

Uit: Internationale Solidariteit - juni 1987

HOOFDSTUK 6 OPERATIE VLOED WANKELT

EG Kommissaris voor Noord-Zuid betrekkingen Claude Cheysson noemde het twee jaar geleden nog een 'ideale manier van ontwikkelingssamenwerking'. De scherpste Indiase critici van deze hulp spreken daarentegen over 'melkimperialisme' en de 'witte leugen'.

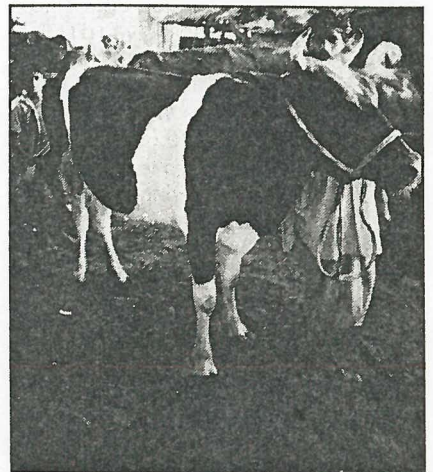
De controverse betreft de omvangrijke zuivelhulp die de Europese Gemeenschap sinds 1970 aan India heeft gegeven voor 'Operatie Vloed'. Dit programma is er op gericht om een nationale Indiase coöperatieve zuivelsektor op te bouwen. India heeft daarvoor ongeveer 500.000 ton melkpoeder en boterolie van de EG gekregen, ofwel een kwart van alle EG-zuivelhulp aan ontwikkelingslanden. In totaal heeft de EG voor een bedrag van 1,3 miljard gulden (26 miljard Bfr) zuivelproducten aan India kado gedaan.

Jarenlang werd Operatie Vloed door de Europese Commissie als model voor andere ontwikkelingslanden aangepre-

zen. Mede als gevolg daarvan hebben ook landen als Pakistan, Sri Lanka, de Filippijnen en China de EG om zuivelhulp voor een dergelijk programma gevraagd.

De afgelopen jaren lieten echter steeds meer organisaties en wetenschappers fors kritiek op Operatie Vloed horen. Eind 1985 startte de Landelijke India Werkgroep (van Nederland) met de actie 'Melk India Niet Uit', die erop is gericht zowel de zuivelhulp aan als de veevoerimporten uit India snel af te bouwen.

Onlangs lekten ook de konklusies van een rapport van onafhankelijke deskundigen uit, die vorige zomer in opdracht



Kruiskoeien hebben veel hoogwaardig veevoeder nodig, waaraan een groot tekort is. De mannelijke nakomelingen zijn minder geschikt als trekossen.

FOTO TWAN CUSTERS/LIW

van de Europese Commissie de zuivelhulp aan India hebben geëvalueerd. De bevindingen van deze evaluatie-missie zijn zeer kritisch. Zij zijn onder meer van mening dat voortzetting van zuivelhulp of commerciële zuivelexporten naar India ongewenst zijn, omdat dit de verdere opbouw van de coöperatieve zuivelindustrie zal schaden. Tegen deze achtergrond moet de EG dit jaar een beslissing nemen over de nieuwe meerjarige zuivelhulp, waarom de Indiase regering al in 1985 heeft gevraagd.

Wat is Operatie Vloed?

In 1969 kreeg India een grote hoeveelheid boter aangeboden uit de overschotten van de EG. In de noord-westelijke deelstaat Gujarat was echter al vlak na de Tweede Wereldoorlog een coöperatieve zuivelindustrie ontstaan, die zelf boter op de markt bracht. Door de eventuele EG 'hulp' zou hun markt voor jaren geruïneerd worden. De Nationale Zuivelontwikkelingsraad die het coöperatieve zuivelmodel voor heel India propageerde, kwam toen met een plan dat van de nood een deugd zou kunnen maken. Zij stelde voor de gratis zuivel van de EG niet rechtstreeks op de markt te brengen. In plaats daarvan wilde de Zuivelraad samen met een nieuw op te richten staatsbedrijf melkpoeder en boterolie van de EG ontvangen en beheeren, om er in India weer melk van te maken en dit vervolgens in de vier grootste steden te verkopen. De opbrengst daarvan zou vooral gebruikt moeten worden om een netwerk van zuivelcoöperaties op te zetten, de melkproductie te verhogen, moderne zuivelfabrieken te bouwen en het melktransport van het platteland naar de stad uit te breiden. De dorpscoöperaties zouden zorgen voor aanlevering van lokaal geproduceerde melk. De officiële bedoeling van dit alles was om het inkomen van miljoenen kleine melkveehoud(st)ers aanzienlijk te verhogen en de konsumenten in de stad, inclusief de armste groepen, van het vergrote melkaanbod te laten profiteren. De Indiase regering en de EG gingen met dit plan akkoord.

