

Honger in India ondanks overschotten

Ruin driekwart van India's meer dan 750 miljoen inwoners woont op het platteland. Het overgrote deel daarvan, ruim een half miljard mensen, is voor hun levensonderhoud direct van de landbouw afhankelijk. Daarnaast is nog circa eenderde van de industriële productie en werkgelegenheid direct met de landbouw verbonden. Het belang van de landbouw voor de economie en de inwoners van India kan dan ook nauwelijks overschat worden. De Indische regering voorspelt in haar Zevende Vijfjarenplan (1985-1990) dat het aandeel van de landbouw in het nationaal inkomen zal dalen van bijna 40 procent nu, tot 25 procent tegen het eind van deze eeuw. Desondanks zullen in het jaar 2000, gezien de bevolkingsgroei, nog steeds evenveel mensen als nu hun inkomen in de landbouw verdienen.

Gerard Onk

Twintig jaar geleden was India, net als Afrika nu, sterk in het nieuws als 'hongergebied'. Er was ernstige hongersnood en het land moest grote hoeveelheden voedsel importeren. In Nederland werd bijvoorbeeld de akte 'Eten voor India' gevoerd. Momenteel wordt India door Westerse overheden vaak van Afrika ten voorbeeld gesteld. Het is sinds enkele jaren zelfvoorzienend voor rijst en tarwe en beschikt momenteel zelfs over een graanvoorraad van ruim dertig miljoen ton.

De totale voedselproductie is gestegen van 72 miljoen ton in 1966 tot ongeveer 150 miljoen ton in 1985. De afgelepen twintig jaar is de productie van tarwe onder invloed van de Groene Revolutie bijna verviervoudigd, tot ongeveer 46 miljoen ton in het seizoen 1984/85. De rijstproductie is in diezelfde periode veel minder gegroeid, namelijk met 50 procent tot het huidige niveau van 60 miljoen ton. De productie van peulvruchten, de belangrijkste bron van eiwit in het meestal vegetarische Indische voedselpakket, is de afgelopen 20

jaar echter op het niveau van 10-12 miljoen per jaar blijven steken. Al met al is de groei van de voedselproductie sinds India's onafhankelijkheid in 1947 gemiddeld net iets (0,1-0,2% per jaar) voorgebleven op de bevolkingsgroei. Volgens veel deskundigen is noch de omvang noch de ernst van de armoede op het platteland door de sterk gestegen productie verminderd. Nog steeds leeft ongeveer de helft van de Indische bevolking onder de absolute armoedegrens, dat wil zeggen dat 375 miljoen mensen ondervoed zijn en niet of nauwelijks geld aan andere essentiële levensbehoeften als kleding, scholing en gezondheidszorg kunnen besteden. In het recent verschenen en al veel geprezen boek 'Ending hunger' wordt gesteld dat ééndertig van alle ondervoede mensen op de wereld in India woont. Volgens de Indische regering leeft nu 37 procent van de bevolking onder de armoedegrens tegen 48 procent in 1979. Die armoedegrens is op het platteland bepaald op 75 cent per dag per persoon (in natura en/of geld).

Daarvoor kunnen alleen de 2400 voedselcentra worden aangewezen die minimaal voor een goede voeding noodzakelijk zijn. Ook volgens een aantal Indische wetenschappers heeft de verhoging van de voedselproductie door de combinatie van hoge-opbrengstgewassen, irrigatie en kunstmest tot een lichte vermindering van het aantal absoluut armen geleid. Desondanks is de inkomensongelijkheid op het platteland toegenomen en is de armste 15 à 20 procent van de

Het uitplanten van rijststokken. Vrouwen hebben naast de zorg voor het huishouden ook vaak landarbeid te verrichten.



