

7256

De EG-suikeroverschotten en

# Bitterzoete oogst

de geruïneerde suikerproductie van ontwikkelingslanden



**somo**

Paulus Potterstraat 20

1071 DA Amsterdam

Een uitgave van de NIO-Vereniging/SOMO





# Bitterzoete oogst

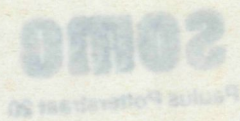
De EG-suikeroverschotten en de geruïneerde  
suikerproductie van ontwikkelingslanden

**SOMO**

Paulus Potterstraat 20

1071 DA Amsterdam





Inhoud

Inleiding ..... 5  
Hoofdstuk I : Malaise op de wereldsuikermarkt ..... 7  
Hoofdstuk II : De rietsuikerproductie in ontwikkelingslanden .15  
Hoofdstuk III : EG-suikerbeleid moet om ..... 29

Kolofon

Deze brochure is een uitgave van de Nederlandse Vereniging voor een Nieuw Internationaal Ontwikkelingsbeleid (NIO) en de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) augustus 1987

NIO-vereniging  
WG-Plein 61  
1054 RB Amsterdam  
020 - 121220

SOMO  
Paulus Potterstraat 20  
1071 DA Amsterdam  
020 - 737515

tekst: Jan Klugkist en Ruurd Stellinga,  
met dank aan Udo Sprang voor redactioneel werk  
en Ted van Hees voor zijn bijdrage  
zetwerk: Jannie Oei, Amsterdam  
druk: Interkontakt, Alphen aan de Rijn

prijs: f 5,00

ISBN 90-71891-03-8



Rietsuiker vormt voor enkele tientallen ontwikkelingslanden de ruggegraat van de economie. De suikerexport levert noodzakelijke deviezen op en bij het produktieproces zijn miljoenen mensen betrokken.

De huidige situatie op de wereldmarkt heeft dan ook rampzalige gevolgen: suiker brengt de afgelopen jaren bijna niets meer op en dat ruineert de afhankelijke suikerekonomien in de Derde Wereld. In verschillende ontwikkelingslanden gaan suikerfabrieken en plantages dicht omdat ze niet meer rendabel kunnen draaien. Werkloosheid en onderbetaling zijn de direkte consequenties voor honderdduizenden arbeiders in landen als de Filippijnen, Belize, Argentinië, de Dominicaanse Republiek en Malawi. Ook de vele kleine boeren die suikerriet telen, verdienen geen droog brood meer onder de huidige omstandigheden. De meeste producenten hebben echter geen andere keus dan te wachten op betere tijden en zo goed en zo kwaad als het gaat de produktie in stand te houden. Want alternatieven zijn er vaak niet.

Het suikerdrama dat zich in de Derde Wereld dreigt te voltrekken is geen natuurramp zonder oorzaak en aanwijsbare schuldigen. Integendeel, twee hoofdrolspelers op de wereldsuikermarkt zijn grotendeels verantwoordelijk voor de malaise die de ontwikkelingslanden nu treft. De ene hoofdrol wordt gespeeld door de Noord-Amerikaanse voedingsindustrie in samenwerking met de overheid van de Verenigde Staten. Toen de industrie (mn de Cola-industrie) voor een deel overgeschakelde op suikervervangende grondstoffen, besloot de regering Reagan de traditionele suikerimport uit Ontwikkelingslanden actief terug te schroeven. Terwijl de deur nu vrijwel dicht zit voor leveranties uit de Derde Wereld, krijgen de eigen Noord-amerikaanse suikerboeren nog steeds ruimte van de overheid om hun produktie uit te breiden.

De andere hoofdrol wordt dichter bij huis gespeeld: dat is het suikerbeleid van de Europese Gemeenschap. Door een fors stimuleringsbeleid is de Europese suikerproduktie enorm toegenomen. Van een netto-importeur van suiker heeft de EG zich de afgelopen tien jaar opgewerkt tot de grootste exporteur op de vrije suikermarkt. Gesteund door een systeem van exportrestituties kan de Europese suikerindustrie de Derde Wereld gemakkelijk uit de markt prijzen. Jaarlijks dumpt de EG zo miljoenen tonnen suiker op de wereldmarkt, met alle gevolgen van dien voor de prijs die ontwikkelingslanden krijgen voor hun produkt.

GEPLACEA, de organisatie van suikerexporterende landen in Latijns-Amerika en de Caraïben, verklaarde onlangs dat zij de combinatie van Europees en Noord-Amerikaans beleid verantwoordelijk acht voor de desastreuze terugval aan exportinkomsten van haar leden. De organisatie becijferde dat de suikerinkomsten van haar lidstaten zijn gekelderd van 6 miljard dollar in 1975 tot nog maar 1 miljard dollar in 1985. Niet alleen landen in Latijns-Amerika, maar ook suiker-exporteurs als de Filippijnen, Thailand, Malawi en Swaziland staan met de rug tegen de muur.

Al jaren leveren allerlei mensen kritiek op de suikerpolitiek van de



EG, juist vanwege haar gevolgen voor ontwikkelingslanden. Tot nu toe blijkt dit echter weinig indruk te maken op de beleidsmakers in Brussel.

Om de eis tot verandering kracht bij te zetten, hebben ontwikkelingsorganisaties in de Europese lidstaten besloten een gezamenlijke actie op touw te zetten. In Nederland zijn naast NIO en SOMO nog verschillende andere Derde Wereld-organisaties bij de actie betrokken, alsmede enkele boerenorganisaties. Steeds meer boeren hebben bezwaar tegen de suikerpolitiek van de EG omdat zij zich realiseren dat het niet in hun belang is koste wat kost suiker te exporteren naar een wereldmarkt waar geen redelijke prijs te krijgen valt. (Voor meer informatie over de actie kunt u contact opnemen met de NIO-vereniging)

In deze brochure wordt geprobeerd de suikerproblematiek van de Derde Wereld kort op een rijtje te zetten. De oorzaken van de slechte situatie op de wereldmarkt en de rol van de EG en de suikervervangers komen in hoofdstuk I aan de orde.

In hoofdstuk II wordt een beeld geschetst van de suikerproductie in de Derde Wereld, haar geschiedenis en de huidige problemen. Daarbij is aandacht besteed aan de rol van het multinationale bedrijfsleven, in het bijzonder het Britse bedrijf Tate & Lyle. Ook onderwerpen als de arbeidsomstandigheden in de suikerproductie, de mogelijkheden voor diversifikatie en standpunten van vakbonden komen daar aan de orde. Afzonderlijke "landen-cases" geven een beeld van de huidige rietsuikerproductie in de Derde Wereld.

Hoofdstuk III tenslotte, is geheel gewijd aan het interne suikerbeleid van de EG. Daarin wordt aangegeven wat er mis is en hoe het beleid zou moeten veranderen.

Bij het schrijven van deze brochure zijn tal van artikelen, studies en boeken geraadpleegd. Voor belangstellenden is bij NIO een literatuurlijst beschikbaar. Een bron willen we hier alvast noemen; dat is het boek "The Hunger Crop" van Belinda Coote, in 1987 uitgegeven bij Oxfam.



# Hoofdstuk I

7

## Malaise op de wereldsuikermarkt

"Een baal suiker brengt minder op dan een zak zand". Zo karakteriseerde een Braziliaanse exporteur onlangs de situatie op de wereldmarkt. In de zomer van 1985 bereikte de suikerprijs op de beurs van New York het dieptepunt van 2,7 dollarcent per Amerikaanse pound (ongeveer 15 cent per kilo). Sindsdien is de prijs wel weer wat aangetrokken, maar nog steeds onvoldoende om de produktiekosten te dekken. En de vooruitzichten zijn niet best.

Hoe zit de wereldsuikermarkt in elkaar? Wat is de rol van de EG? En wat voor invloed hebben suikervervangers en het beleid van de VS?

### Riet goedkoper dan biet

Per jaar wordt er over de hele wereld een kleine honderd miljoen ton suiker gemaakt. Ongeveer tweederde deel daarvan komt uit suikerriet, de rest uit suikerbiet. Na een volledig raffinageproces zijn biet-suiker en rietsuiker niet van elkaar te onderscheiden. De handel in rietsuiker betreft vaak de ruwe vorm.

Rietsuiker wordt hoofdzakelijk geproduceerd in ontwikkelingslanden en in Australië. Ook boeren in de zuidelijke staten van de Verenigde Staten verbouwen suikerriet; de verdeling rietsuiker - bietsuiker is in de VS ongeveer half om half. In gematigde streken, zoals Europa en delen van China en Iran, is de suikerbiet praktisch de enige bron van suiker.

De produktiekosten van suiker variëren sterk van land tot land. In z'n algemeenheid liggen de kosten van een kilo rietsuiker ongeveer twintig procent lager dan die van een kilo bietsuiker. In een aantal gevallen komt dat door de slechte betaling van de arbeiders in de rietsuikerproduktie. Maar ook in landen waar de lonen beter zijn of waar de produktie sterk is gemechaniseerd, blijkt rietsuiker vaak een goedkoop produkt te zijn. Dat is mogelijk omdat suikerriet onder goede omstandigheden (veel zon, voldoende water, hoge temperatuur) enorme opbrengsten oplevert. In Malawi bijvoorbeeld, ligt de gemiddelde opbrengst aan suikerriet op 130 ton per hektare; hieruit wordt ruim 15 ton suiker gewonnen. Ter vergelijking: in de VS levert een hektare gemiddeld niet meer op dan 50 ton suikerriet.

Volgens een recent onderzoek is Malawi door de combinatie van hoge opbrengsten en lage lonen de goedkoopste rietsuikerproducent ter wereld: 8,7 dollarcent per pound in 1984/85. Binnen de EG komt Frankrijk dicht in de buurt van goedkope producenten zoals Malawi en Brazilië. Vergeleken met veel producenten in ontwikkelingslanden maakt de Europese suikerindustrie gemiddeld echter een duur produkt. Chili is de goedkoopste bietsuikerproducent: 13,9 dollarcent per pound.



## Vrije markt en kontrakten

Van de honderd miljoen ton geproduceerde suiker komt momenteel ongeveer een kwart terecht in de internationale handel; de rest wordt binnenlands gekonsumeerd.

