hoge investeringen nodig zijn voor zaaigoed, insecticiden, schimmelbestrijdingsmiddelen en kunstmest. Bovendien moeten er zekere voorzieningen zijn voor irrigatie. Iemand die meerdere hectaren aardappelen verbouwt wordt in Bolivia tot de welgestelde boeren gerekend. In veel gevallen beperkt de produktie zich echter tot een halve hectare of minder.

### HOE WORDT KUNSTMEST GEBRUIKT?

De aardappelboeren in Bolivia beperken zich over het algemeen tot de akkerbouw. Daarom hebben ze nauwelijks de beschikking over natuurlijke mest. Om de produktie te verhogen gebruiken de boeren dan ook vaak uitsluitend kunstmest. Dit heeft wel een verhoging van de produktie tot gevolg, maar het bij-effekt is dat de grond in de loop der jaren achteruit gaat. Volgens verschillende boeren met wie wij spraken hebben ze nu meer kunstmest nodig dan vroeger om dezelfde produktie te halen.

Een ander probleem bij het kunstmestgebruik is het volledig ontbreken van technisch advies. De hoeveelheid kunstmest, de soort en de mengvorm tussen de

verschillende bestanddelen, (vnl. stikstof, fosfor en kalium) hangen af van de grond en het soort gewas. Een deskundig advies is daarom onontbeerlijk voor goed gebruik.

Op onze vraag aan Boliviaanse boeren waarom ze een bepaalde soort kunstmest gebruiken vertelden ze dat het voor hen zuiver een kwestie van uitproberen en ervaring was.



### HOE PAST KUNSTMEST IN DE EKONOMIE VAN DE KLEINE BOER?

Een Nederlandse landbouwdeskundige, werkzaam in Bolivia berekende dat met een investering van 88 dollar per jaar in kunstmest, de aardappelproduktie met 58 procent zou kunnen worden opgevoerd. Hierbij wordt vergeten dat bij een hoger aardappelaanbod de prijzen zullen dalen. Het valt immers niet te verwachten dat de regering een prijsbeleid ten gunste van de boeren zal invoeren.

De volgende vraag is waar de boeren het geld vandaan moeten halen voor de extra-investeringen. Bovendien wordt voorbij gegaan aan het feit dat er voor een hoger aardappel-aanbod een markt moet zijn.

Om een beter beeld te krijgen van het effect van de kunstmesthulp voor de kleine boeren is het belangrijk hun problematiek in een wat breder perspectief te zien. Een quasi-modernisering door enkel het kunstmestgebruik te stimuleren brengt voor boeren hogere investeringen met zich mee dan voor bedrijven die om andere redenen weinig lonend zijn en helpt de boeren dan ook maar weinig. Het draagt eerder bij aan een verdere verpaupering.

## HOOFDSTUK V

### KUNSTMEST EN ONTWIKKELING

We hebben gezien dat er grote bezwaren kleven aan het sturen van grote hoeveelheden kunstmest als een manier om boeren in de Derde Wereld te helpen. Toch gaat men hiermee door. Een van de factoren daarachter is de filosofie die schuilgaat achter veel Westerse ontwikkelingshulp: **het invoeren van "moderne" techniek uit het Westen moet de oplossing brengen.**

Het is een visie die stamt uit de zestiger jaren en nog steeds zeer invloedrijk is.

### GEEN WONDERMIDDEL

De resultaten van de Groene Revolutie vielen tegen. In Westerse laboratoria ontwikkelde gewasvariëteiten bleken niet bestand tegen tropische planteziekten. Bij de nieuwe soorten was gebruik van kunstmest en pesticiden noodzakelijk, maar veel boeren waren te arm om die "inputs" te kunnen kopen. Het opnemen van krediet, noodzakelijk voor zo'n aanschaf, was voor veel boeren onmogelijk. Het vergroten van de akkers waardoor vormen van mechanisatie mogelijk zouden worden, bleek in veel gevallen een onhaalbare kaart. Talrijk zijn de verhalen over de machines die staan te roesten wegens gebrek aan onderdelen en monteurs.

De plannen hielden in feite weinig rekening met de mogelijkheden van de overgrote meerderheid van de boeren. Het onzekere bestaan van arme boeren strookt niet met het opnemen van krediet, investeren en calculeren op lange termijn. Ze zijn er eerder op gericht risico's te vermijden.

In de praktijk profiteerden veelal de verhoudingsgewijs rijkere boeren van de Groene Revolutie. Zij beschikten over de grotere percelen, over water en irrigatievoorzieningen en kwamen in aanmerking voor krediet. Ontwikkelingsplannen voor de verbetering van de voedselsituatie van de arme bevolking, kwamen in de praktijk vaak ten goede aan regio's waar exportgewassen werden verbouwd.

De experts gingen er stilzwijgend vanuit dat landbouw een mannenzaak was. Ontwikkelingsplannen waren dan ook afgestemd op mannen en gingen voorbij aan het feit dat vrouwen vaak een veel belangrijker functie in de landbouw vervullen. Zulke projecten tastten de positie van de landbouwsters aan en hadden eerder een ontwrichtende werking dan dat ze bijdroegen aan de ontwikkeling van het platteland.

Doordat de plannen in het teken stonden van het vervangen van de "traditionele" landbouw door "moderne" methoden, was er weinig waardering voor de kennis van de boeren zelf. De kennis van een eeuwenlange ervaring met landbouw onder moeilijke omstandigheden werd genegeerd. De technici waren bijvoorbeeld blind voor de waarde van een gewas met een lage opbrengst maar met een hoge resistentie tegen ziektes en droogte.

De nieuwe supersoorten moesten zo snel mogelijk de traditionele gewassen vervangen. Tegenwoordig zijn Westerse zaadveredelingsbedrijven weer druk op zoek naar de oude variëteiten, juist vanwege hun unieke eigenschappen.

In bepaalde gebieden, met name in India en Indonesië, heeft de Groene Revolutie wel successen opgeleverd. Van het "doorsijpelen" van de toegenomen welvaart van de rijkere boer naar de armere, is echter weinig terecht gekomen.

Een voorbeeld is India, dat nu genoeg voedsel produceert en zelfs graan uitvoert. De gemoderniseerde productie is in de Punjab geconcentreerd. De meerderheid van de bevolking is te arm om het graan te kopen, zodat de voorraden die niet voor export zijn bestemd, weggroten in de pakhuisen.

Hoewel men in de loop van de tijd steeds meer oog heeft gekregen voor de sociaal-ekonomische aspecten, komen eenzijdig technocratische plannen nog veel voor en hun effect is dan ook voorspelbaar beperkt of averechts. Minister Schoo moest dat ook toegeven in haar kunstmestnotitie in 1985 voor de Tweede Kamer: "Zo is de toepassing van kunstmest begrensd in die zin, dat de kleinste boeren, die niet over voldoende land en water beschikken om een marktbaar overschot te produceren, weinig baat zullen hebben bij kunstmest".



Experts gingen er stilzwijgend van uit dat landbouw een mannenzaak was



## HOOFDSTUK VI

### ERVARINGEN MET NEDERLANDSE KUNSTMESTHULP.

De moderniseringsplannen voor de landbouw in Derde Wereld-landen gingen gepaard met het ontstaan van grootscheepse kunstmesthulp vanaf 1975. Nederland liep hierbij voorop. Vooral een aantal Aziatische landen ontving jaarlijks grote hoeveelheden, als schenking geleverd door de Nederlandse kunstmest-industrie. Later kwam er een aantal Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen bij.

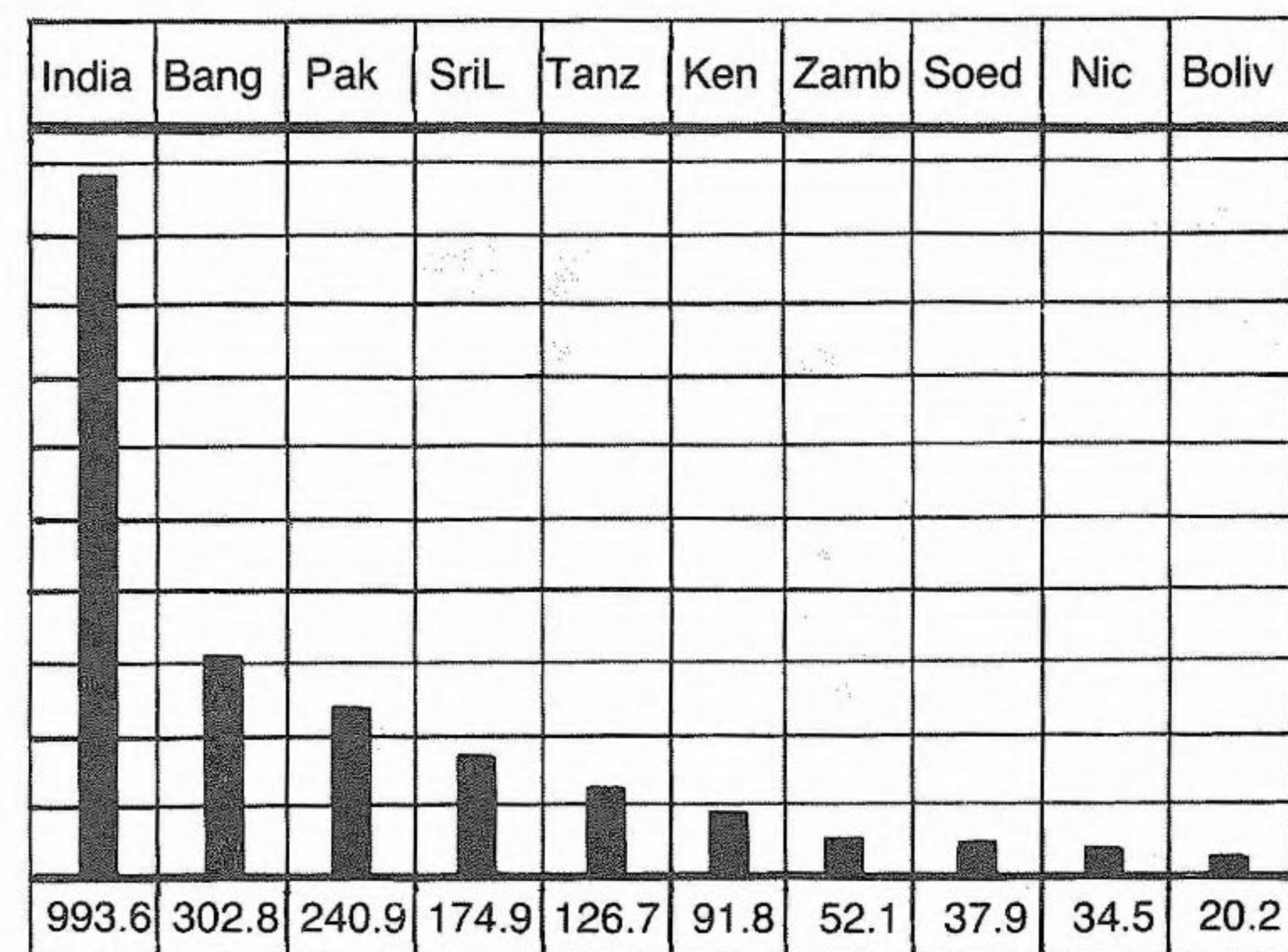
In 1984 ging nog twee-derde van de Nederlandse kunstmesthulp naar India, Bangladesh, Pakistan en Sri Lanka. Voor deze landen is de Nederlandse hulp tegenwoordig slechts van beperkt belang, want inmiddels produceren ze de meeste benodigde kunstmest zelf.

Voor Bolivia ligt het anders. Vergeleken met de Aziatische landen ontvangt dit land weinig kunstmest. Deze kunstmest vormt wel het grootste deel van het nationale kunstmestgebruik. De Nederlandse schenking van 1983 van 10.000 ton dekte het Boliviaanse verbruik voor een jaar.

De FAO (voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties) verwacht dat het kunstmestgebruik in ontwikkelingslanden in de komende jaren zal blijven stijgen. In vergelijking met westerse landen wordt er per hectare nog weinig kunstmest gebruikt. Zelf zullen deze landen niet genoeg kunstmest kunnen produceren en daarom zullen importen en kunstmesthulp voorlopig blijven.

### KUNSTMESTLEVERANTIES ONTWIKKELINGSSAMENWERKING PER LAND.

**Totalen over de periode 1975 - 1984.**  
(In miljoenen guldens)



Een aantal andere landen ontving incidenteel kunstmest van Nederland.

Burkina Faso (totaal 3.9 milj.gld.), Jamaica (19.3), Peru (17.7), Ethiopië (15.0), Nepal (6.5), Guinee Bissau (2.7), Zimbabwe (2.1), Mali (10.9).

