

HAS Den Bosch, 21 juni 2011

Voedsel is springstof onder een werkbare wereldorde

Goedemiddag, dames en heren, mijn naam is Cor van Beuningen. Ik ben directeur van de Stichting Socires, en daarnaast uitvoerend directeur van het Food First programma. In die laatste hoedanigheid mag ik U vanmiddag toespreken. In het Food First platform werken verschillende organisaties samen, met de bedoeling om voedsel en landbouw een plaats te geven in het centrum van het politieke en beleidsdebat, zowel op nationaal als op Europees en mondiaal niveau. Voor meer informatie en voor het programma mag ik belangstellenden verwijzen naar de website, www.foodfirst.eu.

Food first is ook de titel van een artikel van Wereldbankpresident Robert Zoellick in de Financial Times (*The G20 should agree to put food first* - Financial Times, 5 januari 2011). Hij legt daarin uit dat de hoge voedselprijzen een ernstige bedreiging vormen voor globale groei en sociale stabiliteit. Daar wil ik het vanmiddag met u ook over hebben. Ik zal beweren dat niet alleen de hoge prijzen, inderdaad, een bedreiging vormen voor economische groei en sociale en politieke stabiliteit; maar, meer nog, dat voedsel springstof is onder een werkbare wereldorde.

Hoge prijzen vormen bedreiging voor groei en stabiliteit

Eerst iets over de bewering van Zoellick. Die klopt natuurlijk als een bus. De prijzen voor voedsel, en ook voor energie en mineralen, begonnen rond 2003-2004 explosief te stijgen. In 2008 zorgde de recessie voor een tijdelijke terugval in de vraag, maar sinds 2010 zijn de prijzen voor verschillende *commodities* tot ongekeerde hoogtes gestegen. Dat geldt voor energie en mineralen, het geldt ook voor voedsel. Tussen mei 2010 en mei 2011 is de **FAO Food Price Index** (FFPI) 37% gestegen; granen zijn in de afgelopen 12 maanden zelfs 69% duurder geworden en oliën en vetten 52%. Volgens de laatste Agricultural Outlook, vorige week gepubliceerd, zullen we voor de komende jaren rekening moeten houden met voedselprijzen die flink hoger liggen dan in het afgelopen decennium.

Deze relatieve schaarste heeft enorme sociale en politieke repercussies. In veel landen maken voedsel en energie het leeuwendeel uit van de dagelijkse bestedingen van de bevolking. Voor 2 miljard mensen op de wereld zijn voedsel en energie samen goed voor 70-90% van hun dagelijkse bestedingen, en voedsel alleen 50-70 procent. Als de prijzen voor deze primaire levensbehoeften sterk stijgen liggen voedselrellen en zelfs revoluties al snel om de hoek. Dus ja, de hoge prijzen voor voedsel vormen inderdaad een bedreiging voor economische groei en sociale en politieke stabiliteit, dat is duidelijk.

“Het is erg, maar het is ver weg”

Waarschijnlijk denkt u nu:

Ja, begrijp ik, die hoge voedselprijzen veroorzaken problemen in een stel arme landen, en misschien krijgen we via een omweg ook nog wel last van al sociale en politieke onrust. Maar uw gedachte is toch vooral: *het is erg, maar het is ver weg*. En op termijn zal het evenwicht tussen vraag en aanbod zich wel herstellen, dus het is even aanpoten en dan komt het wel weer goed.

Ik vrees dat het allemaal veel ingewikkelder wordt. De schaarste heeft niet alleen geleid tot hogere prijzen op economische markten, maar heeft ook allerlei ándere, andersoortige, namelijk politieke en geopolitieke, mechanismen in werking gezet. Voedsel is daardoor nu niet meer alleen een economisch goed, maar politieke *Chefsache* en geopolitieke springstof. De hoge voedselprijzen zijn in feite niet meer dan een relatief onbelangrijk bij-effect van majeure veranderingsprocessen op wereldschaal, waar ook Nederland en de hele Westerse wereld direct en volop in betrokken zullen worden.

Nieuwe schaarste

Om de bijzondere aard van de huidige situatie en van de actuele schaarste aan voedsel, en ook van fossiele brandstoffen, mineralen en zoet water, aan te geven zal ik het concept *nieuwe schaarste* gebruiken.

