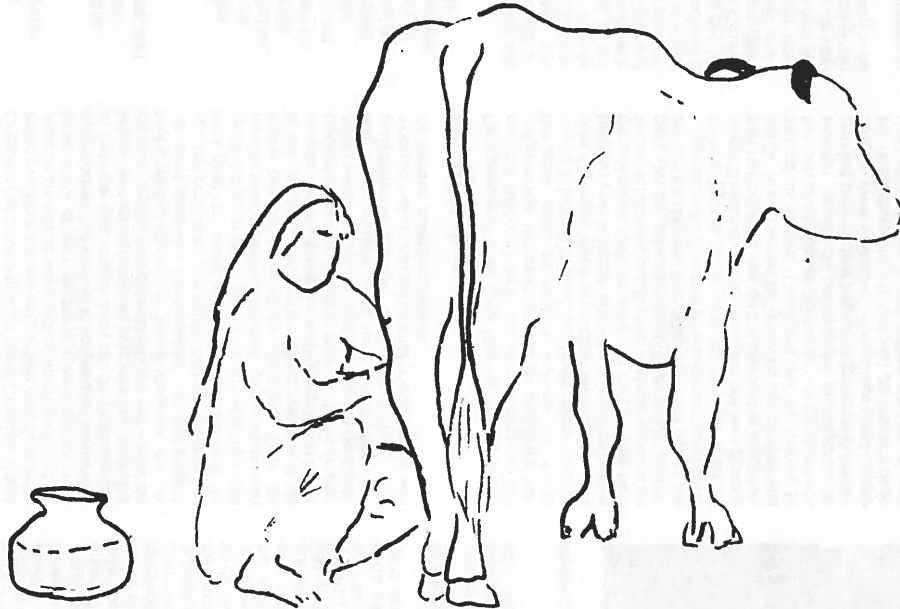


---

DE WITTE REVOLUTIE: EG ZUIVELHULP AAN INDIA

---

Wenny Ho



*"Food aid as an instrument of development? Not always, but in the case of Operation Flood, most certainly yes."*

*Op deze pakkende wijze begint een recente publikatie van de Europese Kommissie over Operation Flood. (1) Operation Flood is de naam van wat wel 'het grootste zuivelontwikkelingsprogramma ter wereld' genoemd wordt. Gedeeltelijk gefinancierd met Europese zuivelhulp en gedeeltelijk, in tweede instantie, met een lening van de Wereldbank, omvat het programma, geografisch gezien, heel India. In de afgelopen 15 jaar is een kwart van alle Europese zuivelhulp naar dit programma gegaan. Hoewel kritiek op zuivelhulp als vorm van voedselhulp sterk is toegenomen binnen EG-instellingen, is steeds een uitzondering gemaakt voor Operation Flood.*

## DE WITTE REVOLUTIE-EG ZUIVELHULP AAN INDIA

Operation Flood (OF)- volgens EG-kommissaris Cheysson een "ideale vorm van ontwikkelingsamenwerking"- wordt zelfs als ontwikkelingsmodel voor de zuivelsektor van andere ontwikkelingslanden aangeprezen.

Echter zowel in Indiase als in Europese kringen zijn felle tegenstanders te vinden van OF en speciaal van de EG-hulp aan India. Binnen Nederland is de Landelijke India Werkgroep (LIW) al jaren bezig met dit onderwerp. Uit al haar onderzoek trekt zij de konklusie dat de rol van de EG in de indiasse zuivelontwikkeling aan een drastische herziening toe is en pleit zij onder andere voor een afbouw van de EG-zuivelhulp binnen twee jaar en stelt zij bepaalde voorwaarden aan de hulp die nog gegeven wordt. Op het moment dat de EG een beslissing moet nemen over het al dan niet voortzetten van haar omvangrijke zuivelhulp aan India, woedt de discussie over de voors en tegens van OF en de EG-zuivelhulp feller dan ooit. 1

Wat maakt OF tot zo'n bijzonder zuivelhulpprogramma en welke argumenten worden gebruikt door haar voor- en tegenstanders? Dit artikel poogt een tipje van de sluier op te lichten en de achtergronden van het zuivelhulpprogramma en de rol en effecten van de EG-zuivelhulp te schetsen.