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

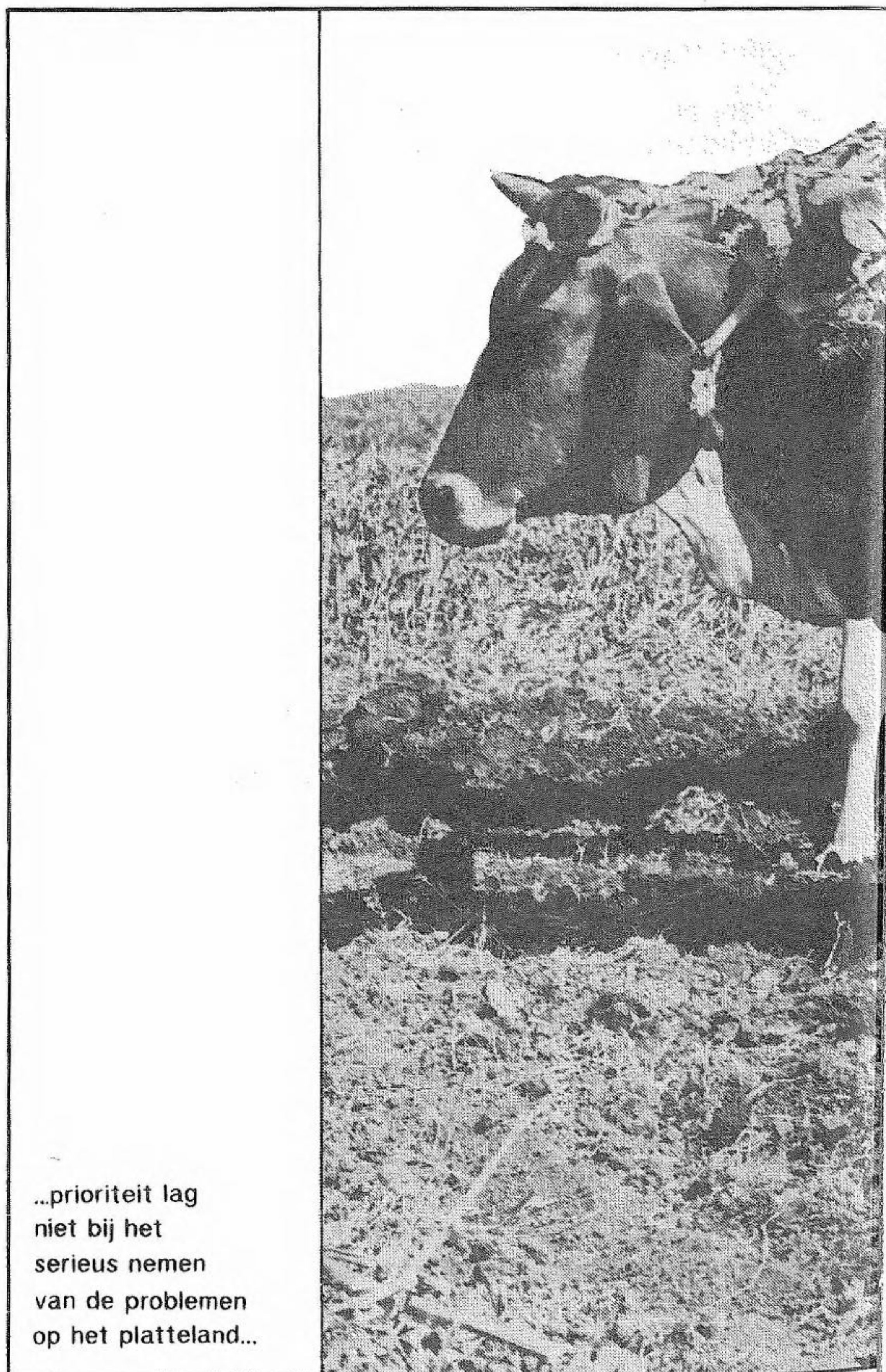
### VEEL KUNSTMEST, WEINIG VOORLICHTING EN ONDERZOEK

In totaal gaf Nederland vanaf 1975 voor ongeveer 2.5 miljard gulden aan kunstmesthulp, waarvan ruim 2 miljard door Nederlandse bedrijven werd geleverd.

In de eerste vijf jaar werd er nooit onderzocht wat er nu eigenlijk van deze hulp, waarmee honderden miljoenen guldens waren gemoeid, terecht kwam. En het duurde tot 1985, nadat de twee miljard al was gepasseerd, vóór de gegevens voor alle van Nederland kunstmestontvangende landen eens op een rijtje waren gezet.

Pas toen kwam er overzicht, ook voor de buitenwereld die steeds meer kritiek begon te leveren op deze vorm van hulp. De kunstmestnotitie die Minister Schoo in 1985 aan de Tweede Kamer stuurde, liet zien dat veel van die kritiek terecht was.

Uit deze notitie valt de conclusie te trekken dat de prioriteit niet lag bij het serieus aanpakken van problemen op het platteland van de ontvangende landen, maar bij het verschepen van grote hoeveelheden kunstmest vanuit Nederland.



...prioriteit lag niet bij het serieus nemen van de problemen op het platteland...

## PROBLEMEN

In een aantal landen bleken aankoop en vervoer slecht gepland (Sri Lanka, Bangladesh, Kenya, Tanzania en Bolivia). De kunstmest werd soms op het duurste moment in het seizoen gekocht en bleef in een aantal gevallen veel te lang in de haven liggen. In Soedan werden grote hoeveelheden kunstmest voor katoenverbouw gebruikt en in Sri Lanka voor plantagegewassen. In die gevallen kwam de kunstmesthulp de exportsector ten goede en niet de binnenlandse voedselproductie zoals de bedoeling was. Kleine boeren hebben krediet nodig om kunstmest te kunnen kopen. Maar in Kenya kwam 75 procent van de kleine boeren daarvoor niet in aanmerking en in Sri Lanka, Bangladesh en Pakistan slechts in beperkte mate. Bodemonderzoek werd veel te weinig gedaan en als het al werd gedaan werd deze kennis zelden aan de boeren doorgegeven.

## REMMEN EN GASGEVEN

Een deel van de problemen vindt zijn oorsprong op het Haagse departement zelf. Sinds 1975 is de begroting verviervoudigd, van 1,8 miljard naar 5,1 miljard gulden

in 1987, maar de groei van het personeel is daarbij ver achtergebleven. Gebrek aan menskracht, zo is al eerder aangegeven, kan een oorzaak zijn van de problemen. Maar zo'n argument dient al gauw als alibi.

Kunstmesthulp is een manier om snel grote bedragen uit te kunnen geven. Voor Den Haag zit er in verhouding niet zoveel werk aan en de kunstmestfabrikanten zorgen wel voor de verscheping. Zo kwam het voor dat aan het eind van het jaar, als er nog geld in kas was, nog snel een lading kunstmest werd verscheept. In andere jaren kwam het echter voor dat Ontwikkelingssamenwerking aan het eind van het jaar nog maar weinig geld had. In die gevallen was dan de "oplossing": minder kunstmest verscheppen.

Boekhoudkundige problemen gaven dus de doorslag en niet de behoeften van ontwikkelingslanden. Daardoor ontvingen die landen elk jaar een andere hoeveelheid kunstmest, wat het voeren van een lange termijnpolitiek bemoeilijkte.



De konklusie van de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking - een adviescommissie van de regering - ten aanzien van het beleid luidde dan ook: "remmen en gasgeven". (NAR-advies nr.87, mei 1986 "Omvang, besteding en financieringswijze van ontwikkelingshulp.")

De steeds luider wordende kritiek leidde vanaf 1981 tot een aantal verbeteringen. In sommige landen financierde OS projecten voor opslag, planning en verbetering van zaaizaad en pootaardappelen. In enkele landen werden ook onderzoeks- en voorlichtingsprogramma's gesteund.

Of die veranderingen ook verbeteringen betekenden is de vraag, gezien de mening van minister Schoo: "Een kritische analyse van de aanvragen voor financiering van kunstmestleveranties is niet gebruikelijk. Er wordt doorgaans vanuit gegaan dat het aanvragende land zijn importbehoeften zelf het beste kan bepalen. Het is echter denkbaar dat andere typen kunstmest dan de gevraagde toch qua effectiviteit of prijs geschikter zouden zijn."

Aldus minister Schoo.

## HOOFDSTUK VII

### HANDEL ALS HULP

Nederland schenkt jaarlijks voor grote bedragen kunstmest en dat levert de Nederlandse industrie talloze orders op. Reden om eens te kijken naar het belang van die industrie bij de kunstmesthulp en haar invloed op het beleid van Ontwikkelingssamenwerking.

In de '60-er en '70-er jaren steeg het gebruik van kunstmest in Derde Wereld-landen snel. Ze moesten alle kunstmest importeren, want over eigen kunstmestfabrieken beschikten ze nog niet.

De toch al bloeiende Westerse kunstmestindustrie kreeg er een markt bij die alleen maar leek te kunnen groeien. Er verrezen dan ook nieuwe fabrieken, ook in Nederland, die speciaal bestemd waren voor een verhoging van de export naar de Derde Wereld. Met name de productie-capaciteit van ureum werd vergroot. Deze mestsoort, met een hoog gehalte stikstof, is speciaal geschikt voor gebruik in warme streken.

Nederland deed het goed. Het werd de grootste stikstofexporteur van West-Europa. De regering hielp daarbij een handje door voor de kunstmestindustrie extra lage aardgas-tarieven te berekenen.

Aardgas is een belangrijke grondstof voor het maken van kunstmest. In Nederland was dat ruim voorhanden.

Export naar de Derde Wereld was een uiterst lucratieve zaak. De Westeuropese kunstmestindustrie berekende aan Derde Wereld-landen een veel hogere prijs dan aan klanten in eigen land. Door samen te werken in een kartel konden de Westeuropese fabrikanten de prijzen van die export hoog houden. Vooral in '73, '74 en in '79, '80 en '81 werden afnemers in de Derde Wereld daarvan de dupe. Het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken (IVO) te Tilburg becijferde dat de Nederlandse kunstmestfabrikanten alleen al tussen juli 1974 en juni 1975, op de export van stikstofmeststoffen naar ontwikkelingslanden, een extra winst behaalden van 200 à 250 miljoen gulden.

### ONTSTAAN VAN DE KUNSTMESTHULP.

De oliecrisis in 1973 bracht vooral Derde Wereldlanden in financiële moeilijkheden. Import van kunstmest werd een moeilijke zaak, temeer daar de prijs in 1974 verviervoudigde. Daarmee leek aan de plannen om het kunstmestgebruik in de Derde Wereld snel te laten stijgen een vroegtijdig eind te zullen komen. Voor de Westerse kunstmestindustrie op haar beurt, dreigde een verlies van nieuwe afzetmarkten.

Een voor de hand liggende oplossing bleek het voortaan laten financieren van de kunstmestimporten door Ontwikkelingshulp. Daarmee zouden zowel de afnemers in de Derde Wereld als de industrie geholpen zijn.

In 1975 kwam dan ook een grote stroom kunstmesthulp op gang. Derde Wereld-landen konden leningen afsluiten met een lage rente waarmee ze de kunstmest konden kopen. In een later stadium werd de kunstmest in veel gevallen geschonken.

Samen met de Verenigde Staten, Canada en Japan behoorde Nederland tot de voornaamste kunstmestdonoren. Toen de prijzen weer stabiel werden zetten zij de hulp op een lager pitje. Vanaf 1977 bleef de kunstmesthulp van de meeste landen ongeveer op hetzelfde niveau. Nederland was hierop de grote uitzondering.

Zowel in tonnages als in geld uitgedrukt steeg de Nederlandse kunstmesthulp explosief. Dat viel samen met een verlies van marktaandeel van Nederlandse kunstmestbedrijven in gebieden buiten Europa en met een snelle stijging van de begroting van Ontwikkelings-samenwerking, die snelle besteding noodzakelijk maakte.

Rond 1980 nam Nederland ongeveer **veertig** procent van 's werelds totale kunstmesthulp voor zijn rekening.

In de periode 1975-1981 werd ongeveer 45 procent van de Nederlandse export van stikstofmest naar de Derde Wereld betaald door Ontwikkelingssamenwerking. In het topjaar 1980 werd zelfs 75 procent van de totale kunstmestexport naar de Derde Wereld gefinancierd met ontwikkelingshulp. Vooral de hulp aan India, Sri Lanka, Bangladesh en Pakistan werd door kunstmest gedomineerd. In 1980 ontvingen deze vier landen 59 procent van de Nederlandse ontwikkelingshulp in de vorm van kunstmest.

De Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) becijferde dat wat de Nederlandse kunstmestindustrie tussen 1978 en 1981 verloor aan commerciële export naar de Derde Wereld, werd goedge maakt door leveranties in het kader van ontwikkelings-samenwerking. De totale export kon daardoor constant blijven, kunstmestfabrieken konden met een hoge capaciteit blijven draaien en de bedrijven hoefden de kunstmest niet tegen lagere prijzen op de Europese markt aan te bieden. Voor de periode 1975-1980 stelde SOMO vast dat 12.9 procent van de Nederlandse productie-capaciteit voor stikstofmest door orders van Ontwikkelingssamenwerking aan het werk werd gehouden. Rond 1980 lag dat percentage zelfs op 14 procent.

#### DE NEDERLANDSE KUNSTMEST-INDUSTRIE.

De belangrijkste producenten in Nederland zijn DSM en NSM. Daarvan is het uit de kolenmijnbouw voortgekomen chemisch concern DSM de grootste. Het kocht in de jaren '70 de Unie van Kunstmestfabrieken. De laatste jaren leed de meststoffen-divisie van DSM zware verliezen. In 1987 werd weer een kleine winst gemaakt van 10 miljoen gulden.

NSM (Nederlandse Stikstof Maatschappij) is een onderdeel van het Noorse concern Norsk Hydro. Door veel bedrijven te kopen is Norsk Hydro uitgegroeid tot de grootste kunstmestproducent ter wereld. Ook de ureumproductie van NSM, was in de afgelopen jaren verliesgevend. Andere grote kunstmest-producenten in Nederland: Kemira, een dochteronderneming van het Finse Kemira Oy; Windmill, waarin Norsk Hydro een minderheidsbelang heeft; en Zuid-Chemie, nu een onderdeel van het Franse Grande Paroisse.