De wereldhandel in suiker zit nogal ingewikkeld in elkaar. Naast een 'vrije' markt, bestaan er namelijk allerlei preferentiële akkoorden en lange termijn afspraken tussen importeurs en exporteurs. Voor importeurs bieden dergelijke kontrakten het voordeel van een stabiel aanbod, voor exporteurs kan er voordeel zitten in de gegarandeerde afzet tegen vaste prijzen. Vooral nu de wereldmarktprijs zo sterk gekelderd is, hebben exporterende landen baat bij hun kontrakten omdat die een bodem in hun exportopbrengsten leggen.

De omvangrijkste overeenkomst is die van Cuba met de Sovjet-Unie en de overige Comecon-landen. Cuba levert ruim vier miljoen ton suiker in ruil voor onder meer olie uit de Sovjet-Unie. Dit kontrakt kwam tot stand nadat de VS in 1960 een handelsboykot tegen Cuba afkondigde.

De EG heeft een kontrakt met zeventien ACS-landen (voormalige koloniën in Afrika, Caraïbisch gebied en Stille Oceaan waarmee de EG het handels- en hulpverdrag van Lome sloot). Dit zogenaamde Suikerprotokol dateert uit 1975 en regelt de invoer van 1,3 miljoen ton

### PROTEST VAN ACP-LANDEN TEGEN PRIJSVERLAGING

Voor de ACS-landen zijn de jaarlijkse prijsvoorstellen van de Europese Commissie van groot belang. De prijs die zij krijgen voor de onder het Suikerprotokol geleverde suiker is immers gekoppeld aan de basisprijs binnen de EG. Voor seizoen 1987/88 wil de Kommissie een prijsverlaging van 2% op suiker. Op die manier kan de Kommissie de kosten van de overproduktie wat drukken. De ACP-landen zijn het er absoluut niet mee eens dat een dergelijke prijsverlaging ook op hun suiker van toepassing zou zijn. Edwin Carrington, de sekretaris-generaal van de ACS-landen, hield de Europese Kommissie voor dat sinds de start van het Suikerprotokol het ACP-quotum op 1,3 miljoen ton was blijven staan, terwijl de Gemeenschap de produktie heeft opgedreven van 8 miljoen ton naar 13 miljoen ton. "Wij hebben nooit enige uitbreiding van onze produktie gekend en wij hebben daarvan nooit kunnen profiteren. We worden nu gedwongen een medicijn te slikken voor een ziekte die we niet hebben", aldus Carrington. Carrington zei verder dat de ACS-producenten nu hopen dat de sterke Europese bietsuikerlobby de prijsverlaging kan tegenhouden. Een merkwaardige coalitie?



ruwe suiker. De prijs die deze ACS-landen krijgen is gebaseerd op de prijs binnen de EG, minus de transportkosten.

De EG sloot het kontrakt om de toevoer van suiker te verzekeren - in 1975 was er nog een tekort aan suiker in de Gemeenschap - tegen een toen gunstige prijs. Belangrijkste reden was echter de toetreding van Engeland tot de EG. Engeland had een kontrakt met haar voormalige koloniën (Commonwealth Sugar Agreement) voor de invoer van 1,7 miljoen ton ruwe suiker. Bovendien wilde de Britse regering de belangen van de verwerkende industrie in Engeland (Tate & Lyle) veilig stellen. In Groot-Brittanie voorziet de Lome-suiker in ongeveer de helft van de suikerconsumptie.

Nu de suikerprijzen binnen de EG veel hoger zijn dan op de wereldmarkt, pakt het Suikerprotokol voor de ACS-landen erg gunstig uit.

De Verenigde Staten heeft een speciaal kontrakt met een veertigtal leveranciers. Ieder land mag een bepaald vast percentage van het totale import-quotum leveren, tegen gegarandeerde prijzen. Dit lijkt heel gunstig voor ontwikkelingslanden, maar in feite is het quota-systeem niets anders dan een manier om een rem te zetten op de omvang van de suikerinvoer. Het systeem is in 1982 ingesteld toen bleek dat de suikerconsumptie in de VS in snel tempo achteruit holde: de frisdrank- en bakkerijindustrie verving suiker door isoglukose. Door ieder jaar het totale invoerquotum te verlagen, wist de regering-Reagan de dalende consumptie af te wentelen op haar traditionele leveranciers. Zo is de suikerinvoer van de VS teruggebracht van 4,5 miljoen ton in 1981 tot nauwelijks 1 miljoen ton dit jaar. De riet- en bietsuikerproducenten in de VS zelf bleven buiten schot. Vorig jaar hebben de boeren in de VS hun produktie zelfs nog flink weten uit te breiden. De VS verwacht in 1990 helemaal geen suiker meer te importeren.

Naast de Sovjet-Unie, de EG en de VS, hebben ook Japan en Canada kontrakten lopen met suiker-exporterende landen. In totaal is ongeveer eenderde deel van de wereldhandel in suiker geregeld via bilaterale en multilaterale kontrakten.

De meeste suikerexporterende ontwikkelingslanden zijn echter voor meer dan de helft van hun suikeruitvoer aangewezen op de vrije wereldmarkt. Sommige landen, zoals Thailand en Nicaragua, zijn vrijwel volledig afhankelijk van de vrije markt.

### **Bedroevend prijspeil**

De opbrengsten op de vrije suikermarkt zijn de laatste tijd ronduit bedroevend. Het prijspeil ligt al sinds enkele jaren beneden de kostprijs. Momenteel schommelt de prijs tussen de 25 en 40 cent per kilo. Niemand kan voor dat bedrag suiker produceren.

Oorzaken van de lage prijzen zijn een groeiend aanbod en een dalende vraag. De internationale suikerhandel is ingekrompen van 30 miljoen ton in 1982 tot waarschijnlijk 25 miljoen ton dit seizoen. De suikerconsumptie in de wereld groeit weliswaar heel langzaam, met name



in het Midden-Oosten en in Noord-Afrika, maar steeds meer landen voorzien in hun eigen behoefte. De importen van de Sovjet-Unie - veruit de grootste afnemer - lijken bovendien over hun hoogtepunt heen. Daarnaast is in sommige Derde Wereldlanden met behulp van ontwikkelingsgeld de rietsuikerproductie op poten gezet, zodat deze landen nu ook minder vaak een beroep doen op de wereldmarkt. In de geïndustrialiseerde wereld stagneert het suikerverbruik (binnen de EG) of neemt het zelfs in snel tempo af (VS en Japan). Gezondere eetgewoonten spelen hierbij een rol, maar bovenal is dit het effect van de opkomst van suikervervangende zoetstoffen.

#### SUIKERPROJEKTEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN

In veel ontwikkelingslanden zijn de laatste decennia suikerprojecten opgezet. Net als bij de totstandkoming van het EG-beleid, werkten de hoge suikerprijzen in het begin van de jaren zeventig als stimulans. Deze projecten moesten in de eerste plaats de zelfvoorzienendheid in suikerproductie bewerkstelligen. Daarnaast speelden ook de overweging van nieuwe exportinkomsten mee. Veel van deze projecten werden gefinancierd uit Westerse fondsen (zowel ontwikkelingsgeld als commerciële kredieten) en opgezet en uitgevoerd door Westerse bedrijven. Zo heeft de Nederlandse ontwikkelingshulp een belangrijke rol gespeeld bij de opbouw van de Tanzaniaanse suikersector, en kregen Nederlandse bedrijven als HVA en de machinefabriek VMF-Stork belangrijke opdrachten.

Ook toen er al veel twijfels bestonden over de ontwikkelingen op de wereldsuikermarkt gingen deze projecten onverminderd door, ook in de ACS-landen. In 1978 bleek dat er daar 66 projecten ter vergroting van de suikercapaciteit gepland waren, waarvan er 44 financieel ondersteund werden door banken en bedrijven uit de EG. De Europese Commissie oefende bij monde van Claude Cheysson scherpe kritiek uit op die bedrijven. Hij beschuldigde hen ervan dat ze bezig waren om 'plaatstaal voor stoomketels' te verkopen en dat het hen om het even was of ze plaatstaal voor suikerfabrieken verkochten of voor welk ander type fabriek ook. De betrokken bedrijven lieten hun eigen belangen blijkbaar prevaleren boven die van de betrokken producenten in de Derde Wereld.

#### **EG overspoelt wereldmarkt**

De afnemende suikerconsumptie in de geïndustrialiseerde landen vormt een terugslag voor de exporten van ontwikkelingslanden. Maar daarbij



komt dat de EG de afgelopen tien jaar een dominante positie heeft veroverd op de wereldmarkt, en daardoor andere exporteurs uit de markt drukt.

De suikerproductie in de EG is de laatste tien jaar enorm gegroeid, Er is nu zelfs sprake van grote overschotten. Tot 1975 was de EG nog netto-importeur; nu staat het met een gemiddelde bruto-uitvoer van zo'n 4,5 miljoen ton op een tweede plaats achter Cuba. Bekijken we echter alleen de "vrije" wereldmarkt, dan staat de EG veruit bovenaan (zie tabellen 1 en 2).

Ook nu de prijzen ver zijn gezakt, gaat de EG maar door met exporteren. Dat is mogelijk door het systeem van exportrestituties: het verschil tussen de (kunstmatig hoge) prijs binnen de EG en de wereldmarktprijs wordt bijgepast vanuit de kas in Brussel. Als bijvoorbeeld Algerije of Israel maar 30 cent wil geven voor een kilo suiker (= de wereldmarktprijs), dan krijgt een Nederlandse suikerexporteur uit een potje in Brussel ongeveer 1,25 gulden per kilo uitgekeerd. Op deze manier is exporteren een koud kunstje en worden andere aanbieders uit de markt gedrukt. Overigens moeten de Europese suikerproducenten in principe wel zelf het potje van Brussel vullen (zie Hoofdstuk III).

