

DUBBLA BUDSKAP?

Om samstämmighet i EU:s politik och
rätten till mat i Latinamerika

Huvudförfattare och redaktör: Annelie Andersson



Producerad med stöd från Europeiska Unionen



DUBBLA BUDSKAP?

Om samstämmighet i EU:s politik och
rätten till mat i Latinamerika

Huvudförfattare och redaktör: Annelie Andersson



Producerad med stöd från Europeiska Unionen

DUBBLA BUDSKAP?

Om samstämmighet i EU:s politik och rätten till mat i Latinamerika

Huvudförfattare och redaktör: Annelie Andersson

Copyright: FIAN Sverige, UBV/Latinamerika och författaren

Layout: Staffan Melin/Oscillator

Tryck: Mediehuset/ST

Utgiven: FIAN Sverige, Tegelviksgatan 40, 116 41 Stockholm

Tel: 08-643 93 47 (FIAN Sverige) / 08-55 69 75 30 (UBV/Latinamerika)

E-post: info@fian-sverige.org / info@ubv.se

Hemsida: www.fian.se / www.ubv.se

ISBN 978-91-977188-0-6

Denna skrift har publicerats med ekonomiskt stöd från Europeiska Unionen. Skriftens innehåll är enbart FIAN:s och UBV:s ansvar och kan på intet sätt anses reflektera Europeiska Unionens åsikter.

Innehåll

Förord.....	1
Inledning.....	2
1. Hunger och rätten till mat.....	3
Hunger och fattigdom i Latinamerika	3
Mat som en mänsklig rättighet	5
2. EU – en stor aktör på den globala arenan	9
All politik ska dra åt samma håll	9
Den gemensamma jordbrukspolitiken	10
Från globala till regionala avtal	17
3. EU sluter handelsavtal med Latinamerika	23
4. Konsekvenser för utvecklingsländer	31
5. Samstämmighet, alternativ och rekommendationer	35
Samstämmighet: Vet den ena handen vad den andra gör?	35
Alternativ: Rätten till mat och matsuveränitet.....	36
Rekommendationer	37
Sammanfattning	39
Referenser	41
Ordlista	45



Förord

För de flesta av oss är livet en självklarhet. Vi har mat för dagen, bostad, försörjning och våra barn får gå i skola. Vi har frihet att bestämma över oss själva och vad vi vill göra med våra liv. För andra är det inte lika självklart. För vissa är det till och med en dröm att ha mat för dagen.

Men alla människor är väl lika mycket värda? Ingen ifrågasätter väl att alla har rätt till ett värdigt liv? För knappt 60 år sedan säkerställdes denna rättighet då FN:s generalförsamling enhälligt antog den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Rätten till mat ingår där som en förutsättning för ett värdigt liv. Det blev därmed staters skyldighet att garantera invånarnas rättigheter. Likaså stadgades att alla stater gemensamt måste hjälpas åt för att de mänskliga rättigheterna ska uppfyllas globalt.

Under de senaste decennierna har fattigdoms- och hungerbekämpning varit i fokus i flera internationella politiska forum. Världens länder har genom en rad överenskommelser och traktat lovat att bidra till en rättvis och hållbar utveckling för alla, överallt i världen, utan undantag. Trots detta ökar antalet hungrande i världen.

Idag lider 854 miljoner människor i världen av hunger och undernäring. FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO) har i flera deklARATIONER uttalat att hungern i världen beror på bristande politisk vilja att genomföra åtgärder och program som

kan minska hungern och undernäringen i världen.

Latinamerika tillhör inte en prioriterad del av världen när det gäller bistånd. Särskilt inte då det gäller stöd till landsbygdsutveckling och hungerbekämpning. Likväl finns 52 miljoner av världens hungrande i Latinamerika. I föl på FAO:s världstoppmöte om hunger i Rom höjde de latinamerikanska länderna gemensamt sina röster. De presenterade en egen strategi för hur hungern ska utrotas och kritiserade samtidigt den övriga världen för att för långsamt dra sitt strå till stacken för att uppnå målen om att utrota hungern. Samtidigt organiserar och mobiliserar sig alltfler i folkrörelser i Latinamerika. De driver på för att rätten till mat och tillgång till jord ska bli verklighet.

I över två decennier har FIAN och UBV samarbetat med många av dessa sociala rörelser som utgörs av småbrukare, lantarbetare och ursprungsfolk. Kampen för ett värdigt liv ser på många sätt likadan ut idag som för tjugo år sedan. En viktig skillnad är dock att fokus i takt med globaliseringen alltmer förflyttas till den globala arenan.

Den politik som förs i Sverige och i Europa har en allt större påverkan på utvecklingsländerna. Det är därför viktigt att i högre utsträckning syna EU:s politik och på vilket sätt den påverkar mänskliga rättigheter och fattigdoms- och hungerbekämpning i syd.

Minja Peuschel
Ordförande
FIAN Sverige

Carmen Blanco Valer
Ordförande
UBV/Latinamerika

Inledning

När sista handen läggs vid den här rapporten tidig höst 2007 har första förhandlingsrundan mellan EU och den Andinska gemenskapen om ett så kallat associeringsavtal, inklusive ett handelsavtal, ägt rum. När rapporten kommer från tryckeriet är förhandlingarna i gång mellan EU och Centralamerika. Det handlar om förhandlingar mellan ojämlika parter. På ena sidan står EU, som är världens största producent, exportör och importör av jordbruksprodukter. De betalar 43 miljarder euro per år i stöd till europeiska bönder samtidigt som de uppmanar utvecklingsländer att slopa olika typer av skydd och att öppna sina marknader inom en rad olika områden. På andra sidan står regioner där flera av Latinamerikas fattigaste länder ingår. I Latinamerika hungrar 52 miljoner människor. De hungrar trots att mat är en mänsklig rättighet och trots att det finns tillräckligt med mat för att mätta alla. De hårdast drabbade av hunger är många gånger de som bor på landsbygden och själva är beroende av jordbruket för sin försörjning.

Sverige har gått i bräschen för en samstämmig politik för global utveckling. Alla politikområden ska sträva åt samma håll och bidra till fattigdomsbekämpning, liksom till att främja mänskliga rättigheter och demokrati. EU har gjort liknande åtaganden. Sverige har också ett ansvar att genom internationella avtal, såsom till exempel handelsavtal, se till att människors rätt till mat inte kränks. Men hur samstämmig är Sveriges och EU:s politik? Strävar handels- och jordbrukspolitiken mot de uppsatta utvecklingsmålen? Hur ser politiken ut och vilka är konsekvenserna?

Den här rapporten söker några svar på dessa frågor och ger en överblick över den europeiska handels- och jordbrukspolitiken och dess påverkan på människor i utvecklingsländer, inte minst i Latinamerika.

Inledningsvis ges en överblick över situationen när det gäller fattigdom och hunger i Latinamerika, och jordbrukets betydelse för fattiga människors möjlighet till försörjning. I kapitlet behandlas också betydelsen av mat som en mänsklig rättighet, staters ansvar för att garantera den rättigheten och internationella åtaganden för att utrota hungern.

Därefter följer ett kapitel som ägnas åt EU:s jord-

bruks- och handelspolitik. Men först görs en genomgång av de löften som både EU och den svenska regeringen gjort om att driva en samstämmig politik för global utveckling. Därefter diskuteras framväxten av den europeiska jordbrukspolitiken, dess konsekvenser och de senaste årens reformer. Kapitlet avslutas med EU:s handelspolitik där EU:s allt större fokus på bilaterala och regionala handelsavtal behandlas särskilt.

Det tredje kapitlet ägnas åt de associeringsavtal, inklusive handelsavtal, som EU nu ska förhandla med Centralamerika och den Andinska gemenskapen. Först tas bakgrunden till avtalen och dagens relationer regionerna emellan upp. Därefter följer en genomgång av parternas intressen och vilka förhoppningar och farhågor som finns.

I det näst sista kapitlet analyseras konsekvenserna för utvecklingsländer av liberaliseringar på handelsområdet i form av avregleringar och öppnade marknader. Slutligen granskas EU:s och Sveriges politik på handels- och jordbruksområdet utifrån de löften som getts om en samstämmig politik. Därefter diskuteras möjliga alternativ till den rådande politiken, för att avslutningsvis landa i en rad rekommendationer till EU och den svenska regeringen.

1. Hunger och rätten till mat

Mat är en mänsklig rättighet. Ändå lider 854 miljoner människor i världen av kronisk hunger. Enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, ökar antalet hungrande i världen med omkring fyra miljoner människor per år. Denna utveckling går helt i strid med de uppsatta Millenniemålen om halverad hunger till år 2015. Mer än 52 miljoner av de hungrande finns i Latinamerika, vilket motsvarar omkring 10 procent av kontinentens befolkning.¹ Vilka är de som drabbas värst av hungern? Och vad innebär det att mat är en mänsklig rättighet? Vilket ansvar har stater för att se till att denna rättighet uppfylls?

Hunger och fattigdom i Latinamerika

En kränkning av mänskliga rättigheter

När hunger diskuteras ligger fokus ofta på hur matproduktionen kan ökas. Men hunger handlar inte om att det finns för lite mat i världen. Det produceras tillräckligt med livsmedel för att mätta hela världens befolkning. Hunger är istället en fråga om snedfördelning av resurser och kränkningar av mänskliga rättigheter. Man brukar tala om tre olika typer av hunger – akut, kronisk och dold. Den vanligaste bilden av hunger och svält som förmedlas är den akuta, som orsakas av till exempel krig, torka eller andra naturkatastrofer. Men akut hunger drabbar bara en tiondel av dem som lider av hunger. Närmare nio av tio av de hungrande är kroniskt undernärda.²

Hunger är både en orsak till och en konsekvens av fattigdom. Hunger försvårar fattigdomsbekämpning och har också en negativ påverkan på den ekonomiska utvecklingen. Fattiga och hungriga möter ofta såväl ett socialt som ett politiskt utanförskap. De har ofta bristande tillgång till utbildning, arbete, sjukvård och rent dricksvatten. Att komma tillrätta med hungerproblematiken är en förutsättning för att bekämpa fattigdomen.³ Men att komma tillrätta med hungern i världen handlar framför allt om att

garantera grundläggande mänskliga rättigheter.

Ojämn inkomstfördelning orsaken

I Latinamerika lever omkring 559 miljoner människor. Det är en enorm kontinent med stora skillnader, såväl länder emellan som mellan stad och landsbygd. I genomsnitt bor nästan åtta av tio i städer, men i de fattigare av kontinentens länder bor ungefär lika många på landsbygden som i städerna.⁴ Nästan fyra av tio personer lever i fattigdom. På landsbygden är det sex av tio personer och en tredjedel lever i extrem fattigdom. I länder som Bolivia, Nicaragua och Honduras uppgår andelen fattiga på landsbygden till hela 80 procent och andelen extremt fattiga till mellan 55 och 70 procent.⁵

I Latinamerika utgör ursprungsfolk en tiondel av den totala befolkningen. De tillhör i alla länder de mest diskriminerade och marginaliserade samhällsgrupperna och lever i mycket högre grad än andra i fattigdom.⁶

Hunger är ett utbrett problem. I genomsnitt lider en tiondel av Latinamerikas befolkning av hunger. I de fattigaste länderna i regionen så mycket som en fjärdedel.⁷ Drygt en fjärdedel saknar permanent tillgång till rent dricksvatten.⁸ Liksom i andra delar av världen beror hungern inte på ett otillräckligt utbud av mat, utan på att stora delar av befolkningen saknar möjlighet och förutsättning att tillgå den mat som finns.⁹ Enligt FN:s livsmedels- och jordbruks-

4. ECLAC (2007): *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006*. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

5. Fattigdomsbegreppen bygger på ECLAC:s (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) definition enligt vilken en person lever i fattigdom om denne har en inkomst som är mindre än dubbelt så hög som kostnaden för en »basic food basket«. Kostnaden för en »food basket« beräknas på kostnaden för nödvändiga livsmedel. I extrem fattigdom lever man, enligt denna definition, om ens inkomst är mindre än kostnaden för en »food basket«. (ECLAC 2007).

6. Hall, Gillette & Patrinos, Harry Anthony (2005): *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Executive Summary. World Bank.

7. ECLAC:s definition av hunger innefattar den andel av befolkningen som har ett kaloriintag som ligger under miniminivån. (ECLAC 2007)

8. ECLAC (2007)

9. FAO (2006:2): »Twenty-ninth FAO regional conference for Latin

1. FAO (2006:1): *The State of Food Insecurity in the World 2006*.

2. UN Millennium Project, Task Force on Hunger (2005). *Halving hunger: it can be done. Summary version*.

3. UN Millennium Project, Task Force on Hunger (2005)

organ (FAO) är den ojämlika inkomstfördelningen och tillgången till produktionsmedel en viktig orsak till den otillräckliga tillgången till mat i regionen.¹⁰ Bristande tillgång till mat drabbar kvinnor i högre grad än män, vilket kan förklaras med ojämställdhet och maktrelationer som försvårar kvinnors tillgång till anställning, produktionsmedel, utbildning och beslutsfattande.¹¹

Fattiga beroende av jordbruket

I många utvecklingsländer spelar jordbrukssektorn en central roll för människors anställning, inkomst, utveckling och tryggad tillgång till mat.¹² Cirka 70 procent av världens fattigaste lever på landsbygden och är i hög grad beroende av jordbruk för sin överlevnad.¹³ Totalt i världen arbetar nästan en miljard människor inom jordbrukssektorn.¹⁴ Andelen som försörjer sig genom jordbruk i Latinamerika varierar mycket mellan de olika länderna. I fattigare länder som till exempel Honduras, Bolivia, Nicaragua och Guatemala är så mycket som en tredjedel av befolkningen beroende av jordbruket för sin försörjning.¹⁵ Det kan jämföras med att endast två procent av EU:s befolkning arbetar inom denna sektor.¹⁶

Ursprungsfolk beror i mycket högre grad än andra av jordbruk för sin försörjning. På landsbygden i Bolivia står jordbruket för 64 procent av inkomsterna för familjer tillhörande ursprungsfolk. Den genomsnittliga inkomsten för ursprungsfolks hushåll i Bolivia är knappt hälften så hög som andra hushålls inkomster. Liknande mönster finns i länder som Mexiko och Peru.¹⁷

America and the Caribbean». LARC/06/INF/5. Caracas, Venezuela 2006. FAO.

10. Tryggad tillgång till mat (*food security*) definieras av FAO som det tillstånd då alla människor, vid alla tidpunkter, har fysisk, social och ekonomisk tillgång till tillräcklig, säker och näringsrik mat. Otillräcklig tillgång till mat (*food insecurity*) är det tillstånd då människor är undernärda på grund av att mat inte finns inom räckhåll och brist på social och ekonomisk tillgång till tillräckligt mycket mat. (FAO Norden. »Hunger och undernäring«. <http://www.fao Norden.se/start.asp?sida=8081>. 2007-09-10.)

11. Spieldoch, Alexandra (2007): *A Row to Hoe – The Gender Impact of Trade Liberalization on our Food System, Agricultural Markets and Women's Human Rights*. IATP & IGTN.

12. FAO (2007:3): *The State of Agricultural Commodity Markets 2006*.

13. World Bank & IFPRI (2005): *Agriculture and Achieving the Millennium Development Goals*.

14. UNDP (2003): *Making Global Trade Work for People*. London & Sterling: Earthscan.

15. ECLAC (2007)

16. UNDP (2005): *Human Development Report 2005*. United Nations Development Programme.

17. Patrinos, Harry Anthony & Skoufias, Emmanuel (2007): *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. World Bank.

Många saknar tillgång till jord

Latinamerika är den mest ojämlika kontinenten i världen när det gäller såväl inkomstfördelning som fördelning av odlingsbar mark.¹⁸ Ett stort antal människor som beror av jordbruket saknar helt egen tillgång till odlingsbar mark. De största grupperna jordlösa finns i Brasilien, Mexiko och Colombia. I vissa länder saknar så mycket som hälften av bönderna formella ägarbevis för de marker de brukar.¹⁹

Kvinnor möter större hinder än män när det gäller tillgång till mark. Bland annat är kvinnors arvsrätt många gånger begränsad och liten hänsyn tas till kvinnor vid utarbetande och implementering av jordreformer.²⁰ Även personer tillhörande ursprungsfolk har avsevärt mindre och sämre jordlotter. I Ecuador har ursprungsfolk i genomsnitt åtta gånger mindre jordlotter än andra. Ett annat relaterat problem är att ursprungsfolk har mycket sämre möjligheter att få lån, då de oftare än andra saknar formella ägarbevis för sin mark.²¹

Lantarbetarna blir fler och fler

Mer än fyra av tio personer som arbetar inom jordbruket i världen, omkring 450 miljoner människor, saknar egen tillgång till odlingsbar mark och arbetar istället på medelstora jordbruk och stora industriplantager. Mellan 20 och 30 procent av dessa lantarbetare är idag kvinnor, och andelen ökar. Samtidigt som alltför småbrukare lämnar sina jordar och det totala antalet människor som arbetar inom jordbruket i världen sjunker, ökar antalet och andelen avlönade lantarbetare.²² Nya jobb för kvinnor finns framför allt inom det exportorienterade jordbruket, som exempelvis grönsaksodling, paketering och blomindustri. Ofta är det lågavlönade säsons- eller deltidsjobb med dåliga arbetsförhållanden och i det närmaste obefintlig arbetsrätt. Kvinnor får generellt de sämsta anställningarna och de lägsta lönerna.²³ Många småbrukare kan inte försörja sig enbart ge-

18. De rikaste 5 procenten står för 25 procent av inkomsterna, medan de fattigaste 30 procenten sammanlagt tjänar 7,5 procent av inkomsterna. (FAO 2005: *The State of Food and Agriculture. Regional Review – Latin America and the Caribbean*. Executive Summary. July, 2005.)