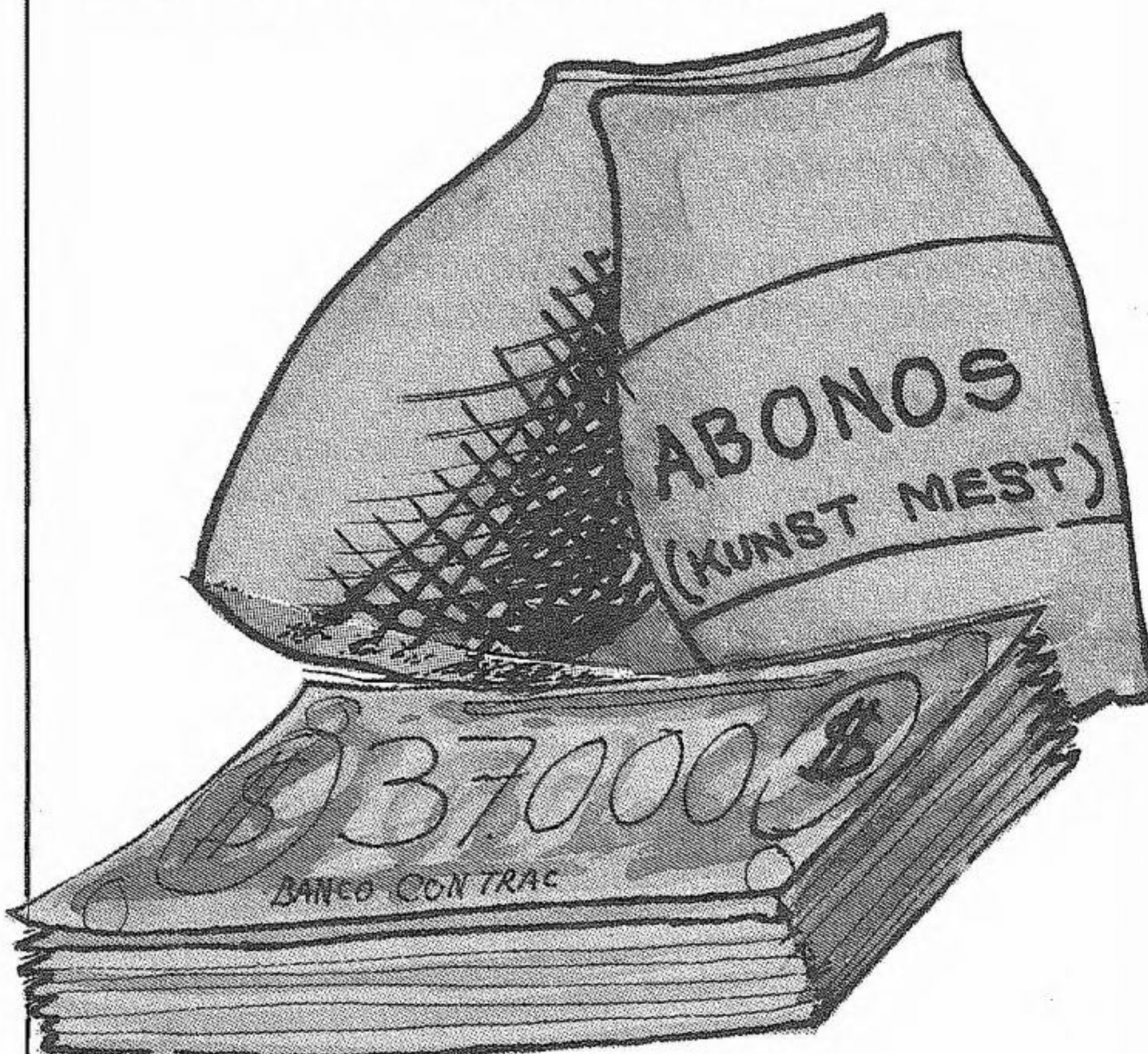
In Nederland is de werkgelegenheid in de kunstmest-sector teruggelopen van ca. 10.000 in 1970 naar ca. 5.000 in 1986.

#### DONKERE WOLKEN

Voor de Nederlandse kunstmestindustrie begonnen zich aan het begin van de jaren tachtig langzamerhand problemen af te tekenen, in de vorm van toenemende concurrentie. Oosteuropese landen, de Sowjet-Unie voorop, bouwen in hoog tempo aan hun eigen kunstmestindustrie. Tegen uiterst lage prijzen brengen ze grote hoeveelheden kunstmest op de wereldmarkt. Vooral de lage ureumprijzen die ze berekenen zijn de Nederlandse producenten een doorn in het oog.

Ook olie-producerende landen hadden een eigen kunstmest-industrie opgezet. Als goedkope grondstof gebruiken ze het gas dat vrijkomt bij de oliewinning. Voordien verdween dat gas ongebruikt in de lucht, nu is het de basis voor een nieuwe, op export gerichte kunstmest-industrie. Bovendien hebben deze landen het voordeel dat ze veel dichterbij de afnemende landen liggen en dus lagere transportkosten kunnen berekenen.

#### NIEUWE KUNSTMESTFABRIEKEN IN DERDE-WERELDLANDEN.



In 1970 moesten deze derde wereldlanden bijna alle kunstmest importeren. Nu zijn in veel landen nieuwe kunstmestfabrieken gebouwd, vaak met hulp van de Wereldbank. Sommige landen hebben al een behoorlijke graad van zelfvoorzienendheid bereikt op het gebied van kunstmest.

India	: 76%
Bangladesh	: 57%
Pakistan	: 86%
Sri Lanka	: 65%

Bron: Kunstmestnotitie 1985.

De kunstmest-importerende landen wilden de afhankelijkheid van de Westerse industrie verminderen en begonnen daarom eveneens aan het opzetten van eigen kunstmestfabrieken. Vooral grote afnemers voor de Westerse kunstmest-industrie als India en China zetten er vaart achter. Veel regeringen subsidiëren liever hun eigen nieuwe kunstmestbedrijven dan dat ze al te veel afhankelijk moeten blijven van importen.

### KOOPT NEDERLANDSE WAAR, DAN HELPEN WIJ ELKAAR.

In Nederland is de kunstmest-sector de meest met ontwikkelingssamenwerking verweven industrie-tak. Kunstmest die in het kader van ontwikkelingshulp wordt geschonken, mag behalve in Nederland ook in een Derde Wereld-land worden besteld. Toch is het overgrote deel van de orders terechtgekomen bij de Nederlandse industrie.

Verschillende wegen worden daarbij bewandeld. Officieel is de procedure als volgt. Het hulpontvangende land of een Nederlandse inkoop-instantie namens dat land, maakt bekend dat er kan worden ingeschreven op levering van een bepaalde hoeveelheid kunstmest van een bepaalde kwaliteit. Producenten uit Nederland en uit Derde Wereld-landen kunnen vervolgens met hun aanbiedingen komen. Zo kan de leverancier met de gunstigste voorwaarden worden gekozen. Zover komt het echter vaak niet. De order wordt vaak toch bij een Nederlands bedrijf geplaatst, ook al zou elders de kunstmest goedkoper zijn te krijgen.

Een manier om dat te bereiken is om de aanbesteding - internationale tender - **alleen aan Nederlandse bedrijven** bekend te maken.

Ook kan een zodanig **snelle levertijd** geëist worden, dat alleen een Nederlands bedrijf daaraan kan voldoen. En er zijn nog meer trucs.

Een doel van deze tender-procedure, namelijk het bieden van kansen aan nieuwe kunstmestbedrijven in de Derde Wereld, wordt daardoor natuurlijk ondermijnd.

Ontwikkelingslanden zelf vinden het vaak te riskant met Nederlandse ontwikkelingsgelden iets buiten Nederland te bestellen, hoewel ze in principe over die mogelijkheid beschikken. In de kunstmestnotitie van minister Schoo valt te lezen dat India nog nooit iets buiten Nederland heeft besteld uit "inkoop-strategische overwegingen" en dat ook "niet licht" zal doen.

Nederlandse delegaties die over de besteding van de ontwikkelingshulp onderhandelen, dringen niet zelden aan op orders voor Nederlandse bedrijven. Er kan ook iemand worden meegestuurd die precies op de hoogte is van wat er in Nederland wel of niet te koop is. Een advies van een delegatie die in 1980 in Bangladesh kwam onderhandelen luidde bijvoorbeeld: "Drie zuigers voor baggerwerk: krachtig ondersteunen en aandringen op levering door IHC." (Een Nederlands bedrijf, red.)

Toen de regering van Bangladesh iets wenste te ontvangen dat niet van door een Nederlands bedrijf kon worden geleverd, luidde het advies "Afhouden. Niet vanuit Nederland leverbaar."

Leveren vanuit Nederland ligt zeker voor de hand als een vertegenwoordiger van een Nederlands bedrijf de autoriteiten weet te interesseren voor een product en hen tipt over de mogelijkheid dit door Ontwikkelingssamenwerking te laten betalen.

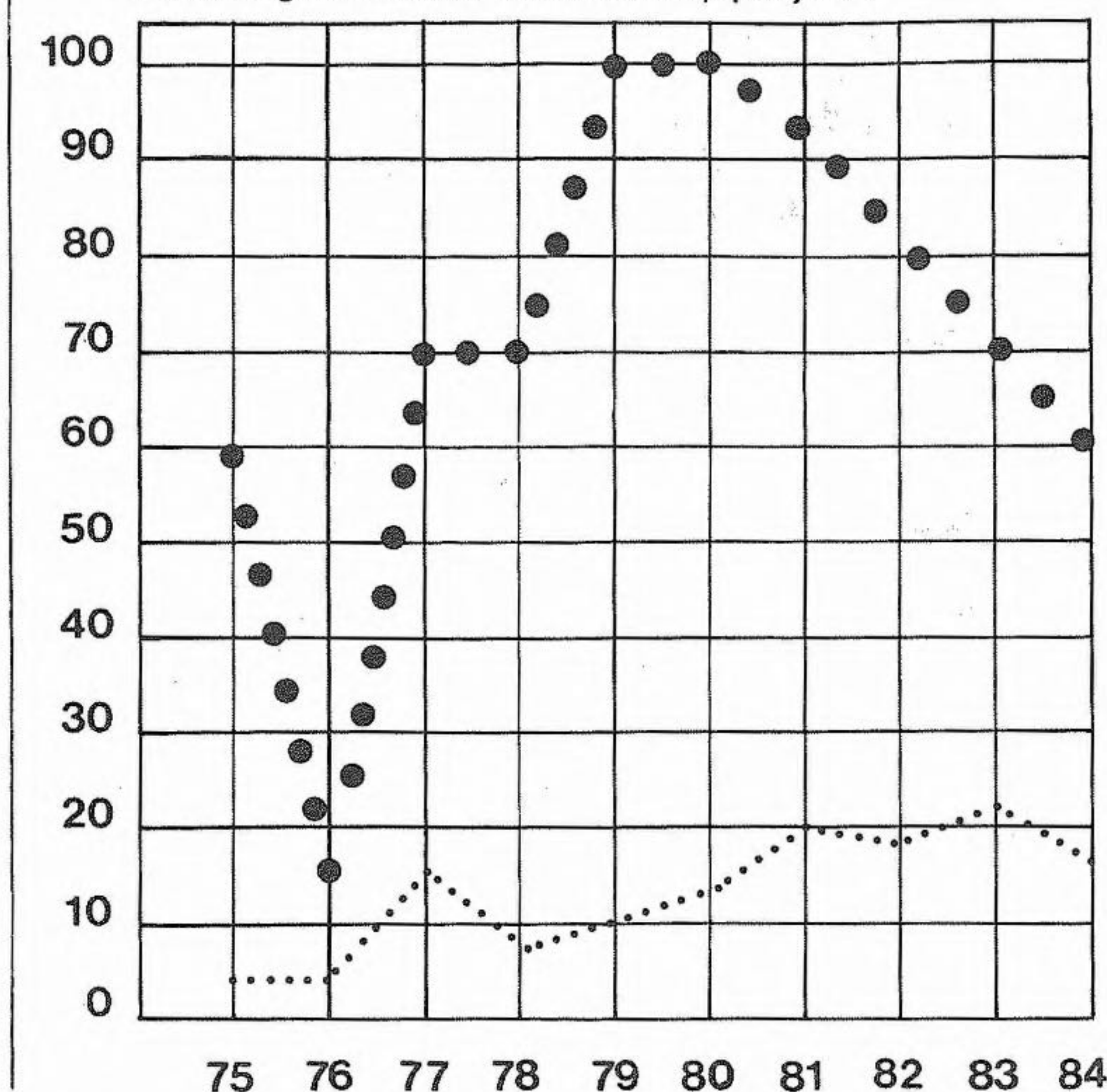
### DE LOBBY.

De belangen van de Nederlandse kunstmest-industrie lijken bij Ontwikkelingssamenwerking in goede handen. Kunstmestfabrikanten doen er van hun kant ook het nodige aan om het contact warm te houden. Zeker in een tijd waarin de concurrentie moordend is, is dat belangrijk. De fabrikanten lopen dan ook de deur plat bij het ministerie.

De lobby door de industrie heeft behoorlijk wat orders opgeleverd. Toch is die lobby niet altijd succesvol geweest.

Zo riepen de fabrikanten in 1982 de hulp van het ministerie van economische zaken in. In dat jaar dreigde de helft van de geplande kunstmesthulp aan India weg te vallen doordat dit land weigerde zoveel kunstmest te ontvangen. In plaats van de 434.000 ton die het in 1981 van Nederland had ontvangen, wilde India nu niet meer dan 60.500 ton.

Percentage van totale kunstmesthulp per jaar



● ● ● ● = deel van de Nederlandse kunstmesthulp, waarvoor orders zowel in Nederland als in Derde Wereldlanden konden worden geplaatst.

..... = deel van de kunstmesthulp waarvoor werkelijk orders in de Derde Wereld-landen werden geplaatst.

De staatssecretaris voor exportbevordering probeerde samen met een delegatie van de kunstmestindustrie minister Schoo zover te krijgen dat zij bij India zou aandringen op een grotere levering. Dat ging niet door. De hulp aan India herstelde zich de volgende jaren.

De Nederlandse kunstmestfabrikanten zijn zeer verbolgen over het feit dat volgens hen "rijke" Derde Wereld-landen mogen inschrijven op orders in het kader van de Nederlandse kunstmesthulp. Zij willen de olieproducerende landen rond de Perzische Golf uitsluiten van orders via het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.

Tot nu toe weigert de minister dit. Een dergelijke maatregel zou de diplomatieke relaties geen goed doen.

### DE EUROPESE LOBBY

Ook op Europees niveau is de lobby van kunstmestfabrikanten actief. Een rapport van de Europese Rekenkamer uit 1987 toont aan dat Europese hulpfondsen die daarvoor niet waren bedoeld, gebruikt zijn voor financiering van kunstmesthulp aan India. Bovendien ontving India bijna uitsluitend stikstofmest, terwijl het potas en kalizouten nodig heeft, aldus de Rekenkamer.

De Europese Commissie honoreerde in 1987 klachten van de Westeuropese industrie over dumping van kunstmest. Zij stelde hoge invoerheffingen in, variërend van 40% op Tsjechische tot 78% op Joegoslavische kunstmest. Ook de importen van kunstmest uit Trinidad, Saoedi Arabië, Koeweit en Libië worden met hoge heffingen belast.

### NIEUWE ONTWIKKELINGEN.

Tot 1985 werd via ontwikkelingssamenwerking slechts een klein deel van de orders bij buitenlandse kunstmestbedrijven geplaatst. Het ging daarbij dan meestal om soorten die in Nederland niet werden geproduceerd.

De laatste jaren treden er echter verschuivingen op. Vooral op het gebied van ureum is de Nederlandse industrie niet meer concurrerend. Daardoor nemen de kansen voor buitenlandse leveranciers toe. Er wordt nu ook beter de hand gehouden aan de regels van de inschrijvingsprocedure.