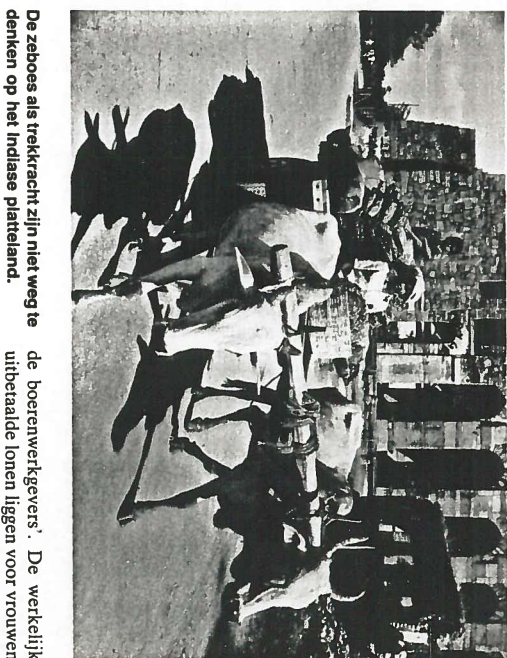
Foto's: Twan

bevolking – vooral bestaande uit landarbeid(s)ers – verder verpauperd. Vergeleken met de meeste Afrikaanse landen heeft India op het gebied van de voedselproductie zeker een opvallende prestatie geleverd. Daardoor is echter geen bres geslagen in de massale armoede.

Landhervorming

Deze armoede is voor een belangrijk deel terug te voeren op de zeer ongelijke verdeling van landbezit. Die ongelijkheid is sterk bevestigd door het grondbezitingsstelsel dat onder de Engelse koloniale overheersing werd ingevoerd. En eveneens door de doelbewuste uitschakeling van de met Engelse belangen concurrerende Indische textielindustrie. Het percentage van de bevolking dat voor werk van de landbouw afhankelijk is, nam daardoor toe van 55 procent in 1840 tot 70 procent in 1910, waarna het nagenoeg onveranderd is gebleven. Na India's onafhankelijkheid werden door het nationale parlement diverse landhervormingswetten aangenomen. Het bezit van grond en de betaling van pacht werden aan maxima gebonden. Deskundigen zijn unaniem van mening dat deze landhervormingswetten slechts zeer beperkt zijn uitgevoerd. Alleen in enkele deelstaten als Kerala en Bengalen, waar sterke organisaties van boeren en landarbeiders bestaan, is in dat opzicht meer bereikt.

In 1981 waren er ongeveer 90 miljoen boerenbedrijven in India. Circa een kwart daarvan wordt gepacht en de rest is particulier eigendom. Volgens cijfers van de Indische regering beschikte in dat jaar 56 procent van alle boerenbedrijven over slechts 12 procent van de schaarse landbouwgrond. Het gaat hier om de groep marginale boeren die over minder dan een hectare beschikken. Marginale en kleine (1-2 ha) boerenbedrijven samen, driekwart van alle boerenbedrijven in India, bestaan ruim een kwart van alle landbouwgrond. Daarentegen is eveneens een kwart van de grond in het bezit van niet meer dan 2,4 procent van alle boerenfamilies, namelijk van diegenen die over meer dan 10 ha beschikken. Natuurlijk is niet alleen de omvang van



De zehoes als trekkracht zijn niet weg te denken op het Indische platteland.

het grondbezit bepalend voor het inkomen per hoofd van een daarop levend gezin of (meestal) uitgebreide familie. Ook factoren als de kwaliteit van de grond, de mogelijkheid tot irrigatie, eigendom of pacht, de familiegrooite en eventuele neveninkomsten hebben daarop veel invloed. Boeren en boerinnen die zelf over een klein of marginaal bedrijf beschikken, werken vaak een deel van het jaar als landarbeid(s)er bij grotere boeren.

Daarnaast is er een steeds groter wordend deel van de plattelandbevolking – nu geschat op 40 procent en voor bijna de helft bestaand uit vrouwen en kinderen – die geen grond bezit of pacht en geheel als landarbeid(s)ers in hun levensonderhoud moeten voorzien. Deze mensen horen voor een belangrijk deel tot het armste deel van de bevolking, zijn vaak kasteelofs of 'onaanraakbaar' en worden daardoor ook sociaal sterk gediskrimineerd. De meeste landloze arbeid(s)ers hebben geen werk, maar worden in drukke periodes zonder werk en inkomen leidende meestal tot een proces van ondervoeding, verpaupering, schulden en grote afhankelijkheid van grootgrondbezitters.