Operatie Vloed zou eerst tot 1975 duren maar was pas in 1981 afgerond. In 1978 ging echter al een nog veel ambitieuzer tweede fase van start. Deze was er op gericht om in 1985 tien miljoen melkproducenten en 150 steden in heel India bij het programma te betrekken, waardoor India in dat jaar zelfvoorzienend in melk zou moeten worden. De zuivelhulp van de EG zou zich dan overbodig hebben gemaakt door de toegenomen productie in India zelf.

Zuivelhulp konkurreert met boer(inn)en

De doelstellingen van Operatie Vloed zien er op het eerste gezicht aantrekkelijk uit. Wat zijn nu de werkelijke resultaten?

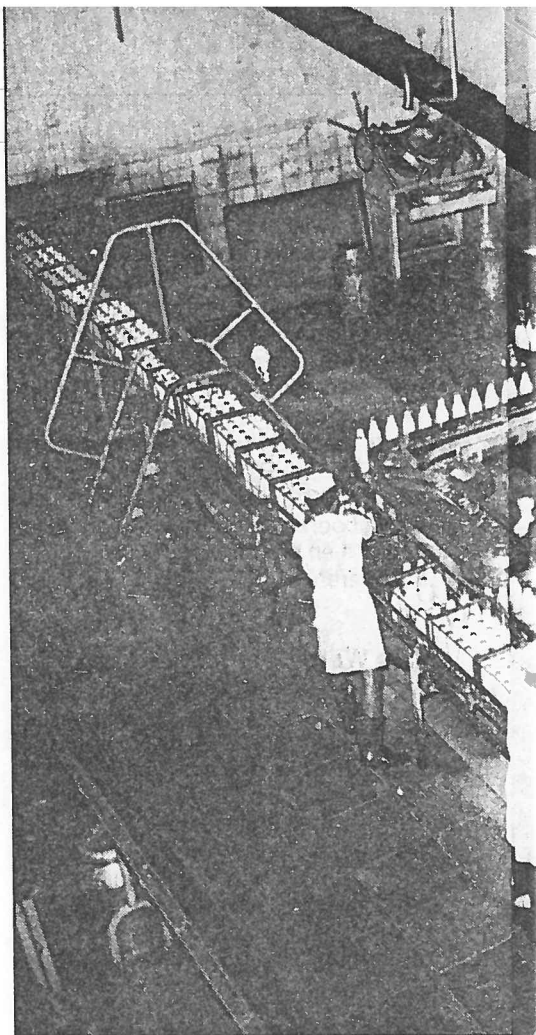
Operatie Vloed kan in bepaalde opzichten zeker positief vergeleken worden met de manier waarop de zuivelhulp van de EG in andere landen vaak wordt gebruikt. In India worden de zuivelproducten niet zonder meer gedumpt op de binnenlandse markt. Er wordt een moderne zuivelindustrie mee opgebouwd. Ook het werken in coöperatief verband, waarbij nu ongeveer 4,5 miljoen mensen zijn betrokken, kan een goed middel zijn voor de belangenbehartiging van kleine melkveehoud(st)ers en is dat soms ook. De coöperaties bieden een alternatief afzetkanaal voor de particuliere melkhandelaren en soms een betere prijs.