### EG ZUIVELHULP EN OPERATION FLOOD

In 1969 werd door de EG besloten om een deel van haar zuiveloverproductie, die op normale wijze niet verkocht kon worden, als voedselhulp aan ontwikkelingslanden te schenken. India ging echter niet in op het EG aanbod aan India een kleine 20.000 ton tafelboter te schenken, maar kwam met het tegenvoorstel dat de EG vijf jaar lang grote hoeveelheden melkpoeder en boterolie zou leveren. De daarvan gemaakte melk zou in India verkocht kunnen worden,

NOOT 1 In Nederland is de LIW eind 1985 gestart met de actie "Melk India niet uit!" Ook in andere EG-landen wordt kritiek op de zuivelhulp aan India geleverd. Waarschijnlijk is als gevolg daarvan de beslissing over nieuwe zuivelhulp voor India uitgesteld van begin 1986 tot begin 1987.

waarna met de opbrengst de zuivelsektor (fabrieken, verbeterd melkvee, transport e.d.) gefinancierd zou kunnen worden. Het voorstel werd geakcepteerd. De zuivelhulp werd later zelfs verlengd tot 1985.

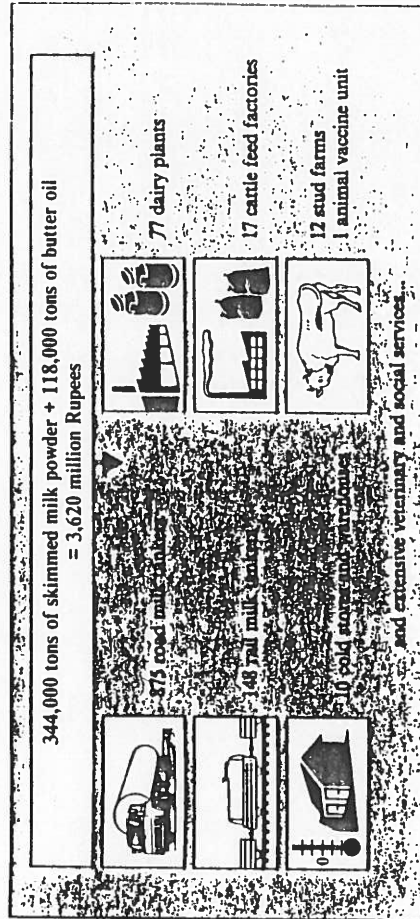
### WAT WIL OPERATION FLOOD

De kern van het OF programma is het verschaffen van een beter inkomen aan de melkproducenten op het platteland door hen meer melk te laten verkopen aan de stedelijke konsument. (2) Om de lokale melkhandelaren, die vaak een lage prijs bieden, te omzeilen, worden op dorps-, regio-, naal- en federaal nivo de melkveehouders georganiseerd in een kooperatief systeem. Dit systeem zorgt in de eerste plaats voor de melkinzameling, het transport en de verkoop naar de steden.

Daarnaast wordt beoogd een netwerk van zuivelfabrieken op te zetten op het platteland en in de steden. Deze fabrieken dienen niet alleen voor koeling en pasteurisering, maar ook voor de verdere verwerking van melk tot melkpoeder, boterolie en andere produkten. De zelf geproduceerde melkpoeder en boterolie kunnen gerekombineerd worden tot melk om regionale en seizoensgebonden produktietekorten te overbruggen.

De EG-zuivelhulp zou die tekorten in de aanvangsfase van het programma opvangen tot de inheemse produktie (volgens planning in 1985) daarin zelf zou kunnen voorzien. Daarnaast levert de verkoop van EG-schenken zgn. tegenwaarde fondsen, waarmee de kooperatieve zuivelindustrie verder uitgebouwd kan worden.

De eerste fase van OF was erop gericht om de vier grootste



steden van India tegen redelijke en stabiele prijzen van melk te voorzien. In deze eerste fase werd speciaal benadrukt dat kwetsbare groepen, zowel aan consumenten- (b.v. kinderen en zwangere vrouwen), als aan producentenzijde (kleine en landloze boerenfamilies) moesten profiteren van het programma. Dit moest bereikt worden door en een hogere prijs voor de producenten en een verhoging van de melkproductie (onder ander door goed veevoer, selectief fokken en een goede veterinaire zorg).