De enorme uitbreiding van de EG-export viel precies samen met de werkingsperiode van een Internationale Suiker Overeenkomst (ISO, 1978-84), waarvan de Europese Gemeenschap geen lid was. Dit is geen toeval. In feite heeft de EG de vrije markt veroverd in een periode

TABEL 1: SUIKEREXPORT VAN DE EG  
(absoluut en als aandeel in de  
vrije wereldsuikermarkt)

jaar	mljn.ton	%
1976	1,2	8%
1977	2,4	12%
1978	3,3	19%
1979	3,4	19%
1980	4,2	22%
1981	5,4	26%
1982	5,5	26%
1983	4,8	24%
1984	4,3	22%

TABEL 2: DE GROOTSTE EXPORTEURS  
OP DE VRIJE WERELDSUIKERMARKT  
(1984)

land	mljn.ton
EG-10	4,3
Brazilië	3,0
Australië	2,5
Thailand	1,4
Cuba	1,4
Filippijnen	0,9
Dominikaanse Rep.	0,9
Zuid-Afrika	0,7
Argentinië	0,5

Bron: Min. van Landbouw en Visserij, nota IA 227, 1986, annex 4.12.



dat de andere exporteurs hun exporten volgens ISO-afspraken beperkten in een poging de wereldmarktprijs te stabiliseren. Tegenwoordig is de EG wel lid van de ISO, maar de huidige overeenkomst is niet meer dan een administratief verdrag zonder economische bepalingen.

Dat de EG inmiddels de halve wereld voorziet van suiker, blijkt wel uit figuur 1 (zie bladzijde 2). Bijna honderd landen importeren EG-suiker. Rijkere ontwikkelingslanden, zoals Syrië, Iran, Irak, Algerije en Nigeria, zijn de belangrijkste afnemers.

### **Opkomst van de suikervervangers**

Een extra bedreiging voor de suikerexport van ontwikkelingslanden is zoals gezegd de opkomst van suikervervangende zoetstoffen, in het bijzonder isoglucose. Als isoglucose niet bestond, zou wereldwijd naar schatting vier miljoen ton suiker meer geïmporteerd moeten worden.

Vooraf in de VS heeft de consumptie van suikervervangers een hoge vlucht genomen. Suikervervangers gemaakt uit zetmeel waren daar in 1985 goed voor een consumptie van 28 kg per hoofd van de bevolking. Van isoglucose vertienvoudigde tussen 1974 en 1984 het verbruik per hoofd van de bevolking. Tegelijkertijd daalde de suikerconsumptie per hoofd van 45 kg in 1977 naar 28 kg in 1985.

De Amerikaanse voedingsindustrie zag in isoglucose een goedkoop alternatief, vooral omdat de prijs van de grondstof mais de afgelopen jaren onwaarschijnlijk laag was. Bovendien brachten de bijproducten (oa maisgluten) een goede prijs op als veevoer voor de EG. De machtige frisdrankindustrie, aanvankelijk goed voor 20 à 25% van het suikerverbruik in de VS, schakelde in de jaren tachtig volledig over op isoglucose. Pepsi en Coca Cola gaven in november 1984 te kennen geen suiker meer te zullen gebruiken, nadat ze in 1980 al voor de helft waren overgestapt op isoglucose.

Toch is isoglucose in de VS financieel vooral aantrekkelijk omdat de suikerprijs daar relatief hoog gehouden wordt (vergelijkbaar met de prijs binnen de EG). In Canada bijvoorbeeld wordt nauwelijks isoglucose verbruikt, omdat de suikerprijs daar nauw aan de wereldmarktprijs is gekoppeld. Er wordt wel isoglucose geproduceerd, maar dat is voor de markt in de VS. Het is dus niet zo dat suiker altijd duurder is dan isoglucose en daardoor geen enkele kans meer zou maken. Bij redelijker maisprijzen in de VS en minder hoge steunprijzen voor de Amerikaanse suikerboeren, zou de VS waarschijnlijk nog een flinke hoeveelheid suiker uit ontwikkelingslanden importeren.

In de Europese Gemeenschap stelt de isoglucoseproductie weinig voor. Dat komt ten dele door de hogere prijzen voor de benodigde zetmeel. De belangrijkste reden echter is dat de Europese Commissie de productie aan banden heeft gelegd. Dit is gebeurd onder druk van de lobby van suikerproducenten in de EG. Isoglucose valt nu onder de Suikerregeling van de EG en per lidstaat zijn productiequota vastgelegd. Voor het Europa van de Twaalf ligt het quotum op 291.000 ton.



## ISOGLUKOSE

Isoglukose of HFCS (High Fructose Corn Syrup) is een natuurlijke zoetstof die gemaakt kan worden uit zetmeelrijke producten zoals mais, tarwe, aardappelen en kassave. Ontdekkingen in de sfeer van de biotechnologie legden de technische basis voor de doorbraak van deze zoetstof. Uit zetmeel kan gemakkelijk glukose worden gewonnen; het probleem was altijd om de glukose om te zetten in de gewenste isoglukose. Bij dit omzettingsproces is een enzym nodig dat moeilijk te maken was. In 1965 ontdekten Japanse onderzoekers echter dat je een bacterie het enzym kon laten aanmaken, vrijwel zonder kosten. Daarmee was de weg open gelegd voor de commerciële produktie van isoglukose, welke door verdere ontwikkelingen vooral na 1978 een hoge vlucht nam. Inmiddels heeft zich een volgende technische ontwikkeling aangediend, die kan leiden tot een verdere expansie van isoglukose op de zoetstoffenmarkt. Voorheen was isoglukose namelijk alleen in stroperige vorm beschikbaar. Sinds kort is het echter technisch mogelijk om de stof te kristalliseren. Dit zou isoglukose ook geschikt maken voor huishoudelijk gebruik en het opent wellicht de weg voor meer internationale handel in isoglukose...

Voorlopig vormt de isoglukose daardoor geen grote bedreiging voor de bietsuiker in de EG. Of dat in de toekomst veel zal veranderen is moeilijk te zeggen; veel hangt af van de politieke bereidheid om de Europese suikerproducenten te beschermen.

Een nieuwe kunstmatige zoetstof is aspartaam, kalorie-arm en tweehonderd keer zoeter dan suiker en isoglukose. In de VS is deze zoetstof al enorm aangeslagen. Daar begint aspartaam op haar beurt isoglukose te verdringen in allerlei industriële producten, speciaal in frisdranken. In Nederland wordt aspartaam onder de merknaam Canderel aangeboden.

Voor aspartaam bestaan geen beperkende maatregelen binnen de EG. Quotering is ook moeilijk te rechtvaardigen, omdat aspartaam een kwalitatief ander produkt is dan suiker of isoglukose. In Nederland begint DSM samen met het Japanse bedrijf Toya Soda onder de naam Holland Sweetener in 1988 met de produktie van deze zoetstof. Men wil de Europese markt gaan bedienen, die vrij komt doordat de rechten van de Amerikaanse producent Searle aflopen. Opmerkelijk is dat het bedrijf een krediet van 35 miljoen gulden verkreeg van (jawel) de Europese Investeringsbank.

Naast isoglukose en aspartaam is er een skala van andere zoetstoffen



in ontwikkeling of al op de markt verkrijgbaar. Daarbij is opmerkelijk dat verschillende bedrijven die zelf belangen hebben in de suikerproductie hard werken aan vervangende zoetstoffen. Zo brengt Tate & Lyle bijvoorbeeld de zoetstoffen thaumatine en sucralose op de markt. Een topman van Cargill - een van de grootste isoglucoseproducenten ter wereld - verklaarde onlangs dat intensief gewerkt wordt aan nieuwe vervangende zoetstoffen, die zelfs de meest verwende konsument tevreden zullen stellen en die ook wat betreft produktiekosten natuurlijke suiker concurrentie aan zullen doen.

TABEL 3: WERELDKONSUMPTIE VAN ISOGLUKOSE  
(1986, geschat; in 1000 ton droge stof)

regio	1000 ton
Noord Amerika	4942
waarvan Canada	190
VS	4762
Zuid Amerika	170
waarvan Argentinië	155
EG-12	291
waarvan Nederland	9
Oost Europa en Skandinavië	128
Afrika	10
Azie	1078
waarvan Japan	733
Zuid Korea	150
Oceanië	10
Wereldtotaal	6639

Bron: *World Commodity Journal*, Oct/Nov 1986



# De rietsuikerproduktie in ontwikkelingslanden

Suiker is een van de belangrijkste exportprodukten van de Derde Wereld. Tientallen ontwikkelingslanden nemen deel in de internationale handel. Voor tenminste elf ontwikkelingslanden levert suiker meer dan tien procent van hun exportinkomsten (zie tabel 4). Naar schatting twaalf miljoen arbeiders en hun families zijn voor hun levensonderhoud afhankelijk van rietsuikerproduktie.

Om te begrijpen hoe dat zo gekomen is nemen we eerst een kleine duik in de geschiedenis. Vervolgens schetsen we een beeld van de huidige suikerproduktie in de Derde Wereld, onder meer aan de hand van een viertal landen-cases.

### Koloniale produktie

Van oorsprong komt de suikerrietplant waarschijnlijk uit Papua Nieuw-Guinea, waar de zoete eigenschappen van het gewas al duizenden jaren geleden bekend waren. Vandaaruit is het gewas verspreid naar Indonesië en het vasteland van Azië. Volgens sommige bronnen werd in India al in 700 voor Christus geraffineerde suiker uit suikerriet gewonnen.

Rond 1000 na Christus introduceerden de Arabieren de plant in het Middellandse Zeegebied en maakten de West-Europeaanen kennis met het zoete gewas. In de Middeleeuwen werd de Europese behoefte aan zoetheid nog voornamelijk bevredigd met honing en most; vanaf de zestiende en zeventiende eeuw nam de koopkracht in West Europa echter snel toe en veranderden de eet- en drinkgewoontes. In de daarop volgende eeuwen zou de rietsuikerproduktie voornamelijk draaien op de behoefte in West-Europa: rietsuiker uit de veroverde gebieden ten dienste van de koopkrachtige vraag in de koloniale moederlanden.

De Portugezen en Spanjaarden zagen als eersten de potentiële markt in West-Europa. Ze begonnen in de vijftiende eeuw met de suikerproduktie op Madeira; de Azoren, de Canarische Eilanden en de Kaap Verden volgden. Gestimuleerd door de snel groeiende vraag en gewongen door afnemende opbrengsten (verlies bodemvruchtbaarheid), verplaatsten de Spanjaarden de rietsuikerproduktie verder westwaarts. Al in 1516 draaide in de Dominicaanse Republiek een kleine suikerfabriek voor export naar Europa. Tegen het einde van de zestiende eeuw was de suikerrietteelt door de Spanjaarden verspreid tot het huidige Cuba, Jamaica en Puerto Rico.

