

Briefing Oxfam Novib over de impact van de oorlog in Oekraïne op de mondiale voedselzekerheid

Rondetafelbijeenkomst LNV Kamercommissie, 10 mei 2022
Contactpersoon: Madelon Meijer (madelon.meijer@oxfamnovib.nl)

In hoeverre voorziet u de komende maanden problemen in de voedselzekerheid (in Nederland, de Europese Unie en/of mondiaal) als gevolg van de oorlog in Oekraïne?

De voedselzekerheidssituatie voor veel mensen in de wereld is ronduit dramatisch: landen als Kenia, Somalië, Ethiopië, Zuid-Soedan, Jemen, Mali, Nigeria en Afghanistan hadden al voor het conflict in Oekraïne te kampen met een instabiele voedselzekerheidssituatie als gevolg van klimaatverandering, covid en conflicten. Aanhoudende droogte en overstromingen, sprinkhanenplagen en steeds onvoorspelbaarder weer hebben rampzalige gevolgen voor oogsten en vee. Honderden miljoenen mensen worden in hun bestaan bedreigd, terwijl hun bijdrage aan de klimaatcrisis minimaal is. Geld om zich te wapenen tegen extreem weer en mislukte oogsten hebben ze niet, de veerkracht van veel gemeenschappen is volledig weggeslagen. Voedsel was zodoende voor veel mensen in veel landen al nauwelijks betaalbaar. Het conflict in Oekraïne heeft voor een verdere stijging gezorgd van zowel de internationale energie- als voedselprijzenⁱ, wat vooral voor kwetsbare lage- en middeninkomenslanden die in grote mate afhankelijk zijn van voedselimport uit Rusland en Oekraïne problematisch isⁱⁱ. Ook de landen die geen granen en kunstmest importeren uit Rusland en de Oekraïne importeren worden getroffen vanwege toenemende vraag, inflatie en prijzen op de wereldmarkt.

Een op de tien mensen in de wereld gaat structureel met honger naar bedⁱⁱⁱ. Door de aanhoudende droogte en extreem hoge voedselprijzen dreigen zo'n 69 miljoen mensen nu te maken te krijgen met extreme honger. In Oost-Afrika hebben 21 miljoen mensen nu al te maken met ernstige honger, wat naar schatting kan oplopen tot 28 miljoen^{iv}. Ook in de Sahel en West-Afrika is de situatie steeds penibeler: momenteel verkeren 30 miljoen mensen in acute voedselonzekerheid. Daar kunnen de komende maanden nog eens 11 miljoen mensen bijkomen als gevolg van uitblijvende regens, aanhoudende conflicten en verder stijgende voedselprijzen^v. In conflict- en oorlogsgebieden is de situatie mogelijk nog nijpender: in Jemen hebben 20 miljoen mensen voedselhulp nodig, maar door de gestegen energie-, transport- en voedselprijzen kan het Wereldvoedselprogramma (WFP) minder voedsel inkopen. Door een stijgend tekort aan middelen ziet het zich zelfs genoodzaakt de schaarse middelen te verleggen van het verstrekken van structurele hulp aan bewoners van vluchtelingenkampen^{vi} naar het verstrekken van voedselhulp aan mensen in een acute hongersnoodsituatie. De mondiale graanvoorraad is ruim^{vii}, maar is niet direct voorhanden op de plekken waar de nood het hoogst is^{viii}, en wordt vaak aan de hoogste bidder verkocht. Daarnaast staan donoren onder druk om middelen bestemd voor het aanpakken van de voedsel- en andere crises in te zetten voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen.

In de praktijk zien we dat mensen in lage- en middeninkomenslanden voor onmogelijke keuzes worden geplaatst: een groot deel van hun inkomen gaat op aan voedsel. Met de stijgende voedselprijzen worden eerst de porties kleiner, vervolgens wordt het dieet eenzijdiger – vooral goedkopere koolhydraten, het voedingsrijke eten is niet meer te betalen. Daarna worden de kinderen – met name meisjes - van school gehaald omdat het schoolgeld niet meer op te brengen is, en ten slotte worden bezittingen zoals vee verkocht, mocht het de droogte overleefd hebben. Vrouwen lopen daarnaast extra risico op seksueel geweld doordat zij steeds verder moeten lopen om water te halen of voedsel te (ver)kopen. We horen ook schrijnende verhalen van ouders die hun dochter eerder uithuwelijken, om zo een mond minder te hoeven voeden^{ix}.