1. Ik heb het, waar het gaat om voedsel, over *nieuwe* schaarste, allereerst om aan te geven dat de actuele schaarste van een andere aard is als de schaarsteperiodes die zich voorheen voordeden. Die werden

doorgaans veroorzaakt door misoogsten en waren dus tijdelijk van aard. De huidige schaarste zal echter aanhouden, omdat ze het gevolg is van een explosieve en aanhoudende toename van de vraag, vooral uit de opkomende economieën. De toename in het aanbod zal die toename in de vraag niet kunnen bijhouden.

2. Waarom zal het aanbod de stijgende vraag niet bij kunnen houden? Dat heeft te maken met de bijzondere aard van deze goederen. Fossiele energie en mineralen zijn niet hernieuwbaar; terwijl de uitbreiding van de voedselproductie wordt gehinderd door natuurlijke omstandigheden. Het gaat hier dus om goederen die naar hun aard *bijzonder* zijn.

3. Wat voedsel betreft kan productie-uitbreiding gerealiseerd worden door de verhoging van de productiviteit per ha dan wel door de uitbreiding van het areaal landbouwgrond, in combinatie met zoet water en geschikt weer en klimaat. Op beide punten is er in de traditionele landbouwgebieden weinig winst te behalen. Dat ligt gelukkig anders in verschillende landen van het Zuiden; maar daar zal het ontbreken van een basis-infrastructuur en een post harvest infrastructuur een grote en tijdrovende bottleneck vormen. En *nieuw* is dat er ook grote problemen of althans onzekerheden zijn op middellange termijn, veroorzaakt door fenomenen als klimaatverandering, een nijpend gebrek aan zoet water, het uitputten van aquifers in veel landen, en bodemerosie en uitputting. Volgens mensen als Lester Brown zullen we om al deze redenen al meer dan genoeg moeite genoeg hebben om de huidige productieniveaus op wereldschaal te handhaven. De aanbodelasticiteit van voedsel zal de komende decennia wel eens heel gering kunnen blijken te worden.

4. *Nieuw* is ook de snelle groei van het gebruik van voedselgewassen voor brandstof. Die groei is absoluut spectaculair en zal de komende jaren nog verder aanzetten. En nieuw is daarmee ook dat brandstof- en voedselprijzen zowel aan de kosten- als aan de vraagzijde voortaan vast aan elkaar gekoppeld zijn. Aan de kostenkant, omdat energie de belangrijkste kostenpost is voor de landbouwproductie; dus een verhoging van de brandstof prijzen werkt via de kostenstructuur door in de voedselprijzen. En aan de vraagzijde, want hogere olieprijzen zullen zorgen voor een verdere toename van het gebruik van voedselgewassen voor biobrandstof. Bij voldoende hoge olieprijzen zal de productie van biobrandstoffen in veel landen rendabel worden, zelfs zonder ondersteunend overheidsbeleid.

5. We hebben het over *nieuwe* schaarste, ook en vooral omdat deze schaarste dus niet alleen of primair een economisch fenomeen is, maar direct ook een sociale en politieke betekenis heeft – zie de maatschappelijke onvrede, de voedselrellen en revoluties. De nieuwe schaarste heeft politici wakker geschud. Het besef van de kwetsbaarheid van economie en samenleving voor schaarste aan energie en voedsel zorgde voor een *politieke* herdefinitie van deze goederen. Het fenomeen *nieuwe schaarste* betekent dat energie en voedsel voortaan niet meer aan de markt worden overgelaten, maar zaken van staatsbelang zijn en dus politieke *Chefsache*. De leveringszekerheid van energie en voedsel wordt een politieke prioriteit en de baas zelf bemoeit zich er mee.

6. Tenslotte. *Nieuwe* schaarste, omdat de *food commodities* niet alleen een grote politieke betekenis krijgen voor nationale regeringen in de respectievelijke landen. Nee, voedsel krijgt opeens ook een enorme geopolitieke betekenis; voedsel werd een *asset* en een machtsmiddel in de internationale betrekkingen en machtsverhoudingen. Voedsel werd behalve politiek ook geopolitiek geherdefinieerd.

Op dit laatste, mijns inziens cruciale punt ga ik nu nader in. Ik zal beweren dat de *nieuwe schaarste* het proces van globalisering dwarsboomt en dat er zelfs een proces van – wat ik noem: - omgekeerde globalisering valt waar te nemen. Laat ik bij het begin beginnen.