Vervolgens stortten de Nederlandse, Britse en Franse veroveraars zich op de rietsuikerproduktie. De Nederlandse West-Indische Compagnie zette al in de zestiende en zeventiende eeuw grote plantages op in het Noordoosten van Brazilië en op Barbados. Voor de Engelsen werd Jamaica het centrum van de lukratieve suikerproduktie.

De suikerplantages draaiden aanvankelijk volledig op de arbeid van slaven. Naar schatting twaalf miljoen mensen voerden de koloniale



machten weg uit Afrika. Veel Afrikanen stierven onderweg op de slavenscheperen en eenmaal levend aangekomen in de Amerika's wachtte hen een afschuwelijk bestaan. In 1800 werd geschat dat voor elke twee ton suiker die vanuit het Caraïbisch Gebied naar West Europa was verscheept, een slaaf het leven had gelaten.

Na de afschaffing van de slavernij in de negentiende eeuw, werd een nieuwe bron van goedkope arbeid aangeboden: kontraktarbeid. Vanuit India en Indonesië brachten de Engelsen en de Nederlanders arme kontraktarbeiders over naar hun andere koloniën. Deze politiek is de reden dat een groot deel van de bevolking van Fiji, Guyana, Trinidad en Suriname bestaat uit Indiërs en Javanen.

TABEL 4: DE SUIKEREXPORT VAN ONTWIKKELINGSLANDEN

land	gem. omvang suikerexport (1000 ton, 1981-1983)	aandeel suiker in totale exportinkomsten (1977-1981)	deel suikerexport bestemd voor vrije markt *)
Cuba	7199	90%	26%
Mauritius	578	60%	4%
Fiji	395	54%	50%
Swaziland	354	40%	54%
Belize	105	37%	35%
Dominicaanse Rep.	890	33%	54%
Guyana	258	30%	23%
Malawi	102	19%	47%
Barbados	76	18%	8%
Mozambique	39	16%	23%
Panama	120	15%	44%
Filippijnen	1193	9%	74%
Nicaragua	99	6%	95%
Jamaica	141	6%	0%
Brazilië	2753	5%	88%
Zimbabwe	206	5%	73%
Thailand	1537	4%	98%
Argentinië	595	3%	83%
(Australië	2637	0,004%	n.b.)

\*) Dat wil zeggen: alle suikerexport die niet valt onder de importquota's van de VS voor 1984/85, de EG-importquota's van het Lome-verdrag, of de Speciale Overeenkomsten van Cuba voor 1981-1983.

Bronnen: *Min. van Landbouw en Visserij, nota IA.27 1986,*  
*ISO Sugar Year Book 1985,*  
*The Hunger Crop, Belinda Coote, 1987*



Inmiddels was ook in Noord-Amerika de vraag naar suiker sterk gegroeid. De Filippijnen werden in 1898 door de VS gekoloniseerd en zouden met Cuba voorlopig de belangrijkste suikerleverancier zijn.

### **Plantages en kleine boeren**

De onafhankelijkheid bracht geen grote verschuivingen in de riet-suikerproductie van de ontwikkelingslanden. De voormalige koloniën bleven - vaak tegen wil en dank - de leveranciers van ruwe suiker. Toch verschilt de huidige situatie in de suikersector van de situatie van ongeveer een eeuw geleden. Hieronder behandelen we kort een viertal punten: de gerichtheid op de markt in het rijke Noorden, de manier waarop de suikerrietproductie plaats vindt, eigendomsstructuren in de productie en de arbeidsomstandigheden.

De suikerproductie in ontwikkelingslanden is nu veel minder gericht op de markt in het rijke Noorden. De EG, de VS en de Sovjet-Unie zijn nog steeds grote afnemers van rietsuiker, maar de markt in ontwikkelingslanden zelf is veel belangrijker geworden. Vooral de wat rijkere ontwikkelingslanden in het Midden-Oosten en Noord-Afrika nemen heel wat suiker af. Verder is een groter deel van de productie bestemd voor de eigen markt. Verschillende suiker-importerende ontwikkelingslanden zetten bovendien een eigen rietsuikerproductie op. Westerse ontwikkelingsinstellingen en ondernemingen zijn hier vaak nauw bij betrokken.

Grote plantages vormen nog steeds de basis van de rietsuikerproductie. Het plantage-systeem in haar meest brute vorm bestaat nog in onder meer Brazilië en op de Filippijnen. De Braziliaanse suiker- en ethanolproductie draait vrijwel volledig op grote prive-plantages, soms groter dan 35.000 hektare. Gestimuleerd door de Braziliaanse overheid breiden de plantages zich nog steeds uit. Niet zelden worden zo kleine boeren op gewelddadige wijze van hun land verdreven.

Daarnaast zijn er tegenwoordig ook kleinschaliger produktievormen. Rondom plantages zijn vaak kleine boeren te vinden die suikerriet verbouwen. Naast suikerriet leveren ze soms arbeid aan de grote kapitaalintensieve produktie-eenheden. Op de Filippijnen bijvoorbeeld leven rondom de plantages veel kleine pachters. Zij hebben een karig bestaan, vooral omdat ze de helft van de suikerrietopbrengst moeten afstaan als pacht voor het land. Ook in landen als Malawi, Swaziland en Zambia bestaat de tendens om meer kleine producenten in te schakelen bij de suikerrietteelt.

In het Caraïbisch Gebied is de rietsuikerproductie van kleine boeren eveneens belangrijker geworden. Op Jamaica en Trinidad leveren kleine producenten 30-40% van het suikerriet. Op Cuba telen naar schatting 35.000 kleine en middelgrote boeren suikerriet, ter aanvulling van de productie op de staatsbedrijven. Op Fiji en in Thailand is de suikerrietproductie zelfs volledig in handen van kleine en middelgrote boeren.



Westerse ondernemingen zoals Tate & Lyle en Lonrho hebben van oudsher een stevige positie in de suikerindustrie van de Derde Wereld. Toch lijken zij zich op bepaalde onderdelen terug te trekken uit de suikerproductie. Het meest risikovolle deel van het productieproces, de suikerrietteelt, wordt doorgaans het eerst afgestoten. Veel overheden hebben plantages overgenomen of uitgegeven aan kleine boeren (al of niet in kooperatief beheer). Zeker de laatste jaren spelen de slechte vooruitzichten in de suikersector een grote rol bij het afstoten van belangen. Het Amerikaanse bedrijf Gulf & Western, dat zo'n elf procent van het grondgebied van de Dominikaanse Republiek in handen had, stapte onlangs uit de suikerproductie "omdat het niet meer in de bedrijfsactiviteiten paste". De multinationale ondernemingen verkopen hun meerderheidsbelang in de verwerkende industrie, beperken zich tot het leveren van goederen en diensten of verwerven enkel een management-kontrakt. Op de internationale handel en het vervoer van Derde Wereld-suiker blijft de greep van bedrijven als Tate en Lyle erg groot.

De rietsuikerproductie staat nog steeds bekend om z'n lage lonen en zware arbeidsomstandigheden. Het meest schrijnende voorbeeld hiervan is de kontrakt-arbeid van Haïtianen in de suikeroogst in de Dominikaanse Republiek. Deze arbeid is algemeen - onder andere door de Internationale Arbeidsorganisatie van de VN (ILO) - omschreven als 'moderne slavernij'. Toen deze 'bron' van seizoenarbeiders wegviel na de verdrijving van de Haïtiaanse diktator Duvalier, kwam de hele suikerindustrie in de Dominikaanse Republiek in de problemen; er zijn gewoonweg niet voldoende inwoners die de slechte arbeidsvoorwaarden aksepterden. In het eerste jaar (1986) werden leger en politie als arbeiders ingezet. Dit jaar werd het ronselen van Dominikaanse arbeiders weer hervat.

Vrouwen verrichten een aanzienlijk deel van de arbeid, maar krijgen daarvoor doorgaans minder betaald dan hun mannelijke kollega's. In sommige landen (Jamaica) hebben de vrouwen vooral taken bij het wieden en het verspreiden van kunstmest en pesticiden. In andere landen (bv Thailand) doen ze ook een groot deel van het oogstwerk. Meestal zijn vakbonden van suikerrietarbeiders actief bij het verkrijgen van betere arbeidsvoorwaarden. In een aantal landen wordt vakbondsvorming actief tegengewerkt. Vooral uit de Filippijnen en Brazilië zijn veel gevallen bekend van vakbondsleiders die werden geïntimideerd of zelfs vermoord door grootgrondbezitters.

Een in menig opzicht gunstige uitzondering vormt de gemechaniseerde suikerrietproductie op Cuba. De arbeidsomstandigheden zijn daar veel beter geworden, dankzij onder meer het gebruik van maaidorsers bij de oogst.

### **Fiji: Efficiënt maar kwetsbaar**

Fiji is een klein land in de Stille Oceaan, gelegen op ongeveer drieduizend kilometer ten oosten van Australië. Suiker is in vele opzichten de kurk waarop de economie van dit eilandenrijk drijft. Dertig procent van de bevolking is voor haar levensonderhoud direct



## POSITIES VAN VAKBONDEN IN DERDE WERELD

Gekonfronteerd met de huidige suikerkrisis, bepleiten vakbonden van rietsuikerarbeiders in de Derde Wereld doorgaans instandhouding van de exportcapaciteit. Ondanks de vaak slechte arbeidsvoorwaarden, streven de vakbonden er naar de werkgelegenheid van hun leden te laten voortbestaan en daarbij de arbeidsomstandigheden zo goed mogelijk te verbeteren. Verhoging van de exportinkomsten vormt geen garantie voor betere arbeidsvoorwaarden, maar dit is wel een noodzakelijke voorwaarde, zo wordt geredeneerd. In een vergadering met Europese Derde Wereld-organisaties zei een vakbondsman uit Barbados het zo: "Zorgen jullie er voor dat de Europese overschotten verminderen, dan bekommeren wij ons over de arbeidsvoorwaarden in de rietsuikerindustrie".

Bij dit standpunt speelt mee dat de bonden niet kunnen garanderen dat hun leden in eventuele nieuw geschapen werkgelegenheid een baan kunnen vinden om in hun levensonderhoud te voorzien. Ook het karakter van vervangende werkgelegenheid speelt hierbij een rol. In de Dominikaanse Republiek bijvoorbeeld worden voor werk in de nieuw opgezette fruitteelt vooral jonge vrouwen aangetrokken omdat deze nog lagere lonen uitbetaald krijgen dan mannen.