Wat zijn de belangrijkste oorzaken daarvan?

Klimaat, Covid en conflicten: Door droogte, conflict en de naweeën van de COVID-19 pandemie^x – waardoor veel mensen hun baan en bron van inkomsten verloren - was de voedselzekerheidssituatie in veel landen en regio's al heel slecht. Al in 2020 waren 811 miljoen mensen wereldwijd voedselonzeker. De nog verder stijgende voedselprijzen maken voor velen voedsel onbetaalbaar, met name in fragiele regio's^{xi}. Nationale overheden – al beperkt in hun fiscale ruimte door de gevolgen van de COVID-pandemie en de gestegen schuldenlast – hebben de middelen niet meer om te voorzien in voedselsubsidies en sociale vangnetten zoals cash transfers en *school feeding programs*.

Ongelijkheid leidt tot armoede en honger: terwijl grote graan verhandelende bedrijven hun winsten het afgelopen jaar exorbitant zagen toenemen, hebben mensen in lage- en middeninkomenslanden de middelen niet meer om voedsel te kopen^{xii}. De meeste arme mensen wonen op het platteland^{xiii}, en zijn afhankelijk van landbouwactiviteiten voor hun bron van inkomsten. Door ontbrekende of disfunctionerende markten kunnen zij slechts beperkt inkomen genereren, terwijl hun voedselproductie door de effecten van klimaatverandering en door verdringing door exportgeoriënteerde (monocultuur) landbouw in toenemende mate onder druk komt te staan. In sub-Sahara Afrika wordt zo'n 70% van het daar geconsumeerde voedsel door kleinschalige boeren geproduceerd, maar de kleinschalige voedsellandbouw wordt door veel overheden al decennialang verwaarloosd^{xiv}. Dit resulteert niet alleen in een enorm onbenut potentieel, maar vergroot ook het risico op seizoensgerelateerde honger: door gebrek aan geld en ondersteuning van de overheid komen boeren niet aan de juiste middelen om voedsel te produceren, wat ten koste gaat van hun veerkracht en zelfredzaamheid.

Grote afhankelijkheid van import, focus op exportlandbouw en onderontwikkeling van eigen voedsellandbouwsector: veel lage- en middeninkomenslanden zijn voor hun voedselvoorziening (deels) afhankelijk van de internationale markt. Door een hoge schuldenlast, in combinatie met een onderontwikkelde, dan wel puur exportgerichte landbouwsector, is hun weerbaarheid tegen schokken (zowel in de internationale markt als door zaken zoals klimaatverandering) zeer beperkt, wat al eerder bleek tijdens de COVID-19 pandemie^{xv}. Veel landen hebben een model omarmd waarin zij vooral ruwe landbouwgrondstoffen en landbouwproducten voor de wereldmarkt produceren en exporteren, om zo buitenlandse valuta te verkrijgen om de rente op hun schuldenlast te kunnen betalen. Hoewel lang niet elk land of regio kan voorzien in zijn voedselbehoefte door eigen productie, hebben veel landen de potentie om hun landbouwsector verder te ontwikkelen en meer voedsel te produceren voor de eigen of regionale markt. (Voorheen) lage prijzen op de mondiale markt vormden echter een perverse prikkel om juist niet in de eigen landbouw en voedselproductie te investeren. Marktliberalisering en het model van comparatief voordeel ('produceren waar de kosten het laagste zijn') maakt landen die voor hun voedselvoorziening in grote mate afhankelijk zijn van de wereldmarkt dus extra kwetsbaar voor verstoringen in de toeleveringsketens, zeker als die ketens hun bron hebben in een klein aantal landen.

Stokkende voedselexport: naast de verstoring van toeleveringsketens van bijvoorbeeld granen, oliën en kunstmestgrondstoffen uit Oekraïne en Rusland zelf, kondigen veel landen restricties aan op de export van voedsel om een dreigend binnenlands tekort op te vangen^{xvi}. Dit leidt tot een spiraal van verder oplopende prijzen en tekorten – ook van substitutiegoederen - en toenemende voedselonzekerheid.

Welke mogelijkheden ziet u om die problemen op te lossen?