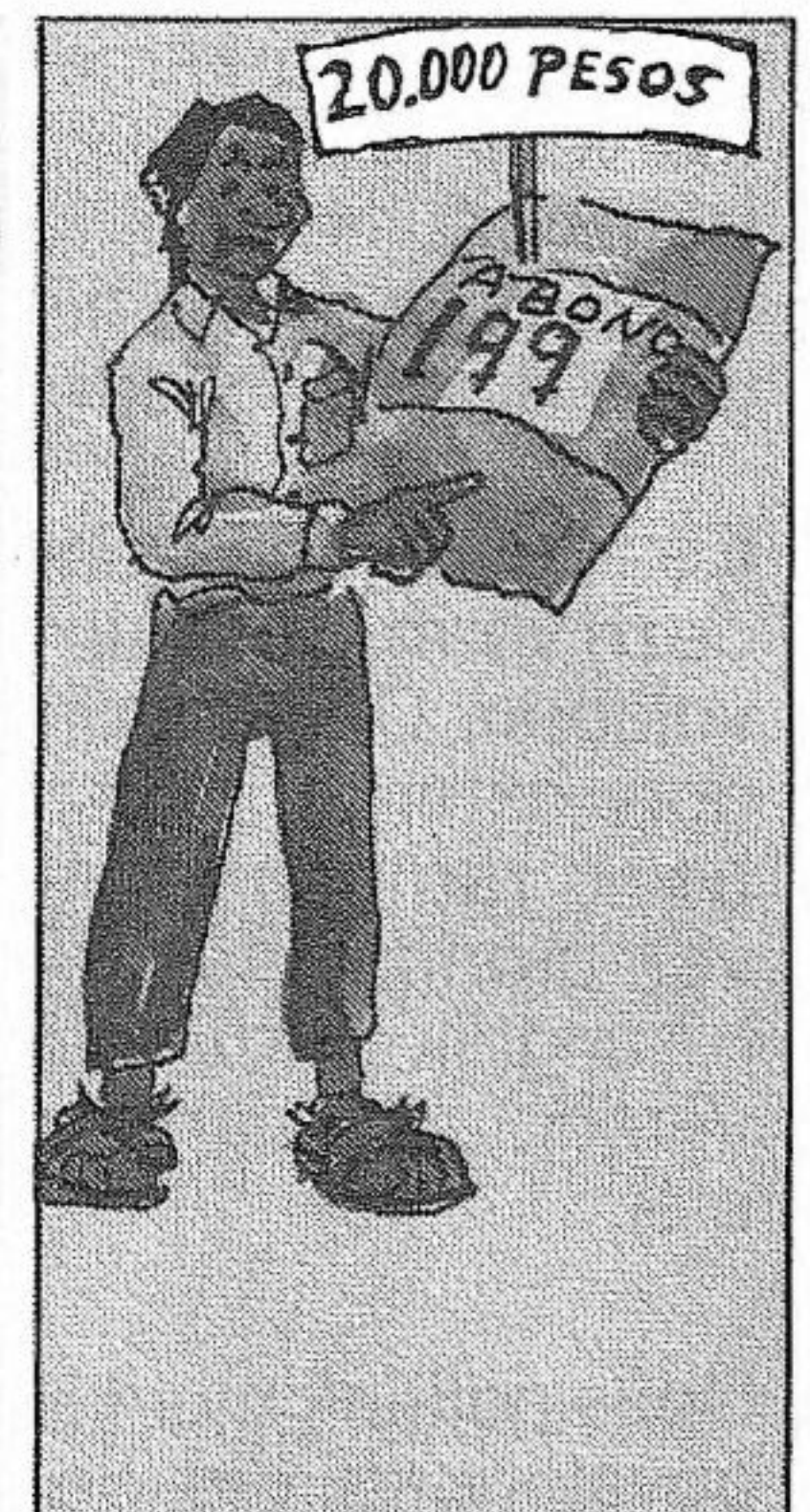
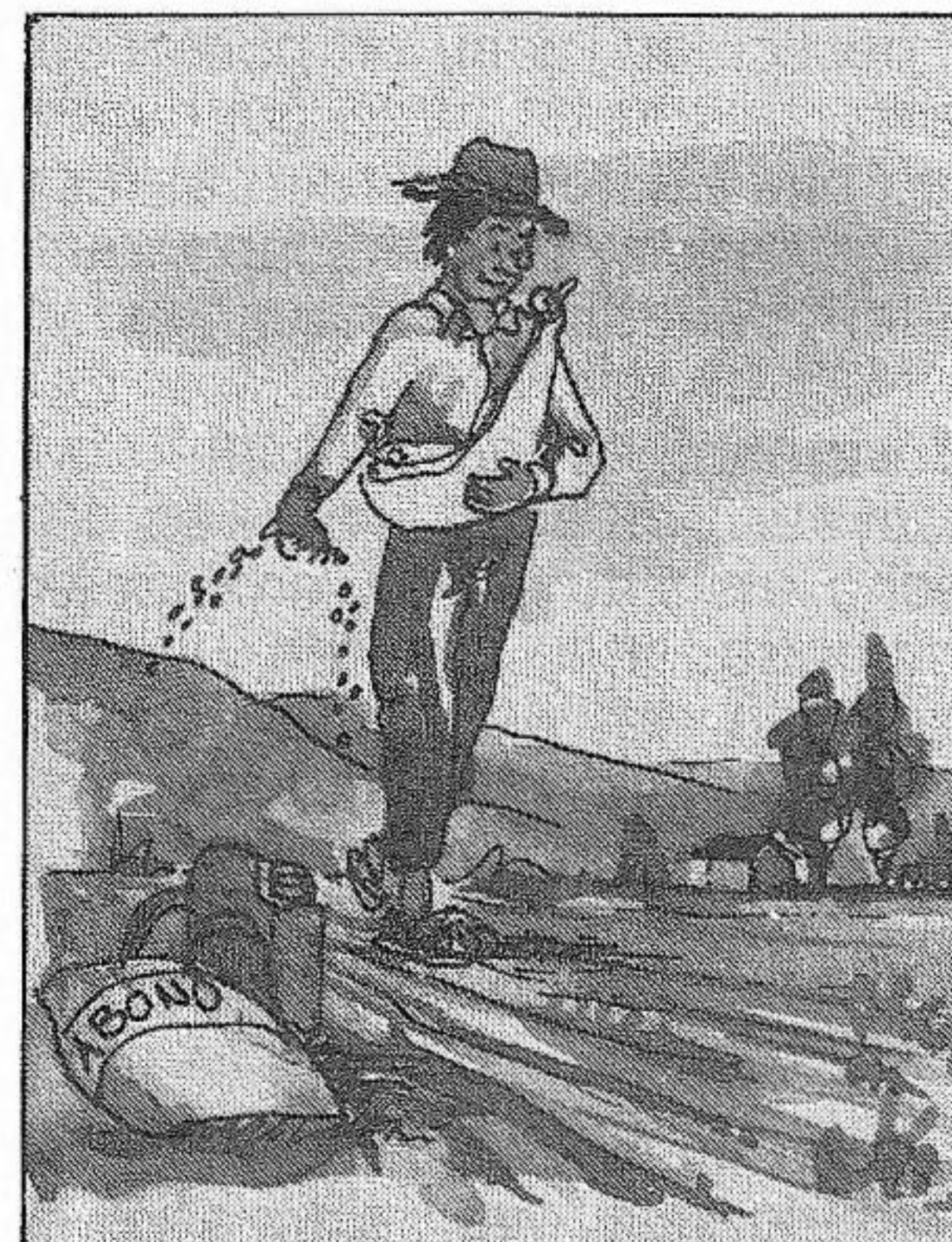
Volgens het ministerie leveren Nederlandse bedrijven nu nog maar ongeveer de helft van de Nederlandse kunstmesthulp. Zekerheid is echter daarover niet te krijgen. Sinds de kunstmestnotitie van de toenmalige minister Schoo in 1985 is er geen nieuw totaaloverzicht meer gemaakt van de kunstmesthulp aan Derde Wereldlanden.

### ORIGINE VAN DE KUNSTMEST, GEGEVEN IN HET KADER VAN BILATERIALE KUNSTMESTHULP 1975 - 1984

(In miljoenen guldens.)

Jaar	Nederland	Elders
1978	155.5	9.1
1979	221.2	21.7
1980	274.3	34.4
1981	272.8	79.5
1982	194.4	50.5
1983	176.4	53.6
1984	245.9	54.6

Bron: Kunstmestnotitie 1985.



## HOOFDSTUK VIII

### BETALINGSBALANSSTEUN

De meeste kunstmesthulp gaat naar landen waarmee Nederland een uitgebreide ontwikkelingsrelatie heeft, de zogeheten programmalanden. De kunstmesthulp wordt aan deze landen meestal niet via betalingsbalanssteun gegeven, maar uit andere fondsen.

Voor landen waarmee minder intensief wordt samengewerkt is betalingsbalanssteun een veel gebruikte vorm. De Nederlandse hulp aan deze landen beperkt zich vaak tot het leveren van goederen, hetzij afkomstig uit Nederland, hetzij uit een Derde Wereld-land. De Nederlandse hulp aan Bolivia bestaat hoofdzakelijk uit betalingsbalanssteun.\*

Het betreft hier ontwikkelingshulp van regering tot regering.

Een deel van de Nederlandse hulp gaat namelijk ook via internationale instellingen als de Wereldbank en de Verenigde Naties.

Een ander deel gaat via organisaties als Cebemo, Hivos, Icco en Novib. Zij steunen projecten in Bolivia.

Ook Solidaridad en de Vastenactie doen dat, maar dan met geld van de eigen collecte.

Bolivia kreeg tot nu toe drie maal betalingsbalanssteun, waarmee het bij Nederlandse bedrijven o.m. kunstmest kocht (DSM), pesticiden, kleine landbouwwerktuigen, medicijnen, spaarlampen (Philips) en een vliegtuig met -onderdelen (Fokker). Hieruit blijkt al dat het **Nederlandse bedrijfsleven** een belangrijke rol speelt in de hulp aan Bolivia.

*\*Sinds 1 januari 1988 is de ontwikkelingsrelatie met Bolivia ingepast in het zgn. 'Andes-regioprogramma'. In het kader van dit programma zijn ook andere vormen van steun toegezegd.*

### DE REGELS

Hulp in de vorm van betalingsbalanssteun bestaat sinds 1975. Het inzicht was ontstaan dat het zich uitsluitend richtten op structurele ontwikkeling, ten koste ging van de bestrijding van akute noodsituaties, zoals bijvoorbeeld financiële problemen van veel ontwikkelingslanden als gevolg van de oliecrisis van 1973.

Betalingsbalanssteun is bedoeld voor economische noodgevallen. Volgens de richtlijnen van het ministerie kunnen alleen die goederen aangeschaft worden die vitale sectoren van de noodlijdende economie gaande houden. Zo worden veel produkten geleverd voor de landbouw (kunstmest, pesticiden, zaai- en pootgoed) en voor ondersteunende sectoren, zoals goederen-transport. Het geld mag niet besteed worden aan de uitbreiding van het bestaande productieapparaat, maar dient voor een betere benutting daarvan.

Een noodlijdend land dat in aanmerking wil komen voor deze vorm van hulp moet aan een aantal voorwaarden voldoen. De economische crisis moet zijn veroorzaakt door externe, plotseling optredende factoren, bijvoorbeeld rampen of verlagingen van wereldmarktprijzen van grondstoffen die voor dat land als inkomstenbron belangrijk zijn. De crisis mag niet door eigen wanbeleid veroorzaakt zijn en de politiek moet gericht zijn op herstel.

Deze politiek moet in zekere zin overeenkomen met de opvattingen die de Nederlandse overheid daarover

huldigt. Bovendien moet het land een acceptabel sociaal beleid voeren. Hieronder wordt verstaan dat de bevolking toegang moet hebben tot basisvoorzieningen als water, gezondheidszorg, onderwijs en kredieten. Ook wordt gekeken naar de bewegingsvrijheid van vakbonden, de situatie van vrouwen en het functioneren van de democratie in het algemeen, aldus de richtlijnen.

Als een land in aanmerking komt voor betalingsbalanssteun gaat een delegatie van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking ter plekke kijken. De delegatie probeert zich snel een beeld te vormen van de situatie. Met de regering wordt een serie goederen overeengekomen die het land gratis ontvangt. Het ontwikkelingsland beslist in principe waar het die goederen bestelt: in eigen land, in Nederland of in een ander Derde Wereld-land. Nederland betaalt - namens het ontvangende land - de leverancier.

In tegenstelling tot andere, meer projektmatige, vormen van ontwikkelingshulp kan betalingsbalanssteun betrekkelijk snel worden afgewikkeld. Als eenmaal besloten is dat een land betalingsbalanshulp krijgt, moet samen met de betreffende regering een lijst van goederen opgesteld worden. Deze hoeven alleen maar gekocht en vervoerd te worden. Voor het met weinig personeel uitgeruste departement is dit dan ook een aantrekkelijke werkvorm, zeker wanneer aan het eind van het jaar blijkt dat veel geld dat op de begroting staat nog niet is uitgegeven.

Vaak wendt de overheid van het betreffende land de goederen aan in staatsbedrijven. In een aantal gevallen - zoals het Boliviaanse - **verkoopt** de overheid de goederen, of een deel daarvan, aan de belanghebbende bevolking. Met de opbrengst van de verkoop, die de zgn. "tegenwaardefondsen" vormen, dienen kleine ontwikkelingsprojecten voor de bevolking gefinancierd te worden. Zo snijdt het mes aan twee kanten: goederenleverantie aan de ene kant en ontwikkelingsprojecten aan de andere kant.

### NEDERLANDSE BETALINGSBALANSSTEUN 1980-1985.

1980	261.1 miljoen gld. aan	7 landen
1981	187.0	5 landen
1982	75.0	3 landen
1984	139.0	8 landen
1985	241.1	12 landen
1986	293.0	17 landen

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

## BESTEDINGSPROBLEMEN

**Niet iedereen is echter even blij met de gang van zaken in de praktijk.**

Volgens de *Nationale Adviesraad voor Ontwikkelings-samenwerking (NAR)* is het duidelijk "dat met het vorderen van het begrotingsjaar het steeds moeilijker werd om (goede) bestedingsmogelijkheden te vinden die nog in hetzelfde jaar tot werkelijke uitgaven zouden leiden. Het risico van overhaaste bestedingen en voorbarige betalingsovereenkomsten werd hierdoor vergroot." (Advies 1986: Omvang, besteding en financieringswijze van de ontw.-hulp.)