Er zijn echter ook vakbonden die een heel ander standpunt innemen. Voor de bond van suikerarbeiders op de Filippijnen (de NFSW) heeft landhervorming de eerste prioriteit. Zoals bekend, ligt de suikerproductie op het eiland Negros vrijwel stil, dankzij onder meer de importbeperking van de VS. Toch is de NFSW tegen de pogingen van de Filippijnse overheid om een uitbreiding te krijgen van de geringe importquota die de VS nog aan de Filippijnen toekent. De NFSW verklaarde: "Voordat gedacht kan worden aan uitbreiding van de suikerquota naar de VS, moeten de problemen van de mensen op Negros eerst aangepakt worden, te weten hun behoefte aan toegang tot land en de noodzaak een einde te maken aan werkloosheid, honger en schending van mensenrechten".

afhankelijk van de suikerproductie, en suiker levert meer dan de helft van de exportinkomsten.

De geschiedenis van de suiker op Fiji gaat terug tot 1880. Toen besloot het Britse koloniale bestuur de suikerproductie ter hand te nemen. Als eerste stap trok zij een Australische onderneming aan: de Colonial Sugar Refining Company (CSR). Dit bedrijf - nu de een na grootste onderneming van Australië - heeft tot haar vertrek in 1973 een monopolie gehad op de suikerraffinage op Fiji. Als tweede stap regelde het koloniale bestuur de verscheping van 60.000 Indiërs, die



als goedkope kontraktarbeiders voor de suikerproductie dienden. Op dit moment is de helft van de 700.000 inwoners van Fiji afstammeling van de kontraktarbeiders.

Het erbarmelijke bestaan van de kontraktarbeiders leidde tot vele protesten uit India en Engeland. Onder deze druk werd in 1920 het systeem van kontraktarbeid afgeschaft en werden de arbeiders verlost van hun arbeidsplicht. De CSR zag haar bron van goedkope arbeid verdwijnen, maar vond een slimme oplossing: het bedrijf deelde haar plantages op een verpachtte het land aan de Indische arbeiders. Daarmee verspreidde de onderneming haar risico en behoeftte CSR minder te investeren in de suikerrietaanvoer. Zo ontstond rond 1930 de produktiestructuur die we nu vinden op Fiji: 22.000 boerenfamilies van voornamelijk Indische oorsprong die suikerriet telen op kleine bedrijfjes van gemiddeld vier hektares groot. In 1973, drie jaar na de onafhankelijkheid, kocht de overheid de suikerbelangen van de CSR op. De winst blijft nu binnen het land. De lonen voor de arbeiders in verwerkingsfabrieken zijn opgetrokken en de boeren krijgen een groter deel van de suikeropbrengst, gemiddeld 72%.

Al met al heeft Fiji nu een zeer efficiënte suikerproductie. De produktiekosten behoren tot de laagste ter wereld en de kwaliteit van de suiker wordt alom geprezen. Pakweg veertig procent van de export gaat naar Engeland en daarvoor geeft de EG conform het Lomeverdrag een redelijke prijs. Dat geldt ook voor de kleine hoeveelheden die naar de VS wordt geëxporteerd. Verder heeft Fiji kortlopende kontrakten met onder meer Maleisië en Nieuw-Zeeland; voor deze suiker krijgt het land iets meer dan de geldende wereldprijs. Voor de rest zijn de inkomsten afhankelijk van de prijs op de wereldmarkt.

Vanzelfsprekend zijn vooral de suikerboeren getroffen door de dalende wereldmarktprijzen. Het inkomen van de boeren was in 1984 al gehalveerd ten opzichte van het topjaar 1980. Sindsdien zijn de inkomsten verder teruggevallen onder invloed van lage prijzen en oogstschade door orkanen. Door de teruggelopen suikerprijzen is Fiji in de greep van het IMF beland. In 1984 dwong het IMF een streng aanpassingsprogramma af, met loonsverlaging als een van de belangrijkste elementen.

### **Thailand: Volop in de problemen**

Suiker is na rijst, mais en tapioka het belangrijkste exportprodukt van Thailand. Anders dan bij de meeste ontwikkelingslanden, heeft de Thaise suikerexport geen koloniale wortels. De eerste exporten dateren uit 1961. Vooral in de jaren zeventig is de suikerproductie sterk uitgebreid en momenteel behoort Thailand tot de vijf grootste suikerexporteurs ter wereld.

Als nieuwkomer op de suikermarkt heeft Thailand een groot nadeel: het land heeft geen preferentiële overeenkomsten die een basis in de opbrengsten hadden kunnen leggen. Afgezien van een minieme hoeveel-



heid die de VS afneemt, gebeurt de export van Thailand tegen de geldende wereldprijzen. Tussen 1982 en 1985 zijn de exportopbrengsten dan ook gehalveerd. Belangrijkste afnemers van de Thaise suiker zijn China, Japan en Zuid Korea.

Net als de export van rijst en tapioka, draait ook de suikeruitvoer grotendeels op de produktie van kleine boeren. Er zijn ruim 100.000 boerenfamilies die minder dan negen hektare suikerriet verbouwen. Tweederde van de bedrijven heeft zelfs minder dan drie hektare suikerriet. Daarnaast is er een groep van zo'n 7500 rijke boeren met bedrijven tot 200 hektare, die volledig draaien op loonarbeid. Suikerriet wordt in Thailand meestal naast andere gewassen verbouwd, zoals rijst, kassave, bonen en mais. Vrouwen spelen een grote rol bij de teelt, speciaal in de oogsttijd. Binnen de kleinere familiebedrijven doen ze een groot deel van het werk. Als landarbeidsters op de grote (en kleine) boerderijen nemen ze ongeveer de helft van de loonarbeid voor hun rekening.

De verwerkende industrie is prive-bezit; een drietal Thaise families heeft de helft van de suikerfabrieken in handen. Om de aanvoer van het suikerriet van de kleine boeren te regelen, hebben de suikerfabrieken tussenpersonen ('quota men') aangesteld. Vaak zijn dat dorpschoude of grotere boeren. Voor hun diensten eisen ze een deel van de opbrengst van de kleine boeren op. Van de totale suikeropbrengst krijgt de suikerindustrie uiteindelijk 30% en de boer 70%.

Jarenlang was suikerriet met kassave het gewas met de hoogste financiële opbrengst per hektare in Thailand. Dat kwam deels doordat in de jaren zeventig de wereldprijzen beter waren dan nu. Een belangrijke reden was zeker ook de kracht van de suikerlobby - de enige sterke boerenlobby die Thailand rijk is - die de overheid aardige subsidies wist te ontfutselen. In 1984 zijn de exportpremies echter geschrapt. De opbrengst van de suikerproducenten wordt nu alleen nog ondersteund door de relatief hoge prijs die de Thaise konsument voor suiker moet betalen. Met de huidige wereldprijzen zitten industrie en telers dan ook volop in de problemen.

### **Nicaragua: Tegen de verdrukking in**

Nicaragua's suikeroogst bereikte in het oogstjaar 1986/87 een historisch rekord. Vanwege de crisis op de internationale suikermarkt zal Nicaragua evenwel nauwelijks vruchten kunnen plukken van deze rekord-opbrengsten. De export naar de wereldmarkt is zo weinig lonend, dat Managua besloot slechts een klein deel van de suikeroogst uit te voeren. Dankzij handelsovereenkomsten met Algerije en de Sovjet-Unie heeft de regering in Managua voor dat deel wat meer dan de wereldprijs kunnen krijgen: 9 dollarcent per pond. Dit bedrag ligt echter nog steeds onder de kostprijs.

Voor 1984 had Nicaragua het recht 58.000 ton suiker per jaar aan de VS te leveren, wat het land een slordige veertien miljoen dollar opleverde. Hoewel het 'maar' drie procent van Nicaragua's export-



inkomsten betrof, was het een betrouwbare bron van inkomsten. Nu komt er geen kilo Nicaraguaanse suiker meer de VS binnen, dankzij de boycot die president Reagan in 1984 tegen Nicaragua afkondigde. De internationale handelsorganisatie GATT tikte de VS op de vingers voor deze boycot, die in strijd is met alle internationale handelsregels, maar Washington trok zich daar niets van aan. Andere Midden-amerikaanse landen - El Salvador, Honduras en Costa Rica - mogen nu Nicaragua's aandeel leveren.

Onder het Somoza-regime waren de suikerarbeiders 'georganiseerd' in 'bedrijfsvakbonden', die onder leiding en controle stonden van de fabriekseigenaars en grootgrondbezitters. Nu hebben ze hun eigen onafhankelijke vakbondsfederatie. De arbeidsomstandigheden in de suikerindustrie zijn eveneens sterk verbeterd. Zo bouwde de regering speciale woningen voor arbeiders die werkzaam zijn in een nieuwe suikerfabriek. Ook de lonen zijn opgetrokken. In 1984 was het reële uurloon van een ongeschoolde suikerarbeider om en nabij 1,40 dollar. Ter vergelijking: in Argentinië was dat 88 dollarcent en in Indonesië 17 dollarcent.

Geïnspireerd op de relatief hoge wereldmarktprijs van suiker eind jaren zeventig, heeft Nicaragua sterk geïnvesteerd in de suikerproductie. Zo is maar liefst 250 miljoen dollar gestopt in een nieuw suikercomplex. Voor de 30.000 arbeiders in de suikerindustrie en voor de regering van Nicaragua is het van het grootste belang dat de wereldsuikermarkt zich op korte termijn herstelt. Alleen dan kan de suikersector in dit land het hoofd boven water houden.

### **Belize: Van de regen in de drup**

Al naar gelang de vraag naar exportprodukten kende de economie van Belize perioden van bloei of crisis. Tot ver in de negentiende eeuw was het vooral hout. Na de Tweede Wereldoorlog kende de suiker een bloeiperiode. Tate & Lyle verwierf zich een monopoliepositie door de enige fabriek inclusief plantage over te nemen en een tweede te starten. In 1972 werd op aandrang van de regering ongeveer de helft van de plantage aan kleine boeren overgedragen. Als compensatie hield T&L een heffing in op de geleverde suikerriet. In 1977 werd meer dan 100.000 ton suiker geproduceerd (een verdubbeling in 11 jaar) en suiker maakte 54% van de totale exportopbrengsten uit.