Om de ergste nood te ledigen en nú levens te redden, moeten Nederland, de EU en de hele internationale gemeenschap in eerste instantie voldoende geld beschikbaar stellen voor noodhulp, en zorgen dat deze terecht komt bij alle mensen die dat nodig hebben. Een goed bemiddeld en gecoördineerd WFP (en FAO en FAD) is hierin een vitale schakel. Medewerking van alle landen, met name zij die beschikken over grote strategisch voedselvoorraden, is vereist.

Daarnaast moeten Nederland/de EU en andere internationale en donorinstanties op korte termijn:

- Schulden kwijtschelden van landen zoals Soedan en Eritrea die in grote nood verkeren en nieuwe leningen tegen gunstige voorwaarden beschikbaar stellen om voedsel te kunnen blijven kopen en te investeren in social safety nets zoals school feeding programs, cash transfers en andere publieke investeringen^{xvii}.
- Erop toezien dat de internationale markten zo goed mogelijk blijven functioneren en dat de toeleveringsketens zo georganiseerd zijn dat voedsel daar terecht komt waar het nodig is;
- Marktprijzen monitoren en ingrijpen als blijkt dat er buitensporige speculatie plaatsvindt die de prijsvolatiliteit doet toenemen;
- Handelsbeperkende maatregelen zoals exportrestricties zo veel mogelijk voorkomen zolang export lokale markten niet verstoort;
- Transparantie verbeteren ten aanzien van waar en door wie voorraden worden gehouden, door het versterken van de Agriculture Market Information System. Dit zal betere informatie opleveren over waar voedselvoorraden zich op nationaal, regionaal en internationaal niveau zich bevinden.

Parallel daaraan, voor de langere termijn, moeten overheden en de internationale gemeenschap de **grondoorzaken van deze crises aanpakken** en de transitie naar een duurzaam, weerbaar en inclusief voedselsysteem versnellen. Dit kan door:

- Middelen, focus en investeringen te verleggen van exportgeoriënteerde, high-input monocultuur landbouw naar ecologisch duurzame, diverse, kleinschalige kringlooplandbouw en de ontwikkeling van lokale voedselmarkten in lage- en middeninkomenslanden. Investeren in de (kleinschalige) landbouwsector is de katalysator voor economische ontwikkeling en volgens de VN aantoonbaar de meest effectieve manier om armoede en honger te bestrijden^{xviii}. Investeren in de landbouw levert driedelig voordeel op: meer en diverser voedsel beschikbaar op lokale markten, minder afhankelijkheid van import, en meer inkomsten voor de producerende boeren.
- Markten te ontwikkelen voor lokale, vaak inheemse tarwe-alternatieven zoals sorghum, gierst, cassave en zoete aardappel.
- Betere toegang tot financiering, onderwijs, en land te bewerkstelligen, met name voor vrouwen en jongeren^{xix}; en boeren te ondersteunen in het ontwikkelen, aanpassen, registreren en vermarkten van hun eigen zaaizaad.
- Arbeidsuitbuiting voorkomen en ambitieuze milieu- en klimaatrichtlijnen ontwikkelen en naleven.
- Structurele oplossingen en investeringen inclusief te maken door maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen betekenisvol te betrekken, en hier speciaal oog te hebben voor de behoeften van vrouwen en jongeren.
- Waar nodig markten te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. Vaak hebben lage- en middeninkomenslanden baat bij het in eerste instantie beschermen van hun landbouw- en industriële sector tegen goedkope import uit het buitenland (met name uit het Westen), om hun eigen productiepotentieel te benutten. Handelsakkoorden zoals Mercosur en bilaterale handelsafspraken zoals die tussen de EU en de EAC^{xx} moeten worden herzien en worden afgestemd op de behoeften van kleinschalige voedselproducenten in ontwikkelende landen.

Concreet betekent dat:

- Nederland en de EU de duurzaamheidsambities van zowel het eigen als het buitenlandse landbouwontwikkelingsbeleid moeten aanscherpen om toekomstige voedselproductie veilig te stellen: het toepassen van kringloopprincipes, het versterken van de (agro)biodiversiteit en het benutten van lokale kennis en expertise moet de standaard worden^{xxi}. De eigen Farm2Fork strategie, die vanwege de crisis onder druk staat, mag niet verder worden uitgekleed.
- Nederland en de EU zich actief moeten inzetten om de eigen ecologische voetafdruk in de wereld te verkleinen: minder beslag leggen op landbouwgronden elders. Ook kunnen de mondiale landbouwgronden eerlijker en efficiënter worden benut: bijvoorbeeld door minder landbouwgrond te gebruiken voor de productie van veevoer en (m.n. in het Westen geconsumeerd) vlees en zuivel, en meer voor de productie van voor menselijke consumptie bestemd voedsel^{xxii}.
- Voedselgewassen niet meer moeten worden ingezet als biobrandstoffen.
- Nederland en de EU de focus van handels/investeringsinstrumentaria moeten verbreden van het ondersteunen van Nederlandse ondernemers naar het direct ondersteunen van het lokale MKB en community-led initiatieven.
- Er ambitieuze en uitvoerbare Nederlandse en EU IMVO wetgeving moet worden ingevoerd om te garanderen dat Nederlandse/Europese private en financiële sector partijen (bijvoorbeeld in aanvoerketens) zich niet meer schuldig maken aan mensenrechtenschendingen of milieudelicten.

Wat zijn uw verwachtingen omtrent de lange termijn impact van de oorlog in Oekraïne op de voedselzekerheid?

Dat zal in sterke mate afhangen van een flink aantal zaken. Bijvoorbeeld: de duur en de intensiteit van het conflict, verdere exportrestricties, de mate waarin andere landen het tekort uit de Zwarte Zee regio zullen compenseren met verhoogde productie (al dan niet door het eigen landbouwareaal anders te benutten, bijv. door minder veevoer te verbouwen^{xxiii}), de mate waarin overheden in lage- en middeninkomenslanden zullen investeren in de eigen landbouwsector, de mate waarin de internationale gemeenschap voedselprijzen kan reguleren, prijsspeculatie kan tegengaan, etc., en de mate waarin de internationale gemeenschap erin slaagt bestaande voedselvoorraden naar de plekken te transporteren waar hongernoden dreigen en over kan gaan tot strategisch en decentraal toekomstig voorraadbeheer. Hoopvolle signalen komen uit een land als Senegal, dat heeft aangekondigd veel meer in de eigen landbouw te gaan investeren, (vooral in de productie van gierst, mais, cowpea) om minder afhankelijk te worden van tarwe-import^{xxiv}.

ⁱ De Wereldbank schat dat mondiale energieprijzen in 2022 met meer dan 50% zullen stijgen; de prijs van graan zal gemiddeld met zo'n 40% stijgen in 2022. Zie ook World Bank: *Commodity Markets Report*, April 2022: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/26/food-and-energy-price-shocks-from-ukraine-war>