En de *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV)* formuleerde waar dit toe leidde: "maar normaler was dat Nederland dan maar enige minder geschikte voorstellen aanvaardde of de commodity-aid-component (goederenleveranties, zoals bij betalingsbalanssteun red.) verhoogde." (Globale evaluatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking, 1984.)

Bij de betalingsbalanssteun aan Bolivia heeft zich dit probleem veelvuldig voorgedaan. In een van de adviezen aan de minister in november 1985 wordt niet alleen verzocht met de kunstmesthulp te stoppen, maar wordt de minister eveneens aangeraden van een nieuwe ronde betalingsbalanssteun af te zien.

Weliswaar staat de economie van Bolivia er zo slecht voor dat het land in aanmerking zou kunnen komen voor betalingsbalanssteun, maar er zijn geen goede bestemmingen voor het geld te vinden.

De kwaliteit van de voorstellen uit Bolivia blijft een probleem. Kunstmestleveranties zonder de noodzakelijke landbouwvoorlichting, bodemonderzoek en onderzoek naar gewaskeuzes heeft weinig zin. Zoals bekend is een integrale aanpak van de landbouw langs bilaterale weg (betalingsbalanssteun) niet mogelijk.

Eerdergenoemd advies constateert verder dat van de medicijnenleveranties van 1982/83 in 1985 nog een deel in voorraad is en dat een nieuwe zending in 1986 dus geen prioriteit heeft.

## EXPORTBEVORDERING

De *Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking te Velde* komt ten aanzien van betalingsbalanssteun tot de conclusie dat het aanbod de vraag bepaalt. De mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven om te exporteren krijgen een grotere prioriteit dan de behoefte in het ontvangende land. De indruk bestaat dat exportbevordering voorop staat.

De aankoop van producten van Nederlandse origine is een regelmatig terugkerend gesprekstema in onderhandelingen tussen Bolivia en Nederland. Zo wenst Bolivia in 1984 een kunstmestsoort te ontvangen die niet in Nederland wordt gemaakt, maar wel in Brazilië. De DSM zou deze mestsoort wel uit het buitenland kunnen importeren, maar de voorkeur gaat toch uit naar de levering van een soort die het bedrijf wel in huis heeft.

Deze gang van zaken past in de hedendaagse doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Tijdens de ambtsperiode van minister Schoo (1982 - 1986) is aan de hoofddoelstelling - armoedebestrijding en verzelfstandiging van landen - een subdoelstelling toegevoegd. Deze hield in dat, meer dan voorheen, de betekenis van ontwikkelingssamenwerking voor de ekonomie en de werkgelegenheid van Nederland moest worden vergroot. Het bedrijfsleven moet dus meer kunnen profiteren van ontwikkelingshulp.

## INFORMELE VERPLICHTING

Vóór 1982 werd een groot deel van de betalingsbalanssteun verleend op basis van kredieten op gunstige voorwaarden. Vanaf dat jaar wordt betalingsbalanssteun alleen nog maar geschonken. Een mogelijke konsekwentie hiervan is dat een land zich extra verplicht voelt de steun in Nederland te besteden.

Als er in 1987 andere plannen zijn voor de besteding van de betalingsbalanssteun, stelt Bolivia Nederland gerust. De nieuwe plannen zullen op geen enkele wijze de commerciële leveranciers in de weg staan.

## VERSCHUIVING

Verhoudingsgewijs leveren Nederlandse bedrijven steeds minder goederen in het kader van betalingsbalanssteun: in geld uitgedrukt nog slechts veertig procent van het totale bedrag. Ongeveer 55 procent zou door Derde Wereld-landen worden geleverd en een klein restant door Westerse landen.

Er zijn op het ministerie geluiden te vernemen dat de kansen van het Nederlandse bedrijfsleven beter structureel verbeterd kunnen worden dan op incidentele wijze, zoals bijvoorbeeld bij de aanbesteding van goederenleveranties.

Nederlandse producten zouden dan 15 procent duurder mogen zijn dan buitenlandse. Pas als het prijsverschil groter wordt, zouden buitenlandse bedrijven in aanmerking komen voor het verwerven van orders. Het is echter de vraag of deze visie door anderen op het departement en daarbuiten wordt gedeeld, want het officiële beleid is dat het nog niet 1 procent duurder mag zijn.

## TEGENWAARDE.

Nederland geeft betalingsbalanssteun aan Bolivia waarmee vervolgens goederen worden gekocht. De Boliviaanse regering op haar beurt verkoopt de goederen aan de bevolking. Met de opbrengst, de tegenwaarde, kunnen vervolgens ontwikkelingsprojecten worden gefinancierd. Hierover moet min of meer overeenstemming tussen de Boliviaanse en Nederlandse autoriteiten bereikt worden. In de afgelopen jaren viel op dat de tegenwaarde, op moeilijk te verklaren wijze, altijd heel klein was in vergelijking met de waarde van de verkochte goederen. Van de ontwikkelingsprojecten kwam in het verleden derhalve weinig terecht.

Zo moet worden afgewacht of van de voor 1986/87 geldende afspraken over de tegenwaarde-gelden iets terecht komt. Het is de bedoeling dat met de tegenwaarde van de verkoop van de landbouwgoederen een project voor de ontwikkeling van de kleine landbouwer zal worden gesteund en tevens een kunstmest-project van de FAO.

De opbrengst van de verkoop van niet-landbouwgoederen zal worden gebruikt voor werkverschaffing voor werkloze mijnwerkers en ambtenaren. Uit Bolivia is hier overigens kritiek op gekomen. Tegenstanders van de massa-ontslagen bij de Boliviaanse tinmijnen vinden dat Nederland in feite een premie geeft op de keiharde saneringspolitiek van de regering.

## TWEESLACHTIG.

Elk jaar wordt opnieuw bezien of een land in aanmerking komt voor betalingsbalanssteun. Dit geldt ook voor Bolivia. Vanaf 1983 heeft het land elk jaar betalingsbalanssteun ontvangen, maar dat is geen vaste regel.

Betalingsbalanssteun is wat dat betreft een tweeslachtige hulpvorm, want er worden wel doelen mee nage-



streeft - zoals ontwikkeling van de landbouw - die alleen met een meerjarenplanning kunnen worden gerealiseerd.

In de praktijk wordt betalingsbalanssteun vaak meerdere jaren achtereen aan een land gegeven, ook al is het daar eigenlijk niet voor bedoeld. Ook Bolivia ontvangt het nu al enkele jaren, waarbij de rode draad steeds wordt gevormd door de besteding aan Nederlandse kunstmest en vliegtuigmaterieel. Opvallend daarbij is de steeds weer terugkerende opwinding rond de verkopen van Fokker-vliegtuigen.

## VLIEGTUIGEN

De geschiedenis van de leveranties van Fokker is illustratief voor de betalingsbalanssteun aan Bolivia. Zowel exportbevordering als gebrek aan andere voorstellen spelen hierbij een rol.

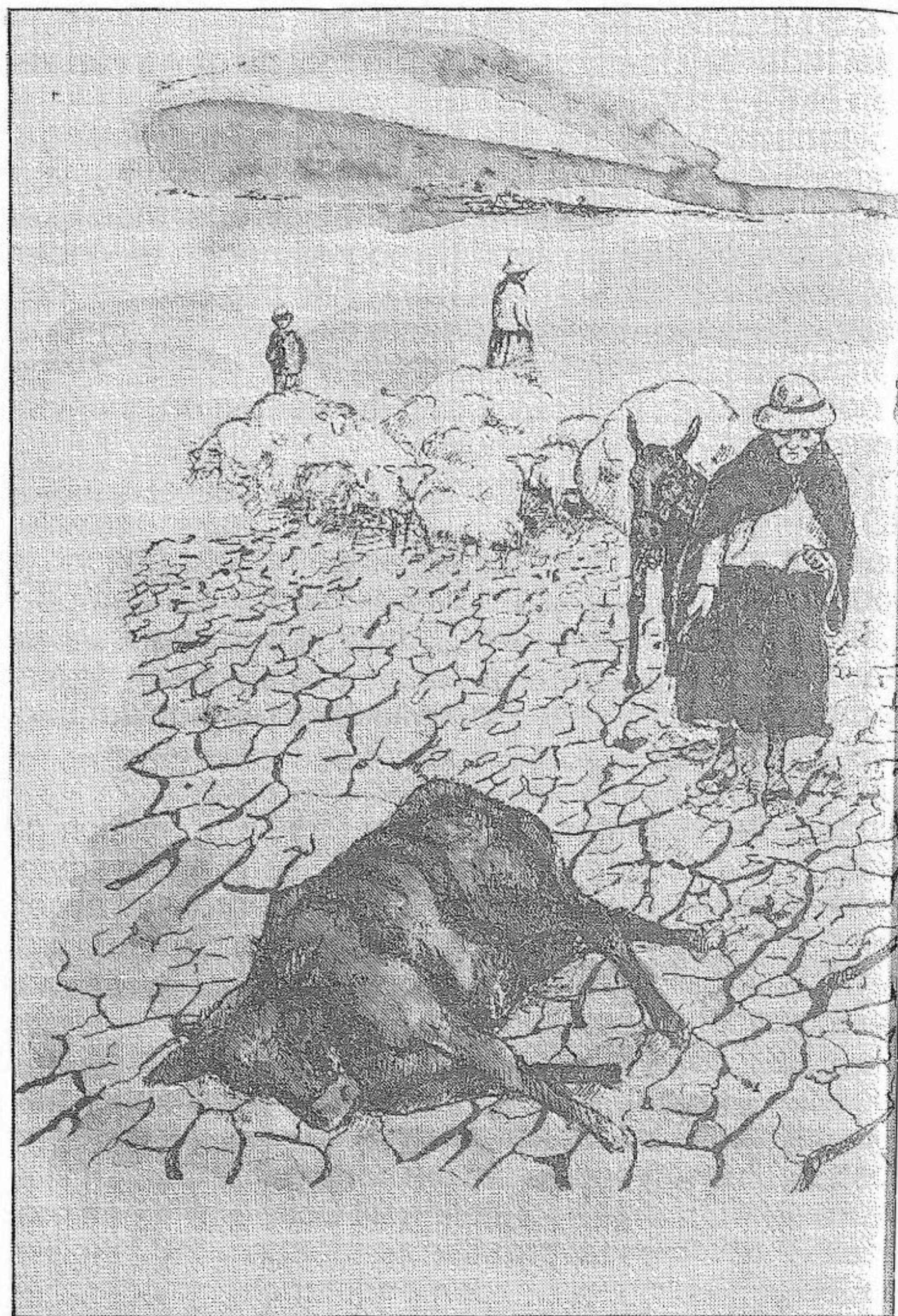
Bijvoorbeeld bij de tweede ronde betalingsbalanssteun aan Bolivia in november 1984. De Boliviaanse autoriteiten maakten melding van hun wens om een nog niet uitgegeven bedrag van 7 miljoen aan te wenden voor de aankoop van een gereviseerd Fokker 27 toestel.

Op het ministerie wisten ze er niet goed raad mee. In eerste instantie ging de minister niet akkoord. Een vliegtuig voldoet immers niet aan de criteria voor betalingsbalanssteun. Echter, men kon moeilijk om de wens heen gezien de verregaande contacten tussen Fokker en Bolivia. Fokker had een vertegenwoordiger in Bolivia die al het een en ander aan 'voorwerk' had gedaan. Toen bleek dat Bolivia geen andere voorstellen deed en bleef aandringen op het Fokker 27 toestel voor de besteding van de toegezegde steun, gaf de minister alsnog haar toestemming.

Haar belangrijkste overwegingen waren dat er "geen goede alternatieven waren en dat Boliviaanse autoriteiten op het hoogste nivo groot belang hechtten aan de levering". Een saillant detail hierbij is het bericht dat, zo stond te lezen in Nederlandse kranten, in de periode rond de Fokkerleverantie in 1984 de toenmalige president van Bolivia Siles Zuazo een bedrag van 50.000 dollar aan smeergelden zou hebben aangenomen van Fokker.

Eind jaren zeventig had Bolivia een verkoopcontract met Fokker voor de leverantie van zes Fokker-toestellen. Voor de staatsgreep van 17 juli 1980 waren er vier geleverd. Terwijl de meeste landen het nieuwe militaire regime in Bolivia niet wensten te erkennen wilde Fokker toch een exportvergunning voor de overige twee. Het Nederlandse parlement was verdeeld over deze kwestie omdat een dergelijke vergunning indruiste tegen de formele Nederlandse veroordeling van de staatsgreep. Bovendien ging het gerucht dat de Fokkers ingezet werden bij militaire acties tegen de burgerbevolking. De toenmalige minister van Economische Zaken, van Aardenne, waarschuwde dat Bolivia de eerste vier Fokkers niet zou betalen als de exportvergunning niet zou worden afgegeven.

Dat zou de Nederlandse staat uiteindelijk 50 miljoen gulden gaan kosten, omdat Fokker zich bij de overheid verzekerd had tegen wanbetaling. De exportvergunning werd uiteindelijk verleend zonder toestemming van de Tweede Kamer.



## BETALINGSBALANSSTEUN 1986/1987.

In het kader van de betalingsbalanssteun voor 1986/87 verzochten de Boliviaanse autoriteiten wederom om een gereviseerd Fokkertoestel ter waarde van 6 miljoen gulden en om Fokker reserveonderdelen voor de 6 reeds eerder geleverde vliegtuigen. Opnieuw betreffen het dus goederen die officieel niet binnen de criteria van betalingsbalanssteun vallen. Echter van de totale steun voor 86/87 van 35 miljoen gulden is in 1986 voor 1,3 miljoen gulden besteed aan vliegtuigonderdelen. Daarnaast zijn Philips spaarlampen geleverd ter waarde van 3 miljoen gulden en Nederlands kunstmest van DSM voor een bedrag van 3,7 miljoen.