Ook het bedrijf in Belize (met produktiekosten van ca. 11 dollarcent per pound) kon door de prijsdaling in de jaren tachtig niet meer winstgevend afzetten op de 'vrije' wereldmarkt. Voor T&L werd het dus minder aantrekkelijk om meer dan de quota naar de EG en de VS te produceren en wilde van zijn bezittingen af. In het jaarverslag van het bedrijf over 1983 werd al melding gemaakt van onderhandelingen over de verkoop van de meerderheid van de aandelen aan de regering van Belize. T&L zei trots te zijn op haar bijdrage aan de ontwikkeling van de suikerindustrie in Belize, maar stelde het "niet langer gepast te vinden dat een buitenlands bedrijf een meerderheidsbelang heeft in een industrie die een groot deel van de exportinkomsten en



#### ALTERNATIEVEN VOOR RIETSUIKERPRODUKTIE?

De suikerkrisis dwingt ontwikkelingslanden alternatieven te zoeken voor de rietsuikerexport. Goede alternatieven zijn echter nauwelijks voor handen. Suiker is vaak de basis-industrie en het afbouwen daarvan veroorzaakt grote sociale ontwrichting en brengt hoge kosten met zich mee. In verschillende landen wordt daarom in de eerste plaats geprobeerd andere toepassingsmogelijkheden voor de rietsuiker te ontwikkelen. Het meest bekende voorbeeld daarvan is de produktie van alcohol uit suiker. In landen als Brazilië, Kenya, Malawi en Zimbabwe gebeurt dit al, in Belize, Jamaica en Swaziland bestaan plannen in die richting. Meestal is de alcohol bestemd voor vervanging van benzine als brandstof in eigen land (bv in Brazilië), soms is de produktie gericht op de export (bv in de plannen van enkele Midden-Amerikaanse landen). De ervaring met ethanolproduktie in Derde Wereldlanden leert evenwel dat de risico's erg groot zijn. Nu de prijzen van ruwe olie zijn gekelderd, is de vervanging van benzine door alcohol financieel nauwelijks nog aantrekkelijk. En of export van alcohol naar de VS werkelijk een betrouwbare inkomstenbron is?

Vaak wordt de oplossing gezocht in de teelt van andere gewassen voor de export en in het stimuleren van de toeristenindustrie. Zo is in Swaziland een katoen- en bonenproject gestart en in het Caraïbisch gebied is de teelt van fruit en wintergroenten voor de Noord-Amerikaanse markt ter hand genomen. Deze activiteiten worden veelal door buitenlands kapitaal gedomineerd. Doordat zich tegelijk meerdere landen op de alternatieven storten en de afzetmarkten beperkt zijn, is het succes van deze activiteiten niet erg groot. Een project in Jamaica om groenten voor export naar de VS te verbouwen ging bijvoorbeeld al na een jaar failliet.

Landhervorming zou voor de plattelandsbevolking in een aantal landen (bv Filippijnen, Brazilië, Dominikaanse Republiek) een uitstekend alternatief zijn voor de daar bestaande grootschalige suikerrietproduktie. Tegenaan van grootgrondbezit en een ontwikkelingsbeleid gericht op de teelt van voedselgewassen zou het beste bijdragen aan de bestrijding van armoede en honger. Dit kost echter veel geld en daar hebben de Derde Wereldlanden groot gebrek aan. Nog belangrijker is waarschijnlijk de onwil van regeringen om aan landhervormingen mee te werken; er zijn meestal sterke gevestigde belangen (prive en overheid) die baat hebben bij een voortzetting van de op export gerichte produktie.



van het bruto nationaal produkt van een land oplevert." Het bedrijf kreeg pas in juni 1985 zijn zin, na harde onderhandelingen, waarbij T&L zelfs gedreigd had de hele industrie te sluiten. Waarnemers stelden dat het bedrijf maximaal voordeel had getrokken van het 'relatieve gebrek aan onderhandelingservaring' van de zojuist aangetreden regering. Een van de twee suikerfabrieken werd gesloten. T&L behield 10% van de aandelen en verkreeg een managementkontraakt.

En hoe omschreef Tate & Lyle de gebeurtenissen? Onder de kop "Enige verkopen zijn nog noodzakelijk geweest" wordt gemeld: "Deze verandering in de eigendomsstructuur heeft het mogelijk gemaakt dat de noodzakelijke kommerciele beslissingen genomen zijn die bijzonder moeilijk genomen hadden kunnen worden door buitenlandse eigenaars van een voor de economie van Belize zo belangrijke industrie. Bovendien kan het bedrijf nu in aanmerking komen voor ondersteuning van internationale kredietverschaffers."

Door de verminderde suikeropbrengsten was Belize in 1984 terechtgekomen in een deviezenkrisis en moest het de 'hulp' van het IMF inroepen. De regering, die het aantrekken van buitenlands kapitaal hoog in het vaandel heeft staan, kon in oktober een belangrijk 'sukses' melden. Een regionaal tijdschrift omschreef het als volgt: "Gelukkig kwam er een witte ridder in de gedaante van de Coca Cola Company ter redding." Het bedrijf begon een grote citrusplantage voor de export naar de Verenigde Staten en ging deelnemen in een consortium dat een achtste van het grondgebied van Belize in bezit heeft.

Hiermee is de cirkel rond: de beslissing van Coca Cola om geen suiker meer te gebruiken maar over te schakelen op isoglucose was - samen met het overproduktiebeleid in de EG - een belangrijke faktor bij het ineensstorten van de prijs van suiker. T&L slaagt erin de grootste risico's te ontlopen en behoudt een risikolooos managementkontraakt en de zekerheid dat het suikerbedrijf in Belize met handen en voeten voor de afzet aan haar vast zit. Coca Cola verkrijgt onder goede voorwaarden de toegang tot grote stukken grond en een extra mogelijkheid om citrusproducenten van de VS tot Brazilië tegen elkaar uit te spelen. Van Tate & Lyle naar Coca Cola: van de regen in de drup?



## TATE EN LYLE: GOLIATH IN RIETSUIKER

Het optreden van het bedrijf Tate & Lyle (T&L) illustreert de macht van multinationale ondernemingen ten opzichte van overheden en werkers in ontwikkelingslanden.

Tate & Lyle is het grootste rietsuikerbedrijf ter wereld. Het bedrijf ontstond in 1921 uit de samensmelting van twee Britse suikerraffinaderijen. Het bedrijf houdt zich voornamelijk met de raffinage van rietsuiker bezig. In de jaren twintig zat het bedrijf korte tijd in de produktie van suikerbieten, maar nadat deze activiteiten overgenomen waren door de Britse overheid (British Sugar), zag het bedrijf geen mogelijkheden voor verdere expansie in eigen land. Als reactie hierop investeerde het bedrijf in 1937 in de produktie van ruwe suiker op eigen plantages met bijbehorende fabrieken in twee landen in het Caraïbisch gebied, Jamaica en Trinidad.

De activiteiten in het Caraïbisch gebied waren blijkbaar zeer winstgevend voor het bedrijf, want hierna volgde een verdere regionale expansie en een snelle uitbreiding naar vele activiteiten. In de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog werd het bedrijf een wereldwijde grootmacht op suikergebied. Het verwierf uitgebreide belangen in geïndustrialiseerde landen als Canada, de Verenigde Staten en vele landen van de EG, ook in andere Latijns Amerikaanse landen, zoals Belize, en andere continenten. Vooral ook in Afrika, waar de eerste stappen werden gezet in 1953 in Zimbabwe en Zambia. Later volgden o.a. Nigeria, Zuid-Afrika (van 1969 tot 1977) en Swaziland.

Na de onafhankelijkheid van koloniën veranderde het karakter van de regionale expansie van het bedrijf. Het in eigendom hebben van suikerplantages en -fabrieken werd economisch steeds riskanter en ook politiek minder akseptabel. Momenteel heeft het bedrijf in de Derde Wereld alleen nog een meerderheidsaandeel in het bedrijf in Zimbabwe en voorzover T&L de andere bedrijven niet heeft afgestoten, combineert ze vaak een managementkontraakt met een minderheidsaandeel. Het leveren van goederen (machines voor suikerfabrieken) en diensten (technische kennis over alle aspecten van de suikerproduktie en het verrichten van management van suikerfabrieken) zijn voor het bedrijf in belang toegenomen.

Daarnaast heeft het bedrijf zich in de jaren na de Tweede Wereldoorlog belangrijke posities weten te verwerven in allerlei aanverwante gebieden en produkten, zoals het weg-



en scheepsvervoer van suiker en andere bulkprodukten. In 1965 nam T&L het concern United Molasses over. Daarmee werd T&L in een klap 's werelds grootste handelaar in melasse, het belangrijkste bijprodukt van de produktie van suiker. En ook in de handel werd het bedrijf steeds aktiever en dat niet alleen in suiker, maar ook in andere produkten. T&L heeft de reputatie dat het nogal spekulatief opereert. Een groot bedrijf als Tate & Lyle heeft door de combinatie van omvang, wereldwijde activiteiten in aanverwante gebieden, en financiële middelen een zeer sterke machtspositie ten opzichte van overheden, boeren en arbeiders in ontwikkelingslanden. Dat is te zien aan de recente geschiedenis van het bedrijf in Jamaica. Tegen het eind van de jaren zestig werd het voor T&L, het belangrijkste suikerbedrijf op Jamaica, blijkbaar steeds onaantrekkelijker om er te produceren. Dat gold sterker voor de suikerrietverbouw, dan voor de verwerking ervan tot ruwe suiker in haar fabrieken. Voor een wereldwijd opererend bedrijf was Afrika aantrekkelijker geworden, mede omdat de lonen er nog lager waren dan in Jamaica. T&L forceerde veranderingen in de door haar gewenste richting door plotseling de invoer van zeer vergaande arbeidsbesparende technologie voor te stellen. De toenmalige regering vond dit, met verkiezingen voor de deur, onaanvaardbaar. T&L dreigde daarop (net als later in Belize) alle activiteiten te sluiten. Zo werd de konservatieve regering van Seaga gedwongen de suikerplantages op te kopen; de fabrieken werden onder de socialistische regering van Manley overgenomen. De ruwe suiker werd nog steeds door T&L opgekocht voor raffinage in Groot Brittannië. De slechte situatie van de door de vroegere buitenlandse eigenaren achtergelaten fabrieken en plantages legde een zware hypotheek op de bedrijven en de produktie zou verder dalen. Inmiddels is Tate & Lyle weer terug op haar oude plantages en fabrieken, die in 1981 door de opnieuw aan de macht gekomen Seaga failliet werden verklaard. Het IMF had voor het verstrekken van nieuwe kredieten een herstructurering van de suikerindustrie als voorwaarde gesteld en een terugkeer naar partikulier management behoorde daartoe. T&L wilde in 1982 de bedrijven wel overnemen, maar de eis dat de vakbonden verboden werden ging de regering van Seaga te ver. In 1985 kwam het bedrijf, na een voortgaande daling van de suikerproduktie, toch binnen. T&L verkreeg een lukratief managementkontraakt van 10 jaar voor het beheer van de staatsbedrijven.