19. Torche, Florencia & Spilerman, Seymour (2006): *Household Wealth in Latin America*. UNU-WIDER. Research Paper No. 2006/114. October, 2006.

20. FAO (2001): »Rural women's access to land in Latin America«, SD Dimensions, June 2001.

21. Patrinos, Harry Anthony & Skoufias, Emmanuel (2007)

22. FAO-ILO-IUF (2005): *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*. October, 2005.

23. UNCTAD (2004). *Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries*. UNCTAD/EDM/2004/2. United Nations; Oxfam (2002): *Rigged Rules and Double Standards*; Spieldoch, Alexandra (2007)

nom egen odling utan är också beroende av extra inkomster från arbete på större jordbruk eller plantager.²⁴

Lantarbetare utgör en av de fattigaste yrkesgrupperna, mer än sex av tio personer lever under fattigdomssträcket. Det är en av de mest utsatta sociala grupperna: organiseringsgraden i fackföreningar är låg, de arbetar under usla förhållanden och är den grupp som har minst tillgång till sociala skyddsnet. Denna grupps svaga ställning gör att anställningsförhållanden ofta präglas av beroende och underordning.²⁵

Usla arbetsförhållanden bakom blombuketten

I Colombia växte blomindustrin fram under 1960-talet som en del av satsningarna på exportjordbruk. Under 1970- och 80-talen växte den snabbt och blev en av de ledande exportsektorerna i landet. Kvinnor utgör den största andelen arbetare inom industrin, motsvarande 65 procent. 95 procent av produktionen sker för export. På de flesta blomplantage får de anställda den lagstadgade minimilönen. Den är dock så låg att den bara täcker en tredjedel av kostnaderna för en familjs grundläggande behov. De allra flesta är säsonganställda, och arbetsdagarna är långa. Blomproduktionen kräver stora mängder vatten, och man använder sig i stor utsträckning av giftiga bekämpningsmedel som förorenar vattendrag, mark och luft.²⁶

Mat som en mänsklig rättighet

Att 854 miljoner människor i världen hungrar beror till stor del på en skev fördelning av resurser och på bristande respekt för mänskliga rättigheter. Den mänskliga rättigheten till mat finns uttryckt i en rad olika regionala och internationella deklarationer och konventioner, däribland FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), artikel 25.1:

»Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda».²⁷

24. En uppdelning mellan småbrukare och lantarbetare är därför svår att göra, många gånger möter dessa grupper liknande problem. Båda grupperna tillhör också de hårdast drabbade av fattigdom (FAO-ILO-IUF 2005)

25. FAO-ILO-IUF (2005)

26. Ortiz, Olga (2006): *La Floricultura en Colombia*. FIAN, FES & GTZ. Octubre, 2005.

27. FN (1948): *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*. Artikel 25.1.

Rätten till mat finns också inskriven i den Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, ESK-konventionen som trädde i kraft år 1976. Sammanlagt 156 stater har anslutit sig till konventionen och därmed förbundit sig att verka för att dessa rättigheter uppfylls. Artikel 11 slår fast att:

11.1. »Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard, däribland att få tillräckligt med mat och kläder samt en lämplig bostad».²⁸

11.2. »Konventionsstaterna, som erkänner den grundläggande rätten för envar att vara tryggad mot hunger, skall verka för sig och genom internationellt samarbete vidtaga nödvändiga åtgärder, däribland utarbetande av konkreta program».²⁹

Rätten till mat ingår alltså i det som kallas för en »tillfredsställande levnadsstandard». Men vad innebär rätten till mat mer konkret? FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) har i kommentarer till konventionen utvecklat detta. De slår fast att rätten till mat är av avgörande betydelse för alla andra rättigheter, samt att orsaken till hunger inte kan sägas bero på brist på mat utan på brist på tillgång till mat. Människor måste ha tillgång till mat antingen genom direkt nyttjande av produktiv mark eller genom ett arbete som ger en tillräcklig inkomst. De uttrycker också att rätten till mat bland annat innebär att det kvantitativt sett måste finnas tillräckligt med mat för att täcka människans energibehov. Kvalitativt måste maten innehålla de nödvändiga näringsämnen, vitaminer och spårämnen som behövs för att utgöra en näringsriktig kost. Maten måste också vara kulturellt acceptabel, då en viss sorts mat är viktig för den gemensamma identiteten i många kulturer.³⁰

ESK-kommittén nämner vidare ett antal särskilt sårbara grupper, som staterna bör ta särskild hänsyn till i till exempel utformande av olika program. Här nämns bland annat jordlösa, ursprungsfolk, barn, äldre och funktionshindrade. All slags diskriminering vad gäller vem som har tillgång till mat utgör en kränkning av de mänskliga rättigheterna.

28. FN (1966): *FN:s internationella konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna*.

29. FN (1966): *FN:s internationella konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna*.

30. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1999): »The right to adequate food (Art.11)». 12/05/99. E/C.12/1999/5, CESCR General Comment 12.

Staters ansvar

Stater som har ratificerat ESK-konventionen har en skyldighet att agera för att respektera, skydda och uppfylla dessa rättigheter.

1. *Respektera*. Staten får inte vidta åtgärder som leder till att individer eller grupper förlorar sin befintliga tillgång till försörjning och till mat. Exempelvis genom tvångsflyttningar eller dammbyggen som leder till att människor förlorar sin tillgång till mark utan att få skälig kompensation.

2. *Skydda*. Staten har även skyldighet att skydda människors tillgång till mat gentemot tredje part, som till exempel ett transnationellt företag eller en stor jordägare. Ofta planeras och genomförs projekt såsom oljeutvinning, gruvdrift och skövling av skog utan hänsyn till lokalbefolkningen. I de fall sådan verksamhet undergräver människors möjligheter att försörja sig måste de människor som berörs få skälig kompensation.

3. *Uppfylla*. Staten har slutligen skyldighet att uppfylla medborgarnas rätt till mat när människor av olika anledningar saknar möjligheter till försörjning. Detta innebär att staten måste skapa förutsättningar för försörjning genom till exempel lagstiftning kring jordreformer eller minimilön. I sista hand gäller också att staten måste tillhandahålla mat, till exempel i katastrofsituationer, i form av matbistånd.

Det sätts inga bestämda tidsramar för hur snabbt stater måste uppfylla dessa skyldigheter. Men i sina kommentarer betonar ESK-kommittén staters skyldigheter att använda sig till fullo av sina tillgängliga resurser. De ska också ta omedelbara och gradvisa steg framåt för att förverkliga rätten till mat inom en så snar framtid som möjligt. En kränkning av rätten till mat uppstår då en stat genom sitt eget handlande eller brist på handlande inte efterlever de tre nivåerna av staters skyldigheter.

Rätten till vatten

Nära kopplad till rätten till mat är rätten till vatten. Vatten behövs både för tillagning av mat och för jordbruksproduktion. En dryg miljard människor saknar säker tillgång till rent vatten. Rätten till vatten nämns inte uttryckligen i ESK-konventionen, men definieras liksom rätten till mat av ESK-kommittén genom en så kallad generell kommentar (nr 15). Där slås det fast att rätten till vatten inkluderas i rätten till en rimlig levnadsstandard och rätten till hälsa. För att denna rätt ska garanteras måste vatten både vara tillgängligt och av god kvalitet. Också här gäller det att staten ska respektera, skydda och uppfylla denna rätt.³¹

31. FIAN & Brot für die Welt (2005): *Identifying and Addressing Violations of the Human Right to Water*.

Internationellt ansvar

Enligt ESK-konventionen har stater skyldighet att samarbeta internationellt för att bidra till uppfyllandet av ESK-rättigheterna. ESK-kommittén drar upp riktlinjer för hur stater bör verka för att respektera och försvara rätten till mat i andra länder. Exempelvis bör stater se till att deras egna politiska åtgärder inte kränker rätten till mat i andra länder, och de bör verka för att rätten till mat garanteras i relevanta internationella överenskommelser.³²

Det här kan kopplas till det som på människorättspråk kallas utomterritoriella skyldigheter (på engelska ETO:s – Extraterritorial Obligations), vilka på senare år fått allt större uppmärksamhet i diskussioner om mänskliga rättigheter. De mänskliga rättigheterna är universella, vilket innebär att de gäller överallt och inte är kopplade till ett visst land. Det betyder att stater och regeringar är skyldiga att respektera, skydda och garantera att de mänskliga rättigheterna gäller också i andra länder än det egna. Behovet av att stärka de utomterritoriella skyldigheterna blir större i takt med den ekonomiska globaliseringen, inte minst genom att transnationella företag växer och att deras verksamhet inte längre bedrivs inom bestämda nationsgränser.³³

Löften om att minska hungern

Förutom att rätten till mat juridiskt slagits fast i internationella människorättskonventioner har internationella politiska åtaganden också gjorts för att minska hungern. 1996 höll FAO ett världstoppmöte om hunger i Rom där mer än 180 regeringar ställde sig bakom en överenskommelse om att utrota hungern. Det delmål man enades om var att till 2015 halvera antalet hungriga i världen jämfört med antalet år 1990. För att det ska uppnås måste antalet hungrande minska till 412 miljoner till år 2015. Någon minskning har inte skett. De senaste åren har antalet hungrande tvärtom ökat. Enligt FAO:s prognoser kommer dock antalet hungrande att minska de kommande åren. 2015 beräknas antalet vara 582 miljoner. Även om denna minskning blir verklighet kommer man att missa målet om halverad hunger med 170 miljoner människor.³⁴

Minskad hunger omfattas också av FN:s millenniemål, som en del av det första målet om minskad fattigdom. Detta mål är något mindre ambitiöst än målet från världstoppmötet om hunger. Enligt millenniemålen ska andelen hungrande i utvecklingsländer halveras till år 2015. Trots att det totala antalet

32. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1999)

33. Hausmann, Ute & Künnemann, Rolf (2006): *Germany's extraterritorial human rights obligations*. Brot für die Welt, FIAN & EED.

34. FAO (2006:1)

hungrande ökat har befolkningsökningen gjort att andelen hungrande ändå minskat något, från 20 procent under åren 1990–92 till 17 procent åren 2001–03. I Latinamerika och Karibien har både andelen och antalet hungrande minskat. Men fortfarande går minskningen för sakta för att man ska kunna uppnå målen om halverad hunger – oavsett om man ser till antal eller andel hungrande. Skillnaderna är också stora mellan olika regioner och länder. I exempelvis Centralamerika har både antalet och andelen människor som hungrar ökat.³⁵

Ursprungsfolks rättigheter

Då ursprungsfolk tillhör de fattigaste och mest utsatta i flera latinamerikanska länder är ett annat viktigt människorättsinstrument i sammanhanget konventionen ILO 169 som erkänner ursprungsfolkens fulla sociala, kulturella och religiösa rätt. Även rätten till sina egna institutioner, bevarandet och utvecklandet av sina kulturer och levnadssätt, samt rätten till traditionella landområden ska respekteras och skyddas.

I september 2007 antog FN:s generalförsamling för första gången en bred deklARATION för ursprungsfolks rättigheter. Deklarationen erkänner ursprungsfolks rätt till landområden som de traditionellt brukat, och rätten att bestämma över hur dessa landområden används. Stater måste konsultera och samarbeta med ursprungsfolk gällande projekt som påverkar deras mark eller deras resurser, inte minst gäller det användning eller exploatering av mineraler, vatten eller andra resurser. Ursprungsfolk har också rätt att bevara, kontrollera, skydda och utveckla sin traditionella kunskap och kulturella uttryck som till exempel mediciner, frön och växter.³⁶

35. FAO (2006:1)

36. United Nations General Assembly (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.

2. EU – en stor aktör på den globala arenan

Hungern är utbredd trots internationella överenskommelser om att utrota den. Mycket vilar på länderna i syd, men regeringarna i nord har också ett stort ansvar för att garantera människors rätt till försörjning. EU är världens största producent, exportör och importör av jordbruksprodukter. Därför har EU:s gemensamma jordbruks- och handelspolitik en avgörande betydelse för utvecklingsländers möjlighet att bekämpa fattigdomen och för miljontals människors möjlighet att försörja sig. Samtidigt har både Sverige och EU åtagit sig att driva en samstämmig politik med fattigdomsbekämpning och uppfyllandet av mänskliga rättigheter som målsättningar som ska prägla alla politikområden. Hur ser EU:s politik ut på de olika områdena och vilka konsekvenser får den?

All politik ska dra åt samma håll

EU ska garantera samstämmighet i sin politik, det vill säga alla politikområden ska sträva åt samma håll och utvecklingsmålen ska vara vägledande. Det slår Maastrichtfördraget fast. Inte minst ska samstämmighet garanteras i unionens externa relationer. Det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken, samt den ekonomiska politiken och biståndspolitiken. EU-kommissionen och Europeiska rådet är ansvariga för att garantera denna samstämmighet.³⁷

EU:s utvecklingspolitik ska vara vägledande för unionens samstämmighet. EG-fördraget slår fast att EU:s politik för utvecklingssamarbete ska främja:

- varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländer, särskilt i de fattigaste länderna
- en harmonisk och successiv integration av utvecklingsländer i världsekonomin
- fattigdomsbekämpning i utvecklingsländer.

Politiken ska också bidra till att utveckla demokratin och respekten för mänskliga rättigheter. EU och dess medlemsstater ska också uppfylla de åtaganden som de har gjort inom FN och andra internationella or-

37. Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) (1992): Artikel 3.

ganisationer. EU måste också ta hänsyn till alla dessa mål inom andra politikområden som kan beröra utvecklingsländer.³⁸

Så sent som 2006 gjordes ett gemensamt uttalande från Europeiska rådet, EU-kommissionen och EU-parlamentet, *The European Consensus on Development*. I detta uttalande understryks EU:s åtagande att främja en samstämmig politik för utveckling. Betydelsen av att andra politikområden än utvecklingssamarbetet främjar utvecklingsländers ansträngningar att uppnå Millenniemålen framhålls.³⁹

En nyhet på detta område är att kommissionen vartannat år ska sammanställa en rapport där unionens samstämmighetspolitik utvärderas. Den första rapporten beräknas vara klar i oktober 2007.

Sverige i bräschen för samstämmighetspolitiken

Det är inte bara EU som lovat att driva en samstämmig politik för utveckling. Flera av EU:s medlemsländer har gjort liknande utfästelser. Sverige har i denna bemärkelse varit ett föregångsland – i december 2003 antog Sveriges riksdag, som första land i världen, en samlad politik för global utveckling, *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*. Den slår fast att alla politikområden har ett gemensamt övergripande mål: att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. En sådan utveckling kan bara uppnås genom att många krafter drar åt samma håll. Därför ska samstämmighet prägla både den nationella politiken och den som drivs inom EU. Sveriges agerande i ett sammanhang måste stämma överens med agerandet i ett annat. Kopplingar måste därför göras mellan säkerhets-, handels-, jordbruks-, folkhälso- och migrationspolitik och global utveckling.

Två perspektiv ska genomsyra politiken för global utveckling: ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv. Rättighetsperspektivet utgår från att människor är aktörer med vilja att utvecklas, inte mottagare av välgörenhet eller offer. Politiken utgår från varje människas rätt till ett värdigt liv, utan fattigdom. Fattiga människors perspektiv innebär att

38. Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) (2002): Artikel 177 & 178.

39. European parliament, council & commission (2006): »The European Consensus on Development«, *Official Journal of the European Union*, C 46/01. 24.2.2006.

politiken i större utsträckning ska utgå från fattiga människors erfarenheter, verklighet och prioriteringar. Politiken lyfter fram att fattigdom inte bara handlar om brist på fysiska resurser, utan också brist på makt, säkerhet och valmöjligheter.⁴⁰

Nyligen gjordes en utvärdering av den här typen av mekanismer för att främja samstämmighet för utveckling hos EU och några av medlemsstaterna, för att se i vilken utsträckning de implementerats och vilka effekter de haft. Utvärderingen visar att de olika mekanismerna lider av en rad brister. Framför allt är bristande politiskt stöd ett huvudsakligt hinder för att lyckas garantera samstämmighet. Dessutom råder ofta bristande tydlighet när det gäller de olika mekanismernas mandat, det saknas resurser och kunskap för att implementera dem och deltagandet av andra aktörer, som till exempel det civila samhället, är begränsat. En annan svårighet är att andra politikområden än utvecklingssamarbetet också försöker främja en samstämmighet – men från sitt perspektiv.⁴¹

Med dessa utgångspunkter ska nu två av unionens stora politikområden belysas: handels- och jordbrukspolitikerna – områden som i hög grad påverkar utvecklingsländernas möjlighet att bekämpa fattigdom och fattiga människors försörjningsmöjligheter.

Den gemensamma jordbrukspolitikerna

EU:s bönder får år 2007 omkring 43 miljarder euro i subventioner och jordbruksstöd. Det motsvarar ungefär en tredjedel av EU:s totala budget.⁴² EU:s jordbrukspolitik väcker starka känslor. Å ena sidan hävdar europeiska bönder och många andra att om EU ska ha en levande landsbygd och ett starkt jordbruk kostar det. Å andra sidan kritiserar politiken och jordbruksstöden av röster både i Europa och i utvecklingsländer för att leda till att europeiska jordbruksprodukter dumpas på världsmarknaden och på utvecklingsländernas lokala marknader, vilket i många fall slår ut småbrukare. Vad är bakgrunden till den europeiska jordbrukspolitikerna och hur fungerar den idag? Vad vill EU uppnå med sin politik? Och hur påverkar den småbrukare, lantarbetare och handeln med jordbruksprodukter världen över?

40. Regeringskansliet (2007:1): »Global utveckling och bistånd«. <http://www.regeringen.se/sb/d/2355;jsessionid=a05Z7mOIJ-i-2007-08-21>.

