

‘Honger heeft zelden iets te maken met voedselschaarste’

Olivier de Schutter, speciaal VN-rapporteur voor het recht op voedsel, voert ‘een hevige strijd’ tegen de traditionele visies op het recht op voedsel. Zo wil hij vaker rechters inzetten om overheden onder druk te zetten. ‘We kunnen lering trekken uit de hongersnood in de Hoorn van Afrika.’

TEKST: MARC VAN DER STERREN



Om drie uur 's middags stipt, als het bij hem in New York negen uur 's ochtends is, verschijnt Olivier de Schutter in beeld. Na een missie in Madagaskar, een overleg in Genève en een korte vakantie in Frankrijk, posteert de geboren Belg zich voor de webcam in zijn hotelkamer. In helder en punctueel Engels steekt hij van wal over de pijnlijke wond die honger heet. De hongersnood in de Hoorn van Afrika, die ruim 11 miljoen mensen in Somalië, Ethiopië en Noord-Kenia bedreigt, ‘illustreert de menselijke tekortkomingen om op catastrofes in te spelen’, zegt De Schutter. Om de ramp te voorkomen was na eerdere hongersnoden het speciale Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET) opgezet. Dit functioneerde perfect: al in november 2010 waarschuwde het voor de gevolgen van de aanhoudende droogte. Toch kwam de internationale gemeenschap pas in beweging toen de VN de hongersnood officieel afkondigde. ‘Honger is geen acute ramp zoals een tsunami, het is een crisis die zich over een periode van weken of maanden ontwikkelt’, zegt De Schutter. ‘Dat maakt het moeilijk de publieke opinie van de ernst van de situatie te doordringen.’

Die meteorologische waarschuwingssystemen zijn dus overbodig?
‘We moeten hier lering uit trekken. In regio's met een vergelijkbaar risico moeten we voedselvoorraden aanleggen waar het Wereldvoedselprogramma van de VN direct toegang toe heeft zonder eerst om geld te hoeven bedelen. De ministers van de G20 hebben deze oplossing in juni in Parijs ook met een verdrag beklonken. Dat is één deel van de oplossing. Het andere deel moeten we zoeken bij de klimaatverandering. De Hoorn van Afrika is daar ontzettend gevoelig voor. Droogtes komen vaker voor en zijn steeds extremer, met woestijnvorming tot gevolg. We kunnen agrarische systemen ontwikkelen die beter tegen droogte bestand zijn. Dit betekent investeren in technieken om regenwater op te vangen, zodat de bevolking minder afhankelijk is van de sporadische regenval.’

< De rietsuikeroogst in São Paulo, Brazilië

Als hoogleraar internationaal recht zegt u dat er pas sprake is van een mensenrecht als er procedures zijn om slachtoffers juridisch te beschermen. Wie moet er dan voor het gerecht verschijnen?

‘In situaties als in de Hoorn van Afrika zie ik niet hoe rechtbanken ingezet kunnen worden. Toch gebruiken rechtbanken steeds vaker het recht op voedsel als gereedschap, bijvoorbeeld in India, Zuid-Afrika en sommige Latijns-Amerikaanse landen, waar honger uitbreekt als gevolg van corruptie of mismanagement. Ze doen dit vanuit de overtuiging dat overheden die de behoeften van hun bevolking negeren, via een gerechtelijke uitspraak tot actie gedwongen kunnen worden. Een spectaculair voorbeeld speelt zich sinds 2002 af voor het Indiase Hooggerechtshof. Een burgerorganisatie klaagde dat de overheden van zes Indiase deelstaten hun voedselreserves niet gebruikten om de bevolking te helpen die daaraan behoefte had, hoewel zij daar volgens de Indiase wet wel toe verplicht zijn. De aangeklaagde overheden hadden wel voorraden, maar gebruikten die niet voor de eigen bevolking vanwege de hoge prijzen en om redenen van corruptie. Sinds die overheden zijn aangeklaagd houdt het Indiase Hooggerechtshof in de gaten wat overheden op dit vlak doen.’

Moeten staten het recht op voedsel in de Grondwet opnemen?
‘Dat hangt ervan af of de rechtbanken voldoende onafhankelijk en effectief zijn, anders heeft het geen zin. In z'n algemeenheid is er geen verband tussen honger en voedselschaarste; het hangt samen met een gebrek aan macht bij de armsten. De overheid heeft een sleutelrol bij het voorkomen van honger, door toegang tot voedsel te faciliteren met sociale vangnetten. Het recht op voedsel is daarbij een gereedschap dat overheden kan aanzetten hun verantwoordelijkheid te nemen. Dit is hun plicht, want de armen zelf zijn politiek machteloos. Niemand lobbyt voor hen, dus hebben we de rechtbank nodig om hen te steunen. Anders kan het politieke systeem niet reageren op de behoefte van de meest gemarginaliseerde bevolkingsgroepen.’