Zeventien jaar na het begin van 'het grootste ontwikkelingsproject ter wereld', dat ook nog door de Wereldbank en de Indiase regering wordt gefinancierd, blijken de resultaten teleur te stellen. Het is juist de EG-zuivelhulp die een steeds grotere belemmering wordt voor een gezonde ontwikkeling van de zuivelsektor in India. De daarvan gemaakte 'kunstmelk' drukt namelijk de prijs die Indiase melkproducenten voor hun product krijgen. De melkpoeder en boterolie van de EG wordt door de Operatie Vloed-projecten voor een zódanige prijs aan de eigen melkfabrieken doorverkocht, dat de daarvan gemaakte melk goedkoper is dan inheemse verse melk. Zuivelhulp konkurreert op die manier met lokale melkproducenten. Vooral in het noorden en oosten van India heeft dat de deelstaatregeringen de gelegenheid gegeven de melkprijs voor de boeren laag te houden, omdat de zuivelhulp toch wel zorgde voor aanvulling van de melkvoorziening.

Zuivelvoorraden in India

In de belangrijke deelstaat Maharashtra, waarin de miljoenenstad Bombay ligt, heeft de regering wél voor een lonende melkprijs gezorgd. Daar heeft de concurrentie met de zuivelhulp onlangs voor zodanige zuivelvoorraden gezorgd, dat een deel van de plaatselijke melkproductie door de melkfabriek van Bombay op zee wordt geloosd! In enkele deelstaten zijn zgn. 'melkvakanties' ingesteld, waarin de boeren hun melk niet meer bij de 'eigen' coöperatie kwijt kunnen.

De EG-zuivelhulp heeft er ook toe geleid dat de toegenomen inheemse productie van melkpoeder en boter vooral



Operatie Vloed "de ideale manier van"

wordt gebruikt voor het maken van luxe zuivelproducten als tafelboter, chocola en babyvoeding. Die eigen melkpoeder en boter(olie) waren in feite bedoeld om de seizoenstekorten aan melk op te vangen en daardoor de zuivelimporten overbodig te maken. Eigenlijk zou India nu zonder zuivelhulp kunnen, zonder de coöperatieve zuivelsektor en de stedelijke melkvoorziening in gevaar te brengen. In dat geval zouden echter de meeste melkproducenten een betere prijs voor hun melk moeten krijgen. De reden waarom nieuwe EG-zuivelhulp voor India zo aantrekkelijk blijft, is dat deze veel geld oplevert, waarmee, naast investeringen in nieuwe zuivelfabrieken, ook de melkprijs voor de politiek zo belangrijke middenklasse-konsument wordt gesubsidieerd. De zuivelhulp heeft dus verslavend gewerkt.

De zuivelhulp komt helemaal in een vreemd daglicht te staan als bedacht wordt dat India jaarlijks voor ongeveer 750 miljoen gulden (15 miljard Bfr) hoogwaardig veevoer exporteert, waarvan de helft naar de EG. In India zelf is een groot tekort aan dit veevoer. Het wordt toch geëxporteerd omdat de vaak niet lonende melkprijs voor de veehoud(st)er, het voor hem of haar onrendabel maakt het eigen melkvee beter te voeden.