41. ECDPM/Particip GmbH/ICEI (2007): *Final Report: EU Mechanisms that promote Policy Coherence for Development*. May 2007.

42. European Commission, Financial Programming and Budget (2007): »The EU Budget in Detail – The Current Year«. http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm. 2007-08-16.

Från självförsörjning till smörberg

Den gemensamma jordbrukspolitikerna, CAP (från engelskans *Common Agricultural Policy*), har varit en del av det europeiska samarbetet ända sedan grunderna till EU⁴³ lades efter andra världskriget. Den finns inskriven redan i Romfördraget⁴⁴ från 1957. Som en reaktion på efterkrigstidens livsmedelsbrist präglades politiken av en önskan att garantera självförsörjning av baslivsmedel.⁴⁵ Politiken, som implementerades i början av 1960-talet, fokuserade på ett antal centrala mål som kortfattat gick ut på att öka effektiviteten inom jordbruket, ge lantbrukare en skälig inkomst, trygga försörjningen av livsmedel, stabilisera marknaderna och ge konsumenterna rimliga priser.⁴⁶ Dessa målsättningar kvarstår i hög grad än idag. Rimliga målsättningar kan det tyckas, men politiken kom med tiden att skjuta över sina mål.

Som ett sätt att nå de uppsatta målen infördes skyddstullar och kvoter för varor med ursprung utanför EU samtidigt som de interna tullarna slopades. Europeiska varor skulle kunna röra sig fritt inom gemenskapen, och samtidigt ville man skydda det europeiska jordbruket mot konkurrens från länder utanför Europa. Ytterligare en mekanism som användes var så kallade införselavgifter som kunde höjas när priserna på världsmarknaden sjönk, och sänkas när priserna steg. På så sätt blev importerade varor dyrare och de produkter som producerats inom EU billigare. Allt för att bibehålla en stabil prisnivå för bönderna inom EU.⁴⁷

Politiken blev framgångsrik och målen kom att uppfyllas med råge. Redan i slutet av 1970-talet var EU självförsörjande när det gällde alla baslivsmedel. De enda jordbruksprodukter som importerades var sådana som inte producerades av europeiska bönder. Självförsörjning av kött var dock bara möjlig genom import av sojaböner från Brasilien som användes som djurfoder. I takt med den ökade europeiska efterfrågan på soja trängdes Brasiliens produktion av baslivsmedel undan för att ge plats för stora sojaodlingar. I EU gjorde de höga och stabila priserna

43. EU används konsekvent för att beteckna såväl dagens EU som dess föregångare EG och EES.

44. Romfördraget undertecknades 1957 i Rom av EU:s sex grundarländer Belgien, Nederländerna, Frankrike, Italien, Tyskland och Luxemburg. Fördraget innehåller grunderna till det europeiska samarbetet kring bland annat tullar, den inre marknaden samt jordbrukspolitikerna.

45. Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2005): *Beskrivning av den gemensamma jordbrukspolitikerna*.

46. Fahlbeck, Erik (2005): »Bistånd och jordbruk på kollisionskurs – EU:s jordbrukspolitik, storföretag och tredje världen«. I: Kronlid, David & Wolf-Watz, Daniel (red.) (2005): *Mat, miljö och utveckling*. Folkuniversitetet.

47. Fahlbeck, Erik (2005)

att många bönder investerade i sin verksamhet och ökade produktionen ytterligare. Med tiden ledde politiken till ett överskott av jordbruksprodukter inom EU – det skapades smörberg, vinsjöar och spannmålslager.⁴⁸

Exportsubventioner och sänkta priser

Nu satt alltså EU på ett överskott av jordbruksprodukter. Eftersom det lägsta pris som EU garanterade sina bönder låg långt över världsmarknadspriserna var ingen utanför EU beredd att köpa europeiska produkter. Under 1970-, 80- och 90-talen genomfördes en rad åtgärder för att komma tillrätta med överskottsproblematiken. En av dessa åtgärder var införandet av så kallade exportsubventioner. Dessa innebar att EU subventionerade de bönder som exporterade varor utanför EU. Därmed kunde europeiska bönder sälja sina produkter på världsmarknaden för ett lägre pris än inom EU och subventioner kompenserade för denna förlust. EU:s skattebetalare finansierade därigenom en överproduktion som sedan dumpades på världsmarknaden till priser under den egentliga produktionskostnaden. Detta förutom att man redan subventionerade produktionen och betalade ett högt pris för produkterna på den europeiska marknaden.

En konsekvens av EU:s jordbrukspolitik är att priserna på jordbruksprodukter från länder utanför unionen sänks. Detta sker på tre sätt:

- Exportsubventioner gör att europeiska jordbruksprodukter kan säljas till lägre priser på världsmarknaden och på utvecklingsländernas lokala marknader än om de vore utan bidrag, vilket leder till sjunkande priser.
- EU:s tullskydd gör det dyrare för bönder i utvecklingsländer att exportera till EU vilket ger dem en mindre marknad varpå priserna sjunker.
- EU:s stöd till den egna produktionen minskar efterfrågan på importerade livsmedel, vilket gör att producenterna utanför EU får färre marknader och priserna sjunker.⁴⁹

Störst har prissänkningar blivit på socker, kött, spannmål och citrusfrukter.⁵⁰ Den här snedvridningen av den globala handeln har särskilt drabbat utvecklingsländer.⁵¹ Bland förlorarna finns internationella exportörer, som till exempel Argentina och

Brasilien, som inte har haft ekonomisk möjlighet att subventionera sin export och därför inte kunnat konkurrera med europeiska jordbruksprodukter på världsmarknaden. Småbrukare i utvecklingsländer har också drabbats hårt då de inte längre har kunnat konkurrera med de dumpade europeiska produkterna på sina egna lokala marknader. Som en konsekvens av detta har många antingen tvingats övergå till produktion enbart för självhushållning eller till produktion av exportgrödor som till exempel kaffe, kakao, frukt och grönsaker.⁵²

Billig mat bra för de fattiga?

EU:s politik bidrar till fallande priser på jordbruksprodukter. Men är det ett problem? Är det inte positivt att europeiska produkter säljs så billigt att priserna på vissa baslivsmedel sjunker i de fattiga länderna? Jo, menar vissa, och hävdar att även om billig import slår mot vissa fattiga producenter så kommer fattiga konsumenter att gynnas. Billigare produkter gör att de får mer kvar i plånboken, alternativt får råd att köpa mat de annars inte skulle haft råd att köpa.

Det påståendet stämmer till viss del om man tittar på fattiga människor i städer. Men resonemang- et tar inte hänsyn till att 70 procent av världens allra fattigaste själva är beroende av jordbruk för sin försörjning och överlevnad. När deras produktion slås ut av dumpade produkter från EU försvinner deras inkomstkälla och därmed också alla deras möjligheter att köpa livsmedel, även om de är billigare än tidigare. Dumpning minskar böndernas inkomster och hotar både inkomstillfällena och en tryggad tillgång till mat.⁵³

Det är heller inte självklart att konsumentpriserna sjunker när priserna på jordbruksprodukter går ned. Det beror på i vilken grad regeringar tillåts reglera marknaden och garantera konkurrens. När den inhemska konkurrensen är liten och ett fåtal importörer kontrollerar marknaden är det inte säkert att konsumenterna gynnas. Ett exempel är Honduras där de fem största importörerna kontrollerar 60 procent av handeln med ris. Tullen på ris sänktes vilket ledde till att importpriset på ris föll med 40 procent under perioden 1994 till 2000. Konsumentpriset däremot, det steg med 12 procent under perioden 1994 till 2004.⁵⁴

52. Reichert, Tobias (2006): *A Closer Look at EU Agricultural Subsidies*. AbL & Germanwatch.

53. UNDP (2003): *Making Global Trade Work for People*. London & Sterling: Earthscan; Fahlbeck, Erik (2005)

54. Oxfam International (2007): *Signing the future away - How trade and investment agreements between rich and poor countries undermine development*.

48. Fahlbeck, Erik (2005)

49. Fahlbeck, Erik (2005)

50. De Vylder, Stefan (2007): *The Least Developed Countries and World Trade – Second Edition*. Sida studies no.19. Sida.

51. Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2005)

Ytterligare en aspekt av den här problematiken är de risker det innebär för ett land och dess befolkning att vara starkt beroende av livsmedelsimport. Råvarupriserna ändras snabbt och påverkas också av förändringar i subventionsregler, vilket kan leda till snabbt och kraftigt förändrade konsumentpriser.⁵⁵ När marginalerna är små kan det få förödande konsekvenser för fattiga människors rätt till mat och försörjning.

Trots att EU:s jordbrukspolitik driver ner priserna på jordbruksprodukter utanför unionen har världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter stigit sedan 2002, efter att under en lång tid ha dalat. En av de främsta orsakerna är ökad efterfrågan. De högre oljepriserna har lett till ökad efterfrågan på jordbruksprodukter som används för biobränsleproduktion, vilket driver upp priserna. Oljepriserna har också gjort transporterna dyrare, vilket också påverkar priset på jordbruksprodukter. Förädlade jordbruksprodukter påverkas också av de högre bränslepriserna. Prishöjningarna slår hårt mot de utvecklingsländer som i hög utsträckning är beroende av livsmedelsimport, samtidigt som det gynnar de länder som är stora exportörer av jordbruksprodukter.⁵⁶

Tullar och tullekalering

För många utvecklingsländer är jordbruksprodukter en viktig exportvara. En avgörande faktor för utvecklingsländernas möjlighet att sälja sina varor på de rika ländernas marknader är tullnivåerna. När WTO:s jordbruksavtal trädde i kraft innebar det att länder var tvungna att omvandla alla typer av hinder för import av jordbruksprodukter, som till exempel importkvoter, till tullar. På så sätt blev systemet mer transparent. Tullsänkningarna inom jordbruksområdet har dock varit begränsade. I framför allt industrialiserade länder är tullarna ofta väldigt höga på enskilda varor som till exempel socker, spannmål, frukt och grönsaker.⁵⁷

Ett stort problem för utvecklingsländerna är att de rika ländernas tullar ökar med förädlingsgrad, så kallad tullekalering. Tullarna på marmelad är till exempel högre än på frukt.⁵⁸ I dagsläget är EU:s genomsnittliga tullar på jordbruksprodukter omkring fyra gånger högre än tullarna på övriga varor. Detta tillsammans med tullekaleringen gör det svårt för utvecklingsländer att konkurrera på den europeiska marknaden och att etablera en industri för föräd-

ling av jordbruksprodukter. Särskilt påtaglig är tullekaleringen när det gäller viktiga exportprodukter för många utvecklingsländer såsom exempelvis kött, socker, frukt, kaffe och kakao.⁵⁹ Sammantaget är EU en nettoimportör av jordbruksprodukter, men en nettoexportör av bearbetade livsmedel.⁶⁰

Reformer steg i rätt riktning?

De stora överskotten av jordbruksprodukter inom EU ledde till krav på reformer. Istället för att minska priserna på jordbruksprodukter inom EU infördes en rad andra regler för att på olika sätt reglera produktionen och minska utbudet av livsmedel. Den första större reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna genomfördes 1992. Då sänktes tullarna och de garanterade priserna på spannmål. Istället för att som tidigare få stöd för hur mycket de producerade beräknades nu böndernas stöd på deras odlade markareal och tidigare produktion. Tanken var att det skulle minska produktionen av spannmål. Reformen omfattade dock inte viktiga produkter som mjölk och socker, som länge varit hårt subventionerade.⁶¹

År 2000 skedde den andra reformen, kallad Agenda 2000. Den innebar mindre förändringar, exempelvis vissa sänkningar av de garanterade priserna. Förhoppningen var att de sänkta priserna skulle leda till ökad konsumtion och minskad produktion, vilket skulle minska överskottet. I samband med den här reformen utökades också politikens miljörelaterade mål.⁶²

Den senaste i raden av omfattande reformer av EU:s gemensamma jordbrukspolitik följde av ett beslut 2003. När det gäller jordbruksstödet är den stora förändringen en så kallad frikoppling av direktstödet från produktionen. Konkret innebär det att de flesta europeiska bönder nu inte får stöd beräknat på hur mycket de producerar. Generellt sett ger frikopplingen producenter frihet att bestämma vad och hur mycket han eller hon vill producera, vilket gör systemet mer anpassat till efterfrågan.⁶³ Merparten av stödet kommer att betalas ut som ett direkt inkomststöd oberoende av vad eller hur mycket som produceras. Genom detta hoppas EU att incitamenten för överproduktion försvinner.⁶⁴ En kritik som

59. Regeringskansliet (2005): »Jordbruket – en nyckelfråga i WTO-rundan«, *UD Info*, Nr 1 April 2005; UNCTAD (2006); UNDP (2005)

60. Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2005)

61. Reichert, Tobias (2006)

62. Reichert, Tobias (2006)

63. Europeiska kommissionen. »Reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna: Ett långsiktigt hållbart jordbruk«. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_sv.htm. 2007-09-16.

64. Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2005)

55. Oxfam International (2007)

56. FAO (2007:3)

57. De Vylder, Stefan (2007)

58. UNCTAD (2006): *Trade and development Report 2006*. UNCTAD/TDR/2006. United Nations: New York and Geneva.

framkommit är att eftersom stöden nu ska beräknas på tidigare stöd gynnas de stora producenterna som fått de största stöden.⁶⁵ Därmed cementeras orättvisorna i det tidigare systemet.⁶⁶

Genom den senaste reformen har också jordbrukspolitikens ursprungliga mål kompletterats med nya sociala och miljörelaterade mål. Dessa mål rör det som i jordbruksdebatten kallas jordbrukets multifunktionalitet. Det syftar på den samhällsnytta jordbruket ger förutom den rena produktionen. Det handlar om exempelvis odlingslandskap med höga kultur- och naturvärden, ekosystemtjänster (till exempel vatten- och luftrening), biologisk mångfald, en tryggad tillgång till mat och lokal utveckling.⁶⁷ Endast en dryg femtedel av EU:s totala jordbruksbudget på omkring 55 miljarder euro används för att främja dessa nya mål. Resterande delen av budgeten utgörs av de 43 miljarder euro i direktstöd och subventioner som betalas till EU:s bönder varje år.⁶⁸

Jordbruksstöd i färgglada boxar

EU:s jordbrukspolitik påverkas i hög grad av överenskommelser inom WTO, då främst inom WTO:s jordbruksavtal.⁶⁹ Kopplade till jordbruksavtalet är ett antal färgglada boxar, som delar upp olika typer av jordbruksstöd i olika kategorier, beroende på hur handelsstörande de anses vara och hur snabbt de ska förhandlas.

Röda boxen. Här hamnade de typer av stöd som förbjöds direkt när WTO:s jordbruksavtal trädde i kraft 1995, till exempel importkvoter. Den här boxen är inte längre uppe till förhandling.

Gula boxen. Här hamnar de stöd som anses störa konkurrensen när det gäller produktion och handel, till exempel exportsubventioner. Dessa stöd ska ligga på ett minimum, och de länder som ligger

65. Direktstöden inom CAP etablerades till en början för att fungera som kompensation för inkomstbortfall vid sänkta priser på jordbruksprodukter. Stora gårdar förlorade på grund av större produktion mer än små gårdar och fick därför större stöd. Även om direktstöden idag förlorat sin kompensationseffekt och mer fungerar som lön, kvarstår en ojämn fördelning av stöden.

66. Reichert, Tobias (2006)

67. Lantbrukarnas riksförbund, Svenska kyrkan och Naturskyddsföreningen (2006): *Jordbrukspolitik och internationell solidaritet*.

68. European Commission, Financial Programming and Budget (2007)

69. WTO:s jordbruksavtal trädde i kraft 1995 och innehåller regler för att bl.a. underlätta handeln med mat och jordbruksprodukter genom bl.a. ökat marknadstillträde och minskat exportstöd för jordbruksprodukter. Ett nytt avtal håller på att förhandlas fram inom den så kallade Doha-rundan.

över de fastslagna nivåerna, däribland EU, har förbundit sig att minska dessa.

Gröna boxen. Gröna stöd är sådana som anses innebära minimal eller ingen snedvridning av handeln. Definitionen av vad som ryms är bred, och här finns bland annat det direktstöd som USA betalar till sina bönder och även en stor del av det europeiska stödet efter det att det frikopplats från produktionsnivåer. Inga begränsningar eller minskningar krävs när det gäller den här typen av stöd.

Blå boxen. Den blå boxen kom till som en eftergift till EU för att WTO:s jordbruksavtal skulle kunna antas. Här ryms stöd som beräknas på hur mycket som produceras, men som undantagits från den gula boxens regel att handelsstörande stöd ska minskas kraftigt. Tvärtom kan stöden i den här boxen till och med öka, så länge stödet villkoras mot att bonden i fråga lägger ner odlingen på en bit av sin mark. Den blå boxens försvarare menar att den här typen av stöd är mindre handelsstörande än de som ryms i den gula boxen. Motståndarna, däribland de flesta utvecklingsländer, menar att stöden i den här boxen bör avskaffas eftersom de snedvrider handeln.⁷⁰

Problemet med det här systemet är att det trixas mycket kring vad som faller inom vilken kategori, och vilken typ av stöd som egentligen kan bedömas som handelsstörande. I takt med att de gula och blå stöden avvecklas så växer stöden i den gröna boxen stadigt. Såväl EU som USA omdefinierar sina stöd för att hålla sig inom WTO:s ramar, men ändå kunna fortsätta ge omfattande jordbruksstöd. Den gröna boxen innehåller framförallt stöd som endast rika industrialiserade länder har råd att använda sig av. Många kritiker menar därför att stöden som ryms i den gröna boxen visst är handelsstörande. Man menar att 43 miljarder i årligt stöd till europeiska bönder per år självklart snedvrider konkurrensen för alla de bönder i utvecklingsländer som inte får något stöd.