Olivier De Schutter, hoogleraar internationaal recht en mensenrechten aan de Katholieke Universiteit Leuven, groeide als zoon van een diplomaat op in India, Saudi-Arabië en

Rwanda. Hij studeerde rechten in Leuven en aan Harvard University in de VS. **2002 – 2006:** voorzitter van het EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen, die de EU adviseert over grondrechtenkwesaties. **2004 – 2008:** secretaris-generaal van de Internationale Federatie van Mensenrechten (FIDH) op het gebied van globalisering en mensenrechten. **Sinds 2008:** speciaal rapporteur van de VN voor het recht op voedsel.

Is honger niet eerder een politiek dan een juridisch probleem?

‘Als een overheid zich voor een Nationaal Mensenrechteninstituut moet verantwoorden of voor een parlement, die haar vragen wat ze doet aan het recht op voedsel, dan gaat het om méér dan politieke druk. Dan wordt het juridische druk. Het gaat erom verantwoordelijkheid af te leggen, al zijn rechtbanken niet de enige spelers en ook niet de belangrijkste.’

Wie zijn wel de belangrijkste spelers?

‘Dat is het systeem. De wereld telt 7 miljard inwoners. Grofweg de helft koopt het voedsel in de supermarkt. Ze zijn afhankelijk van een voedselsysteem dat opereert onder controle van multinationals. Dit marktgerichte stelsel bevat vele schakels tussen producent en consument, die allemaal waarde toevoegen aan het product. De consument betaalt voor het verwerken, het verpakken, het transport, terwijl de producent er slechts een klein deel van ontvangt. Hij en de consument delven als eerste het onderspit. ‘De andere helft van de wereldburgers is afhankelijk van traditionele voedselsystemen.

lees verder op pagina 10

Schendingen van het recht op voedsel

LEGENDA

-  **Grootschalige verkoop van land**
-  **Wurgleningen en woekerrentes**
-  **Internationale sancties**
-  **Monoculturen en multinationals**

Grootschalige verkoop van land

1



Ethiopië

In mei dit jaar, toen de hongersnood al in de lucht hing, verpachtte de Ethiopische overheid een stuk grond van 250.000 hectare – de omvang van Luxemburg – voor 172 euro per week aan het Indiase Karuturi Global, schreef *The Guardian*. Dit bedrijf verbouwt er palmolie, suiker, rijst, maïs en katoen voor de wereldmarkt. Het was niet de eerste keer. Volgens de Ethiopische overheid hebben al 36 landen, waaronder China, Pakistan en Saudi-Arabië, land gehuurd in Ethiopië. De lokale bevolking wordt van haar land verdreven; beloften voor betere behuizing worden niet waargemaakt. Sinds 2001 is wereldwijd 227 miljoen hectare landbouwgrond verkocht of verpacht, vooral aan internationale investeerders, een oppervlakte zo groot als de Democratische Republiek Congo. Meer dan 70 procent daarvan ligt in Afrika. **Ethiopië, Mozambique en Sudan** hebben de afgelopen jaren miljoenen hectaren overgedragen aan beleggers. Maar ook in **Latijns-Amerika, Oost-Europa, Azië** en in het **Midden-Oosten** komt het voor.

Wurgleningen

2



India

De afgelopen zestien jaar pleegden meer dan een kwart miljoen Indiase boeren zelfmoord, meestal door het drinken van pesticide. Alleen al in 2009 ging het om 17.638 boeren, gemiddeld elk halfuur één, meldt *Every Thirty Minutes*, een recent rapport van The Center for Human Rights and Global Justice aan de New York University School of Law. De oorzaak ligt bij de pogingen de landbouwproductie op te voeren. De katoenindustrie in India, bijvoorbeeld, wordt gedomineerd door buitenlandse multinationals die genetisch gemodificeerd zaaizaad op de markt brengen. De kosten hiervan, evenals die van pesticiden en kunstmest, zijn enorm gestegen terwijl de beloofde verhogingen van de opbrengst uitblijven. Voor veel boeren dalen de opbrengsten zelfs, met grote financiële nood als gevolg. Mislukte oogsten en, vervolgens, intimidatie door bankmedewerkers die leningen teruggeisen, drijven boeren tot wanhoop. Kleine boeren zitten vaak gevangen in een cyclus van schuld. Tijdens een slecht jaar kan de verkoop van de oogst de eerdere kosten soms niet dekken. De enige uitweg is vaak om leningen aan te gaan voor nieuw zaaigoed en kunstmest, wat weer kan leiden tot nog grotere schulden.