Een groot geïntegreerd bedrijf als T&L kan verliezen in de ene activiteit opvangen uit winsten uit andere activiteiten. Dus mocht T&L inderdaad in de zestiger jaren verlies hebben geleden op de produktie van ruwe suiker in Jamaica, dan werd dat verlies waarschijnlijk al goedge maakt in het vervoer in schepen van T&L naar Groot Brittannie, of anders wel in de raffinage in de raffinaderijen van T&L, of dan toch zeker op de handel in of verkoop van geraffineerde suiker...





UNIVERSITY OF TORONTO  
LIBRARY



## Hoofdstuk III

29

### EG-suikerbeleid moet om

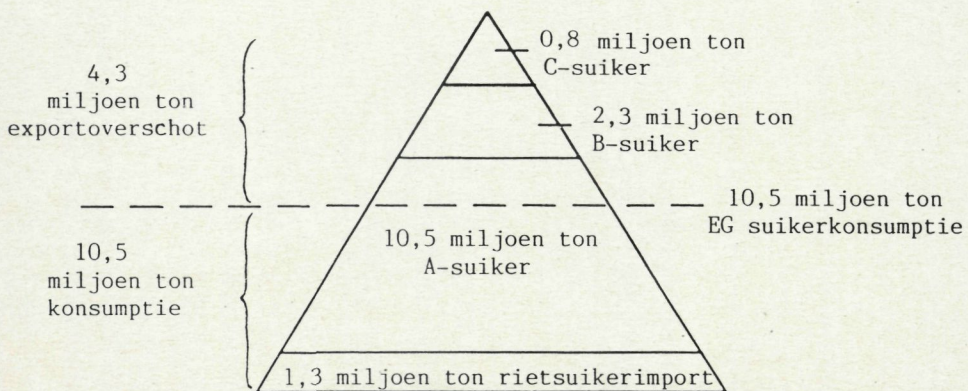
In hoofdstuk I werd duidelijk dat de Europese Gemeenschap haar suikerexport flink heeft opgevoerd en zo suikerexporterende ontwikkelingslanden uit de markt drukt. Hieronder willen we beschrijven welke mechanismes tot zo'n enorme export hebben geleid, wie de kosten ervan draagt, en wat er zou kunnen veranderen.

#### Het ABC van de overschotproductie

In het kader van het Europese suikerbeleid heeft de Europese Commissie aan alle lidstaten produktiequota toegewezen, de zogenaamde A- en B-quota. Voor het A-quotum garandeert Brussel de volle basisprijs; wel ligt op A-suiker een heffing van 2% ter bekostiging van de export van overschotten. Voor het B-quotum garandeert Brussel eveneens de basisprijs; dit quotum is echter veel kleiner en er zit er een veel hogere produktieheffing op van 39,5%. Alle produktie boven het A- en het B-quotum heet C-suiker. Anders dan voor A- en B-suiker, geeft Brussel geen prijsgarantie (en ook geen exportrestitutie) voor C-suiker; de prijs die de exporteur op de wereldmarkt kan behalen is bepalend.

Het huidige quotasysteem leidt onvermijdelijk tot overproductie. De quota zijn namelijk veel te ruim, vergeleken met de consumptie binnen de EG. Alleen al het totale A-quotum is meer dan voldoende om in de Europese behoefte (10,5 miljoen ton voor de EG-12) te voorzien. Naast de C-suiker is dus in feite ook alle B-suiker overproductie. De EG is bovendien verplicht ieder jaar 1,3 miljoen ton Lome-suiker af te nemen van de ACS-landen. Alles bij elkaar (inkl.

DE SUIKERBERG VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP  
(produktiejaar 1985/86)





Lome-suiker) ligt het suikeraanbod binnen de EG jaarlijks 4 tot 4,5 miljoen ton boven het zelfvoorzieningsniveau van 10,5 miljoen ton.

De gedachte achter het quota-systeem was dat de getrapte prijsstelling overproduktie zou ontmoedigen. B-suiker levert door de hogere heffing immers een stuk minder op dan A-suiker en voor C-suiker geldt de wereldmarktprijs. De boeren zouden zich daardoor vooral beperken tot A-suiker. Dat systeem werkt in de praktijk niet of nauwelijks. De lidstaten hebben namelijk 'mengprijsystemen' ingesteld of oogluikend toegestaan. Dat betekent dat de boer een gemiddelde prijs krijgt voor de suikerbieten die hij/zij aan de fabriek levert; van een afzonderlijke uitbetaling tegen A-, B- en C-prijzen is geen sprake. De remmende werking van het prijsverschil vervalt daarmee.

Bovendien worden boeren vaak afgestraft voor beperking van de produktie. Wanneer ze namelijk een jaar minder bieten aanleveren kunnen ze produktierechten verliezen. En dat is een risico dat boeren niet graag lopen omdat de suikerbiet toch een van de lukratiefste akkerbouwgewassen is.

### Wie betaalt de export?

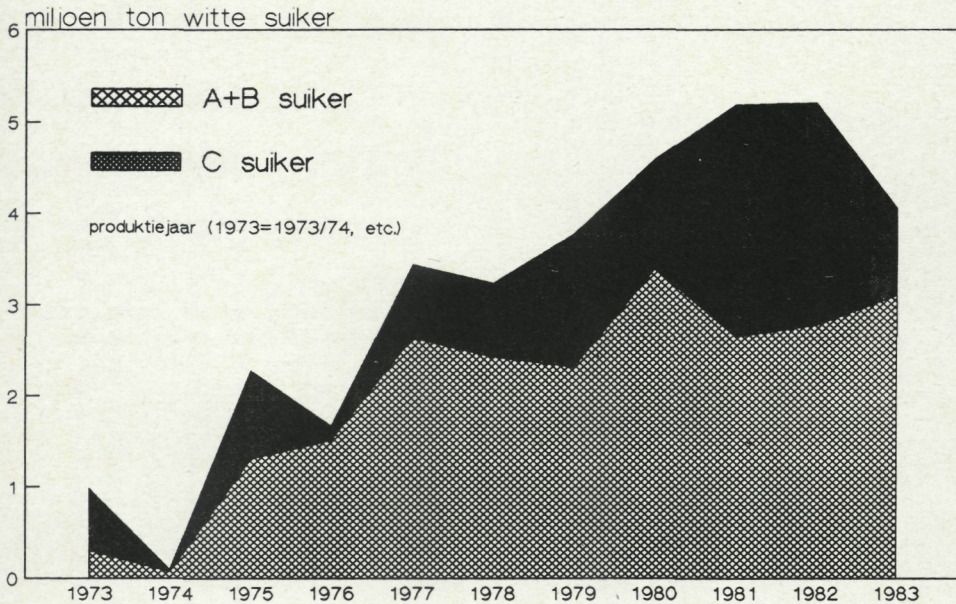
Bij export van quota-suiker (A of B) past Brussel het verschil tussen de wereldmarktprijs en de veel hogere Europese prijs bij aan de exporteur. Dat verschil bedraagt de laatste jaren meer dan een gulden per kilo! De enorme kosten van deze exportrestituties moeten in principe opgebracht worden door de Europese producenten zelf. Middels de heffingen op A- en B-suiker betalen de boeren inderdaad flink mee aan de afzet van de overschotten op de wereldmarkt. In Nederland werd in 1985 per hektare suikerbieten maar liefst 1000 gulden aan heffingen op A- en B-suiker aan Brussel afgedragen. Toch kan de regeling zichzelf niet bedruipen. Vorig jaar werd duide-

#### NEDERLANDSE SUIKEROVERSCHOTTEN

Evenals bijna alle andere Europese lidstaten produceert Nederland forse suikeroverschotten. De 25.000 Nederlandse telers verbouwen bij elkaar ongeveer 130.000 hektare suikerbieten. De verwerking van de bieten is in handen van twee bedrijven, de koöperatieve Suikerunie en de Centrale Suiker Maatschappij. Afhankelijk van de weersomstandigheden levert de bietenteelt tussen de 900.000 en 1100.000 ton suiker op. Het aan Nederland toegewezen A-quotum is 690.000 ton, het B-quotum is 182.000 ton groot. Aangezien de consumptie niet veel hoger is dan 540.000 ton, moet bijna de helft van de jaarlijkse produktie buiten Nederland worden afgezet.



## SUIKEREXPORT VAN DE EG, MET VERDELING OVER QUOTA



Bron: Min.van Landbouw en Visserij, nota IA. 1133, 1985

lijk dat, door de lage wereldmarktprijzen, Brussel handen vol geld tekort komt om de suiker op de wereldmarkt te slijten. Voor de periode 1981 tot 1986 bedroeg het tekort ruim een miljard gulden. Het gat is gedicht vanuit de Landbouwbegroting van de EG. Om het tekort terug te vorderen, besloot Brussel een 'kompensatieheffing' in te stellen op de totale suikerproductie in de EG. En voor seizoen 87/88 wordt gedacht aan een 'extra kompensatieheffing' omdat nog steeds tekorten ontstaan in de orde van vele honderden miljoenen gulden.

Is het eigenlijk wel in het belang van de Europese bietentelers om de exportproductie in stand te houden? Ja en nee. Ja, in die zin dat akkerbouwers in de praktijk nog steeds relatief goed verdienen aan de suikerbietenenteelt, vergeleken met bijvoorbeeld granen. Nee, in die zin dat de boeren in feite een flinke inkomstenderving onder vinden door de eigen overproductie. Met de kompensatieheffing erbij, wordt nu bijna 1300 gulden per Nederlandse hektare bieten betaald om de export van (uiteindelijk) het B-quotum te financieren! De exportproductie kost de bietenteler nog meer als je rekent dat C-suiker vrijwel niets opbrengt.