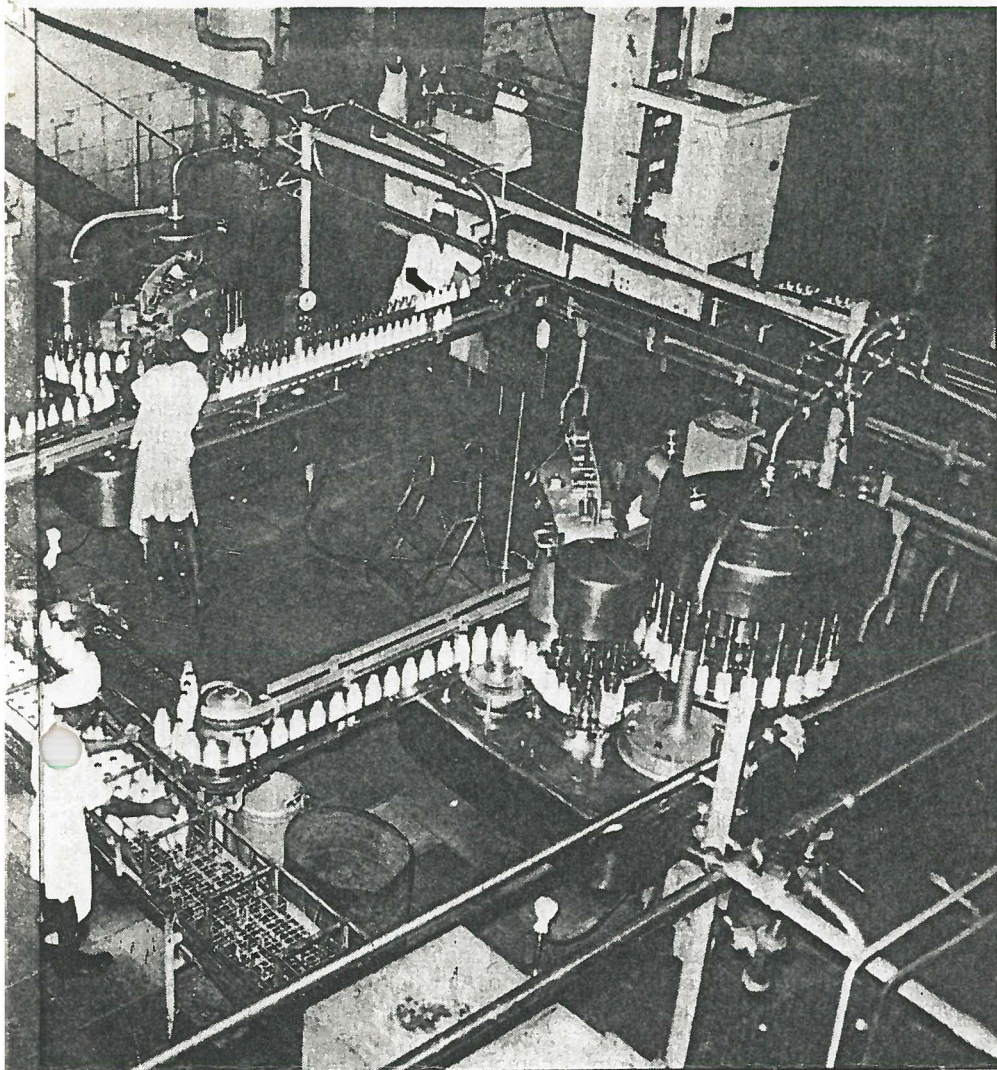


FOTO LIW

van "ontwikkelingssamenwerking" of "melkimperialisme"?

Ook stijgt de prijs van krachtvoer door de export. Een vicieuze cirkel derhalve van zuivelimport en veevoerexport. Met het geëxporteerde veevoer zou India acht tot tien keer zoveel melk kunnen produceren, dan het tot voor kort via de EG-zuivelhulp kreeg.

Betekenis voor armen gering

Het grootscheepse Operatie Vloed-programma heeft in India nog een groot aantal andere effecten gehad, waarbij de oorspronkelijke doelstellingen uit het oog zijn verloren. Zo heeft men de doelstelling 'meer melk voor de armen' welbewust laten varen. Voor de armste helft van de bevolking is melk een veel te duur voedingsmiddel. De subsidies voor melk zijn niet, zoals de bedoeling was, speciaal besteed aan kwetsbare groepen als kleine kinderen en zwangere vrouwen maar uitgesmeerd over alle konsumenten. Dat zijn in de praktijk vooral de middenklasse en de elite. Ook blijkt uit onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek dat vooral de (middel-) grote boeren van Operatie Vloed hebben geprofiteerd. Toch zijn kleine melkveehoud(st)ers in mindere mate wel lid van de koöperaties. De voordelen daarvan zijn voor hen meestal beperkt door

de niet op hun belangen toegesneden kapitaalsintensieve aanpak. Zo zijn de meestal zeer ongelijke machtsverhoudingen in de dorpen vaak rechtstreeks terug te vinden in de koöperatie. Door de Operatie Vloed-organisatie is weinig geld en systematische aandacht besteed aan het organiseren en trainen van juist de armste melkproducenten, met name landarbeid(st)ers en marginale boeren. Daarentegen is tweederde van het budget gebruikt voor de bouw van zuivelfabrieken en het lange-afstandstransport van melk naar de steden.

De geringe betekenis van Operatie Vloed voor de arme groepen in India wordt treffend geïllustreerd door het feit dat in het meest succesvolle zuiveldistrict van Gujarat, zes van de tien kinderen aan ondervoeding lijden en de kindersterfte tot de hoogste in heel India behoort.