Mede door sterke vertragingen in de EG leveranties werd de eerste fase, gepland van 1970 tot 1975, verlengd tot 1981.

In de tweede fase van het programma, gepland van 1978 tot 1985, is OF uitgebouwd tot een nationaal programma. In vergelijking met OF1 werd bij OF2 sterker de nadruk gelegd op de ontwikkeling van de algemene infrastructuur. De aandacht ging met name uit naar:

- 10 miljoen gezinnen van melkproducenten in staat te stellen in 1985 een levensvatbare, zelfvoorzienende zuivelsektor op te bouwen;
- een nationale veestapel te fokken van 15 miljoen met westerse rassen gekruiste koeien en van door inheemse kruising verbeterde buffels;
- een nationaal netwerk op te richten dat de melkproducerende rurale gebieden verbindt met de belangrijkste stedelijke vraagcentra;
- een infrastructuur op te bouwen met ondermeer: mengvoederfabrieken, de produktie van sperma e.d.
- ervoor te zorgen dat eind jaren tachtig 180 gr melk per dag per hoofd van de bevolking beschikbaar is.

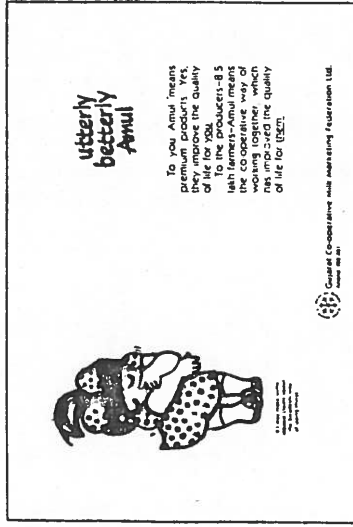
OF1 is geheel bekostigd uit de verkoop van EG-zuivelhulp. In OF2 zou de zuivelhulp voor ongeveer de helft van de inkomsten zorgen. Een lening van de Wereldbank en terugbetaling van, onder OF1 uitgegeven, leningen aan boeren of kooperaties, zouden de rest van de financiering moeten leveren.

#### DE STRUKTUUR VAN OF: ONTWIKKELING VAN DE KOOPERATIEVE ZUIVELSEKTOR.

OF baseert zich op het zogenaamde Anandmodel, een kooperatief zuivelontwikkelingsmodel. Om de met name commerciële suksessen, behaald via dit model, op grote schaal te verbreiden in India, werden twee nationale instellingen opgericht:

- National Dairy Development Board (NDDB), een prive-onderneming, in 1965;

- Indian Dairy Corporation (IDC), een overheidsinstelling, in 1970.



De NDDB moet zorgen voor planning van het OF programma en de technische ondersteuning ervan. Het IDC moet zorgen dat de nodige middelen beschikbaar zijn.(3) Zij neemt dan ook de voedselhulp in ontvangst en zorgt voor de afzet. Dit gaat samen met de afzet van eigen indische melkpoeder. De uitvoering van het OF programma is de taak van de kooperaties. Aan de basis van het cooperatieve systeem staan de dorpskooperaties. De leden daarvan verbinden zich ertoe hun melk via de kooperatie af te zetten.

Het tweede nivo wordt gevormd door de kooperatiebond, aan wie de dorpskooperaties hun melk leveren. Een van de taken van de bond is het verwerken en de (door)verkoop van de melk. Zij beheert daartoe de koelcentra en regionale melkverwerkingsfabrieken. Via de regionale zuivelfabrieken gaat ruim eenderde van de melk naar de vier grootste steden. Bijna een kwart van de ingezamelde melk wordt tot zuivelproducten, als boter, melkpoeder en babyvoeding, verwerkt.

Het derde nivo bestaat uit federaties, waarin de kooperatiebonden per deelstaat georganiseerd zouden moeten zijn. De federaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van OF op deelstaat-nivo.

De deelstaatregeringen zijn verantwoordelijk voor het algemene veeteelt- en zuivelbeleid. Door hen wordt o.a. de konsumentenprijs van melk bepaald.