De partij die waarschijnlijk het meeste belang heeft bij een blijvende exportproductie is de suikerindustrie. Zij heeft een enorme overcapaciteit en is allergisch voor onderbenutting. Het belang van



deze machtige bedrijven, zoals het Italiaanse Ferruzzi, is domweg zoveel mogelijk suikerbieten te verwerken. Zij verzetten zich met hand en tand tegen elke beperking en kennen de wegen naar Brussel zeer goed.

### **Terug naar zelfvoorzieningsnivo**

De schrijvers van dit boekje zijn van mening dat de EG fors moet snijden in haar suikerproduktie om het evenwicht op de inkrimpemde wereldmarkt te herstellen. De EG heeft geen enkel recht - economisch, historisch noch moreel - op haar huidige aandeel. Konkreet betekent dit dat de produktie terug moet naar het zelfvoorzieningsniveau van ongeveer 10,5 miljoen ton. Dit impliceert een vermindering van de produktie met tenminste een vijfde. Bij een dergelijke omvang van de produktie zou alleen een equivalent van de Lome-suiker nog worden geëxporteerd naar de vrije markt. De produktie-quota vormen een instrument om de produktie te beheersen; daar zal de ingreep plaats moeten vinden. Voor de hand ligt bijvoorbeeld om het B-quotum op te heffen en tevens mengprijs-systemen te verbieden.

Een produktiebeperking van pakweg 20% is voor de landbouw in de EG geen geringe ingreep. Vooral bij de akkerbouwers, die op bijna alle fronten te maken krijgen met lagere prijzen en quotering, zal dit diep in het vlees snijden. Toch valt de pijn voor de boeren mee als je rekent dat de bietentelers nu een flinke inkomstenderving onder vinden door hun eigen overproduktie. Wanneer iedere boer alleen A-suiker zou produceren, dan zal de prijs die de boer per ton bieten krijgt flink stijgen (bij handhaving van de huidige basisprijs voor suiker). De produktieheffingen zijn dan immers niet meer nodig om de export te bekostigen en de absoluut onrendabele C-suikerproduktie blijft achterwege.

### **Opstelling EG**

De wenselijkheid van produktiebeperking in het belang van de Derde Wereld kan zelfs het ministerie van Landbouw deels onderschrijven.

In een nota schrijft het ministerie: "Bij het onderhandelen voor een nieuwe interne suikermarktordening dient meer dan in het verleden rekening gehouden te worden met de situatie op de wereldmarkt voor suiker, temeer daar vele Ontwikkelingslanden voor een aanzienlijk gedeelte van deze markt afhankelijk zijn". Minister Braks liet zich onlangs in soortgelijke bewoordingen uit en pleitte voor een soepele opstelling van de EG in onderhandelingen voor een nieuwe ISO. Vanuit budgettaire overwegingen heeft Nederland al eens een vermindering van de produktie-quota met 5% voorgesteld (overigens tegen de wens van de Nederlandse suikerindustrie in). Dit voorstel stuitte in EG-verband echter op veel weerstand en heeft het niet gehaald. De konklusie van het Ministerie is dan ook dat beperking van de suikerproduktie wenselijk zou kunnen zijn, maar "politiek niet haalbaar".



Voor de Derde Wereldbeweging is deze konklusie echter volstrekt onaanvaardbaar. Het is weer het bekende spelletje binnen de EG, waarbij de ene lidstaat zich verschuilt achter het standpunt van de ander: als de Fransen geen beperking willen van de quota, dan kan dat dus niet; als de Belgen geen deelname aan een werkbare ISO wensen, dan ligt de EG dwars bij de onderhandelingen.

## **Europese Suiker Aktie**

Om de suikerproblematiek op Europees niveau aan te kunnen pakken, zijn Derde Wereldorganisaties en kritische boeren in de EG-lidstaten nu bezig een gecoördineerde suiker-aktie op te zetten. Ook vanuit Nederland zijn verschillende Derde Wereld- en boerenorganisaties bij dit initiatief betrokken. Het Europese samenwerkingsverband draagt de naam ESAG: European Sugar Action Group. Middels publieksvoorlichting, perskampagnes en lobbywerk wil ESAG een andere opstelling van de EG bewerkstelligen. Daarbij wordt samengewerkt met zowel internationale vakbonden van rietsuikerarbeiders als arbeidersorganisaties binnen de Europese Gemeenschap.

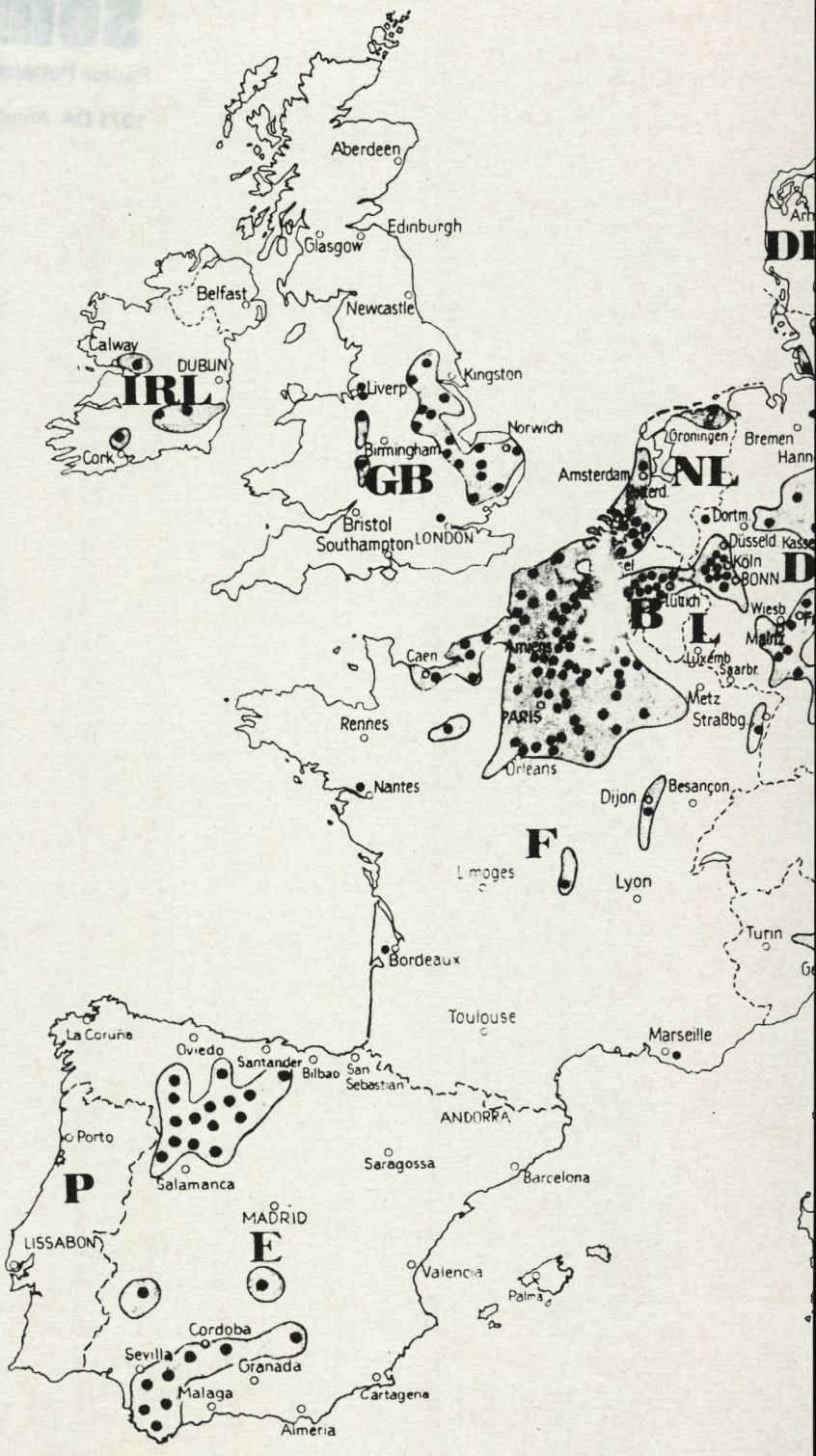
De twee hoofddoelen van de Europese Suiker Aktie zijn:

- De Europese Gemeenschap moet haar suikerexporten op korte termijn drastisch verminderen en actief deelnemen aan een nieuwe Internationale Suikerovereenkomst, gericht op het verhogen en stabiliseren van de wereldmarktprijzen.
- De Europese Gemeenschap moet initiatieven gericht op diversifikatie en landhervorming in de suikersector van Ontwikkelingslanden actief ondersteunen, althans, wanneer deze initiatieven kunnen bijdragen tot vermindering van armoede op het platteland.

De samenwerkende organisaties erkennen dat de EG niet de enige verantwoordelijke is voor de ellende rondom suiker in de Derde Wereld. De EG mag zich hierachter echter niet verschuilen en zal passende maatregelen moeten nemen: het Europese Suikerbeleid moet om, ten gunste van suikerproducenten in de Derde Wereld.



DMGZ  
K...  
...





SUIKERPRODUKTIE IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP



Bron: West-Duitse Suikerindustrie



**PORTUGAL: GEEN SUIKER MEER UIT AFRIKAAAANSE LANDEN**

De toetreding van Portugal tot de EG betekent een forse klap voor Afrikaanse rietsuikerexporteurs. Portugal importeerde voor 1986 jaarlijks ongeveer 200.000 ton ruwe rietsuiker, die in Portugese raffinaderijen verder werd bewerkt tot witsuiker. De invoer kwam voornamelijk uit Swaziland, Zimbabwe, Malawi en Ivoorkust. De Portugese overheid wilde deze invoer handhaven om de raffinaderijen draaiende te houden. Zij stelde dan ook voor haar import van ruwe rietsuiker aan het Lome-Suikerprotokol toe te voegen. De Europese Raad van Ministers voelde hier echter niets voor en wilde dat Portugal na toetreding suiker uit de overschotten van de Gemeenschap zou betrekken. Uiteindelijk kwam men overeen dat Portugal 75.000 ton rietsuiker uit Swaziland, Zimbabwe, Malawi en Ivoorkust mocht blijven importeren. De regeling geldt echter slechts voor een periode van zeven jaar. De Afrikaanse exporteurs zien nu dus al een enorme beperking van hun export naar Portugal en over een paar jaar zijn de exporten praktisch onmogelijk.