Monoculturen en multinationals

4



Brazilië

Europa is één van de grootste importeurs van soja, vlees en suikerriet uit Brazilië. In China neemt de welvaart toe, waardoor de vraag naar deze Zuid-Amerikaanse grondstoffen verder zal toenemen. Naar verwachting zal in 2020 de sojaproductie in Brazilië een areaal beslaan zo groot als Nieuw-Zeeland: 5 miljoen hectare. De productie van suikerriet en veeteelt is tegen die tijd met 25 procent gegroeid.

Dit gaat ten koste van het Amazonegebied, waardoor inheemse volkeren hun leefgebied kwijtraken. Een ander gevolg is dat kleine boeren van het land worden verdreven en er werkloosheid ontstaat, en dat de productie van voedsel voor de binnenlandse markt afneemt. Behalve ontbossing vormen ook het grootschalige gebruik van pesticiden en meststoffen, en het verlies aan biodiversiteit, een probleem. Door de monoculturen raakt de grond uitgeput.

Ook in **Argentinië** en **Paraguay** worden mensenrechten geschonden door grootschalige monocultuur (vooral soja), door grootgrondbezitters en multinationals. In **Indonesië** en **Maleisië** doen ontheemding en ontbossing zich op vergelijkbare manier voor, maar dan door de aanleg van oliepalmlantages.

Internationale sancties

3



Madagaskar

Na de staatsgreep in 2009 kondigde de internationale gemeenschap sancties af tegen Madagaskar. Het besluit van de VS om het land te schrappen als bevoorrecht handelsland – volgens de criteria van de African Growth and Opportunities Act – kostte zeker vijftigduizend banen in de textielsector, goed voor de helft van de export van het land. De EU schortte alle ontwikkelingshulp op die via de overheid verliep: een verlies van 600 miljoen euro. Hoopvolle ontwikkelingen zijn hiermee in de kiem gesmoord, zoals de ontwikkeling van hoogwaardige ecologische landbouw en landhervorming die toegang tot grond voor de bevolking vergrootte.

De helft van de bevolking leeft in voedselonzekerheid, in het zuiden van het land gaat het om 68 procent. Daardoor behoort het land tot de staten met de hoogste niveaus van ondervoeding.

Internationale sancties en de passieve opstelling van de overheid spelen ook de bevolking van de **Palestijnse gebieden** en **Noord-Korea** parten. Internationale sancties zijn vaak weinig effectief. Bovendien geven dictaturen de sancties vaak de schuld van de economische malaise in plaats van hun eigen falen.

TEKST: MARC VAN DER STERREN
INFOGRAPHIC: KIM RAAD, DESIGN BY KR

Gentechnologie

Om de voedselproductie op te voeren willen multinationale bedrijven gentechnologie inzetten. Deze techniek wordt momenteel alleen nog gebruikt om gewassen te telen die resistent zijn tegen ziekten en plagen. In de toekomst kan gentechnologie ook gebruikt worden om voedzame gewassen te telen of gewassen die minder gevoelig zijn voor droogte of zout water.

Olivier de Schutter is geen voorstander van deze technologie. Als voorbeeld noemde hij in juni van dit jaar de introductie van genetisch gemodificeerde maïs in Mexico. Die zou de diversiteit van gewassen bedreigen. De Schutter noemt diversiteit van gewassen juist cruciaal om toekomstige bedreigingen als gevolg van klimaatverandering het hoofd te bieden.

Toch wil hij de kweek van transgene gewassen niet geheel verwerpen. 'Alles is afhankelijk van het land, het gewas, de omstandigheden, en vooral van wie de rechten op de nieuwe gewassen bezit: de grote bedrijven of de kleine boeren.'

Niet dat ze allemaal hun eigen voedsel verbouwen, maar ze kopen het wel op kleine, lokale markten. Dit systeem heeft een belangrijke rol als vangnet voor de armen in veel ontwikkelingslanden. Daarom verdient het steun. We moeten voorkomen dat de supermarkt de enige plek is voor armen om hun

'Je kunt het aantal supermarkten verdubbelen, maar dat verandert niets voor wie te arm is om voedsel te kopen'

voedsel te kopen. Om die reden moeten we investeren in infrastructuur die het mogelijk maakt dat boeren direct kunnen verkopen aan consumenten. Als boeren afhankelijk worden van de wereldmarkt, krijg je lage opbrengsten voor de boer en hoge prijzen voor de consument.