Van verschillende zijden zijn de OF-autoriteiten bekritiseerd, omdat zij het Anandmodel zonder aanpassingen aan lokale omstandigheden overal zouden willen toepassen. Door langdurige onderhandelingen tussen de verschillende deelstaatregeringen en het IDC, is het OF-programma als geheel

sterk vertraagd. OF is daarom verlengd tot 1990. De EG heeft een verzoek van India ontvangen om voor de periode 1986-1990 opnieuw grote hoeveelheden zuivelhulp te leveren.

#### STAND VAN ZAKEN

Wat OF op betrekkelijk gunstige wijze onderscheidt van talloze andere voedselhulpprojecten, is dat er niet zomaar voedsel cq. zuivelproducten worden gedumpt, maar dat er aandacht wordt besteedt aan het opzetten/versterken van een coöperatieve structuur. Via de melkverkoop in het kader van OF vindt ook daadwerkelijk een inkomensoverdracht van de stedelijke middenklasse naar relatief arme rurale melkproducenten plaats.

De vraag is echter of de positieve aspecten de negatieve effecten kunnen compenseren. In het volgende zullen een aantal kritische noten met betrekking tot het OF-programma, en speciaal de rol van de EG-zuivelhulp, worden belicht.

#### OPERATION FLOOD: DE IDEALE VORM VAN ONTWIKKELINGSWERKING?

Opvallend is dat het doel van OF1, om de voedingspositie van kwetsbare groepen te verbeteren, in OF2 "stilzwijgend als onrealistisch opzij is gezet" (2). OF slaagt er wel in de hogere inkomensgroepen in de stad voor een voor hen redelijke prijs van voldoende melk te voorzien. De melk blijft echter voor een groot deel van de stedelijke bevolking een te duur voedingsmiddel.

Een ander verschil in doelstellingen tussen OF1 en OF2 is dat binnen OF2 de kleine boeren en landlozen niet meer als speciale doelgroep genoemd worden. Hoewel voorstanders van OF deze groep zien als degenen die het meest van het programma moeten profiteren (dit argument wordt vaak als rechtvaardiging van het programma genoemd), blijken echter vooral de grotere boeren baat te hebben bij het programma. Het is zeker zo dat een aantal kleine boeren en landloze families enig voordeel van het project ondervinden. Met name de verzekerde afname van melk tegen een vastgestelde prijs is hierbij van belang.

Grote boeren zijn echter niet alleen beter in staat om een buffel of koe te kopen of aan veevoer te komen (bezit van land, geld om veevoer te kopen), maar vaak worden ook de melkcoöperaties door hen gedomineerd.

#### IS INDIA AFHANKELIJK GEWORDEN VAN DE EG ZUIVELHULP?

Minister Braks en ex-minister Schoo hebben aan het Institute of Social Studies gevraagd een studie te doen naar de effecten van de EG zuivelhulp op India's zelfvoorzieningscapaciteit. In antwoord hierop stelde Martin Doornbos, de ISS-onderzoeker, dat de EG-zuivelhulp slechts een zeer gering percentage ( $\pm 1\%$ ) vormt van de totale Indiase melkproductie. Van deze totale produktie wordt het grootste deel of lokaal gekonsumeerd of lokaal verwerkt tot traditionele produkten.

Gemeten tegen de nog geen 5% van de melkproductie die door de moderne zuivelindustrie in India verwerkt wordt, tikt deze 1% echter wel hard aan. Technisch gezien is het voor India geen probleem om een stabiele melkvoorziening aan de steden in stand te houden. Een continue stroom van zuivelhulp heeft echter de reële kosten van een dergelijke voorziening versluierd. De marge tussen de prijs waartegen de boeren bereid zijn hun melk aan de coöperaties te leveren, en de prijs welke de stedelijke konsument bereid is te betalen, is naar alle waarschijnlijkheid te klein om de kosten van het melkverwerkings- en vermarktingssysteem volledig te dekken. Zonder de EG-zuivelhulp zou de Indiase zuivelindustrie voor een pijnlijk proces van omschakelen komen te staan.

Het alternatief zou zijn dat de indische centrale of deelstaat regeringen de zuivelsektor permanent gaan subsidiëren, dan wel dat aan de stedelijke konsumenten de volle kostprijs wordt berekend. Dit verklaart waarom na ruim 15 jaar nog steeds een beroep wordt gedaan op voortzetting van de zuivelhulp, die zichzelf eigenlijk overbodig maakt zou moeten hebben.