Hoogproductief melkvee

Een belangrijk onderdeel van Operatie Vloed was om voor 1986 tien miljoen Indiase koeien te kruisen met westers hoogproductief melkvee. De bedoeling is op die manier de melkproductie te verhogen. Gelukkig is het kruisfokprogramma tot nu toe maar voor een klein

deel geslaagd. Uitvoering van een dergelijk programma zal namelijk ingrijpende negatieve gevolgen hebben voor kleine boeren en landarbeid(st)ers. Regeringsinstanties en belangengroepen in India en het westen blijven desondanks streven naar een 'nationale kudde van elite-koeien'.

Uit onderzoek en in de praktijk is echter gebleken dat een 'kruiskoe' voor een kleine boer(in) een dure, riskante en niet of nauwelijks winstgevende investering is. Deze koeien zijn veel vatbaarder voor tropische ziekten dan inheemse runderen. Een nog groter probleem is dat deze dieren veel hoogwaardig veevoer nodig hebben, waaraan in India een groot tekort is. Het gelijker verdelen van dit schaarse veevoer over alle melkdieren in India, levert overigens méér melk op dan het exclusief gebruiken van dit voer voor tien miljoen kruiskoeien.

Het kruisfokprogramma dreigt, indien volledig uitgevoerd, eveneens te leiden tot een groot tekort aan geschikte (mannelijke) trekossen. In India levert trekkracht van rundvee nog altijd meer dan driekwart van alle energie op het platteland. De mannelijke nakomelingen van kruiskoeien zijn als trekdieren minder geschikt en ze hebben de helft meer voer nodig. Tenslotte zal uitvoering van het kruisfokprogramma ook een negatief effect hebben op de voedselvoorziening van met name de armste groepen. Aan kruiskoeien zal namelijk veel goedkoop graan als maïs, gerst en gierst gevoerd worden dat vaak ook het basisvoedsel van de armen is.

Er is berekend dat deze dieren zoveel méér calorieën aan graan zullen opeten dan ze aan melk opleveren, dat daarvan minstens dertien miljoen mensen gevoed zouden kunnen worden.

Positie vrouwen bedreigd

Een essentieel en meestal onderbelicht aspect van Operatie Vloed is de invloed die dit programma heeft op de positie van vrouwen. De zorg voor het vee is namelijk in het algemeen het werk van vrouwen. Hoewel er verschillen zijn per streek, klasse, godsdienst e.d. besteden vrouwen in huishoudens met vee al gauw zo'n twee tot vier uur per dag aan het verzamelen en bereiden van veevoer, het drenken en melken van het vee, het schoonhouden van dier en stal en het verkopen van de melk. Voor landarbeidsters of vrouwen met weinig eigen (familie)land komt deze taak bij het werk op het land van anderen en het huishoudelijke werk. Deze vrouwen werken vaak minstens dertien uur per

dag. Ook de verwerking van (een deel van) de melk tot boter en karnemelk is in de 'traditionele' zuivelsektor een taak van vrouwen. In de Operatie Vloed-gebieden gaat meestal alle melk naar de zuivelfabriek. Ondanks al het zuivelwerk dat zij verrichten, drinken vrouwen en meisjes veel minder van de beschikbare melk dan mannen en jongens.

Niet meer dan 10% van de leden van de koöperaties zijn vrouwen. Een reden daarvoor is dat de man bijna altijd de wettige eigenaar van land en vee is. Ook zijn er aanwijzingen uit onderzoek dat vrouwen nu minder zeggenschap over de zuivelinkomsten hebben dan vroeger. Door de wekelijkse of maandelijksse betalingen van de meeste koöperaties (hoewel officieel dagelijks betaald moet worden), is het voor de mannen aantrekkelijker geworden deze relatief grote bedragen te innen. Een andere reden is dat zuivelwerk de afgelopen jaren een hogere status heeft gekregen door de commercieel succesvolle koöperatieve aanpak. Vrouwen doen nog wel het werk, maar hun eigen inkomen daaruit vermindert. Dit heeft tot gevolg dat minder geld binnen het huishouden wordt besteed, bijvoorbeeld aan voedsel. Mannen besteden het geld vaker voor zichzelf.