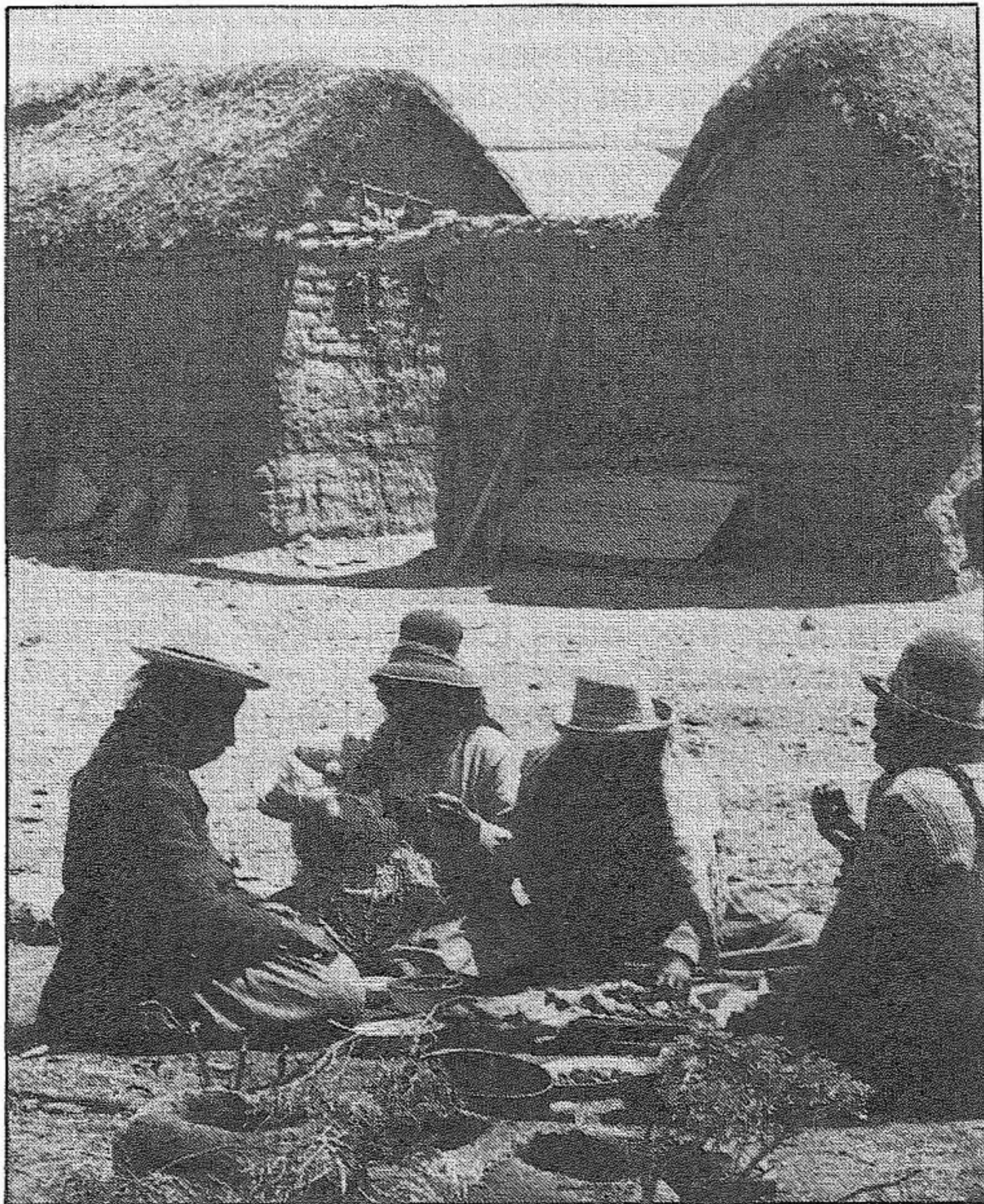
Het grootste bedrag, 11 miljoen gulden, is besteed aan het vergoeden van een Boliviaanse aankoop van oliepijpen uit Mexico. Het bedrag dat daarmee gemoeid was werd door Nederland op een rekening gestort. Formeel had Nederland zo aan zijn verplichtingen voldaan. Een dergelijke handelswijze valt binnen de zogeheten 'reimbursement-procedure'. Na indiening van bewijsstukken van recente aankopen, die wel voldoen aan de criteria van betalingsbalanssteun, wordt het daarmee gemoeide bedrag uitbetaald. Het is vervolgens aan Bolivia zelf om met dit geld aankopen, zoals een Fokker 27, te doen.

Binnen het kader van betalingsbalanssteun vielen in 1987 de leveranties van vliegtuigonderdelen van Fokker (4 milj.). Wegens de nog grote voorraden kunstmest in Bolivia werd besloten de voor 1987 geplande donatie te halveren tot 4400 ton ter waarde van 4 miljoen gulden, inclusief kleine landbouwwerktuigen en pesticiden.

In tegenstelling tot de voorafgaande jaren werd de kunstmest niet door DSM geleverd, maar door bedrijven uit Venezuela en Costa Rica, via de Nederlandse handelsonderneming Chemimex.

Wellicht betekent dit het einde van een situatie waarin DSM feitelijk het monopolie had over kunstmestleveranties aan Bolivia in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

DSM vond het jammer dat haar kunstmest door Costa Ricaanse en Venezolaanse was verdrongen, want de kwaliteit daarvan laat, volgens het bedrijf veel te wensen over. Van de zijde van het ministerie wordt dit ontkend.



## AANKOOP VAN BOLIVIAANSE SCHULDEN

Bolivia heeft een totale buitenlandse schuld van 4,3 miljard dollar. Voor een land met zo weinig inwoners is dat erg veel. Rente en aflossing betaalt Bolivia al een aantal jaren niet meer. Er bestaan nu andere manieren om de schuld te laten dalen.

Eén daarvan is het opkopen van schuldtitels bij banken. Vooral Amerikaanse banken hebben veel leningen in Latijns-Amerika uitstaan, waarvan ze verwachten dat er geen aflossing en rente meer over zullen worden betaald. Daarom zijn zij bereid schuldtitels te verkopen voor sterk gereduceerde bedragen, zodat ze toch nog iets voor hun lening krijgen. Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking heeft zo'n transactie uitgevoerd. Het kocht een Boliviaanse schuldtitel bij een buitenlandse bank en schold vervolgens Bolivia die schuld kwijt.

Het ging om een schuld van ongeveer 40 miljoen gulden, waarvoor het ministerie 4,5 miljoen gulden kwijt was.

Het ministerie betrok de NMB hierbij, omdat deze bank veel ervaring heeft met het nieuwe fenomeen van de handel in zgn. tweedehands schulden.

Behalve Bolivia, is een dergelijke operatie ook voor Zambia uitgevoerd.

Nog eens 4,8 miljoen gulden stortte het ministerie in een fonds van het Internationale Monetaire Fonds (IMF). Ook dat is bedoeld voor de aankoop van Boliviaanse schuldtitels. Andere landen zullen ook aan dit potje bijdragen.

In totaal' is dus voor 9,3 miljoen gulden aan deze nieuwe vorm van ontwikkelingshulp uitgegeven. De verwachting is dat in de toekomst meer geld op deze manier zal worden besteed.

In de periode 1988-1989 zal Bolivia 25 miljoen gulden Nederlandse betalingsbalanssteun ontvangen. Gezien de steeds weer terugkerende bestedingsproblemen met Bolivia wekt het geen verbazing dat 10 miljoen gulden wordt gebruikt voor schuldenopkoop.

## NIEUW BELEID ANDES-REGIO

Eind 1986 keurde de Tweede Kamer een nieuw beleid goed voor de Middenamerikaanse- en Andeslanden. Er komt meer geld voor deze landen beschikbaar en er zullen intensievere vormen van ontwikkelingssamenwerking plaatsvinden.

In de Andes-regio gaat het om Peru, Colombia, Ecuador en Bolivia. In elk van deze landen zal een vertegenwoordiger van Ontwikkelingssamenwerking worden gestationeerd. Op dit moment is het proces van zoeken naar en beoordelen van kandidaat-projecten in volle gang.

Voor 1988 is voor het nieuwe Andes-beleid een bedrag uitgetrokken van 35 miljoen gulden. In de komende jaren zal dat stijgen tot 52,2 miljoen in 1989 en 70 miljoen in 1990. Samen met geld uit enkele andere programma's zou de steun kunnen oplopen tot 100 miljoen per jaar. Hierbij gaat het dan om regeringsontwikkelingshulp en niet om de projecten van Nederlandse particuliere organisaties in de Andes-regio.

De nieuwe geldstroom moet vooral ten goede komen aan projecten op het gebied van kleinschalige voedsel-landbouw, ecologisch verantwoord grondgebruik, ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf, gezondheidszorg en geboorteregeling.

In Bolivia zal het accent liggen op verbetering van de infrastructuur in de landbouw, landbouwvoorlichting, marketing en kredietverlening. Ook de gezondheidszorg op het platteland zal worden ondersteund.

## CONCLUSIES

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse regering via het middel betalingsbalanssteun ontwikkelingshulp aan Bolivia verstrekt. Daarbinnen vielen de kunstmestleveranties, die een niet onbelangrijk aandeel voor hun rekening namen. Bolivia, als een van de armste landen in Latijns Amerika heeft buitenlandse ondersteuning hard nodig. Een bijna onoverkomelijke schuldenlast, ineenstorting van de mijnbouwsector vanwege de wereldwijde prijsdalingen van delfstoffen (van o.a. tin en koper) en de nauwelijks ontwikkelde landbouwsector zadelden Bolivia op met welhaast onoverkomelijke sociaal-economische problemen.

De vraag die zich opdringt na het onderzoek naar de kunstmestleveranties aan Bolivia is echter **of betalingsbalanssteun in deze vorm het juiste hulpmiddel is om oplossingen te bieden voor de immense problemen van Bolivia.**

### WAAROM KUNSTMEST?

Op de eerste plaats is het niet duidelijk op wiens initiatief de kunstmesthulp tot stand is gekomen. Was het de Boliviaanse regering die erom vroeg, waren het de Boliviaanse boeren, ging het initiatief uit van DSM of was het het Ministerie?

Kunstmest leek voor de hand te liggen vanwege de toenmalige lage landbouwopbrengsten per hectare en de grote voedselimporten van Bolivia. Bovendien had het Nederlandse bedrijf DSM ervaring met het leveren van kunstmest aan Bolivia. Door de plannen van het Ministerie kreeg DSM een mooie gelegenheid de kunstmestverkopen aan Bolivia met een veelvoud te laten stijgen.

Naast bovenstaand element lijkt een belangrijke factor voor de totstandkoming van kunstmesthulp aan Bolivia de Nederlandse "traditie". Bij deze vorm van ontwikkelingshulp lijken immers meerdere vliegen in één klap geslagen te worden: verhoging van de voedselproductie, een snelle besteding van de ontwikkelingsgelden leek gegarandeerd en nieuwe afzet voor de in het gedrang gekomen Nederlandse kunstmestindustrie.

Betalingsbalanssteun is nu eenmaal gericht op snelle besteding van hulpstukken aan noodzakelijke importen. Kunstmest leek daarvoor een ideaal produkt.

Wie er uiteindelijk geprofiteerd hebben van de kunstmesthulp is niet direct aan te geven. DSM heeft zeker voordeel gehad bij de leveranties in het kader van de betalingsbalanssteun. Niet alleen de reeds bestaande contacten van DSM waren de oorzaak dat dit bedrijf de kunstmest mocht leveren. Ook de wijze van aanbesteding gaf DSM voordelen. De mogelijkheid van levering werd op zo'n manier bekendgemaakt dat alleen DSM in staat was te leveren. In feite kreeg DSM een monopoliepositie toebedeeld hetgeen uitdrukkelijk ingaat tegen de regels die gelden voor aanbesteding.

Er zijn op zijn zachtst gezegd nogal wat vraagtekens bij de geleverde hoeveelheden. Deze waren groot in verhouding tot wat het land kon verwerken.

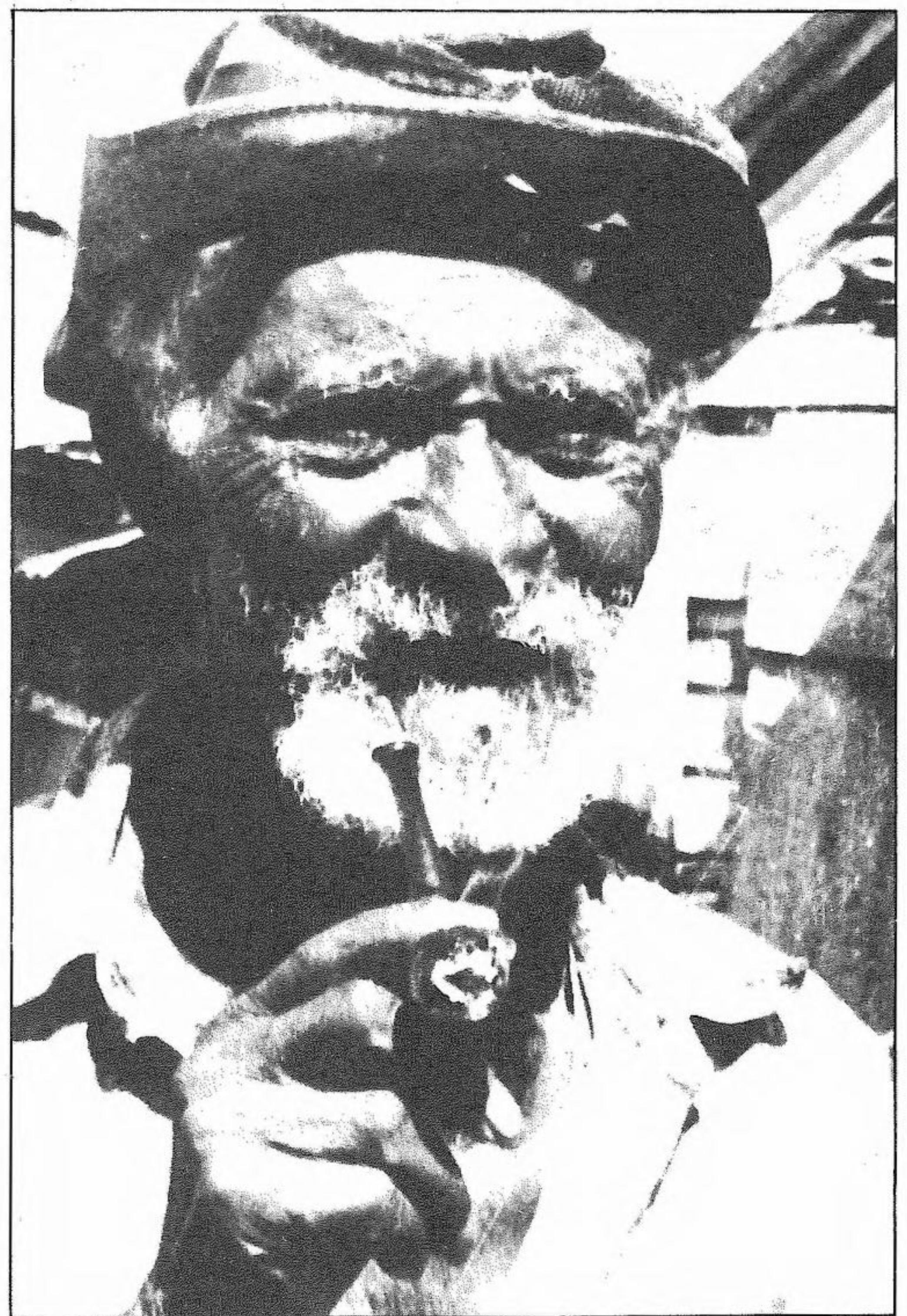
Maar het belang voor de fabrikant moet ook niet worden overdreven gezien het bedrag van slechts enkele tientallen miljoenen gulden over een periode van vijf jaar.