Exportsubventioner får minskad betydelse

EU:s exportsubventioner, som har varit en stor bov när det gäller dumpning av europeiska jordbruksprodukter på världsmarknaden och på lokala marknader i utvecklingsländer, har minskats kraftigt på

70. UNDP (2003); WTO (2002): »Agriculture negotiations – background fact sheet. Domestic support in agriculture – The boxes«. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm. 2007-08-17.

senare år. År 1980 utgjorde exportsubventioner hälften av EU:s totala jordbruksstöd, men 2006 hade andelen fallit till 5 procent. I takt med att exportstödet minskat i förhållande till andra typer av jordbruksstöd har också dess roll för att dumpa europeiska produkter på världsmarknaden minskat.⁷¹ Sänkningen av EU:s exportsubventioner är tätt sammankopplade med överenskommelser inom WTO där denna typ av subventioner anses handelsstörande, och hamnar i det som kallas den gula boxen bestående av stöd som enligt överenskommelser ska avvecklas. I december 2005 lovade EU inom ramen för WTO-förhandlingarna att slopa sina exportsubventioner senast år 2013.

Europeiska mjölkprodukter är en av de produkter som med hjälp av exportsubventioner tidigare dumpats i utvecklingsländer och på vissa håll slagit ut den lokala mjölkproduktionen.⁷² I juni 2007 slopade EU för första gången på 40 år exportsubventioner för export av mjölkprodukter. Man lämnade dock öppet för ett eventuellt återinförande av subventionerna beroende på hur världsmarknadspriserna på mjölkprodukter utvecklas. Idag är världsmarknadspriserna på mjölk så höga att det är oklart vilken effekt de slopade exportsubventionerna kommer att ha på den europeiska mjölkexporten.⁷³

Oklar följd av förändrade sockerregler

En av de hårdast reglerade jordbruksprodukterna inom EU är socker. Det garanterade priset på socker inom EU har under de senaste 20 åren varit mer än dubbelt så högt som världsmarknadspriset. Priset har styrts genom ett så kallat sockerregleringssystem där kvoter bestämmer hur mycket socker som får produceras, och socker från länder utanför EU möts av höga tullar. Det höga priset har gjort att det producerats mer socker än vad som efterfrågats och överskottet har dumpats på världsmarknaden med hjälp av exportsubventioner. AVS-länderna (Afrika,

Karibien och Stillahavsländerna) har haft möjlighet att tullfritt eller mot låg tull exportera en viss mängd socker till EU för det höga europeiska sockerpriset. Det har gjort att de i viss utsträckning har tjänat på det här systemet.⁷⁴ Bland förlorarna har utvecklingsländer som är stora sockerexportörer, som till exempel Brasilien, funnits.⁷⁵

2006 beslutade EU:s ministerråd om en reform av det här systemet, vilket innebar att det garanterade priset på socker inom EU minskade med 36 procent. Genom detta hoppas man minska den europeiska produktionen och därmed också exporten av socker.⁷⁶ AVS-länderna förlorar dock på reformen eftersom de får ett lägre pris än tidigare. 2009 får alla de minst utvecklade länderna tullfri tillgång till EU:s sockermarknad.⁷⁷

Exempel: Jordbruksstöd till drottning Elizabeth

EU:s medlemsländer bidrar med i genomsnitt motsvarande en procent av respektive lands BNP till den gemensamma EU-budgeten. Alla de europeiska skattebetalarna hjälper på så sätt till att finansiera EU:s budget, och därmed också jordbruksbudgeten.

Under jordbruksåret 2003–04 fick Storbritanniens drottning Elizabeth motsvarande drygt två miljoner kronor i jordbruksstöd från EU.

Hertigen av Westminster, som hade en personlig förmögenhet på omkring 65 miljarder kronor, fick också han del av den europeiska jordbruksstöds-kakan. Han fick närmare 2,5 miljoner kronor.⁷⁸

Mer till de stora - mindre till de små

Vilka får del av miljarderna inom jordbruksstödet? År 2005 fick 4,3 miljoner mottagare, eller 63 procent av de som fick någon typ av direktstöd från jordbruksbudgeten dela på 1,6 miljarder euro vilket motsvarar drygt fem procent av det totala stöd som betalades ut under året. Samtidigt fick en procent av mottagarna dela på 4,9 miljarder euro tillsammans. Alltså

71. Ett exempel är spannmål, där exportsubventionerna 1995 utgjorde 60 procent av exportvärdet och 2003 hade de minskat till motsvarande knappt 5 procent. På nötkött minskade nivån från 190 procent av exportvärdet år 1995 till 75 procent år 2002. (ActionAid & Cafod 2006: *A depreciating asset – too high a price*. April 2006.)

72. Arla exporterade tidigare, med hjälp av EU:s exportbidrag, mjölkpulver till Dominikanska republiken för så låga priser att prisnivån på mjölk i landet sjönk kraftigt. Detta ledde till att de lokala mjölkbönderna på Dominikanska republiken tvingades sluta och inte längre kunde försörja sina familjer. Tidigare hade EU genom sitt bistånd bidragit till att bygga upp en fungerande lokal mjölkproduktion för den inhemska marknaden i Dominikanska republiken. (Fahlbeck, Erik 2005)

73. Merrett, Neil (2007). »EU export subsidies revoked as dairy prices rocket«. FoodNavigator.com. June 18, 2007. <http://www.foodnavigator.com/news/ng.asp?id=77437-dairy-export-subsidies>. 2007-09-13.

74. Johansson, Helena; Adenauer, Marcel; & Jansson, Torbjörn (2007): *EU:s sockerreform – Effekter för u-länder som exporterar socker till EU*. Livsmedelsekonomiska institutet (SLI). SLI-rapport 2006:6.

75. Oxfam International (2004): *Dumping on the world – How EU sugar policies hurt poor countries*. Oxfam Briefing Paper no.61, March 2004.

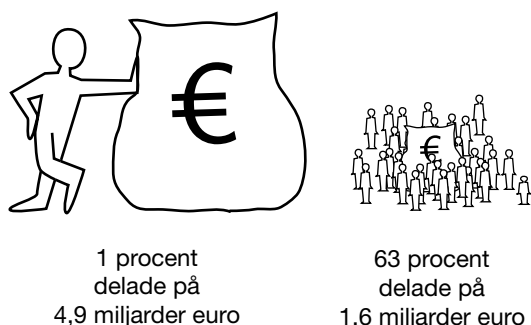
76. European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2007:3): »Reform of the sugar sector«. Press release. 2007-05-07.

77. FAO (2007:3)

78. Baldwin, Richard E. (2005): »Who finances the Queen's CAP payments? - The CAP as a dooH niboR scheme«. Geneva: Graduate Institute of International Studies.

tre gånger så mycket som de 63 procent som fick de lägsta stöden. Sammantaget fick 88 procent av mottagarna mindre än 10 000 euro, eller 43 procent av budgeten. Detta medan de 12 procent som fick mest fick hela 57 procent av budgeten.⁷⁹ Unionens jordbruksstöd består alltså till största del av stora stöd till storskaliga jordbruk.

EU:s jordbruksstöd går mest till storskaliga jordbruk



På rätt väg?

Reglerna för EU:s jordbrukspolitik har blivit fler och fler, och det är idag svårt att överblicka hur politiken egentligen fungerar. Klart är att jordbruksstödet hittills dominerats av stöd kopplat till produktion eller resursanvändning. Det vill säga att ju mer en bonde producerat, desto mer stöd har denne fått. Enligt OECD stimulerar den typen av jordbruksstöd ökad produktion, ökar trycket på naturtillgångar och snedvrider handeln.⁸⁰ Genom den sista reformens frikoppling av jordbruksstödet från produktionsmängd torde det värsta av denna snedvridande effekt försvinna. Jordbruksproduktionen inom EU anpassas nu mer till efterfrågan inom EU och världsmarknadspriser.

Att EU kraftigt minskat och gett löfte om att slopa exportsubventionerna är en god nyhet. Vad löftet kommer att innebära i praktiken återstår att se. EU:s exportsubventioner utgör idag en liten del av det totala jordbruksstödet. Det gör att även kraftiga minskningar inte nödvändigtvis får några effekter på utvecklingsländernas exportmöjligheter.⁸¹ Det är framför allt det interna jordbruksstödet som idag

79. European Commission (2007:1): »Annex 1: Indicative Figures on the Distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to council regulation (EC) no. 1259/1999 and council regulation (EC) no 1782/2003 (Financial Year 2005)«. http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2005/annex1_en.pdf. 2007-07-10.

80. OECD (2006): *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance – 2006 Edition*.

81. UNCTAD (2006)

gör det möjligt för europeiska bönder att sälja sina produkter på den internationella marknaden och på utvecklingsländernas lokala marknader till priser under produktionskostnaden. Denna typ av stöd lämnas i princip orörda inom WTO-förhandlingarna där de hamnar i den så kallade gröna boxen, det vill säga stöd som av WTO inte anses snedvrider handeln.⁸²

Hittills har varken EU:s totala jordbruksstöd eller EU:s export av jordbruksprodukter minskat, trots minskade exportsubventioner. De stiger tvärtom stadigt. På tjugo år har värdet av den europeiska exporten av jordbruksprodukter fördubblats.⁸³ Enligt både EU:s och OECD:s prognoser kommer exempelvis unionens export av spannmål att öka under perioden 2007 till 2016. Det är främst exporten till utvecklingsländer som väntas öka.^{84,85} Fortfarande utgör jordbruksstödet knappt 30 procent av det totala värdet på den europeiska jordbruksproduktionen, som år 2006 var 146 miljarder euro.⁸⁶

Förutom de konsekvenser som EU:s jordbrukspolitik inneburit och fortsatt innebär för utvecklingsländer, får den också konsekvenser på hemmaplan. Jordbrukspolitikens fokus på ökad produktion och stöd till stora producenter har lett till en industrialisering av det europeiska jordbruket med en hög användning av kemiska besprutningsmedel och gödsel. Detta har i sin tur fått allvarliga konsekvenser för miljön i form av förorenad mark och vattendrag, utarmade jordar och minskad biologisk mångfald.⁸⁷

82. Reichert, Tobias (2006); ActionAid & Cafod (2006)

83. Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2005)

84. European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2007:2): »Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2007–2014«. July, 2007. <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/fullrep.pdf>. 2007-08-25; OECD-FAO (2007): *Agricultural Outlook 2007–2016*.

85. I september 2007 beslutade Ministerrådet att avskaffa den obligatoriska trädan inom unionen. För att minska överskottet av jordbruksprodukter inom EU har bönder varit tvungna att låta 10 procent av marken ligga i träda. På grund av ökad efterfrågan och kraftigt höjda priser på spannmål slopas nu detta krav. EU-kommissionen räknar med att beslutet kommer att innebära en ökning av EU:s spannmålsproduktion med mellan 10 och 17 miljoner ton. Beslutet gäller endast år 2008 men diskuteras bli permanent. (Regeringskansliet 2007:2: »Beslut om trädan togs på Jordbruks- och fiskerådet«. www.regeringen.se/sb/d/9433/a/89059. 2007-09-27.)

86. Eurostat. »Gross value added at basic prices of the agricultural industry«. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_agriculture&root=Yearlies_new_agriculture/E/E1/E14/eda38672. 2007-08-20.

87. Oxfam (2002): *Rigged Rules and Double Standards*.

EU:s banantullar slår mot Latinamerika

Av Erika Brenner och Tove Silveira

Banor är en av de jordbruksprodukter som EU har belagt med de högsta tullarna, och som det har tvistats mest om. EU:s stöd till sina egna bananproducenter, och i än högre grad de höga tullarna, får allvarliga konsekvenser för producenter och arbetare på bananplantager i utvecklingsländer. Både Ecuador och Nicaragua är exempel på hur EU:s politik kan påverka människors rätt till försörjning.

Ecuador: bananproduktionen drabbas

Sedan ett decennium tillbaka har Ecuador, i spetsen för andra bananproducerande länder i Latinamerika, tvistat med EU om tullavgifterna på banor som importerats till unionen. Konflikten handlar om att EU, enligt Ecuador, Nicaragua och andra länder som har ställt sig bakom anmälan till WTO, genom sitt tullsystem har gett fördelar till bananproducenter från AVS-länderna, det vill säga länder i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet, regioner som tidigare har varit franska och brittiska kolonier. Flera gånger har WTO dömt till Ecuadors fördel, men ännu är tvisten inte löst. Så sent som i mars 2007 godkände WTO en ny undersökning om EU:s banantullar.

Enligt EU:s nya importregler, som började gälla 1 januari 2006, är tullavgiften för latinamerikanska banor 176 euro per ton. Det kan jämföras med att AVS-länderna får exportera 775 000 ton banor tullfritt till unionen. EU:s egna bananproducenter, främst från Kanarieöarna, får samtidigt ett stöd på 10 dollar per 18 kilo banor. Innan reglerna ändrades följde importen av latinamerikanska banor ett kvotssystem med en tullavgift på 75 euro per ton (även då fick AVS-producenter exportera tullfritt).

De höjda tullavgifterna har slagit hårt mot de latinamerikanska bananproducenterna. Enligt den ecuadorianska regeringen har Ecuadors andel av världsmarknaden fallit från 29,9 procent de första åtta månaderna 2005 till 27,5 procent för motsvarande period 2006. Ecuador är världens största bananexportör och tre av tio banor som konsumeras globalt kommer från Ecuador. Bland annat säljs de genom företag som Bonita, Dole och Del Monte.

Omkring 200 000 personer är anställda inom den ecuadorianska bananproduktionen och bananexportsektorn. Man beräknar att ca 1,5 miljoner människor är direkt eller indirekt beroende av banansektorn. Sedan 1990 är Ecuador den största exportören av banor till EU. Enligt Ecuadors bananexportörens ordförande Eduardo Ledesma har landet förlorat fem procent av den europeiska marknaden,

jämfört med den 1 januari 2006.

Framför allt slår tullarna mot export- och importledet i bananproduktionen. Den största påverkan på basnivå är att bananpriserna går ner när tillgången är stor, som när AVS-länderna har stora tullfria kvoter. Minskade tullavgifter skulle indirekt kunna innebära ökade löner och inkomster för ecuadorianska bananarbetare och producenter. För kooperativet *Asociación de pequeños productores bananeros de Guabito*, som säljer direkt till den europeiska marknaden utan mellanhänder, skulle varje centavo i minskad tullavgift gå direkt ner i fickan på producenterna. Det skulle också kunna innebära möjligheter att ge högre löner till de kontrakterade dagsarbetarna. I dagsläget får de omkring 10–12 dollar per dag, plus övertidsersättning.

Även de småproducenter som inte säljer direkt till importörerna påverkas av tullavgiftsnivåerna. Det officiella minimipriset som en producent ska få för en kartong banor är 3,75 dollar. Men oftast får småproducenter mindre än så, runt 3,25 dollar, för sina kartonger. Ibland kan de få så lite som 80 cent per kartong.

Nicaragua: kooperativ i konkurs

Nicaragua är ett annat land vars bananproducenter har drabbats av EU:s höjda tullavgifter. Ett exempel är *Trabanic*, ett nicaraguanskt kooperativ som producerar banor för export. Fyra månader efter att EU höjde sina tullar på banor gick kooperativet i konkurs. För 5 000 bananarbetare och deras familjer fördjupades fattigdomen. I *Trabanic* fungerade arbetarna på bananplantagen som ett slags delägare och fick dela på 25 procent av exportvinsten. Detta gav varje arbetare omkring 800 dollar extra per år utöver lönen. När bananplantagen stängdes fick de fortfarande denna inkomst, som då blev deras enda. Den garanterade åtminstone mat för dagen. Men pengarna sinade snabbt och de 5 000 före detta bananarbetarna förlorade hela sin tidigare inkomst.

En av de drabbade byarna är Villa 25 de Julio i norra Nicaragua där i stort sett alla de 14 000 invånarna är före detta bananarbetare. Bananplantagen runt byn är övergivna, inte ett enda bananträd syns till. En av de tidigare plantagearbetarna är Mireya Lacayo. När bananplantagen stängde förlorade hon sin fasta inkomst. I ytterligare en tid kunde hon leva av de 25 procenten. Då fick barnen mat varje dag, det får de inte längre.

– Jag förstår inte EU! Å ena sidan kommer de hit med massor av pengar och bygger skolor och vägar. Å andra sidan fråntar de oss bananarbetare allting, säger Mireya.

Idag lever Mireya av att tvätta kläder åt grannarna

och av att sälja jordnötter. Jordnötter har blivit en lönsam industri efter det att bananexporten till EU minskade. Men jordnötsindustrin är i hög grad teknologiserad och skapar inte arbeten till alla de forna bananarbetarna. Ändå är det jordnötter som de tidigare bananarbetarna i hög grad lever av. Traktorerna, som skördar nötterna, får inte med allt. Många forna bananarbetare plockar det som finns kvar, rostar och säljer nötterna.

För att protestera mot EU:s nya importregler samlade de tidigare bananproducenterna in 10 000 underskrifter som överlämnades till EU-representationen i Nicaragua. Man har också bett den nicaraguanska staten om hjälp. Efter det att den nya sandinistiska regeringen tillträdde besökte det statliga institutet för landsbygdsutveckling regionen. De lovade att undersöka om de kunde stödja alternativa inkomstkällor som köttproduktion, bi- eller räkodling för de tidigare bananarbetarna, men ännu har ingenting hänt. De tidigare arbetarna har inte fått någon hjälp, varken av staten eller av organisationer.