#### ZUIVELHULP DRUKT DE MELKPRIJS

Het zijn vooral de melkfabrieken in New Delhi en Calcutta, die van zuivelimporten afhankelijk zijn. In hun pogingen om de konsumentenprijs laag te houden, zijn zij geneigd vrij lage producentenprijzen te betalen. Naast deze indirecte subsidie aan de melkkonsument ten koste van de melkproducent, wordt de konsument ook direct door de zuivelhulp gesubsidieerd. Al vanaf het begin van het OF-programma was het voor de melkfabrieken goedkoper om melk van de (gratis) EG melkpoeder en boterolie te maken, dan om verse, inheemse melk aan te kopen. De lage melkprijs resulteert in een afremming van het inheemse melkaanbod. Als op deze manier gebruik gemaakt wordt van de EG melkproducten, wordt het gevaar reëel dat de inheemse melkpro-

duktie hierdoor een nadelig effect ondervindt. (Dit is tevens de mening van de Indiase regeringskommissie die OF in 1985 heeft geëvalueerd).

#### SCHADELIJK KRUISFOKPROGRAMMA

OF wilde de melkproduktie ondermeer opvoeren door het op grote schaal kruisen van Indiase koeien met westerse melkveerasen. Dat is nog maar gedeeltelijk gelukt. Op grote schaal kruisen zal echter vooral de positie van de kleine melkveehouders -vooral vrouwen- nadelig beïnvloeden. Een kruiskoe is duur, minder bestand tegen tropische ziekten en heeft goede beschutting, veel schoon water en hoogwaardig veevoer nodig. De nodige investeringen daarvoor zijn alleen voor grotere boeren op te brengen. Het kruisfokprogramma zal ook een sterke vermindering van het aantal geschikte trekossen voor de landbouw tot gevolg hebben. Mannelijke nakomelingen van kruiskoeien zijn daarvoor namelijk minder geschikt en hebben de helft meer voer nodig. Trekkraft levert nu driekwart van de energiebehoefte op het Indiase platteland. De tien miljoen geplande kruiskoeien zullen het huidige veevoertekort verergeren en een hoeveelheid graan nodig hebben, waarmee 13 miljoen mensen gevoed zouden kunnen worden.

#### TENSLOTTE.....

Door diverse organisaties en deskundigen in India wordt gepleit voor een ander zuivelontwikkelingsbeleid of de verandering van bepaalde delen daarvan. Het afwachten is momenteel op de beslissing die de EG moet nemen over voortzetting van de zuivelhulp aan India tot 1990.



PHILIPS

## Preserving the prime of life

During the last 25 years, improved methods of food preservation have been developed. In the past, only a few products were available. Today, however, a wide variety of products is available. This is due to the development of new preservation methods. These methods include the use of heat, cold, and chemicals. The most common method is the use of heat. This method involves cooking the food at a high temperature for a certain period of time. This kills the bacteria and other microorganisms that cause spoilage. Another method is the use of cold. This involves freezing the food at a low temperature. This also kills the bacteria and other microorganisms. Chemicals are also used to preserve food. These chemicals are called preservatives. They work by inhibiting the growth of bacteria and other microorganisms.

For more information -  
Philips - the United States Household Name for over fifty years  
Philips Consumer Service  
P.O. Box 1000, New York, N.Y. 10108



Philips - the United States Household Name for over fifty years

#### Literatuurnoten:

- (1) Operation Flood: the intelligent use of food aid. Commission of the European Communities, 1986.
- (2) India als melkkoe van de EG: de vicieuze cirkel van zuivelhulp en veevoerimporten tussen India en de EG. Gerard Oonk (ed) LIW, 1985. (128 pag./f12.50)
- (3) verslag aan de Commissie aan de Raad en het Europese parlement over de uitvoering van India's Operation Flood 2. Commissie van de Europese Gemeenschap, 1986.

Dit artikel is tot stand gekomen met medewerking van Gerard Oonk, verbonden aan de Landelijke India Werkgroep (LIW), Oudegracht 26, 3511 AP Utrecht, tel 030321340. Voor meer informatie kan men zich wenden tot dit adres.