Al jaren geleden zijn minimum lonen voor landarbeid(s)ers vastgesteld, maar deze worden zelden uitbetaald. Volgens dr. J. Breman, India-deskundige en hoogleraar sociologie, is ieders schijn van controle op de naleving inmiddels opgegeven onder druk van

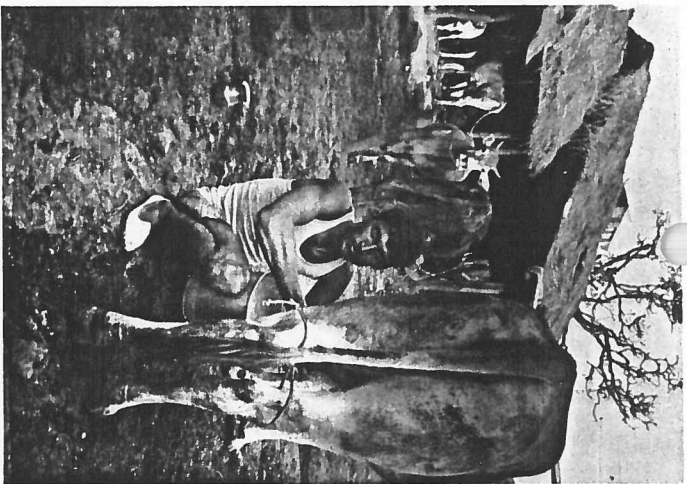
de boerenwerkgevers. De werkelijk uitbetaalde lonen liggen voor vrouwen over het algemeen lager dan voor mannen. Ook in andere opzichten is met name de positie van de landarbeiders en vrouwen beduidend slechter dan die van mannen. Vrouwen doen naast het werk op het land ook altijd het huishouden en eten meestal pas als man en zonen gegeten hebben. India is dan ook een van de weinige landen waar vrouwen gemiddeld minder oud worden dan mannen. Ook overlijden er op jonge leeftijd meer meisjes dan jongens.

Beleed

Waarom lukt het tot nu toe niet om een groeiende voedselproductie te combineren met een effectief herverdelingsbeleid ten gunste van de armere groepen? Die vraag brengt ons bij het landbouw- en plattelandbeleid van de Indische overheden. Die overheid is enerzijds de centrale regering en anderzijds zijn dat de regeringen van de 22 deelstaten. Hoewel landbouw in eerste instantie tot het beleidsterrein van de deelsatartregingen behoort, heeft ook de centrale regering via bijvoorbeeld verdeling van fondsen, prijspolitiek, import en export van landbouwgewassen en dergelijke daarop een belangrijke invloed. Als we de eerder genoemde landhervormings- en minimumlonenwetten als voorbeeld nemen, dan blijkt dat noch bij de opeenvolgende centrale regeringen noch bij de meeste deelsatartregingen de politieke wil aanwezig was om deze wetten ook uit te voeren.

De meeste politieke partijen weerspiegelen onvoldoende de belangen van de armere groepen, die vaak zwak zijn georganiseerd, sociaal gezien nauwelijks 'stem' hebben en daardoor nauwelijks invloed op die partijen kunnen uitoefenen. Anderzijds wordt op lokaal niveau de uitvoering van die wetten gedevoet door grootgrondbezitters, die daarbij vaak de lokale politici en het politie-apparaat achter zich hebben. Op landarbeid(s)ers die zich organiseren, om bv. het minimumloon uitbetaald te krijgen wordt grote economische en sociale druk uitgeoefend.

De buffels worden gemolten nadat het vee in de katal (veestal) is samengebracht. Deze melk wordt aan huis verkocht.



Het officieel afgeschatte maar nog sterk levende kassienstelsel, werkt vaak mee om juist de economisch zwakken en sociaal 'onaanvaardbaren' op hun plaats te houden. De Centrale Indiase regering erkent en documenteert zelf in talloze rapporten dat wettenlijke maatregelen voor de armere groepen vaak niet of slecht worden uitgevoerd. De oorzaak daarvan zoekt zij echter meestal bij deelsstaatoverheden, lokale machthebbers, gevestigde belangengroepen e.d. Voor een deels dit terecht, maar de op z'n minst halfslachtige houding van de centrale regering biedt daaraan nauwelijks tegenwicht. Het landbouwbeleid van de diverse regering heeft zich, met name sinds de start van de Groene Revolutie aan het eind van de jaren zestig, in de praktijk vooral gericht op de versterking van de positie van de middelgrote en grote boeren. Dit beleid is sterk bevorderd door met name de Wereldbank en het door haar gecoördineerde consortium van hulpverlenende landen (het 'Aid India Consortium'), waarvan ook Nederland deel uit maakt. Weliswaar erkende ook de Wereldbank in theorie het belang van landhervormingen, maar de werkelijke aandacht ging uit naar het financieren van de infrastructuurle voorzieningen (Krediet, kunstmeisproductie irrigatie e.d.), op basis waarvan de pas ontwikkelde hoge-opbrengst-varieteiten 'wortel zouden kunnen schieten'. Dat is inderdaad gelukt.