Frågan om EU:s tullavgifter på bananer är komplex. Många av de latinamerikanska producenterna är amerikanska storföretag som Dole och Chiquita, som redan har pressat priserna på bananer på världsmarknaden. Om tullavgifterna skulle slopas, fruktar producenterna i AVS-länderna att priserna skulle sänkas så mycket att deras produktion slås ut⁸⁸. Samtidigt drabbas latinamerikanska småproducenter och kooperativ som Trabanic mycket hårt av de fördelar som ges till AVS-länderna på den viktiga europeiska marknaden, och de stöd som ges till EU:s egen bananproduktion.

Från globala till regionala handelsavtal

Tätt sammankopplad med unionens jordbrukspolitik är den gemensamma handelspolitiken.⁸⁹ Inom såväl WTO som i bilaterala förhandlingar med utvecklingsländer driver EU en frihandelspolitik som bygger på antagandet att ökad handel leder till tillväxt och utveckling. Liberaliseringar på en rad områden, tillgång till världsmarknaden och ökad export ses som nyckeln till framgång för utvecklingsländerna. Just nu ligger EU i startgroparna för att inleda förhand-

88. BBC Caribbean (2007): »Dismay over EU banana offer«, 30 July 2007. http://www.bbc.co.uk/caribbean/news/story/2007/07/070730_eubananas.shtml. 2007-08-10.

89. Handelspolitiken är ett av de områden där EU har så kallad exklusiv behörighet vilket innebär att Sverige och de andra medlemsstaterna inte har rätt att teckna egna handelsavtal med andra länder. EU-kommissionen förhandlar, på mandat av medlemsländerna i ministerrådet, med länder utanför unionen.

lingar om så kallade associeringsavtal, inklusive frihandelsavtal, med bland andra Centralamerika och den Andinska gemenskapen. Var ligger fokus i den europeiska handelspolitiken och vilka är nyckelfrågorna?

WTO som utgångspunkt

Länge var WTO den huvudsakliga arenan för europeisk handelspolitik. Inom den senaste förhandlingsrundan, den så kallade Doha-rundan som inleddes 2001, har EU bland annat verkat för sänkta industritullar i utvecklingsländer och liberalisering av service- och tjänstesektorer i utvecklingsländer. Samtidigt har EU inte varit villiga att lägga sitt enorma jordbruksstöd på förhandlingsbordet, bortsett från delar av det som till exempel exportsubventioner. Efter ministermötet i Hongkong 2005 körde WTO-förhandlingarna i princip fast, även om förhandlingar fortfarande pågår för att lösa knäckfrågor rörande industrivaror och jordbruksprodukter. Förutom dessa två områden utgör de så kallade Singaporefrågorna en viktig del i den handelspolitik som EU för.

Singaporefrågorna

Några frågor som man kört fast med inom WTO-förhandlingarna, och som nu dyker upp i EU:s förhandlingar om regionala handelsavtal, är de så kallade Singaporefrågorna⁹⁰. Framför allt EU och USA har tryckt på för att inkludera dessa frågor i WTO-förhandlingarna, vilket en majoritet av de fattiga länderna motsatt sig. Åtminstone så länge industriländerna inte gör större eftergifter när det gäller handelshinder såsom jordbrukssubventioner, exportsubventioner och tullar. Vilka är de här frågorna och varför är de så kontroversiella?

Konkurrensavtal

Huvudpoängen med konkurrensavtal är att ge utländska och multinationella företag möjlighet att verka på samma villkor som nationella företag. Genom sådana avtal fräntas nationella regeringar möjligheten att särbehandla eller stödja nationella företag framför utländska.⁹¹ Utvecklingsländer menar att de därmed förhindras att skydda och stödja sina egna företag på samma sätt som dagens utvecklade länder tidigare har skyddat sina. Man frågar sig också om det är rättvist att små nationella företag i utvecklingsländer tvingas att konkurrera på samma villkor som stora multinationella företag.⁹²

90. Frågorna benämns Singaporefrågorna eftersom det på WTO:s toppmöte i Singapore 1996 bildades grupper för att diskutera dessa frågor.

91. Kommerskollegium (2007): www.kommers.se. 2007-06-14.

92. Bilaterals.org (2007): www.bilaterals.org. 2007-06-14.

Offentlig upphandling

Offentliga upphandlingar handlar om myndigheters – statliga, regionala och lokala – köp av olika typer av varor eller tjänster. Det kan handla om exempelvis sjukvård, utbildning, byggtjänster och utrustning. Offentliga upphandlingar utgör en stor del av den nationella ekonomin i många länder. Avtal på det här området reglerar hur det ska gå till och vilka som får delta i en offentlig upphandling. Också här trycker de rika länderna på för att upphandlingar ska öppnas upp för både nationella och utländska företag.⁹³ Utvecklingsländer menar att det begränsar deras möjligheter att utforma sin egen utvecklingspolitik och motsätter sig därför sådana avtal. De menar att ett av de viktigaste instrument som regeringarna i utvecklingsländer har för att främja en ekonomisk utveckling är att bestämma vad staten ska köpa och av vem.⁹⁴

Investeringsavtal

Syftet med investeringsavtal är att skydda utländska investeringar.⁹⁵ Gör man inte det, menar förespråkarna (främst industriländer), hotas framtida investeringar och därmed fattiga länders utveckling. De flesta utvecklingsländer har dock motsatt sig den här typen av avtal av en rad orsaker. Avtalen innebär att länder inte får särbehandla inhemska investerare framför utländska, och att de tvingas öppna alla sektorer för utländska investeringar. Det kan också betyda förbud mot uppföranderegler som ställer krav på utländska företag för att försäkra sig om att deras investeringar främjar miljö, lokal utveckling eller tekniköverföring. Sådana regler tillåts inte ens om samma krav ställs på inhemska företag. I vissa fall ger dessa avtal också utländska investerare, ofta transnationella företag, rätt att stämma nationella regeringar om de anser att en regering genom lagar eller sin politik negativt påverkat investeringarnas värde. Detta görs genom konfliktlösningsmekanismer som kan utdöma kraftfulla ekonomiska sanktioner.⁹⁶

Begränsning av regeringars handlingsutrymme

Sammanfattningsvis, menar kritikerna, innebär alla de här frågorna ett ökat skydd för utländska och multinationella företag på bekostnad av små företag i utvecklingsländer. I än högre grad innebär de en omfattande begränsning av regeringars politiska handlingsutrymme. Det vill säga möjligheten att själva utforma sin utvecklingspolitik utifrån det egna landets förutsättningar och prioriteringar, samt ga-

93. Kommerskollegium (2007)

94. Bilaterals.org (2007)

95. Kommerskollegium (2007)

96. Bilaterals.org (2007)

rantera medborgarnas rätt till mat, hälsa och en ren miljö.⁹⁷

Investeringsavtal hotar tillgången till jord i Paraguay

Av Åsa Callmer

Investeringsavtal mellan länder kan få allvariga konsekvenser för människor som saknar egen jord och säkrad tillgång till livsmedel. Ett exempel på detta är det bilaterala investeringsavtalet mellan Paraguay och Tyskland, som trädde i kraft 1993. Avtalet förbjuder expropriering av mark som tillhör tyska företag och medborgare.

I Paraguay bor 47 procent av befolkningen på landsbygden. Hälften av dessa lever under fattigdomsgränsen. I många fall beror fattigdomen på att människor saknar tillgång till jordbruksmark. Palmital är en bosättning med 120 jordlösa familjer som för över tio år sedan ockuperade en jordegendom som inte hade använts på flera år. Enligt Paraguays bestämmelser om jordreform ansökte familjerna om att äganderätten till jorden skulle tillfalla dem. Den paraguayanska staten nekade till expropriering av marken med hänvisning till investeringsavtalet med Tyskland. Marken ägdes nämligen av tyskar och expropriering skulle därmed innebära att man bröt mot bestämmelserna i avtalet. Polisen har sedan dess fördrivit familjerna från området tre gånger, bränt ner deras hus och förstört deras skördar samt fängslat ledarna för bosättningen.

En överenskommelse har kommit till stånd mellan bönderna, ägarna till marken och staten så att familjerna nu får stanna på området. Men staten Paraguay har, med hänvisning till investeringsavtalet, blockerat jordreformsprocessen på mark som ägs av tyskar.⁹⁸

Bilaterala handelsavtal på frammarsch

Medan förhandlingarna inom WTO går trögt händer det mycket på andra fronter när det gäller internationella handelsavtal. Både EU och USA flyttar fram sina positioner genom regionala och bilaterala handelsavtal med utvecklingsländer. Dessa avtals andel av den totala världshandeln har ökat avsevärt de senaste åren.⁹⁹ EU har redan träffat avtal med bland andra

97. Bilaterals.org (2007)

98. Hausmann, Ute & Künnemann, Rolf (2006)

99. Om man även inkluderar de avtal som ännu inte implementerats samt de som är under förhandling fanns det i slutet av 2006 närmare 400 bilaterala handelsavtal i världen. (WTO 2007: »WTO – Regional Trade Agreements«. http://www.wto.org/english/tra-top_e/region_e/region_e.htm. 2007-08-15.)

Chile och Mexiko. Sedan några år tillbaka förhandlar man med AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla havsområdet) om ekonomiska partnerskapsavtal (EPA) där handelsavtal är en viktig del.

Europeiska företagsintressen och tillväxt

Hösten 2006 tog EU ytterligare ett steg när det gäller främjandet av regionala handelsavtal. Då presenterade EU-kommissionen *Global Europe – competing in the world*¹⁰⁰, en strategi där riktlinjerna för EU:s framtida politik när det gäller handel med omvärlden dras upp. Strategin kommer att ligga till grund för alla förhandlingar om handelsavtal som EU inleder med länder eller regioner utanför Europa.

Enligt EU ska hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning vara grundstenar i den gemensamma handelspolitiken. Men dessa mål lyser med sin frånvaro i den nya strategin. Fokus ligger istället på att främja den europeiska konkurrenskraften och motverka protektionism, det vill säga skydd av de egna marknaderna. Budskapet är klart – EU bör arbeta hårt för en ytterligare liberalisering av världsmarknaden, och på så sätt säkra europeiska företags tillgång till nya marknader och därmed EU:s tillväxt.

När det gäller WTO hävdas att EU står fast vid sitt åtagande för multilateralt samarbete, och att man är beredd att göra uppoffringar för att få det systemet att fortsätta blomstra. Men samtidigt som EU:s åtagande gentemot det multilaterala handelssystemet bedyras i ett stycke, ägnas sidor åt att i detalj diskutera fördelarna med regionala handelsavtal och vilka frågor som är centrala att driva genom dessa. EU:s intressen med sådana avtal uttrycks tydligt:

»Frihandelsavtal kan, om man närmar sig dem försiktigt, bygga vidare på WTO och andra internationella regelverk genom att gå längre och snabbare när det gäller främjande av öppenhet och integration, genom att hantera frågor som inte är redo för multilateral diskussion, och genom att lägga grunden för nästa nivå av multilateral liberalisering. Många nyckelfrågor, inklusive investeringar, offentlig upphandling, konkurrens och andra regleringsfrågor, och främjande av immaterialrätt, som fortfarande ligger utanför WTO kan tas itu med genom frihandelsavtal.«¹⁰¹

100. European Commission, Directorate General for Trade (2006): *Global Europe – competing in the world*. http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/global_europe_en.htm. 2007-04-26.

101. Författarens översättning. Originaltext: »Free Trade Agreements (FTAs), if approached with care, can build on WTO and other international rules by going further and faster in promoting openness and integration, by tackling issues which are not ready

Många av Singaporefrågorna står alltså i fokus. Immaterialrätt och konkurrensregler bör stärkas för att försäkra sig om att europeiska företag inte missgynnas i andra länder på grund av subventioner till lokala företag. I strategin betonas också vikten av att öka EU:s tillgång till resurser som till exempel energi, metaller och råvaror. Enligt Global Europe måste nya frihandelsavtal också vara mer omfattande och ambitiösa än avtalen inom WTO för att få positiva effekter. De bör sträva mot största möjliga handelsliberalisering också när det gäller service och investeringar. Där den andra parten redan har frihandelsavtal med någon av EU:s konkurrenter sägs det uttryckligen att EU bör eftersträva minst samma fördelar.

Med Global Europe som grund planerar EU nya handelsavtal med en rad länder och regioner, däribland Centralamerika, den Andinska gemenskapen, ASEAN-länderna¹⁰², Sydkorea och Indien.

Avtal mellan ojämlika parter

Är det då någon skillnad på de regionala eller bilaterala handelsavtalen och på överenskommelser inom ramen för WTO? Enligt UNCTAD tar den här typen av bilaterala eller regionala handelsavtal, som EU nu prioriterar, ofta liten hänsyn till parternas skilda förutsättningar när det gäller exempelvis utveckling. Många regionala handelsavtal går också längre än multilaterala avtal genom att inkludera kontroversiella frågor som till exempel Singaporefrågorna, och tvingar många gånger utvecklingsländer till större eftergifter än de som är aktuella inom WTO. Avtalen får konsekvenser på en rad områden och innebär ofta oåterkalleliga regelförändringar som kraftigt kringskär fattiga länders möjlighet att själva utforma sin politik för att bekämpa fattigdom och åstadkomma utveckling.¹⁰³

I bilaterala förhandlingar riskerar utvecklingsländer redan svaga förhandlingsposition att försvagas ytterligare jämfört med förhandlingar inom WTO. I de bilaterala eller regionala förhandlingarna står de ensamma eller tillsammans med en mindre grupp utvecklingsländer mot exempelvis EU som har ett enormt övertag när det gäller resurser och förhandlingskapacitet. Genom att enskilda länder eller grupper av länder förhandlar fram regionala avtal splittras

for multilateral discussion and by preparing the ground for the next level of multilateral liberalisation. Many key issues, including investment, public procurement, competition, other regulatory issues and IPR enforcement, which remain outside the WTO at this time can be addressed through FTAs.« (European Commission, Directorate General for Trade 2006)

102. ASEAN består av tio sydostasiatiska länder: Brunei, Kambodja, Indonesien, Laos, Malaysia, Burma, Filipinerna, Singapore, Thailand och Vietnam.

103. UNCTAD (2006)

också utvecklingsländerna i WTO-förhandlingarna. De länder som genom regionala frihandelsavtal redan öppnat upp sina marknader i stor utsträckning kommer troligen att anta andra positioner i WTO-förhandlingar än de som inte har det.¹⁰⁴ Utvecklingsländernas svagare förhandlingsposition i bilaterala handelsförhandlingar visar sig till exempel genom att dessa avtal, i motsats till överenskommelser inom WTO, knappast har lett till några förändringar av EU:s jordbrukspolitik.¹⁰⁵

Enligt Oxfam använder sig både EU och USA av regionala handelsavtal för att gynna sina storföretags inflytande över världsekonomin.¹⁰⁶ Oxfam och ActionAid visar i sina rapporter hur EU:s handelspolitik präglas av europeiska storföretagsintressen. Företrädare för mäktiga lobbyorganisationer som representerar multinationella företag har privilegierad tillgång till EU:s beslutsfattare och förhandlare. Denna ordning, menar man, bidrar till globala handelsregler som underminerar fattigdomsbekämpning. I takt med företagens ökade inflytande minskar också utvecklingsländers möjlighet att säkra sin ställning i den globala ekonomin.¹⁰⁷

Om riskerna är så stora, varför ger sig då så många utvecklingsländer in i förhandlingar om den här typen av avtal? UNCTAD gissar att det är exportfrämjandets dominerande ställning som utvecklingsstrategi som gör att de bilaterala handelsavtalen tycks vara ett mål i sig för många regeringar i utvecklingsländer. Genom dessa avtal hoppas utvecklingsländerna säkra tillgången till de utvecklade ländernas marknader.¹⁰⁸

Studier ska ge bättre avtal

Ett verktyg som EU-kommissionen har till sitt förfogande för att främja utvecklingsfrågor och säkra samstämmigheten i unionens handelspolitik är så kallade Sustainability Impact Assessments (SIAs). Dessa ska studera möjliga konsekvenser av handelsavtal för utvecklingen i berörda länder, och föreslå förändringar och åtgärder för att hantera eventuella negativa konsekvenser. Studier ska genomföras innan EU beslutar sig för att inleda han-

delsförhandlingar med ett land eller en region.¹⁰⁹ De ska bidra till en mer hållbar handelspolitik och kan vara ett sätt att öka öppenheten kring densamma.

Ett flertal europeiska organisationer från det civila samhället pekar på en rad problem med dessa studier. Först och främst genomförs de ofta parallellt med, eller efter redan avslutade, förhandlingar om handelsavtal. När det gäller avtalet med Mexiko, som skrevs under 1997 och trädde ikraft år 2000, har fortfarande ingen studie gjorts. Det gör att studiernas slutsatser inte får någon inverkan på EU:s mandat eller positioner i avtalsförhandlingarna. Dessutom utgår dagens studier från antagandet att all handelsliberalisering är av godo och pekar sällan på problem eller ger några rekommendationer till EU kring hur de kan förändra sin politik. Idag är det också ett fåtal aktörer som konsulteras när studierna görs.¹¹⁰

Aid for trade

EU:s handelspolitik är inte bara relaterad till unionens jordbrukspolitik. Den är också på flera sätt kopplad till utvecklingspolitiken. En sådan koppling är det handelsrelaterade biståndet, så kallat *Aid for trade*. Detta stöd, som har ökat under de senaste tio åren, syftar till att stärka utvecklingsländers möjlighet att anpassa sig till det globala handelssystemet och dra nytta av det. Det handlar till exempel om stärkt produktionskapacitet, förbättrad infrastruktur, bättre kunskaper om handelsförhandlingar och om implementering av handelsavtal.