Arme vrouwen worden ook gekonfron-

teerd met het feit dat de verkommercialisering van de melkverhandeling ertoe leidt dat ze moeilijker aan veevoer kunnen komen. Grote landbezitters eisen nu het gras op dat op hun eigen grond en op dorpsweides groeit, terwijl dit vroeger meestal gratis beschikbaar was.

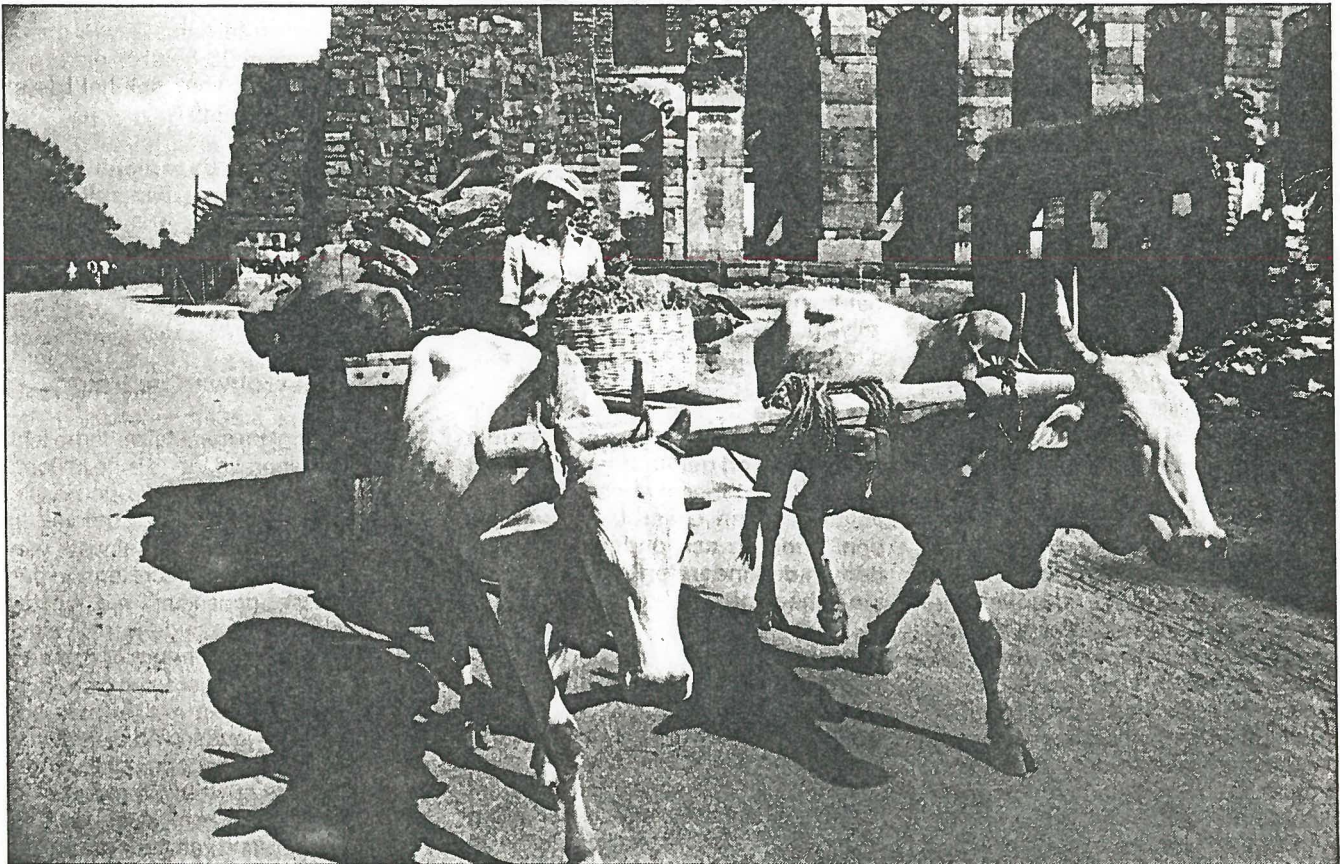
De Zuivelraad

De organisatie die Operatie Vloed uitvoert, de Nationale Zuivelontwikkelingsraad, heeft duizenden mensen in dienst, waarvan slechts een handvol vrouwen. Hetzelfde geldt voor de zuivelfabrieken van de koöperaties. Op alle nivo's, van dorpskoöperaties tot de beter betaalde banen op professioneel en management gebied, wordt weinig gedaan aan het organiseren, trainen en opleiden van vrouwen. Volgens de recente evaluatie-missie gebeurt er wel wát, maar 'is de mannelijke dominantie in organisatie en uitvoering van Operatie Vloed een aspect waarin dit programma niet verschilt van veel andere Indiase programma's'. De traditionele man-vrouwverhouding is daar in de eerste plaats debet aan, maar de Zuivelraad heeft geen strategie ontwikkeld om de positie van de vrouwen in de zuivel-

sektor veilig te stellen en te versterken. Toch zien een aantal vrouwenorganisaties wél mogelijkheden om het inkomen en de zeggenschap van vrouwen middels de zuivelsektor te verbeteren. Zij organiseren en trainen arme vrouwen om sterker te staan bij het oprichten van een vrouwenkoöperatie of het deelnemen aan een gemengde koöperatie. Vorig jaar heeft een aantal van die organisaties, waaronder de bekende SEWA (Self-Employed Women's Association), samen met enkele personen van de Zuivelraad een groot aantal beleidsaanbevelingen gedaan om de positie van vrouwen in de koöperatieve zuivelsektor te verbeteren. De kern daarvan is het hanteren van verplichte minimumpercentages voor de opleiding en deelname van vrouwen op alle nivo's van besluitvorming en uitvoerend werk. Er lijkt nog een lange weg te gaan voor deze aanbevelingen praktijk zullen zijn.

Besluitvorming en actie