In het seizoen 1984-1985 werd op ongeveer 56 miljoen ha, ofwel bijna eenderde van de 175 miljoen ha landbouwgrond, nieuwe zaadvareitelen ge-

bruikt. Iets meer dan eenderde van die landbouwgrond wordt nu geïrrigeerd.

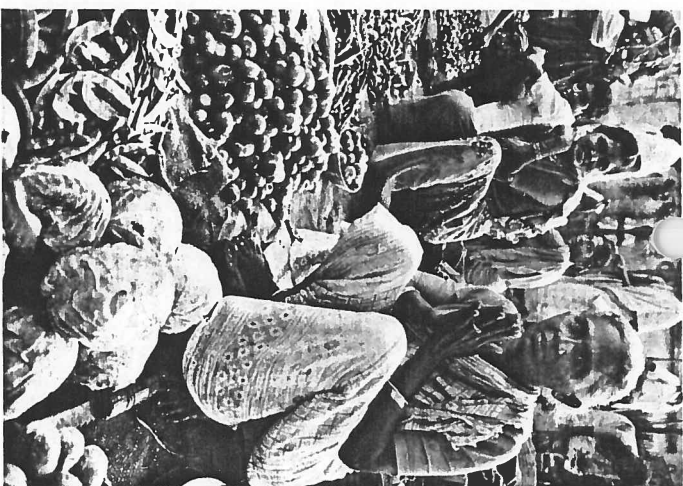
Het gebruik van kunstmest is gestegen van 785 000 ton in 1965/66, via 2,3 miljoen ton in 1989/80 tot 8,2 miljoen ton in 1984/85. Ondanks de sterk gestegen inheemse kunstmestproductie heeft India de afgelopen jaren meer dan eenderde van z'n kunstmesthoeft te moeten importeren. In 1984/85 was daarmee een bedrag van ruim vier miljard gulden genoemd. Een deel van dit bedrag, in 1984 bijvoorbeeld bijna 222 miljoen gulden, wordt in Nederland besteed. Dat heeft mede te maken met het feit dat de afgelopen vijf jaar ongeveer de helft van de bilaterale hulp aan India, ter waarde van ongeveer 200 miljoen gulden per jaar, is besteed aan de financiering van kunstmestleveranties. In totaal heeft Nederland sinds 1978 India ter waarde van meer dan een miljard gulden aan kunstmesthulp verstrekt.

Technologie

Ook andere factoren hebben aan de groei van voedselproductie bijgedragen, zoals het uitgebreide netwerk van onderzoeksinstituten, landbouwvoor-

lichting, grootscheepse rurale krediet- en een gegarandeerd minimumprijs voor granen. Al deze maatregelen en ontwikkelingen zijn in de eerste plaats ten goede gekomen aan boeren die op grond van hun bedrijfsgroep ook voor de markt produceren en zich kunnen veroorloven in de nieuwe agrarische technologie te investeren. Door de introductie van die technologie niet te combineren met landhervormingen en andere hervorderingsmaatregelen, heeft de Indiase regering in feite 'op de sterksten gewed' om de produktie op te voeren. Een voorbeeld van de bevoordeling van deze groep is dat zij geen inkomstenbelasting hoeven te betalen, terwijl hun inkomen door de groene revolutie vaak sterk is toegenomen. Daarentegen zijn de indirecte belastingen op eerste levensbehoeften wel sterk gestegen, hetgeen de armere groepen ten laste zwaarder treft.

Ook de verschillen tussen deelstaten zijn sterk gegroeid. De noordelijke deelstaten Punjab, Haryana en Westelijke Uttar Pradesh zijn de graanschuiven van India geworden. Maar ook binnen zijdelijke deelstaten als Tamil Nadu en Andhra Pradesh zijn er nu vrij grote



Op de dorpsmarkt worden groenten verkocht. Groenteverbouw is vaak een bron van neveninkomsten voor vrouwen.

groei regio's, naast sterk achtergebleven streken.