### HELPT KUNSTMEST?

De verwachting van het Ministerie dat een hoger kunstmestgebruik tot een grotere produktie leidt is niet met onderzoeksgegevens onderbouwd. Uit statistieken blijkt dat toenemend kunstmestgebruik de laatste jaren niet gepaard ging met een hogere voedselproductie in Bolivia. Integendeel, de opbrengsten per hectare voor de belangrijkste gewassen, uitgezonderd mais, daalden. Uiteraard is dat niet alleen aan het gebruik van kunstmest te wijten. Ook andere factoren spelen daarbij een rol.

Zo is de landbouwpolitiek van de Boliviaanse regering evenmin aanleiding om te verwachten dat de voedselproductie zal verhogen.

Voor de kleine boeren zouden daaraan een bijdrage moeten leveren. Maar hun problemen worden stelselmatig verwaarloosd door het overheidsbeleid. De landbouwpolitiek richt zich voornamelijk op de grotere boeren. Kleinere boeren die zich bezighouden met de produktie van voedselgewassen hebben bijvoorbeeld slechts in geringe mate toegang tot kredieten. Aandacht voor een betere infrastructuur - wegen en transportmiddelen - om de produkten naar markten te vervoeren is er niet en landbouwvoorlichting en onderzoek wordt niet gedaan.



Jarenlang heeft het Ministerie wel het ontbreken van deze basisvoorwaarden geconstateerd maar deze kennis heeft er niet toe geleid dat de kunstmeststroom naar Bolivia verminderde. Toen echter positieve resultaten in Bolivia uitbleven en de kritische geluiden sterker werden waren extra maatregelen onontkoombaar omdat anders de kunstmesthulp op een compleet fiasco uit zou lopen. Langdurige voorbereiding, vooronderzoek en begeleiding van kunstmestleveranties leverden echter problemen op. Het aantrekkelijke kenmerk van betalingsbalanssteun, de snelle besteding, kwam dan in het gedrang.

Pas in 1987 vermindert de hoeveelheid ter beschikking gestelde kunstmest. Juist in een periode dat het Ministerie maatregelen nam die een verbetering van de resultaten van de leveranties op moesten leveren....

Uiteindelijk zijn de kleine boeren en boerinnen niet veel wijzer geworden van dit halfslachtige beleid.

### **BELEID GERICHT OP ONTWIKKELING?**

Betalingsbalanssteun is bedoeld te voorzien in importbehoefte en om de ontwikkeling te stimuleren, en wordt ingezet bij acute noden van overheden van ontwikkelingslanden. Er zijn een aantal duidelijke criteria voor opgesteld waaraan producten moeten voldoen.

In het geval van Bolivia heeft de tweeslachtigheid in het beleid zich voortdurend gewroken. Aan de ene kant moest de Nederlandse overheid de ontwikkelingsgelden besteden, aan de andere kant voldeden de voorstellen van de Boliviaanse regering vaak niet aan de Nederlandse criteria.

Illustratief voor de bestedingsproblemen was het ritueel met de tweedehands Fokker-vliegtuigen. Aanvankelijk keurde de Minister de leverantie af, omdat de vliegtuigen niet binnen de criteria van de betalingsbalanssteun vielen. Later ging zij toch accoord.

Als redenen golden de afwezigheid van alternatieve bestedingsmogelijkheden en de verregaande contacten tussen Fokker en Bolivia...

De ontwikkelingsrelevantie van kunstmest, pesticiden en kleine landbouwwerktuigen is nog wel te verdedigen, mits voldaan wordt aan de noodzakelijke voorbereiding en begeleiding. Moeilijker wordt dat bij spaarlampen en nog twijfelachtiger is de vergoeding van rekeningen voor oliepijpen die Bolivia reeds had gekocht en betaald. Deze transacties vielen allemaal binnen het kader van de betalingsbalanssteun.

Tenslotte nog de aankoop van de Boliviaanse schulden, als experiment voor het Ministerie van groot belang. De Minister stond erop dat de NMB een rol zou spelen bij de bemiddeling. Het heeft echter weinig zin als individueel land een kleine schuld van Bolivia op te kopen en kwijt te schelden, gezien de grote omvang van de Boliviaanse schuld.

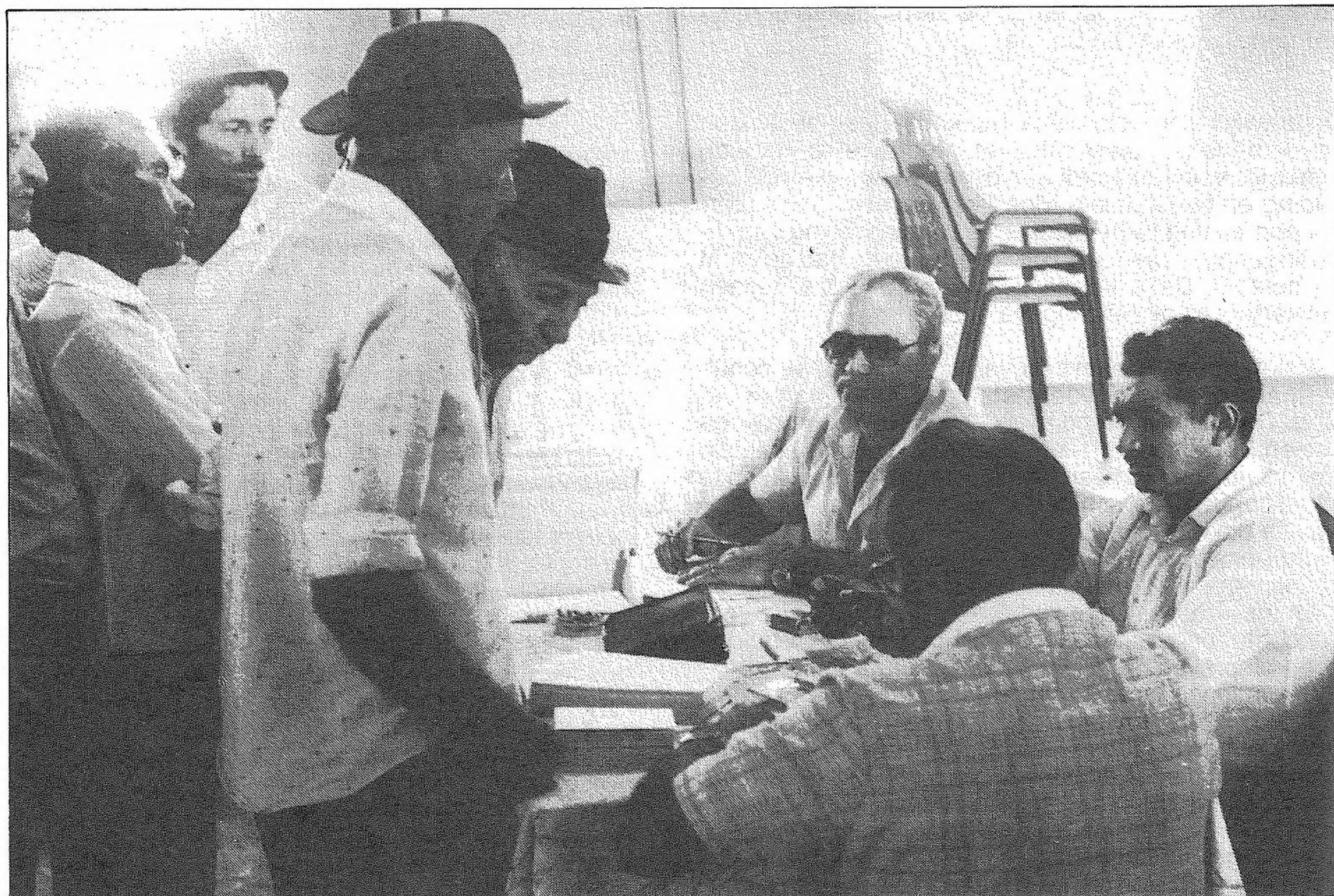
Wanneer het opkopen van schulden gaat binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking dan is het op z'n minst vreemd dat over de tegenwaarde van de opgekochte en kwijtschelden Boliviaanse schulden geen afspraken met Den Haag zijn gemaakt.

Het aankopen en kwijtschelden van schulden zou als gemakkelijke vorm van ontwikkelingshulp wel eens de opvolger van de kunstmest kunnen worden: goed voor Bolivia, goed voor de NMB en een snelle manier voor het Ministerie om ontwikkelingsgelden te besteden.

Een dergelijke handelwijze maakt wel duidelijk dat **het ontbreekt aan een wel overwogen visie op ontwikkeling.** Van het beeld dat bestaat van Ontwikke-

lingssamenwerking waarbij een arm land gesteund wordt door een rijk land in een menswaardige opbouw van de samenleving blijft dan weinig over. Bij betalingsbalanssteun gaat het om onderhandelingen tussen regeringen over het besteden van geld. Van grondig onderzoek naar en afstemming op de behoeften van in dit geval de Boliviaanse bevolking is geen sprake. **De boeren en boerinnen in Bolivia hebben in ieder geval geen belang bij dit soort ontwikkelingshulp.**





LATIJS AMERIKA: Zelforganisatie is belangrijker dan technische bijstand

## DIENSTENCENTRUM VOOR KLEINE BOEREN

In deze brochure hebben wij duidelijk proberen te maken dat kunstmestleveranties aan Bolivia niet per definitie een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de landbouw en aan inkomensverbetering van kleine boeren. Landbouwontwikkeling, waarvan kleine boeren profiteren, is een ingewikkeld proces dat niet alleen teruggevoerd kan worden op technische vernieuwingen. Instellingen als de Vastenactie en Solidaridad zijn van dat gegeven doordrongen geraakt op grond van jarenlange ervaringen en contacten met boerenorganisaties aan de basis van de Latijnsamerikaanse samenleving. Het zijn die boerenorganisaties zelf geweest die aangegeven hebben dat voor de overwinning van hun problemen op vele fronten tegelijk strijd moet worden geleverd.

**Technische vernieuwingen in de landbouw leiden alleen tot resultaat als zij ingebed zijn in een breder proces van bewustwording, zelforganisatie en beïnvloeding van politieke machtsverhoudingen.** Met name bewustwording en zelforganisatie zijn wezenlijke voorwaarden bij elke vorm van ontwikkelingshulp. Wat dit betekent kan worden toegelicht aan de hand van het werk van PACAI, een *Boliviaans dienstencentrum* voor kleine boeren in de provincie Andres Ibañez.

Het departement Santa Cruz, gelegen in het tropisch laagland van Bolivia, heeft de afgelopen 30 jaar een sterke bevolkingsgroei doorgemaakt. De aanleg van enkele grotere verbindingswegen, de grote investeringen door de overheid in het departement en de ontdekking van aardgas en olie hebben een sterke migratie van kleine boeren naar dit gebied op gang gebracht.

Tegelijkertijd ontstond een sterke concentratie van het grondbezit bij een rijke elite als gevolg van het overheidsbeleid om van Santa Cruz een centrum van moderne agro-industrie te maken. De kleine boeren werden daarbij aan hun lot overgelaten. Zij zijn aangewezen op kleine stukjes grond waar zij hoofdzakelijk hun eigen voedsel verbouwen.

Daarnaast proberen velen hun inkomen wat aan te vullen door het verrichten van seizoenarbeid op de grote agro-ondernemingen.

Als gevolg van de economische crisis en het inzakken van de agro-industrie is de situatie van de kleine boeren drastisch verslechterd.

Op 40 kilometer ten Zuiden van de stad Santa Cruz ligt Basilio, een kleine regio van de provincie Andres Ibañez. Basilio bestaat uit een aantal kleine dorpsgemeenschappen die tezamen zo'n 1500 inwoners tellen. De boeren in dit gebied beschikten over kleine stukjes grond die nauwelijks voldoende opleverden om in het onderhoud van hun gezinnen te voorzien. Vandaar dat enkele jaren geleden de boeren besloten over te gaan tot de bezetting van enkele katoenplantages die door de eigenaren verlaten waren. Vanaf dat moment begon de moeizame strijd om verbetering van het bestaan. In die strijd ontvingen de boeren steun van het centrum PACAI.

Allereerst was het zaak dat de boeren eigendomsrechten kregen voor de bezette, braakliggende grond. Daartoe organiseerden de boeren zich in een vakbond die de juridische procedures in gang zette. Het centrum PACAI verleende daarbij juridische bijstand die vanwege de ingewikkelde wetgeving en de ambtelijke tegenwerking onontbeerlijk bleek. Gezien de lange duur van deze procedures, konden de boeren het resultaat niet afwachten voordat aan het eigenlijke werk van landbouwverbetering zou worden begonnen.

Met de landbouwingenieurs van PACAI werd daarom een zogenaamd '*integraal ontwikkelingsproject*' opgezet, waaraan nu een kleine 100 gezinnen deelnemen. Ieder gezin kreeg van de vakbond 15 hektare grond toegewezen, maar vanwege het gebrek aan geld en landbouwwerktuigen kon gemiddeld slechts 3 hektare worden bewerkt. Vooralsnog bleven de boeren daarom aangewezen op seizoenarbeid op de grote landbouwondernemingen om het inkomen aan te vullen.