'Groot is verder de invloed van de klimaatverandering. Door meer droogtes en overstromingen is de voedselproductie in veel regio's on-



Pesticiden en zaden in een agrowinkel in Pandharkawda, India

stabiël geworden. Bedrijven en overheden die toegang tot voedsel willen veiligstellen, gaan landbouwgrond kopen, voedselvoorraden vasthouden en speculeren op prijzen. Daardoor creëer je kunstmatig voedselschaarste, wat de armsten veel schade berokkent. We moeten daarom meer zekerheden scheppen: we moeten toegang tot voedsel creëren door voedselvoorraden aan te leggen, markten transparant te maken, en duidelijk te maken dat er geen fysiek tekort aan voedsel is.'

Als klimaatverandering het overheersende probleem is, wat is dan uw functie nog, als jurist gespecialiseerd in mensenrechten?

'De invloed van klimaatverandering is afhankelijk van hoe we ermee omgaan. Geen enkel gevolg van klimaatverandering is onvermijdelijk. Als landen goed werden bestuurd, beter waren voorbereid en rekening

hielden met de armsten, dan had de klimaatverandering niet zoveel invloed op het leven van de armen als nu.'

U heeft geen beslissingsbevoegdheid binnen de VN. Krijg u nog wel iets voor elkaar?

'Mijn rol is overheden te voorzien van op bewijs gebaseerde adviezen. Overheden gaan daarover discussiëren. Dat alleen al is belangrijk. Want er zijn altijd vragen die ze liever

niet horen. Mijn belangrijkste instrument zijn mijn landenmissies. Ik doe er elk jaar drie. Daar oefen ik druk uit op de regering. Het creëert een nationaal debat. Ik neem inderdaad geen beslissingen, maar ik kan wel degelijk de machtsverhoudingen veranderen.'

Gerda Verburg, de Nederlandse ex-minister van Landbouw, is sinds juli permanent vertegenwoordiger van de VN-Voedselorganisatie FAO. Zij noemt honger een technisch probleem dat is op te lossen door de productie te verhogen. Dat is het tegenovergestelde van wat u zegt.

'Tja. Ze is nieuw...'

Haar standpunt wordt breed gedragen.

'Met dit soort oplossingen plaats je je in een comfortabele positie. Het bedrijfsleven omarmt ze, want het betekent dat we hen moeten steunen in productieverhoging. Natuurlijk is het nodig de productie op te voeren, want de vraag naar voedsel stijgt. Maar het is echt niet genoeg. Je kunt de voedselproductie verdubbelen, maar de honger van de één miljard armen die het voedsel niet kunnen betalen, los je er niet mee op. Je kunt het aantal supermarkten in Amsterdam verdubbelen, maar dat verandert niets voor wie te arm is om voedsel te kopen. Dat er geen honger heerst in Amsterdam komt door de sociale zekerheid, door de voorzieningen voor werklozen. Honger is een kwestie van sociale rechtvaardigheid en ongelijkheid. Met een voedselsysteem zoals Ver-

burg en haar geestverwanten nastreven, dat veel voedsel produceert voor lage prijzen terwijl de inkomens dalen, falen we.'

Die traditionele opvattingen leven bij zeer machtige spelers, tegen wie u moet vechten. 'Klopt. Maar ik heb een visie die je niet gemakkelijk kunt negeren. Organisaties als Oxfam en ActionAid nemen in toenemende mate het recht op voedsel op in hun programma's - dat zijn ontwikkelingsorganisaties die zich eerder niet bezighielden met mensenrechten. Verder zijn er goed georganiseerde boerenorganisaties die overheden onder druk zetten. Het is mijn taak met hen samen te werken, te begrijpen waar zij mee worstelen en dit te vertalen in politieke adviezen voor overheden. Ik sta niet alleen. Er is sinds enkele jaren zelfs een krachtige voedselrechtenbeweging op gang gekomen.'

Moet Amnesty zich meer met dit thema bemoeien?