-
- ⁱⁱ Madagascar, Egypte, Libanon, Turkije, Somalië, Georgië, Azerbeïdjan, Mongolië, Armenië en Eritrea zijn bijvoorbeeld allemaal voor minstens 70% van hun tarwe-import afhankelijk van Rusland en/of Oekraïne (FAO, 2022, pagina 10: <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>)
- ⁱⁱⁱ FAO, 2021: *the State of Food Security and Malnutrition in the World* (SOFI report): <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/en/>
- ^{iv} Oxfam media briefing, Maart 2022: [As many as 28 million people across East Africa at risk of extreme hunger if rains fail again | Oxfam International](#)
- ^v The Food Security and Nutrition Regional Working Group (FSNWG) – West Africa, 2022: [FSNWG-Avril-2022 Final.pdf \(food-security.net\)](#)
- ^{vi} Zie bijvoorbeeld het voorbeeld van dit vluchtelingenkamp in Malawi waar het WFP genoodzaakt is afhankelijke families in hun voedselrantsoen te korten: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/25/refugees-denied-un-aid-rations-at-malawi-camp-dzaleka>
- ^{vii} De mondiale voorraad is ongeveer 30% van wat de wereld in een jaar consumeert (stocks-to-use ratio): <https://www.world-grain.com/articles/16755-food-price-index-soars-to-record-in-march>
- ^{viii} Volgens het WFP staat 50% van de mondiale tarwevoorraad nu in China, 10% in India en 8% in de VS: <https://twitter.com/WFPChiefEcon/status/1506677728220700682>
- ^{ix} Zie voetnoot iv .
- ^x Oxfam, 2020: [The impact of Covid-19 on small-scale farming, food security and sovereignty in Africa | Oxfam International Pan Africa Program](#)
- ^{xi} Oxfam media briefing: *Ukraine crisis: How and why it could cause hunger crises globally to worsen*. March 2022: [Ukraine and Hunger Oxfam Media Briefing.pdf \(oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com\)](#)
- ^{xii} Cargill maakte vorig jaar 4,93 miljard USD winst, een groei van 63% tov van het jaar ervoor, en de grootste winst in haar 157-jarig bestaan. Zie ook: https://www.theguardian.com/news/2022/apr/17/soaring-food-prices-push-more-cargill-family-members-on-to-world-richest-500-list?CMP=Share_iOSApp_Other
- ^{xiii} 79% van de armste mensen in de wereld leeft in rurale gebieden. Armoede komt drie keer zoveel voor in rurale gebieden als in stedelijke gebieden. UN Stats: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-01/#:~:text=About%2079%20per%20cent%20of,under%2014%20years%20of%20age>.
- ^{xiv} Afrikaanse landen hebben in de Malabo Declaration afgesproken 10% van hun nationaal budget in landbouw te investeren. Geen enkel land voldoet daar momenteel aan: <https://www.solidaridadnetwork.org/publications/african-governments-fail-smallholders-in-their-commitments-made-in-the-malabo-declaration/>
- ^{xv} Oxfam, 2020: [The impact of Covid-19 on small-scale farming, food security and sovereignty in Africa | Oxfam International Pan Africa Program](#)
- ^{xvi} Bijvoorbeeld de ban op palmolie-export in Indonesië: <https://www.ft.com/content/38b6df62-e863-4ba1-8274-138ccb2b061b> ; Servië's ban op de export van graan en bakoliën: <https://www.euronews.com/next/2022/04/20/ukraine-crisis-serbia-grains>.
- ^{xvii} Oxfam schat dat op korte termijn, als de internationale gemeenschap niet ingrijpt, 263 miljoen extra mensen teruggeduwd kunnen worden in extreme armoede als gevolg van Covid, ongelijkheid en voedselprijsstijgingen. De oorlog in Oekraïne versterkt deze beweging. Zie ook het Oxfam rapport: *First crisis, then catastrophe*, 12 April 2022: [First crisis, then catastrophe | Oxfam International](#)
- ^{xviii} Zie bijvoorbeeld IFAD, 2007: <https://www.ifad.org/en/web/latest/-/news/increased-investment-in-agriculture-is-the-key-to-ending-poverty#>; en FAO, 2018: <https://www.fao.org/china/news/detail-events/es/c/1115321/>
- ^{xix} Hoewel vrouwen een belangrijke rol spelen in de voedselproductie en -voorziening, is wereldwijd nog geen 15% van de landeigenaren vrouw. Ook krijgen zij veel minder snel toegang tot krediet, onderwijs en andere voorzieningen. Zie ook FAO: *The Gender Gap in Land Rights*. <https://www.fao.org/3/I8796EN/i8796en.pdf>
- ^{xx} Zie bijvoorbeeld de kritiek van Oost-Afrikaanse NGOs hierop: <https://seatiniuganda.org/civil-society-position-on-the-east-african-community-eac-european-union-eu-economic-partnership-agreementtepa-homepage-media-statements-civil-society-position-on-the-east-african-community-ea/>
- ^{xxi} Zie ook het rapport van Oxfam Novib/Both ENDS, 2022: *How Agroecology Can Help Realize More Inclusive and Climate-Resilient Food Systems*: <https://www.oxfamnovib.nl/persberichten/oxfam-rapport-investeren-in-agroecologie-is-nodig-voor-gezond-wereldwijd-voedselsysteem>
- ^{xxii} Uit een analyse van Greenpeace blijkt bijvoorbeeld dat in 2018/2019 62% van alle op Europese landbouwgrond geteelde graangewassen werd gebruikt om dieren te voeren, 12% belandde in de industrie en als biobrandstof, terwijl slechts 23% voor menselijk voedsel werd aangewend: <https://www.greenpeace.org/nl/natuur/50946/wat-zijn-gevolgen-oorlog-oekraïne-voor-voedsel/>
- ^{xxiii} Zie voetnoot xx
- ^{xxiv} ReliefWeb/Cordaid: *How can we stop crises like the Russian war in Ukraine from spurring food insecurity in Africa?* <https://reliefweb.int/report/world/how-can-we-stop-crises-russian-war-ukraine-spurring-food-insecurity-africa>