Het gaat er natuurlijk niet om in het algemeen de nieuwe agrarische technologie als de schuldige aan te wijzen voor het voortduren van de massale armoede en het toemenen van inkomensverschillen tussen mensen en tussen regio's. Die technologie draagt niet alleen bij tot produktieverhoging, maar zij bevordert gedeeltelijk ook de werkkraacht die voor de afzet van de toegenomen produktie nodig is. Zo zijn de hoge-opbrengst-varieteiten arbeidsintensiever, produceren zij meer goedkope soorten granen en zijn zij beter bestand tegen plantenziekten dan veel traditionele varieteiten. De toemenen de mechanisering van de landbouw doet dit effect echter weer voor een deel teniet. Zo zou er nog veel meer te zeggen zijn over zowel de sociaal-economische als de milieugevolgen van de nieuwe agrarische technologie.

Kern van de zaak lijkt echter dat de inzet van die technologie zonder een drastische hervorderingsbeleid (waaronder landhervormingen), de bestaande armoede en ongelijkheid niet zal opheffen.

Werkgelegenheid

Toch lijkt het dat Indiase regeringen veel werk maken van anti-armoedeprogramma's. In de afgelopen twintig jaar zijn talloze van dergelijke programma's opgezet voor kleine boeren, landarbeid(s)ers en andere achtergebleven groepen en gebieden. In het nieuwe Vijfjarenplan wordt daarvoor ruim 5 miljard gulden per jaar uitgekrediet en subsidies voor produktiemiddelen als een koe, kunstmest en verbeterde irrigatie voor economisch zwakke groepen, om hen daarmee 'zelfvoorzienend' te maken. Uirtallose programma's is gebleken dat deze probeerlijk aan de doelgroep ten goede komen. De combinatie van slecht beheer, corruptie en beïnvloeding door lokale machtsverhoudingen, leidt ertoe dat vooral de grotere boeren van deze voorzieningen profiteren.

Daarnaast zijn er de voedselvoorwerk en andere werkgelegenheidsprogramma's die een wat betere reputatie hebben en waarvan vooral werkloze landarbeid(s)ers profiteren. Aan deze

programma's wordt echter minder geld besteed.

Diverse Indiase organisaties, wetenschappers en politieke partijen pleiten ervoor de huidige graanvoorraaden te gebruiken om massale werkgelegenheidsprogramma's op te zetten, met (gedeeltelijke) betaling in voedsel. Naast directe bestrijding van de ondervoeding van miljoenen, leveren dergelijke activiteiten ook een produktieve bijdrage aan bijvoorbeeld irrigatie, bodembeheer en herbebossing. Grootscheepse verbetering van de werkkraacht leidt via toename van de vraag naar andere eerste levensbehoeften, ook tot meer werkgelegenheid in andere economische sectoren. Op den duur kunnen deze wellicht de taak van de werkgelegenheidsprogramma's overnemen. Voor de voedsel-voorwerkprogramma's wordt momenteel minder dan een half miljoen ton graan per jaar gebruikt. Volgens de recent in de Engelse Financial Times geciteerde Indiase professor Suresh Tendulkar botst dit soort programma's, als ze succesvol zijn, met gevestigde belangen die profiteren van de lage lonen, de politieke achterstelling en de economische afhankelijkheid van de allerarmsten.

In plaats van de binnenlandse consumptie van graan te bevorderen, doet de Indiase regering verwoede pogingen een deel van haar voorraden te exporteren. Om dat te bereiken wil de nieuwe minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, G.S. Dhilon, India's granen meer concurrerend op de wereldmarkt maken door zoveel mogelijk de produktiekosten te drukken. Als dat onvoldoende lukt wil hij via het prijsbeleid de boeren aansporen andere gewassen te verbouwen. Om ook de armere helft van de bevolking goed te voeden zou echter in ieder geval 250 miljoen ton granen en peulvruchten — tegen 150 miljoen ton graan nu — én een veel meer op landhervormingen en werkgelegenheidsbevordering gericht beleid nodig zijn. Het ziet er niet naar uit dat de huidige Indiase regering van Rajiv Gandhi daartoe echt werk van zal maken.

Gerard Onk is medewerker van de Landelijke India Werkgroep te Utrecht.