'De burger- en politieke rechten waar Amnesty International traditioneel voor strijdt, zijn belangrijk voor het lenigen van honger. Honger ontstaat vaak bij bevolkingsgroepen die worden genegeerd bij het politieke besluitvormingsproces. Dat is misschien niet direct een mensenrechtenschending, maar het resulteert in besluiten die leiden tot mensenrechtenschendingen. Als Amnesty de armsten een stem geeft, als ze luistert naar boeren, naar vrouwen, kan dat van haar een zeer belangrijke partner maken. Het opnemen van sociale en economische rechten in haar missie was een stap in de goede richting. Maar Amnesty is wel wat laat. Zij zou meer moeten doen.'

Hoe ziet u de toekomst?

'We staan op een keerpunt. De komende jaren worden beslissend. We moeten sneller leren dan we tot nog toe deden. Toch ben ik redelijk optimistisch, gezien het niveau van het huidige debat over voedsel. Er heerst consensus over duurzame landbouw, over ondersteuning van kleinschalige landbouw, over het investeren in kleine boeren in ontwikkelingslanden. Wat nu aan de orde moet komen is hoe we dat kunnen bereiken. Daar richt ik mijn aanbevelingen op. Maar of ik optimistisch of pessimistisch ben, doet er niet toe. We hebben een verantwoordelijkheid die we niet uit de weg mogen gaan.'

Reageren? wordtvervolgd@amnesty.nl

GRUNBERG



Grijze zone

In mei van dit jaar werd Bin Laden geliquideerd. Niet iedereen reageerde enthousiast op deze operatie, maar zelfs links protesteerde nauwelijks. Er is een oorlog tegen terrorisme, zo werd geredeneerd, en zolang die oorlog voortduurt, dood je de vijand op het slagveld zonder voorafgaand proces. Natuurlijk wordt er verschil gemaakt tussen strijders en burgers, al is dat verschil niet altijd duidelijk. In moderne oorlogen is het onmogelijk burgers volledig te sparen. Waarbij moet worden aangetekend dat bombardementen à la Dresden of Rotterdam in Afghanistan en Irak niet zijn voorgekomen. Aan de andere kant is het algemeen bekend dat NAVO-strijders meer dan eens gewonde Taliban-strijders in Afghanistan hebben gedood, iets wat volgens het oorlogsrecht ook niet mag. Vermoedelijk is dat nog geen reden om meteen van oorlogsmisdaden te spreken. Oorlog is een grijze zone waarbij een praktische moraal moet worden gehanteerd.

Recentelijk is Anwar al-Awlaki door een onbemand Amerikaans vliegtuig in Jemen gedood. Er kwam een discussie op gang of een Amerikaans staatsburger zonder vorm van proces mag worden gedood, want Anwar al-Awlaki had

Wij accepteren dat ook westerse staten zich als rancuneuze leeuwen gedragen

een Amerikaans paspoort. Een Amerikaanse organisatie voor burgerrechten diende een klacht in. Enkele commentatoren wezen erop hoe merkwaardig het is dat het kennelijk uitmaakt wat voor paspoort de echte of vermeende terrorist heeft voor je hem doodt.

Al zal bijna niemand het uitspreken, in praktijk is het leven van een Afghaan of Irakees minder waard dan dat van een Duitser of Amerikaan. En een staat ontleent zijn legitimatie nu eenmaal aan het feit dat hij zijn burgers beschermt. Wat dat betreft waren de zorgen dat Al-Awlaki een Amerikaans paspoort had meer dan alleen hypocrisie. Een staat die zijn eigen burgers doodt zonder vorm van proces is in de regel een schurkenstaat.

De oorlog tegen terrorisme, waaraan voorlopig geen einde zal komen, heeft ertoe geleid dat aan allerlei burgerrechten zonder veel protest een eind is gekomen. Zo bestaat er in de VS een zogenaamde no-fly-lijst waarop duizenden mensen staan die niet mogen vliegen en die tegen deze beslissing geen protest kunnen aantekenen. Economische problemen hebben ervoor gezorgd dat iedereen Obama's belofte is vergeten Guantánamo Bay te sluiten. Met als resultaat dat zich daar nog altijd tientallen gevangenen bevinden in een situatie die aan een dictatuur doet denken en niet aan een functionerende democratie. De consensus luidt dat de oorlog tegen terrorisme alleen gewonnen kan worden met vuile middelen. Wij hebben ons erbij neergelegd dat ook westerse staten zich geregeld gedragen als hongerige, rancuneuze leeuwen.

Ik ben er niet over uit of de moord op Al-Awlaki moreel gerechtvaardigd is, maar ik weet zeker dat het Westen burgerrechten serieuzer zal moeten nemen. Als dit niet gebeurt, zal de oorlog tegen het terrorisme per definitie tot een nederlaag leiden.