Terug naar de Europese Gemeenschap. Aanvankelijk zou de EG al begin 1986 beslissen over mogelijke nieuwe zuivelhulp aan India. Door de sterk toenemende kritiek in India en Europa op Operatie Vloed liep dat anders. In India



In India levert trekkracht van rundvee nog altijd meer dan driekwart van alle energie op het platteland.

FOTO TWAN CUSTERS/LJW

is het programma al enkele jaren zeer controverseel. Wat eerst begon als een debat onder voornamelijk sociale wetenschappers en zuiveldeskundigen, mondde in 1983 uit in een heftige publieke en politieke discussie die nog steeds voortduurt. In Europa kreeg deze discussie pas begin 1986 voldoende aandacht om de Europese commissie en het Europees Parlement er toe te bewegen de zuivelhulp aan India te heroverwegen. In verschillende EG-landen gingen Derde Wereldorganisaties zich actief met Operatie Vloed bezighouden. In Nederland startte de Landelijke India Werkgroep (LIW) eind 1985 de campagne 'Melk India Niet Uit'.

Naast een pleidooi voor een snelle afbouw van de zuivelhulp aan en de veevoerimport uit India, werd ook gepleit voor beëindiging van de bijdrage die zuivelhulp levert aan het bevorderen van flesvoeding ten koste van borstvoeding. Tenslotte richtte de actie zich tegen de bijdrage van de EG aan het op grote schaal kruisen van Indiase koeien met westerse melkveerassen.

De Franse Derde Wereld-organisatie A.B.D.I.S. sloot zich bij de campagne aan. In België houdt het 'Collectif Stratégies Alimentaires' te Brussel zich actief met het onderwerp Operatie Vloed bezig.

Deze activiteiten en de steun daarvoor van een aantal Indiase organisaties en wetenschappers en organisaties, leidden in maart 1986 tot uitstel van de beslissing over nieuwe zuivelhulp aan India. EG Kommissaris Claude Cheysson maakte toen bekend dat het programma eerst grondig zou worden geëvalueerd. Verder zou India geen extra jaarlijkse zuivelhulp meer krijgen zoals in 1984 en 1985 was gebeurd. Aanvankelijk zou 1983 namelijk het laatste jaar zijn waarin de EG gratis zuivel aan India zou leveren, maar zonder discussie met Parlement was daar al twee keer een jaar aan toegevoegd.

Dan toch 'zwakke kanten' aan de Operatie Vloed?