Den här typen av bistånd har tidigare kritiserats, bland annat för att vara alltför styrt av givarländernas prioriteringar. Över hälften av det tekniska handelsrelaterade stöd som rapporterades till WTO 2001 utgjordes av stöd kring Singaporefrågorna. Detta trots att utvecklingsländerna tidigt i den så kallade Doharundan inom WTO sade nej till att inkludera dessa frågor i förhandlingarna. Bara en procent användes till förhandlingsstöd inom jordbruk, trots att det är ett centralt område för många utvecklingsländer.¹¹¹ Det handelsrelaterade biståndet har också kritiserats för att ofta vara bundet, ineffektivt och missriktat.¹¹²

Efter WTO:s ministermöte i Hongkong 2005 tillsattes en grupp för att utarbeta rekommendationer kring hur man kan ta ett helhetsgrepp på det handelsrelaterade biståndet. Gruppens rekommendatio-

104. Oxfam International (2007)

105. Moehler, Rolf (2007): »EU Bilateral and Regional Trade Agreements: Impacts on the CAP«, EuroChoices 6(2). The Agricultural Economics Society and the European Association of Agricultural Economists 2007.

106. Idag står stora transnationella företag för 10 procent av världens totala BNP. Att äga stora delar av produktionskedjor och ha tillgång till växande marknader är avgörande för dessa företags fortsatta expansion (Oxfam International 2007)

107. ActionAid International (2006): *Under the Influence*; Oxfam International (2007)

108. UNCTAD (2006)

109. European Commission, Directorate General for Trade (2006)

110. »EU Trade Sustainability Impact Assessments: A Critical View«. Statement of European Civil Society Organisations. October 2006. http://www.foeeurope.org/publications/2006/siastatement_eucivilsociety_oct2006.pdf. 2007-06-20.

111. UNDP (2005)

112. Oxfam (2005): *Scaling up aid for trade*. Oxfam Briefing Note.

ner fokuserar på att stärka identifieringen av handelsrelaterade behov i utvecklingsländer, kvaliteten på givarnas stöd och kopplingen däremellan.

Sveriges regering prioriterar handelsrelaterat bistånd och Sida har nyligen tagit fram en plan för Sidas handelsrelaterade utvecklingssamarbete. Där identifieras de områden där Sida ska lägga fokus 2007. Värt att notera är att Sida i sin plan konstaterar att handelspolitiken i utvecklingsländer många gånger är ett resultat av påtryckningar från inflytelserika grupper snarare än en demokratisk process. Av planen framgår att ingen betydande ökning är att vänta av det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet i Latinamerika.¹¹³

113. Sida (2007): *Plan för Sidas handelsrelaterade utvecklingssamarbete*.

3. EU sluter handelsavtal med Latinamerika

I mitten av 2007 gick startskottet för förhandlingar om handelsavtal inom ramen för associeringsavtal mellan EU och den Andinska gemenskapen¹¹⁴ och med Centralamerika¹¹⁵. Associeringsavtal är de mest långtgående avtal som EU sluter med länder eller grupper av länder. Vad är bakgrunden till de här avtalen? Vad innebär avtalen? Vilka intressen ligger bakom och vilka farhågor finns?

Efter en lång rad toppmöten

Relationerna mellan EU och Centralamerika och den Andinska gemenskapen sträcker sig långt tillbaka. Inte minst i Centralamerika har EU spelat en framträdande roll genom den så kallade San José-dialogen som inleddes 1984 och var viktig för fredsprocesserna i regionen under 1980-talet. År 1996 inleddes en särskild dialog mellan EU och den Andinska gemenskapen kring drogbekämpning. Utvecklingssamarbetet har också utgjort en viktig del i relationerna regionerna emellan. Sedan 1999 träffas regeringschefer från EU och Latinamerika på toppmöten varannat år för att diskutera frågor av gemensamt intresse, som till exempel demokrati, mänskliga rättigheter och regional integration. På det senaste toppmötet, i Wien i maj 2006, beslutade EU och Centralamerika att inleda förhandlingar om ett associeringsavtal. EU och de andinska länderna bestämde samtidigt att de skulle fortsätta en dialog om eventuella förhandlingar. Möjligheten att förhandla om associeringsavtal regionerna emellan hade redan diskuterats både på toppmötet i Madrid 2002 och i Guadalajara, Mexiko, 2004.¹¹⁶

Dagens handelsrelationer EU – Latinamerika

Hur ser handelsrelationerna mellan EU och Latin-

114. Den Andinska gemenskapen består av Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru.

115. Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala och Honduras. Om/när Panama bestämmer sig för att ingå i det Centralamerikanska ekonomiska integrationssystemet (SICA) kommer de också att delta i förhandlingarna.

116. European Commission, Directorate General for External Relations (2007:1): »The EU's relations with Central America«. http://ec.europa.eu/external_relations/ca/. 2007-08-23; European Commission, Directorate General for External Relations (2007:2): »The EU's relations with the Andean Community«. http://ec.europa.eu/external_relations/andean/intro/index.htm. 2007-08-23.

amerika ut idag? Latinamerikas viktigaste handelspartner är USA. Dit går 45 procent av Latinamerikas export, och 38 procent av importen kommer därförån.¹¹⁷ Latinamerika och Europa utgör relativt små handelspartners för varandra. År 1990 gick en fjärdedel av Latinamerikas totala export till EU, idag är det bara en sjundedel. På senare år har dock handeln mellan regionerna ökat något.¹¹⁸ Endast sex procent av de varor som EU importerar kommer från Latinamerika. Latinamerikas export till EU består till 69 procent av råvaror och jordbruksprodukter medan importen från EU består till 87 procent av industriprodukter.¹¹⁹

Handeln med Centralamerika och den Andinska gemenskapen utgör en liten del av EU:s handel med Latinamerika, och en ännu mindre andel av unionens sammanlagda handel. Handeln med Centralamerika motsvarar 0,4 procent, och handeln med de andinska länderna 0,8 procent av EU:s totala handel. Samtidigt är EU den näst viktigaste handelspartnern, efter USA, för de andinska länderna och Centralamerika. År 2004 motsvarade handeln med EU 15,5 procent av de andinska ländernas totala handel, och 12 procent av Centralamerikas.¹²⁰

Dagens handelsrelationer mellan EU och Centralamerika, samt de andinska länderna, regleras av ett så kallat generellt preferenssystem (GSP).¹²¹ Det ger

117. Dessa siffror speglar import och export till/från EU. Exempelvis WTO:s statistik visar mycket lägre siffror eftersom de inkluderar all import och export som sker till/från respektive EU-land. (European Commission, Directorate General for Trade 2007:1: 07 augusti 2007. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/111527.htm> 2007-08-23)

118. European Commission, Directorate General for Trade (2007:1); Inter-American Development Bank (2006): *Inclusive Integration for Global Competitiveness – Strengthening the EU-LAC Partnership*.

119. EU exporterade under året jordbruksprodukter till ett värde av knappt 3 miljarder till Latinamerika, vilket motsvarar 4,5 procent av EU:s sammanlagda export till Latinamerika (European Commission, Directorate General for Trade 2007:1)

120. European Commission, Directorate General for External Relations (2007:1) & (2007:2)

121. EU har tre olika typer av preferenssystem som ger 180 utvecklingsländer och territorier tullpreferenser när det gäller tillgång till den europeiska marknaden: ett generellt preferenssystem (GSP), GSP+ för länder med särskilda utvecklingsbehov och Everything But Arms som ger de minst utvecklade länderna tullfri

de centralamerikanska och de andinska länderna tulllätnader, eller tullfri tillgång, till den europeiska marknaden för alla industriprodukter och för vissa jordbruksprodukter. År 2005 trädde ett nytt system, så kallat GSP+, i kraft. En översyn av de reglerna görs år 2008.¹²² Några jordbruksprodukter av stort intresse för de latinamerikanska länderna, som till exempel sockerrör och bananer, ryms inte inom det nuvarande systemet och missgynnas därför. Det faktum att reglerna ensidigt satts upp av EU, och därmed kan upphävas, har kritiserats av både folkrörelser och näringsliv.¹²³

EU i USA:s fotspår

EU har tidigare följt i USA:s fotspår när det gäller handelsavtal med länder i Latinamerika. Med både Chile och Mexiko har EU förhandlat om avtal efter det att länderna haft färdiga avtal med USA. EU har tagit sin utgångspunkt i dessa avtal och krävt minst samma privilegier som USA har fått i sina avtal. År 2000 trädde ett ekonomiskt partnerskapsavtal inklusive ett frihandelsavtal mellan EU och Mexiko i kraft. Avtalet förhandlades fram på bara ett år, vilket är väldigt snabbt när det gäller ett så omfattande avtal. Dialogen med det civila samhället var bristfällig, både i Mexiko och i EU. Det mexikanska parlamentet hade också begränsad insyn. År 2003 trädde ett frihandelsavtal, inom ramen för ett associeringsavtal, med Chile i kraft. De förhandlingarna tog två år.¹²⁴ Förhandlingar med Mercosur¹²⁵ inleddes redan 1999 men förhandlingarna har strandat.¹²⁶ Trenden fortsätter. Nu har USA avtal med både Centralamerika och några av länderna i den Andinska gemenskapen (Peru och Colombia), och EU följer efter.

Associeringsavtalets tre ben

De avtal som nu ska förhandlas med Centralamerika och den Andinska gemenskapen är så kallade associeringsavtal som vilar på tre ben:

tillgång till EU:s marknad för alla varor utom vapen.

122. European Commission, Directorate General for External Relations (2007:1) & (2007:2)

123. Perez Rocha L, Manuel (2005): *Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?* CIFCA. Mayo 2005.

124. Aguirre Reveles, Rodolfo & Pérez Rocha Loyo, Manuel (2007): *The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On – A Warning to the Global South*. Transnational Institute & ICCO.

125. Mercosur är en tullunion som utgörs av Argentina, Brasilien, Paraguay, Uruguay och sedan 2006 Venezuela.

126. En av de avgörande punkterna där man inte kunde komma överens var EU:s jordbrukssubventioner. Mercosur krävde sänkningar som EU inte accepterade. (Kommerskollegium 2003: »Frihandelsförhandlingar EU-Mercosur – avstämning«. Dnr 110-2382-03. 2003-12-01.)

Politisk dialog

Ett avtal om politisk dialog och utvecklingssamarbete tecknades 2003 mellan både EU och Centralamerika, och EU och den Andinska gemenskapen. Dessa har dock inte trätt i kraft ännu. Avtalen om politisk dialog institutionaliserar den dialog som finns sedan tidigare regionerna emellan om frågor av gemensamt intresse.¹²⁷

Utvecklingssamarbete

Dagens utvecklingssamarbete baseras på ett ramavtal från 1993. Det ska ersättas av avtalet om politisk dialog och utvecklingssamarbete från 2003, när detta träder i kraft. Gemensamma mål för samarbetet med båda regionerna är: politisk och social stabilitet genom främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, samt stärkande av den regionala integrationen och fattigdomsbekämpning. I avtalet med de andinska länderna finns också stärkande av fred och säkerhet med som ett mål.¹²⁸

Handel

Den nya komponenten i de båda associeringsavtalen blir ett frihandelsavtal. Eftersom avtal redan finns rörande de första två benen ligger fokus nu på förhandlingar om detta tredje ben.

Avtalen ska också innehålla en demokratisk klausul som slår fast att mänskliga rättigheter och demokratiska principer utgör såväl grunden som målsättningen för avtalet. Den ska också fungera som en garanti för att all handel, investeringar och finansiella relationer baseras på respekt för mänskliga rättigheter. Klausulen har dock kritiserats för att vara tandlös och mer en papperstiger än något annat.¹²⁹

EU skiftar fokus i utvecklingssamarbetet

Förutom det ramavtal kring utvecklingssamarbete som finns mellan EU och Centralamerika respektive den Andinska gemenskapen spelar EU:s regionala strategier en avgörande roll för inriktningen på

127. Bland de områden som nämns som intressanta för den politiska dialogen återfinns bland andra: regional integration, fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling, regional säkerhet, konfliktförebyggande, mänskliga rättigheter, demokrati, migration, terroristbekämpning, korruptionsbekämpning, droger och lätta vapen.

128. *Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Community and the Andean Community* (2003): http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/pdca_1203_en.pdf. 2007-09-13; *Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Community and Central America* (2003): http://ec.europa.eu/external_relations/ca/pol/pdca_12_03_en.pdf. 2007-09-13.

129. Perez Rocha L, Manuel (2005)

det europeiska utvecklingssamarbetet. EU antog i början av 2007 nya strategier för utvecklingssamarbetet med både Centralamerika och de andinska länderna för perioden 2007-2013.

Historiskt sett har EU:s utvecklingssamarbete i Centralamerika fokuserat på mänskliga rättigheter, demokrati, landsbygdsutveckling, katastrofförebyggande och återuppbyggnad, social utveckling och regional integration. Enligt den nya strategin kommer fokus att ligga på institutionellt stärkande av det regionala systemet, stöd till den regionala ekonomiska integrationen, god samhällsstyrning och regional utveckling. Utvecklingssamarbetet med de andinska länderna ska inriktas på regional ekonomisk integration, social och ekonomisk balans¹³⁰ och drogbekämpning. EU har avsatt 840 miljoner euro för perioden 2007-2013¹³¹, 713 miljoner euro har anslagits för utvecklingssamarbete med länderna i den Andinska gemenskapen under samma period.¹³²

De nya strategierna visar tydligt att EU:s fokus och prioriteringar har skiftat när det gäller utvecklingssamarbetet med både Centralamerika och den andinska regionen. Fokus riktas allt mer på ekonomisk utveckling och handel. Exempelvis så fokuserar strategin för Centralamerika särskilt på stärkandet av en tullunion, vilket också har varit ett krav från EU:s sida för att inleda förhandlingar om ett associeringsavtal. Strategierna gäller för sju år och kommer inte att omförhandlas. Strategierna lämnar dock öppet för eventuella förändringar utifrån överenskommelser i handelsförhandlingarna.

EU vill ha långtgående avtal

Trots att EU:s handel med Centralamerika och den Andinska gemenskapen är begränsad, så är EU inresserad av handelsavtal med de båda regionerna. Vad har EU att vinna på de här avtalen och vad driver de för frågor? En titt på vilka frågor som tas upp i tidigare avtal av samma typ (till exempel avtalen med Mexiko och Chile), Global Europe och EU:s utkast till mandat ger en tydlig bild av de europeiska intressena.

Avtalen med Mexiko och Chile följde båda samma modell som dessa länders avtal med USA. Avtalet

med Chile är det mest långtgående av EU:s handelsavtal. Det går längre än WTO inom en rad områden och omfattar alla delar av den bilaterala handeln: frihandel för varor, tjänster och offentlig upphandling, liberaliseringar på investeringsområdet, starkt skydd av patent- och upphovsrätt och en bindande konfliktlösningsmekanism.¹³³ Handelsavtalet mellan EU och Mexiko omfattar också det i princip alla sektorer, inklusive centrala sektorer som finanssektorn, telekommunikation och energi.¹³⁴

Global Europe ligger till grund för förhandlingarna med Centralamerika och den Andinska gemenskapen, och vilka frågor som tas upp där har diskuterats tidigare i den här rapporten. Europeiska mandat för förhandlingarna har tagits fram av EU-kommissionen och godkänts av medlemsländerna inom europeiska rådet. Där dras riktlinjerna upp för vilka frågor som EU kommer att driva i förhandlingarna. Mandaten i den här typen av förhandlingar är hemliga, men läckta utkast cirkulerar. Mandatutkastet bekräftar att EU tar liten hänsyn till de skillnader som finns mellan regionerna, utan strävar efter ömsesidig och relativt snabb liberalisering. Man talar om »progressiv och ömsesidig liberalisering, genom ett ambitiöst, omfattande och balanserat frihandelsområde helt förenligt med WTO:s regler och skyldigheter, liksom investeringsfrämjande...«¹³⁵

Samma sak gällde för avtalen med Mexiko och Chile, där liten hänsyn togs till asymmetrier, det vill säga att parterna har kommit olika långt i sin utveckling och har olika behov. Mandatet inkluderar en rad kontroversiella frågor som förväntas ingå i ett kommande avtal.

Singaporefrågorna

EU inkluderar, helt i linje med Global Europe, de så kallade Singaporefrågorna i sitt förhandlingsmandat. Som diskuterats tidigare är dessa frågor kontroversiella då de anses innebära långtgående begränsningar av regeringars möjlighet att definiera sin egen utvecklingspolitik.

Det handlar till exempel om att driva ett öppnande av marknader för offentlig upphandling. Vatten-, energi- och transportsektorerna nämns uttryckligen.¹³⁶ I EU:s avtal med Mexiko fick de tillgång till den mexikanska marknaden för upphandling enligt

130. Översättning från engelskans *cohesion*. Inom EU:s utvecklingssamarbete används ofta begreppen *economic and social cohesion*.

131. Comité Económico y Social Europeo (2007): »Las relaciones UE-América Central«. REX/232. 12 de julio de 2007.

132. *Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Community and the Andean Community* (2003); *Cooperation Agreement between the European Community and Central America* (2003)

133. European Commission, Directorate General for Trade (2007:2): »Bilateral trade relations – Chile«. http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/chile/index_en.htm. 2007-09-14.

134. Inter-American Development Bank (2006)

135. European Commission (2006). *Recommendation from the Commission to the Council – Explanatory Memorandum*. Utkast till EU:s mandat för förhandlingar om ett associeringsavtal med Centralamerika. Författarens översättning.