Globalisering

Eerst over globalisering

- Tot een paar jaar geleden stond elk verhaal over ontwikkelingen op wereldschaal in het teken van globalisering: de economische integratie of verweving op mondiaal niveau. In de jaren '70 kwam dit globaliseringsproces in een enorme stroomversnelling terecht als gevolg van een aantal technologische vernieuwingen, vernieuwingen met name op het gebied van transport en van ict.
- De transportrevolutie maakte, geholpen door goedkope olie, bedrijfsverplaatsingen mogelijk naar lagelonenlanden, de *outsourcing* van functies over de hele wereld. Er ontstonden geïntegreerde globale productieketens, en afstand deed er niet meer toe: *distance no longer matters*.

- En de ict revolutie maakte dat ondernemers over de hele wereld de beschikking kregen over informatie en gereedschap om aan te kunnen haken en mee te kunnen doen, te kunnen concurreren op de geglobaliseerde wereldmarkt. *The world is flat*, de wereld is plat geworden, zei Thomas Friedman in 2005, en hij bedoelde daarbij dat een *level playing field* was ontstaan voor ondernemen en ondernemers op wereldschaal. De hobbels voor vrijhandel, zoals hoge tariefmuren, werden opgeruimd, en kennis en informatie kwamen voor iedereen beschikbaar.

- Eén aspect van het globaliseringsproces wil ik nadrukkelijk even belichten, en dat is de dé-politisering en dé-nationalisering van de economie en van het economisch leven. Dé-nationalisering, daarmee bedoel ik dat nationale grenzen voor het economisch verkeer steeds minder belangrijk werden. *A borderless world market*. En dé-politisering wil zeggen, dat de politiek, dat statelijke overheden steeds minder te zeggen kregen over de economie en de economische ontwikkelingen. De tucht van de wereldmarkt geldt voor alle bedrijven én ook voor alle overheden, niemand kan zich daaraan onttrekken. Iedereen, ook de regeringen, moet zich aanpassen aan de eisen die worden gesteld door de open wereldmarkt en de ongekend scherpe concurrentie. De marges voor nationaal beleid worden smaller en smaller.

Op het globale *level playing field* zijn de hobbels voor vrijhandel opgeruimd, hebben landsgrenzen hun betekenis verloren en is de staat teruggetreden als economische actor. Friedmans *flat world* is een ontstatelijkte en ge-dépolitiseerde wereld waar alleen de tucht van de markt geldt.

Repolitisering en geopolitisering (1)

Welnu: de *nieuwe schaarste* zet het spoor precies de andere kant uit, namelijk die van een intensieve statelijke bemoeienis met het economisch leven. De nieuwe schaarste schudt politici wakker, en plotseling zien ze zich genoodzaakt – of gelegitimeerd – om zich weer volop bezig te gaan houden met de economie, met name waar het gaat om de voedselmarkt. Dat begint met maatregelen, zoals consumptieve subsidies en exportrestricties, om voedsel en ook brandstof voor de eigen burgers betaalbaar te houden en sociale onrust te temperen. Begrijpelijke maatregelen misschien - maar die exportrestricties veroorzaken een heftige reactie in landen die voor hun energie of voedsel afhankelijk zijn van anderen en die daartoe vertrouwden op de werking van open wereldmarkten. Ineens valt dat vertrouwen weg en vragen landen zich geschrokken af: hoe sta ik ervoor als het verkeerd gaat met de wereldhandel? Als dat scenario van een haperende wereldmarkt vervolgens het uitgangspunt van beleid wordt, wordt het vanzelf werkelijkheid. Zie het Thomas theorema.

Het is dan voortaan: ieder voor zich. Voorzieningszekerheid krijgt dan de betekenis van zelfvoorziening, en als zelfvoorziening geen haalbare optie is, moet elders levering worden zeker gesteld, als het moet buiten de markt om. Sommige landen worden al direct heel zenuwachtig, ze verliezen hun fatsoen en verlagen zich tot straatvechterij, om maar aan hun gerief te komen. Elk instrument wordt ingezet om zich toegang te verschaffen, om posities in te nemen en langjarige verplichtingen af te dwingen: van contracten buiten de markt om tot directe landaankopen, en van zachte leningen tot gratis infrastructuur, fabrieksinstallaties en andere zaken.

Repolitisering en geopolitisering (2)

Nieuwe schaarste betekent dat voedsel, net als energie, mineralen en water, inzet wordt van politieke bemoeienis op nationaal niveau, en ook van politieke strijd op internationaal niveau. Zie de *scramble for resources, blood for oil*, de strijd om de toegang tot voedsel.