Tegelijk met het bekendmaken van deze beslissingen publiceerde de Europese Commissie een tussenrapport over Operatie Vloed. De toon daarvan was nog steeds overwegend positief, maar voor het eerst werden ook een aantal zwakke kanten en beperkingen van het programma toegegeven. Zo werd erkend dat Operatie Vloed 'in sommige gevallen' konkurreert met lokale melk. Ook het Europees Parlement was inmiddels zeer actief geïnteresseerd geraakt in de besluitvorming rond 'Vloed', mede vanwege de door de Europese Commissie gepropageerde voorbeeldfunctie van het programma.

In april vorig jaar kreeg de kritiek op Operatie Vloed een zeer brede ondersteuning. De Algemene Ledenvergadering van een 600-tal partikuliere ontwikkelingsorganisaties uit alle EG-landen, nam toen een zeer kritische resolutie over dit onderwerp aan. Intussen was echter een tegenactie van de voorzitter en 'witte motor' achter Operatie Vloed, Dr. V. Kurien, en van de Indiase ambassade in Brussel op gang gekomen. De Indiase ambassade verspreidde een 'tegenrapport' onder Euro-parlementariërs, waarin wordt ingegaan op de actiepunten van de LIW. Dr. Kurien noemde die actiepunten absurd. Hij zei desondanks wel zijn twijfels te hebben of er wel nieuwe zuivelhulp gegeven zou worden 'gezien de omvangrijke propaganda tegen het projekt door bepaalde groepen in Nederland en West-Duitsland'.

In deze situatie van sterk uiteenlopende meningen en belangen, moest de evaluatie-missie in de zomer van 1986 aan een politiek zeer gevoelig karwei beginnen. Zelfs de goede relatie met India leek in het geding. Het rapport van de missie is toch, afgaande op de uitgelekte konklusies, zeer kritisch uitgevallen en vermoedelijk daarom nog steeds niet gepubliceerd. Inmiddels is in het Europees Parlement door de Groene Fractie een resolutie ingediend, waarin gevraagd wordt om volledige openbaarmaking van het rapport en een diepgaande discussie in het Parlement over het beëindigen dan wel drastisch wijzigen van de hulp voor Operatie Vloed. Dr. Kurien is daarop in de tegenaanval gegaan. Hij dreigde de EG om zuivel in de V.S. of in afzonderlijke EG-lidstaten te gaan vragen. De V.S. hebben echter laten weten dat zij momenteel geen gratis zuivel beschikbaar hebben, omdat zij

vanwege de radio-actieve besmetting van Europees melkpoeder door de kernramp in Tsjernobyl hun eigen melkpoederproductie goed kwijt kunnen en daarom geen voorraden hebben.

De EG zit in een moeilijk parket. Ze wil ongetwijfeld zo min mogelijk schade toebrengen aan de relatie met het voor de EG-lidstaten economisch steeds aantrekkelijker wordende India. Anderzijds staat de geloofwaardigheid van haar ontwikkelingsbeleid op het spel. Het Engelse dagblad de 'Financial Times' voorspelde dat het op een kompromis uit zou draaien, waarbij India wel zuivelhulp krijgt maar de opbrengst daarvan aan meer specifieke doelen binnen het programma moet worden besteed. De Algemene Leden Vergadering van Europese ontwikkelingsorganisaties heeft er in april 1987 in een vervolgresolutie over Operatie Vloed voor gepleit dat een aanzienlijk deel van de huidige en mogelijk nieuwe fondsen uit zuivelhulp óf directe financiële steun, besteed zal worden aan het versterken van de positie van vrouwen en landloze armen in de koöperatieve zuivelsektor. Tegen de zomer van 1987 zal duidelijker zijn geworden hoe serieus de EG deze en andere kritiek en aanbevelingen heeft genomen.

Gerard OONK

MEER INFORMATIE

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden in het boek 'India als melkkoe van de EG' dat is uitgegeven door de Landelijke India Werkgroep in Nederland. U kunt daar ook terecht als u de campagne 'Melk India Niet Uit' wilt steunen.

Door de wekelijkse of maandelijkse betaling van de meeste koöperaties is het voor de mannen veel aantrekkelijker geworden deze relatief grote bedragen te innen.

FOTO LIW