136. European Commission (2006)

NAFTA. Avtalet täcker upphandling på central nivå. Avtalet med Chile går längre när det gäller varor och tjänster, och omfattar upphandling på central, regional och lokal nivå.¹³⁷

Enligt EU:s mandat ska ett kommande avtal främja investeringar. EU prioriterar nu att inkludera investeringsregler i regionala och bilaterala handelsavtal. Det finns redan en lång rad investeringsavtal mellan länder i Centralamerika och europeiska länder. Den här typen av avtal ger utländska investerare omfattande rättigheter i förhållande till de stater där de verkar. Om ett företag till exempel anser att en expropriering skett kan de stämna staten i fråga. Definitionen av investeringar är vid och omfattar till exempel köp av aktier. Därmed kan också allt som anses minska värdet på investeringen definieras som expropriering. Det kan handla om skatthöjningar eller skärpta miljölagar.¹³⁸

Investeringar – främjande av utveckling eller uppköp av nationella företag?

En aspekt som lyfts upp som något positivt när associeringsavtal diskuteras är möjligheten att genom sådana avtal öka de europeiska investeringarna i de andinska och de centralamerikanska länderna. Det skulle enligt förespråkarna vara positivt för utvecklingen i Latinamerika. Idag koncentreras de europeiska investeringarna i Latinamerika till Chile, Argentina och Brasilien. Investeringarna består främst av spanska företag (som står för 60 procent av EU:s investeringar i regionen) som gått in på privatiserade marknader eller köpt upp nationella företag, framför allt inom sektorer som telefoni, finans, vatten, el, olje- och gasproduktion.¹³⁹ Det handlar alltså främst om redan befintliga verksamheter som övergår i europeisk ägo eller drift.

Detsamma gäller i hög grad de europeiska investeringarna i Mexiko - mexikanska företag köps upp av europeiska. Investeringarna koncentreras inom ett fåtal sektorer och regioner. Eftersom frihandelsavtalet förbjuder Mexiko att ställa till exempel sektoriella eller geografiska krav har investeringarna inte kunnat användas för att främja regional utveckling. En stor del av handeln mellan EU och Mexiko utgörs av handel inom europeiskt ägda företag, vilket gör att vinsterna inte stannar i landet. Företagen importerar varor, som sätts samman i Mexiko, och sedan exporteras av samma företag till den europeiska eller amerikanska marknaden.

137. Kommersskollegium (2002): *Handbok för EU:s bilaterala och regionala avtal*.

138. Perez Rocha L, Manuel (2005)

139. Inter-American Development Bank (2006)

Slutsatsen blir att frihandelsavtalet framförallt tjänat europeiska företag genom billig arbetskraft som sänkt deras produktionskostnader och genom att de fått en plattform för tillträde till nya marknader.¹⁴⁰

Om framtida investeringar i de andinska och centralamerikanska länderna kommer att följa samma mönster – vilka utvecklingsvinster skulle det ge dessa länder och dess befolkning?

Service- och tjänstehandel

Den globala tjänstehandeln regleras idag av GATS-avtalet¹⁴¹, ett av WTO:s viktigaste avtal. Genom detta avtal åtar sig WTO:s medlemsländer att liberalisera, eller öppna, sina marknader för tjänster. Detta ska göra det möjligt för företag från alla medlemsländer att etablera sig på dessa marknader. Inte minst handlar det om sektorer som utbildning, hälsovård och transporter. EU är en av de ivrigaste förespråkarna för ytterligare liberaliseringar på tjänstemarknaden. I mandatutkastet står det klart att EU vill verka för en ömsesidig liberalisering av tjänstehandeln och ökat marknadstillträde. Samma regler ska gälla för inhemska och utländska företag. EU kan tänka sig övergångstider för vissa utvecklingsländer, dock max 10 år. Det sägs också uttryckligen att i de fall avtal finns med ett annat land, vill EU ha minst samma fördelar för sina företag.¹⁴²

En ökad liberalisering av tjänstehandeln gör att alla restriktioner och regler inom serviceområdet kan betraktas som handelshinder, även sådana som syftar till att uppnå miljömässiga eller sociala mål. Många folkrörelser, liksom de flesta utvecklingsländers regeringar, är väldigt kritiska till en liberalisering av tjänstehandeln. De menar att det riskerar att leda till privatiseringar av offentliga tjänster som exempelvis utbildning, transport, telekommunikation, sjukvård, vatten och energi. De menar också att dessa avtal riskerar att låsa fast utvecklingsländer i en position där utländska investerares intressen sätts framför allmänhetens bästa. Företagens ställning stärks gentemot nationella regeringar, vars politiska handlingsutrymme minskar.¹⁴³

I Mexikos fall har frihandelsavtalet med EU inneburit omfattande begränsningar när det gäller Mexikos möjlighet att utforma en nationell utvecklingspolitik. Det har till exempel gjort det omöjligt för Mexiko att genomföra satsningar på lokala små och medelstora företag då detta skulle strida mot avtalet

140. Aguirre Reveles, Rodolfo & Pérez Rocha Loyo, Manuel (2007)

141. General Agreement on Trade in Services. Avtalet antogs 1995 som ett av WTO:s viktigaste avtal.

142. European Commission (2006)

143. Oxfam International (2007)

med EU.¹⁴⁴ I avtalet med Chile gick EU bara lite längre än man gjort genom GATS, medan Chile gjorde åtaganden som vida överskred landets åtaganden genom GATS.¹⁴⁵

Privatisering hotade rätten till vatten i Bolivia

Tidigare erfarenheter från Latinamerika visar att en privatisering av offentliga tjänster hotar statens kapacitet och möjlighet att garantera alla medborgares mänskliga rättigheter – som till exempel rätten till vatten. Ett exempel är Cochabamba, Bolivia, där vattendistributionen privatiserades 1999 efter påtryckningar från Världsbanken. Redan innan privatiseringen saknade många invånare tillgång till rent vatten, och vissa spenderade upp till en femtedel av sin inkomst på vatten. Efter privatiseringen steg kostnaderna för vatten avsevärt och vattenträkningar blev 35-50 procent dyrare än tidigare, ibland ännu mer. Det här gjorde att människors rätt till vatten hotades. Medborgarna reagerade med protester och strejker, och efter våldsamma sammandrabbningar med militär fick befolkningen rätt och vattendistributionen återgick i kommunal drift.¹⁴⁶

Tullar och marknadsskydd

EU vill verka för ett ömsesidigt avskaffande av tullar på i princip all handel – både jordbruks- och industriprodukter. Man lämnar öppet för eventuella undantag eller övergångstider för så kallade känsliga produkter, men understryker att eventuella undantag bör hållas till ett minimum. De nuvarande preferenserna som ges genom GSP-systemet bör inkluderas i avtalet.¹⁴⁷

I avtalet med Mexiko var processen för att slopa tullar, enligt EU själva, extremt snabb. På vissa produkter var Mexikos tullar lägre när avtalet trädde i kraft, än vad de var efter fem år med NAFTA (handelsavtal mellan Mexiko, USA och Kanada).¹⁴⁸ Tio år är det längsta tidsspänn som tillåts för att ta bort alla hinder för varu- och tjänstehandeln. I fallet Chile gäller att 97 procent av handeln mellan Chile och EU ska vara utan handelshinder inom loppet av tio år från det att avtalet med Chile trädde i kraft.¹⁴⁹

144. Aguirre Reveles, Rodolfo & Pérez Rocha Loyo, Manuel (2007)

145. Kommerskollegium (2002)

146. FIAN & Brot für die Welt (2005)

147. European Commission (2006)

148. European Commission, Directorate General for Trade (2007:3): »Bilateral trade relations – Mexico«. http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/mexico/index_en.htm. 2007-09-14.

149. Inter-American Development Bank (2006)

Immaterialrätt

Frågor rörande patent och upphovsrätt, så kallad immaterialrätt, regleras genom TRIPS-avtalet, ett av huvudavtalen inom WTO. Genom detta avtal har alla WTO-medlemmar åtagit sig att stifta patentlagar i nivå med de mest utvecklade industriländerna, som har långtgående lagstiftning på det området. I EU och USA kan patent till exempel ges för genetiska material som tagits från utvecklingsländer utan att befolkningen där har gett sitt godkännande. Detta innebär att europeiska företag kan ta patent på grödor som tagits fram av bönder i samhällen i utvecklingsländer, och som är centrala för deras överlevnad och tillgång till mat.¹⁵⁰

Både EU och USA verkar genom regionala handelsavtal för en utvidgning av detta regelverk, så kallat TRIPS plus. Det gäller till exempel för avtalet mellan EU och Chile.¹⁵¹ I EU:s mandatutkast inför förhandlingar med Centralamerika sägs att ett avtal måste garantera och främja ett starkt immaterialrättsligt skydd.¹⁵² I tidigare regionala handelsavtal har EU till exempel krävt att länder antar regler som förbjuder bönder att sälja eller utbyta skyddat utsäde. Detta stärker utsädesföretagens ställning på marknaden och driver upp priserna på utsäde. Småbrukare som tidigare sparat utsäde från år till år måste nu köpa nytt varje år. Genom detta blir de fattigaste böndernas situation än mer utsatt samtidigt som jordbruksindustrins vinster ökar.¹⁵³ Detta är något som exempelvis den internationella bonderörelsen Via Campesina kämpar emot.

TRIPS plus skulle också innebära ett ännu starkare skydd för läkemedelsbolagen. Den redan idag begränsade möjligheten för utvecklingsländer att köpa eller tillverka billiga kopior av läkemedel, så kallade generiska läkemedel, kan förbjudas. Detta skulle hota tillgången på mediciner i utvecklingsländer. Costa Ricas regering har beräknat att utan generiska läkemedel skulle deras budget för läkemedel behöva femdubblas för att landet ska kunna bibehålla full tillgång till läkemedel.¹⁵⁴ Inte minst utgör detta ett akut problem för de cirka 420 000 människor som lever med hiv i Centralamerika och den Andinska gemenskapen.¹⁵⁵

Jordbruket ett hopp

EU:s intressen bakom associeringsavtal ter sig klara. Men varför driver också de andinska och de centralamerikanska ländernas regeringar på för att få

150. Oxfam International (2007)

151. Kommerskollegium (2002)

152. European Commission (2006)

153. Oxfam International (2007)

154. UNDP (2005)

155. UNAIDS (2006): *Report on the global AIDS epidemic 2006*.

till stånd de här avtalen? Dessa regeringars främsta förhoppning med ett associeringsavtal är troligen ökat tillträde för sina jordbruksprodukter till EU:s marknad. Jordbruket är en central sektor i både de centralamerikanska och de andinska ländernas ekonomier, och dessa regioners export till EU består framförallt av råvaror.

Det europeiska civilsamhällesnätverket CIFCA analyserar i en rapport de möjliga konsekvenserna av ett avtal mellan EU och Centralamerika. De drar slutsatsen att eftersom de flesta jordbruksprodukter som exporteras från Centralamerika till EU redan idag är befriade från tullar, genom det nu gällande GSP-systemet, skulle ett handelsavtal sannolikt inte innebära några stora förändringar på det området. Undantagna från nuvarande system är bananer och socker. Om dessa skulle inkluderas i avtal skulle de latinamerikanska ländernas export av just dessa produkter kunna få ett uppsving. Detta ses dock inte som odelat positivt eftersom produktionen präglas av storföretagsägda monokulturer, miljöförstöring och dåliga arbetsvillkor.¹⁵⁶

Detta stämmer väl överens med FAO:s slutsats att en sänkning av tullnivåer genom internationella eller regionala handelsavtal inte innebär några direkta förbättringar för de länder som främst exporterar tropiska produkter, eftersom dessa redan idag möts av låga tullar. Vinsterna förväntas bli större för de utvecklingsländer som är beroende av export av produkter som idag möter stora handelshinder, till exempel socker eller bomull.¹⁵⁷

CIFCA:s slutsats är att det främsta hindret för en ökad export från Centralamerika till EU inte är EU:s tullar, utan dess inhemska jordbruks- och exportsubventioner. De senaste årtiondena har de centralamerikanska länderna öppnat sina marknader i allt större grad gentemot EU. EU å sin sida har inte gjort några direkta eftergifter när det gäller sitt eget jordbruksstöd, vilket hindrar centralamerikanska bönders tillgång till den europeiska marknaden. Med erfarenheterna från WTO-förhandlingarna i ryggen drar de slutsatsen att EU sannolikt inte kommer att göra några eftergifter på detta område i förhandlingarna om associeringsavtal med Centralamerika och den Andinska gemenskapen.¹⁵⁸

Hur gick det i Mexiko?

Mexikos mål med frihandelsavtalet med EU var att öka och diversifiera sin handel, öka investeringarna i landet och skapa nya jobb. Förhoppningarna

har inte infriats. Tvärtom har avtalet inneburit en rad negativa konsekvenser för Mexiko. Landets handelsunderskott i förhållande till EU har ökat i allt snabbare takt sedan avtalet trädde i kraft¹⁵⁹, europeiska investeringar är kraftigt koncentrerade till vissa regioner och sektorer, det skapas få nya jobb och nationella företag säljs ut till utländska företag. Mexikos största exportvara till EU är olja. Från och med den 1 januari 2008 kommer Mexikos jordbrukshandel med EU att vara helt avreglerad, vilket kommer att göra de mexikanska bönderna än mer utsatta än tidigare.¹⁶⁰

Hur går förhandlingarna till?

Förhandlingar om associeringsavtal mellan EU och den Andinska gemenskapen respektive Centralamerika inleddes officiellt i maj respektive juni 2007.

I Centralamerika har man tagit ytterligare steg mot att etablera en tullunion, vilket varit ett krav från EU för att inleda förhandlingar om ett associeringsavtal. Costa Rica står fortfarande utanför tullunionen, och ska invänta en folkomröstning i oktober 2007 om frihandelsavtalet med USA (CAFTA) innan de ansluter sig. De kommer ändå att vara med i förhandlingarna om ett associeringsavtal redan från starten. Panama är inte en del av det centralamerikanska integrationssystemet, men om de blir det kan de även ansluta sig till förhandlingarna om ett associeringsavtal med EU. I den Andinska gemenskapen anser sig Peru och Colombia redo att inleda fullskaliga förhandlingar. Bolivia vill avvakta tills man nått en större intern enighet, och Ecuador säger sig vara färdigt att börja förhandla inom kort.¹⁶¹

Förhandlingarna sker mellan regioner och respektive förhandling kommer att ledas av två chefsförhandlare, en från vardera part. Dessa får i sin tur stöd från tjänstemän. För EU:s räkning handlar det om tjänstemän på EU-kommissionens generaldirektorat för handel. För respektive avtal ska det hållas fem förhandlingsrundor i Europa och fem i Latinamerika. Men antalet rundor kan komma att variera beroende på hur förhandlingarna går. Förhandlingarna kommer att ske både i plenum och i tre tematiska grupper som motsvarar associeringsavtalets tre ben; politisk dialog, utvecklingsamarbete och handel. Handelsgruppen kommer att vara uppdelad i tolv undergrupper, där bland annat service och in-

159. Sedan frihandelsavtalet EU-Mexiko trädde i kraft år 2000 har Mexikos handelsunderskott (export-import) ökat från 9,4 miljarder dollar till 16,9 miljarder dollar, en ökning med knappt 80 procent.

160. Aguirre Reveles, Rodolfo & Pérez Rocha Loyo, Manuel (2007)

161. »Acta de la reunión de la Comisión mixta Comunidad Andina – Unión europea«, La Paz 29 y 30 de mayo, 2007.

156. Perez Rocha L, Manuel (2005)

157. FAO (2007:3)

158. Perez Rocha L, Manuel (2005)

vesteringar, offentlig upphandling, och konkurrens utgör egna grupper. De första förhandlingsrundorna planeras äga rum under hösten 2007. Totalt beräknas förhandlingarna ta två till tre år.¹⁶²

När parterna är överens presenterar EU-kommissionen förslaget för EU-parlamentet. De får då anta eller förkasta förslaget i sin helhet, vilket ger dem små möjligheter att göra förändringar. När det antagits av parlamentet ska det slutligen antas av EU:s ministerråd. I Centralamerika och de andinska länderna är det respektive lands parlament som ratificerar avtalen.

Några studier kring hur associeringsavtalen kan komma att påverka utvecklingen i Centralamerika och den Andinska regionen, så kallade SIAS, har inte gjorts utan kommer enligt EU att genomföras parallellt med förhandlingarna.¹⁶³

Krav från det civila samhället

Folkrörelser och andra organisationer från det civila samhället på båda sidor om Atlanten har mobiliserat sig kring frågan om associeringsavtalen. Vissa förkastar avtalen helt och hållet med hänvisning till att den här typen av avtal alltid gynnar storföretag och de rika ländernas intressen, och aldrig utvecklingsländer. Andra menar att om avtal ska slutas, då finns det en rad kriterier som måste uppfyllas både när det gäller innehåll och hur avtalet tas fram. Här listas några av de viktigaste kraven:

När det gäller *innehållet* måste ett avtal:

- Först och främst främja fattigdomsbekämpning, respekt för mänskliga rättigheter och hållbar utveckling.
- Garantera att rätten och tillgången till mat inte påverkas negativt.
- Garantera grundläggande service som till exempel vatten, sjukvård och utbildning och därför lämna de så kallade Singaporefrågorna utanför förhandlingarna och inte påtvinga länderna privatisering av dessa sektorer.
- Inkludera en referens till och respekt för ILO-konventionen 169 som garanterar ursprungsfolkens autonomi och garantera att ursprungsfolk konsulteras om policys eller investeringar som kan påverka deras rättigheter.
- Ta hänsyn till de skillnader som finns mellan de båda regionerna när det gäller till exempel ekonomisk och social utveckling samt regional

162. Aprovev/PICA (2007): *Hoja Informativa sobre las relaciones entre la UE y Centroamérica, número 6, agosto 2007*. <http://www.aprovev.net/pica/Documents/Hoja/HojadePICA6agosto2007.pdf>. 2007-08-28.

163. European Commission (2006)

integration och därför ej kräva ömsesidighet, det vill säga att båda parter måste göra samma eftergifter.