Met deze *framing* kijken politici opnieuw rond: hoe sta ik ervoor, en hoe staan anderen ervoor? Welke landen beschikken er over voldoende voedsel, over voldoende energie, mineralen water; en welke niet? De landen die er op dit punt goed voor staan verdienen niet alleen veel geld, maar hun politieke leiders spreiden ook een nieuwe, imperiale zelfverzekerdheid ten toon op het internationale toneel. Ze beseffen dat ze iets in handen hebben waar andere landen heel veel behoefte aan hebben en waarvoor ze bereid zijn om een diepe buiging te maken. Voedsel blijkt niet alleen schaars en essentieel goed te zijn voor groei, sociale rust en politieke stabiliteit. Het blijkt, net als energie, mineralen en zoet water, ook een machtsmiddel te zijn, een asset in de internationale geopolitieke verhoudingen. Opeens is tarwe een **geopolitieke** asset, en is het net als olie, koper en lithium een wapen geworden, alsof een oorlog op handen is. Plotseling hebben politici het over the *energy weapon, the food weapon*. Het fenomeen van

de *nieuwe schaarste* veroorzaakte aldus een schokgolf in de internationale betrekkingen. Energie en voedsel blijken niet alleen staatszaken omwille van voorzieningszekerheid, er wordt internationaal ook strijd om geleverd en het zijn machtsmiddelen, met een geopolitiek en zelfs militair belang.

Globalisering en omgekeerde globalisering

De nieuwe schaarste katalyseert een proces van *omgekeerde globalisering*. Behalve een markt waar geconcurrereerd en gehandeld wordt is de wereld ook weer een arena, waar machtsposities worden betrokken en waar geloerd en gevochten wordt. Dit proces is door de financiële crisis in een stroomversnelling geraakt. De protectionistische reflexen van staten die in paniek hun banken en industrieën redden hebben wereldwijd de geopolitieke instincten en percepties verder aangewakkerd.

Hier staan we nu, in een verwarrende, want tegenstrijdige beweging:

- aan de ene kant de globalisering, de éénwording van de wereld als globale markt, gepaard gaande met ontstatelijking en dénationalisering;
- aan de andere kant de omgekeerde globalisering, de renationalisering en repolitisering van het economisch leven en de geopolitisering van de internationale betrekkingen.

De globale context: de transitie naar een nieuwe wereldorde

Deze geopolitisering van schaarste doet zich voor in een heel bijzondere periode van de wereldgeschiedenis; namelijk een tijdsgewricht, waarin de unipolaire wereldorde zoals we die kennen sinds de Val van de Muur op zijn einde loopt. Unipolair, want deze wereldorde wordt gedomineerd en gefaciliteerd door de VS als enige supermacht. Die orde loopt nu dus op zijn einde. Maar wat komt ervoor in de plaats? Dat weten we niet, en dat veroorzaakt stress en spanning. De contouren van het nieuwe wereldsysteem zijn nog vaag, maar duidelijk is wel dat de nieuwe wereld *economisch* gedomineerd wordt door China, de VS en de EU, elk goed voor 15-20% van het Bruto Mondiale Product. Daarna komen India met ongeveer 10%, en Japan, Brazilië, Rusland en Mexico met ieder 5% of minder. De vraag is hoe deze economische configuratie wordt meegenomen in het delicate proces van geopolitieke re-accommodatie. Diverse onderzoekers zien nu al rivaliserende machtsblokken ontstaan, die verwickeld zijn in een strijd om de hegemonie. Zo bijvoorbeeld Mark Leonard in zijn boek *Divided world: the struggle for primacy in 2020*. Hij ziet vier machtsblokken met hegemonische ambities, elk met een eigen visie op de wereldorde. Het eerste is de VS, met een realistische visie, een wereldorde gebaseerd op macht en suprematie. Het tweede is de EU, met een visie waarin multilateralisme en een *rules based* internationale orde centraal staan. De derde is de autocratische as, Rusland/China, met een visie waarin nationale soevereiniteit voorop staat, om zich te beschermen tegen externe inmenging. De vierde is de Islam zone, die zich eigenlijk niet gebonden acht door enige internationale rechtsorde.

Op deze schets valt veel af te dingen. Maar de grote vraag is deze: staat de wereld een periode van instabiliteit te wachten, met rivaliserende machtsblokken die strijden om hegemonie?