Om deze situatie te overwinnen werden **koöperaties** gevormd, zodat de boeren aan een gezamenlijk geplande produktie en afzet konden gaan werken. Voor de leden van de koöperaties organiseerde PACAI **kursussen** op velerlei gebied. Door technische scholing werden de boeren vertrouwd gemaakt met betere landbouwmethodes, de introductie van nieuwe gewassen en het verantwoord gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Daarbij werd erop gelet dat er meer variatie in landbouwgewassen ontstond zodat men in de afzet niet afhankelijk werd van één produkt en bovendien, bij tegenvallende marktopbrengsten, kon terugvallen op gewassen voor eigen gebruik.

Behalve technische kursussen werd er ook gewerkt aan **alfabetisatie, administratieve kennis** i.v.m. het beheer van de koöperatie en de versterking van de **vakbondsorganisatie**.

De boeren van Basilio beseffen dat alleen een hechte vakbond hun bestaansgrond garanderen kan. Dat geldt niet alleen voor het verkrijgen van de eigendomsrechten, maar ook voor de strijd die gevoerd moet worden om bijvoorbeeld landbouwkrediet te krijgen, of een ziekenhuisje in het dorp. Bij dit alles assisteert PACAI. Door voortdurend aan kadervorming in de gemeenschappen te werken, hoopt men op langere termijn zichzelf overbodig te maken. Want uiteindelijk gaat het erom dat de boeren hun eigen bevrijding bevechten.

# BOLIVIA: BELANGRIJKSTE PRODUKTEN

-  katoen
-  rubber
-  coca
-  runderen
-  schapen
-  aardappelen
-  varkens
-  mais

-  lama's
-  hoogvlakte/gebergte
-  koffie-cacao
-  tin
-  graan
-  suikerriet
-  mijnbouw:lood,zink,zilver



## **VERDER LEZEN:**

### **KUNSTMEST, UITKOMST OF UITBUITING?**

Herijking van de Nederlandse kunstmesthulp aan Derde Wereldlanden.

*Noordwijk en Nijsten, Kontaktgroep Nederlandse Vrijwilligers.*

*Strohalmtijdschrift tweede kwartaal. Utrecht, 1984.*

### **Internationale herstructurering in de kunstmestsector.**

Nederlands overheidsbeleid en de gevolgen voor ontwikkelingslanden.

*Somo, Hans Heerings en Wicher Smit, Amsterdam, 1986.*

### **Wie heeft belang bij ontwikkelingshulp?**

Boliviaanse boeren en de internationale graanhandel.

*Een uitgave van de Werkgroep Bolivia, Bisschoppelijke Vastenactie en Solidaridad.*

### **De Nederlandse kunstmesthulp handel aan India.**

*Indianieuwsbrief nummer 19, Utrecht, 1982.*

### **Kunstmest en de Derde Wereld.**

*DOW-cahier nummer 1. Rijnschelde Instituut, Middelburg, 1986.*

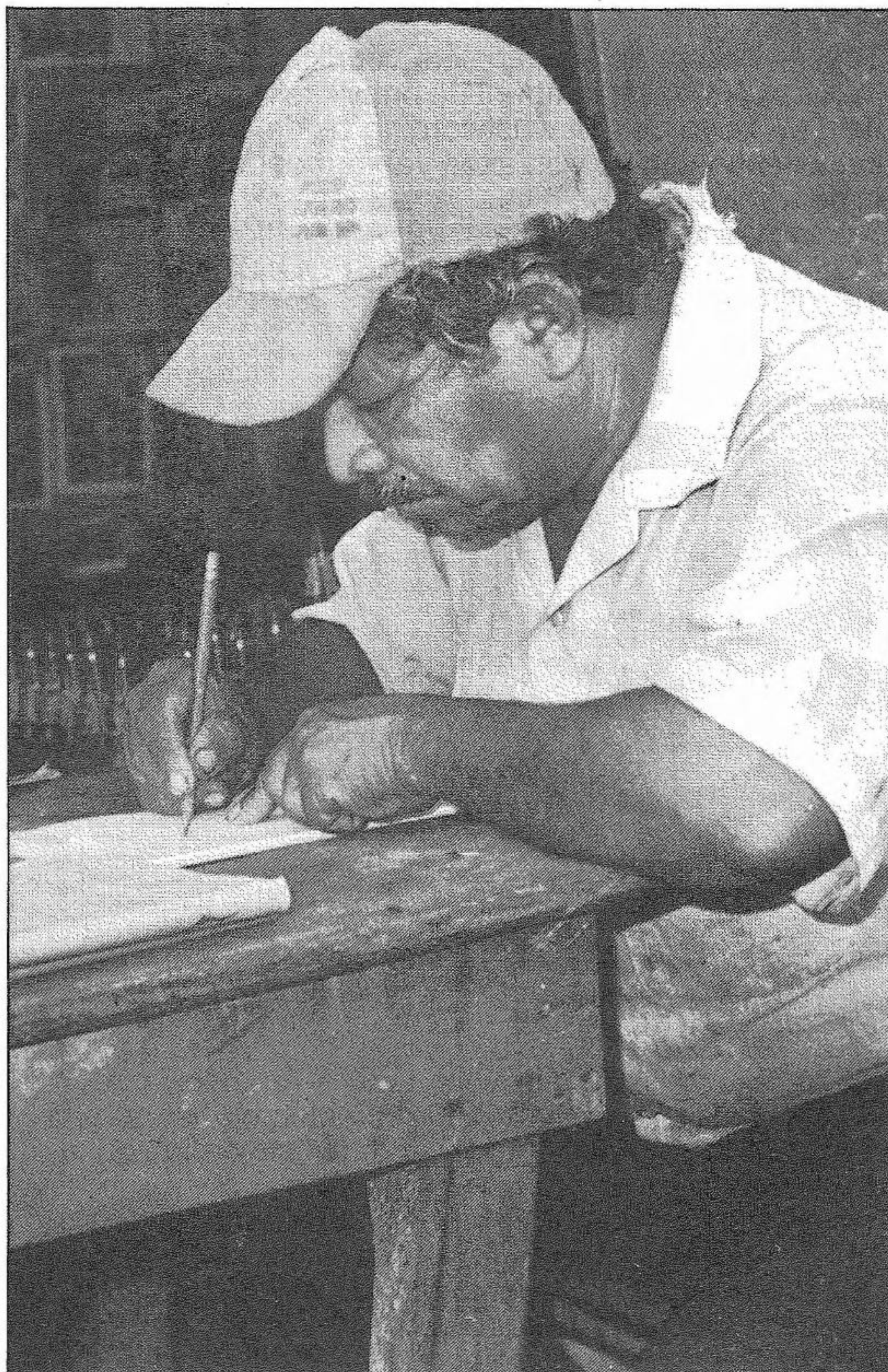
### **Características de la economía campesina.**

rol del campesinado en el abastecimiento alimentario del país. procesos de diversificación de la economía campesina.

*CERES, Jorge Dandler, La Paz, septiembre 1984.*

### **La situación alimentaria en Bolivia.**

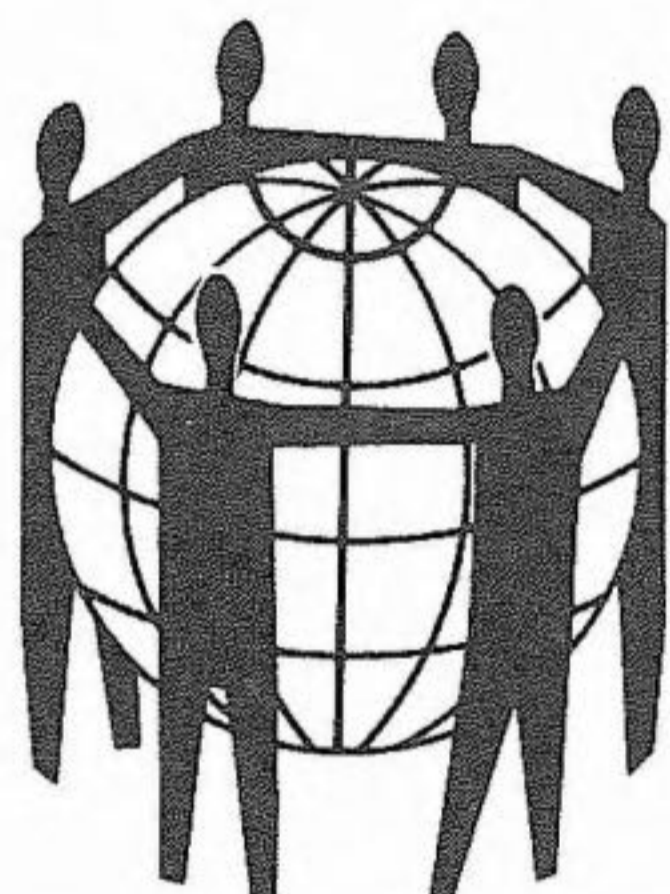
*Cuandernos CERES, Julio Prudencio, La Paz.*





**Een uitgave van Solidaridad en Vastenactie-Nederland**  
in samenwerking met de  
**Stichting Onderzoeksgroep Multinationale Ondernemingen Latijns-Amerika (MOL)**

**Tekst:** Leo Cnossen  
Maria Spreeuwenberg  
Ronald van Campen  
**Eindredactie:** Rinske van der Bij  
Piet Kuijper  
**Lay-out en vormgeving:** Piet Devolder

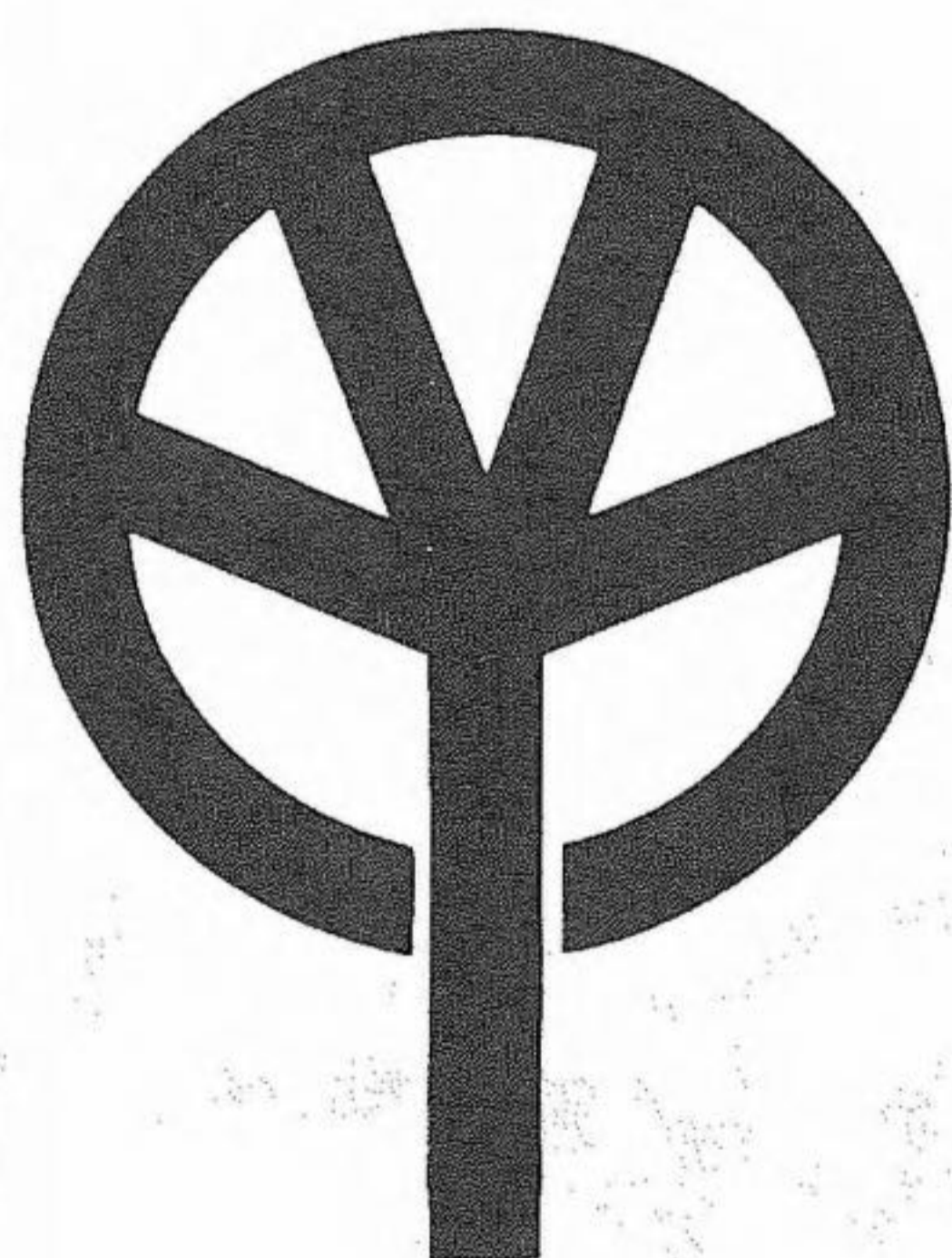


**Vastenactie-Nederland:**

ondersteunt jaarlijks meer dan 450 kleinschalige sociaal-ekonomische ontwikkelingsprojekten in de Derde Wereld.

Tevens brengt de Vastenactie voorlichtings- en informatie materiaal uit omtrent de ontwikkelingsproblematiek, en bevordert bewustwording bij de Nederlandse katholieken van de oorzaken van armoede en onrecht in de wereld.

**Adres:** Daam Fockemalaan 22, Amersfoort  
POSTBUS 587, 3800 AN AMERSFOORT  
Tel. 033 - 61 29 57



**Solidaridad**

de interkerkelijke actie voor Latijns-Amerika, ondersteunt jaarlijks meer dan 150 projekten op het gebied van volksorganisaties, vorming, bewustwording en informatie.

Solidaridad wil de betrokkenheid in Nederland vergroten met activiteiten in Latijns-Amerika, welke gericht zijn op verandering van maatschappelijke structuren.

**Adres:** Laan van Meerdervoort 148,  
2517 BE Den Haag; telefoon 070 - 65 52 07.



**Bolivia ontvangt Nederlandse ontwikkelingshulp. Een belangrijk gedeelte hiervan is gericht op de landbouw en wordt gegeven in de vorm van kunstmest.  
Welke criteria worden hierbij aangelegd ?  
Komt de hulp ten goede van de Boliviaanse boerenbevolking ?  
Waarom hulp in de vorm van kunstmest ?  
Wat levert het op en wie levert er in ?**