Het is in deze onzekere historische context dat het fenomeen van de *nieuwe schaarste*, en dan met name het proces van de geopolitisering van schaarste, zich voordoet. Als deze twee processen – dus de geopolitisering van de schaarste (de strijd om voedsel, dus voedsel als inzet van conflict; én voedsel als machtsmiddel, als wapen in een conflict) en de moeizame transitie naar een andere wereldorde – op elkaar gaan inwerken en elkaar versterken, dan kan een uiterst explosieve spiraalbeweging ontstaan.

Problemen groeien, probleemoplossend vermogen krimpt

Waar het mij hier om gaat is te laten zien dat de problemen en kwetsbaarheden op mondiaal niveau in de afgelopen vijf jaren enorm zijn toegenomen, en dat voedsel daar een belangrijke rol in speelt. Dan gaat het om oude problemen, zoals armoede en honger, veiligheid, klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit, en ook om nieuwe problemen, zoals de *new scarcities*, de schaarste aan energie, mineralen en voedsel, en de financiële crisis en economische depressie.

Het zijn allemaal problemen die alleen kunnen worden opgelost door gezamenlijke actie. En een paar jaar geleden hadden we nog de illusie dat de wereldleiders, geconfronteerd met zulke grote en urgente problemen, de handen ineen zouden slaan en het eens zouden kunnen worden over gezamenlijke actie, in de vorm van bindende overeenkomsten en niet-vrijwillige vormen van global government. Maar wat

we de afgelopen jaren hebben gezien is dat deze problemen hen niet nader tot elkaar hebben gebracht, maar juist het tegenovergestelde effect hebben gehad. Het onderlinge wantrouwen is eerder toegenomen. De new scarcities hebben de polarisering, de conflictiviteit, de nationalistische en machtspolitieke instincten alleen maar aangewakkerd. Dus niet alleen zijn onze wereldproblemen groter en talrijker geworden, maar tegelijkertijd zijn de wil en de bereidheid om aan een oplossing te werken verminderd. Waar wantrouwen regeert zijn oplossingen via gezamenlijke actie ver weg.

Moeilijke keuzes, met verstrekkende gevolgen

Deze verwarrende situatie levert flinke dilemma's op voor beleidsmakers in Nederland en de EU. Welke beweging wordt gekozen als scenario waarop het beleid geënt wordt? Gokken we op het scheppen van vertrouwen, open markten en gezamenlijke actie richting *global governance*? Of houden we rekening met toenemend wantrouwen en haperende markten en toenemende rivaliteit? Het lijkt onontkoombaar dat met beide bewegingen rekening wordt gehouden, maar *trade offs* lijken even onontkoombaar. Het genereren van vertrouwen (1) is moeilijk te combineren met het organiseren van wantrouwen (2). En elke stap wordt voortaan door alle betrokkenen juist in die termen gewogen.

Voedsel speelt in het vervolg een cruciale rol

Voedsel blijft een cruciale rol spelen in het vervolg. Dat begint al met de onlangs door de EU ingezette beleidslijn betreffende de toekomst van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid, waarin nadrukkelijk ruimte wordt opengehouden voor het stimuleren van de eigen landbouwproductie in de EU. Daar zijn zeker goede redenen voor, maar even zeker zal deze stap door onze globale partners begrepen worden als bewijs van wantrouwen en van onwil om tot een collectief vergelijk te komen.

Een volgende stap is de hervatting van de Doha-ronde, de in 2008 gestrande onderhandelingen over de vrijmaking van de wereldhandel. Juist deze maanden doen de onderhandelaars een laatste poging om de boel vlot te trekken. Voedsel is één van de grote geschilpunten. Alle partijen weten dat het collectieve belang – globale economische groei – het meest gediend is met handelsliberalisering. Maar dat telt niet, als het vertrouwen ontbreekt dat nodig is opdat partijen bereid zijn om af te zien van de vrijheid om voor het *ik-hier-nu* te kiezen, ten gunste van een betere uitkomst voor allen. Zijn landen bereid om zich kwetsbaar op te stellen en zelfs een deel van hun soevereiniteit op te geven voor een *werkbare internationale orde* – of groeit het wantrouwen? Het mislukken van deze ronde kan grote gevolgen hebben voor de globale handel, economische groei en sociaal-politieke stabiliteit. Een mislukking legt bovendien een zware hypotheek op elk volgend globaal overleg - en er staan nog heel wat punten op die agenda: klimaat, biodiversiteit, migratie, veiligheid en terrorisme.

Voedsel is springstof in de handen van politici. Zullen zij er op verantwoorde wijze mee omgaan?

Cor van Beuningen

is directeur van Socires en coördinator van het Food First programma