- Garantera de latinamerikanska länderna det politiska utrymme som krävs för att de själva ska kunna utforma sin utvecklingspolitik.

I *processen* för att ta fram ett avtal måste:

- Förhandlingarna präglas av öppenhet och insyn för att möjliggöra deltagande.
- Det civila samhället ges möjlighet till reellt deltagande.
- Studier av möjliga konsekvenser av avtalen (SIAS) görs och dessa måste ligga till grund för avtalens innehåll.
- Förhandlingarna ta den tid som behövs för ett reellt deltagande och kvalitativt avtal.¹⁶⁴

Bolivia presenterar alternativ

Kritiska röster kommer inte bara från det civila samhället. I mitten av juni 2006 presenterade Bolivias president Evo Morales ett alternativt förslag till förhandlingarna om ett associeringsavtal med EU. I detta krävde han bland annat ett erkännande av de skillnader, asymmetrier, som finns mellan de europeiska och de andinska länderna. Europas bistånd bör inte villkoras mot någon särskild politik. Han krävde också att EU bör öppna sin marknad helt samtidigt som de andinska länderna ska ha rätt att skydda sina egna marknader. Tillgång till läkemedel måste garanteras genom inskränkningar i patenträtten. Ett avtal får inte tvinga fram privatiseringar av statlig service som till exempel el och vatten. Det poängteras också att jordbruksprodukter inte kan behandlas som vilken vara som helst, eftersom miljontals människors rättigheter är beroende av jordbruket.¹⁶⁵ Vilket gehör Bolivia får för dessa krav i förhandlingarna återstår att se.

164. Kraven är sammanställda från: »For Fair Agreements – A Manifesto from European, Central American and Andean Civil Society Organizations on the Future Negotiations of the Association Agreements« (2006): <http://www.euforic.org/manifesto/>. 2007-05-15; ALOP, APRODEV, CIFCA & Grupo Sur (2006): »Un Acuerdo de Asociación Union Europea America Central orientado hacia el desarrollo humano es posible«. Brussels, October 1, 2006. http://www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/grupo_angOK-2.pdf. 2007-05-15; 11.11.11, ALOP, APRODEV, CIFCA, Friends of the Earth Europe & Grupo Sur (2007): »Letter to the Ministers and Chancellors of the EU Member States«. Brussels, 15 January of 2007.

165. Morales, Evo. Bolivias president. Brev till EU:s 27 premiärministrar och ordförande för EU-kommissionen. La Paz 30 januari, 2007. http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=7058. 2007-09-03.

4. Konsekvenser för utvecklingsländer

EU ger ett mycket stort stöd till sitt eget jordbruk samtidigt som man strävar efter ökade liberaliseringar på handelsområdet. Den europeiska jordbrukspolitikens negativa konsekvenser för människors försörjningsmöjligheter i utvecklingsländer har redan diskuterats. Dumpning, sänkta priser på jordbruksprodukter och tullekalering som leder till utslagning av småbrukare från utvecklingsländer, minskade exportmöjligheter, ökat beroende av matimport och svårigheter att utveckla en förädlingsindustri är några av de följder som nämnts. I det här kapitlet tittar vi närmare på vilka konsekvenser som liberaliseringar på handelsområdet får för utvecklingsländer.

Att som EU driva en handelspolitik som främjar liberaliseringar på en rad områden är inget nytt fenomen. Under 1980- och 90-talen genomförde många utvecklingsländer snabba och omfattande marknadsorienterade reformer. IMF och Världsbanken spelade en viktig roll för genomdrivandet av dessa liberaliseringar, inte minst genom de strukturanpassningsprogram¹⁶⁶ som en rad utvecklingsländer tvingades att genomföra för att beviljas lån. Reformerna omfattade framför allt liberaliseringar och avregleringar på nationell nivå och ett öppnande av nationella marknader för internationell konkurrens.¹⁶⁷ Inom jordbrukssektorn har avregleringar och liberaliseringar inneburit genomgripande förändringar för bönder, de flesta utvecklingsländer har idag långt mer avreglerade jordbruksmarknader än EU och andra industrialiserade länder.¹⁶⁸ Latinamerika har varit världsledande när det gäller handelsliberaliseringar.¹⁶⁹ De negativa konsekvenserna av dessa liberaliseringar är flera.

166. Under framför allt 1980- och 90-talen använde IMF och Världsbanken strukturanpassningsprogram som villkor för att ge lån till utvecklingsländer. Programmen innehöll en rad åtgärder såsom privatiseringar, avregleringar och sänkning av tullar. Efter hård kritik och tvivelaktiga resultat reformerades programmen i början av 2000-talet och antog nu formen av fattigdomsbekämpningsstrategier, PRS. Dessa skulle i högre grad ägas av länderna själva och ta större hänsyn till fattigdomsbekämpning. Men de ska godkännas av IMF vilket i praktiken innebär att många av IMF:s och Världsbankens tidigare krav finns kvar.

167. UNCTAD (2006); UNDP (2003)

168. UNDP (2003)

169. UNDP (2005)

Ökade klyftor

Ökad export, högre tillväxt och nya jobb brukar lyftas fram som vinsterna av liberalisering. I vissa länder, som till exempel Chile har den här typen av reformer lett till tillväxt och ökad export. Men tillväxt och export leder inte per automatik till fattigdomsbekämpning. För detta krävs en fördelningspolitik och satsningar på sociala sektorer som skola och sjukvård. Bland andra UNDP menar att fördelarna med handelsliberaliseringar har överskattats. De pekar på att det inte finns något säkert samband mellan handelsliberaliseringar och ekonomisk tillväxt, än mindre mellan den här typen av reformer och fattigdomsbekämpning.¹⁷⁰ Istället har reformerna på flera håll följts av låga investeringsnivåer, avindustrialisering och negativa sociala konsekvenser. Där de lett till ökad effektivitet har det inte automatiskt inneburit högre tillväxt, utan många gånger ökade klyftor.¹⁷¹ I exempelvis Mexiko har reformerna lett till försumbar minskning av fattigdomen och ökade klyftor. Snabba avregleringar när det gäller import av jordbruksprodukter har slagit hårt mot de fattiga på landsbygden.¹⁷²

Enligt FAO är det framför allt länder som redan idag har ett konkurrenskraftigt jordbruk som har störst möjligheter att dra nytta av liberaliseringar inom det globala handelssystemet. På kort eller medellång sikt innebär en ökad tillgång till exportmarknader eller en öppning av den egna marknaden inte nödvändigtvis att alla utvecklingsländer gynnas. Vissa kan tvärtom missgynnas då slopade tullar innebär att den inhemska produktionen möts av ökad konkurrens från importerade varor. Detta kan slå ut inhemska produktionssystem som är viktiga för såväl en tryggad tillgång till mat, som inkomster och sysselsättning.¹⁷³ En möjlig följd är alltså att vissa människor förlorar sin försörjning och därmed hotas deras rätt till försörjning.

Exportjordbruket tränger undan småbrukare

Avregleringar och liberaliseringar inom jordbruks-

170. UNDP (2003); UNDP (2005)

171. UNCTAD (2006)

172. UNDP (2005)

173. FAO (2007:3)

sektorn har följts av ökade satsningar på exportjordbruk i många utvecklingsländer. Att länder i dagens världsekonomi är beroende av export råder det inget tvivel om. Export ger intäkter i utländsk valuta som gör det möjligt för länder att importera allt det som inte finns att tillgå i det egna landet. Så kan man få tillgång till exempelvis teknik som kan vara viktig för att utveckla den egna industrin.¹⁷⁴

Ett problem är att satsningarna på exportgrödor gör att många människor förlorar eller tvingas lämna sin jord. Många gånger slås de ut då de inte kan konkurrera med stora exportplantager när dessa driver ner priserna på en rad produkter. Till följd av detta tvingas många sälja sin mark, i de fall de äger den, och migrera till städerna. De många som saknar formella ägandebevis till de jordar de odlar riskerar att fördrivas när exportjordbruket breder ut sig. De tillhör oftast de fattigaste varför denna utveckling får en negativ inverkan på både landsbygdsutveckling och människors möjlighet till försörjning.¹⁷⁵ Exportjordbruket, och i förlängningen en liberaliserad jordbrukshandel, hotar därmed både människors rätt till mat och till arbete.

Export ersätter mat för inhemsk konsumtion

Småbrukare odlar främst grödor för den lokala marknaden och står för större delen av matproduktionen för inhemsk konsumtion. De grödor som gynnas genom liberaliseringar och satsningar på exportjordbruk är sällan basgrödor eller grödor som befolkningen traditionellt livnärt sig på. Utvecklingen mot ett alltmer exportinriktat jordbruk sker på bekostnad av det småskaliga jordbruket, och därmed också på bekostnad av produktionen av mat för den egna befolkningen.¹⁷⁶ I Brasilien minskade den odlade arealen av ris, bönor, majs och vete under perioden 1991 till 2005. Under samma period tredubblades arealen bestående av sojaodlingar.¹⁷⁷

Kvinnor dominerar generellt sett den del av jordbruket som producerar grödor för det egna hushållet och den lokala marknaden, medan män dominerar det kommersiella exportjordbruket. Därför slår satsningarna på exportjordbruk främst mot kvinnors ekonomiska situation och hushållens tillgång till mat.¹⁷⁸

174. UNDP (2003)

175. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007): *Slow Trade – Sound Farming. A Multilateral Framework for Sustainable Markets in Agriculture*. Heinrich Böll Foundation, Misereor & Wuppertal Institute. Germany

176. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007); UNCTAD (2004); UNDP (2003)

177. GRAIN (2007): »Soya Nexus in South America«, Seedling, July 2007.

178. UNDP (2003)

Beroendet av importerad mat allt större

I takt med att allt mer jordbruksmark upptas av storskaliga exportjordbruk, och inte av småskaligt jordbruk för lokal försörjning, ökar många utvecklingsländers import av livsmedel. I många länder är exportintäkter viktiga för att betala för importen av baslivsmedel. I de fall länder är beroende av ett fåtal exportvaror, vilket gäller många fattiga länder, är både exportinkomster och därmed också människors försörjning sårbar eftersom priserna på livsmedel förändras snabbt. Till exempel har kaffeprisets kraftiga nedgång de senaste åren inneburit allvarliga negativa konsekvenser för en tryggad tillgång till mat i de centralamerikanska länderna.¹⁷⁹

Monokulturer hotar miljö och mångfald

Satsningarna på exportjordbruk främjar ett industriellt jordbruk i form av monokulturer. Det i sin tur hotar den biologiska mångfalden, använder stora markarealer, mycket vatten och bränsle, och släpper ut en stor mängd kemikalier.¹⁸⁰ I Brasilien har omfattande soja- och sockerrörsodlingar lett till minskad biologisk mångfald och skogsskövling. Det industriella jordbruket har gjort att lokala sorter av till exempel majs och bönor har försvunnit på flera håll och ersatts av ett fåtal sorter som tillhandahålls av transnationella utsädesföretag. Det har gjort bönder beroende av utsädesindustrin och värdefulla genetiska resurser har gått förlorade.¹⁸¹ Den här typen av jordbruk använder sig också i stor utsträckning av vatten och giftigt gödsel och bekämpningsmedel. Det kan leda till brist på vatten, förorening av grundvatten och utarmning av jorden.¹⁸² Den liberaliserade jordbrukshandeln leder också till ökad import och export, vilket innebär ökade transporter som sliter hårt på miljön.¹⁸³

Med den ökade efterfrågan på biobränslen i Europa och på andra håll i världen riskerar de stora monokulturerna att växa ännu mer, och människors försörjning och tillgång till mat att hotas ytterligare.¹⁸⁴ Det kan också innebära ett hot mot människors tillgång till rent vatten.

Minskat politiskt handlingsutrymme

Avgörande för industriländernas utveckling var friheten att, utifrån det egna landets specifika förut-

179. FAO (2006:1)

180. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

181. Svenska Naturskyddsföreningen (2000): *Globalt jordbruk – på rätt väg? Dyrköpta erfarenheter från Brasilien och Europa*.

182. FAO, Natural Resources and Management Department. »Bioenergy – Sustainability«. http://www.fao.org/nr/ben/ben_key1_en.htm. 2007-09-20.

183. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

184. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

sättningar, själv utforma sin politik för att främja ekonomisk och industriell utveckling.¹⁸⁵ UNCTAD konstaterar att WTO-regler och andra handelsavtal kraftigt begränsar det politiska handlingsutrymmet för dagens utvecklingsländer. Detta sker på tre sätt. Först och främst innebär regelverken att länders möjlighet att använda subventioner för att stödja utvecklingen av inhemsk produktion begränsas kraftigt. För det andra förbjuds länder att ställa uppförandekrav på utländska investerare för att garantera att investeringar gynnar den lokala utvecklingen och inte skadar miljön, som till exempel krav på teknologioverföring eller användning av en viss del lokalt producerade varor. För det tredje gör reglerna det svårt eller kostsamt för inhemska producenter att få tillgång till (patenterad eller upphovsrättsskyddad) teknik och kopiera denna. Alla dessa hinder gör att betydelsen av tullar ökar för utvecklingsländerna.¹⁸⁶

Men friheten att använda sig av tullar är också den kraftigt begränsad. Som en del av strukturanpassningsprogrammen har många utvecklingsländer under de senaste årtiondena kraftigt sänkt tullarna på import av både jordbruks- och industriprodukter.¹⁸⁷ Inom ramen för både WTO-förhandlingarna och genom bilaterala och regionala handelsavtal ställer EU krav på ytterligare sänkningar från utvecklingsländernas sida.¹⁸⁸ Detta trots att industritullar var ett av de viktigaste instrumenten som dagens industriländer, både Europa och de asiatiska tigrarna, använde sig av under sin industriella utveckling. Tullar och andra typer av skydd gjorde det möjligt för dessa länder att utveckla sina industrier utan att tvingas konkurrera med andra länders industrier innan de nått en nivå där det var möjligt. En möjlighet som nu förnekas dagens utvecklingsländer.

Tullar är också en viktig inkomstkälla för många länder. Om tullarna på import helt slopades skulle i genomsnitt 18 procent, och i vissa fall upp till hälften, av låginkomstländernas skatteintäkter försvinna. Detta skulle leda till ökade budgetunderskott eller minskade satsningar på sociala sektorer som sjukvård och hälsa.¹⁸⁹

En liberaliserad handel har lett till en rad problem som på olika sätt hotar både staters demokratiska handlingsutrymme och uppfyllandet av mänskliga rättigheter. Inte minst har avregleringar på jordbruksområdet inneburit ett hot mot människors rätt till försörjning.

185. UNDP (2003)

186. UNCTAD (2006)

187. UNCTAD (2006)

188. Oxfam International (2007)

189. UNCTAD (2006)

Biobrännets baksida i Brasilien

Research av Maria Karlsson

»...storgodsens kommer att kontrollera jorden för att föda motorer och inte personer.«¹⁹⁰

Francisca Rodriguez, Via Campesina

»Min dröm är att jag får min egen jordlott att odla. Men med tanke på att sockerrörsodlingarna breder ut sig mer och mer här i regionen är jag orolig att det inte blir någon jord kvar till oss småbrukare som vill producera mat.«¹⁹¹

Luiz Ferreira da Silva, 64 år,
Agua Branca, Pernambuco, Brasilien

Ett tydligt exempel på de konsekvenser som följer av allt större fokus på exportjordbruk är Brasilien. Landet står inför ett vägskäl där valet står mellan att satsa på jordreformen och föda befolkningen med inhemskt producerade livsmedel eller att satsa på monokulturjordbruk för export utomlands.

Brasilien är idag världens största producent av etanol. En fördubbling av produktionen beräknas till år 2012. Utökandet av sockerrörsarealer har en direkt inverkan på livsmedelsproduktion avsedd för inhemsk konsumtion. Idag står småbrukare för 60 procent av landets livsmedelsproduktion. De växande monokulturodlingarna innebär en koncentration av mark till storgodsägare när småbrukare trängs bort från sina marker på landsbygden. Av ägorna på landsbygden är tre procent storgods (ägor på mer än 1000 hektar) och dessa upptar 57 procent av Brasiliens jordbruksmark. Samtidigt saknar omkring fem miljoner familjer odlingsbar jord. Odlingar som producerar livsmedel ersätts av sockerrörs- och eukalyptusodlingar. Nästan en miljon jordbruk lades ner mellan 1985 och 1996.

När människor förlorar sin jord är det enda arbete som finns att tillgå arbete på sockerrörsfälten, även om de industrialiserade monokulturerna leder till relativt få arbeten. Jobben präglas av usla förhållanden – låga löner, riskfyllt arbete och avsaknad av rättigheter. De som inte får jobb migrerar till städer där de ofta hamnar i fattiga slumområden. Mellan 1999 och 2001 övergav 5,3 miljoner människor landsbygden.

Sockerrörsplantagens miljöpåverkan är omfattande. Skog huggs ned för att ge plats åt sockerrör,

190. GT Energia do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) & Núcleo Amigos da Terra/Brasil (2006): *Agronegócio e biocombustíveis: uma mistura explosiva. Impactos da expansão das monoculturas para a produção de bioenergia.*

191. Intervju med Luiz Ferreira da Silva, ockupant i CPT-lägret Agua Branca, Zona da Mata, Pernambuco, Brasilien. 2007-07-14.

konstbevattning förbrukar mängder av vatten och jordar utarmas. Stora mängder besprutningsmedel används och förorenar jordar och vattendrag, vilket också påverkar hälsan för de som arbetar på fälten och för befolkningen i närliggande områden.¹⁹²

Ökad användning av förnybar energi är en huvudprioritet i EU:s energipolitik. I maj 2007 inleddes ett strategiskt samarbete mellan EU och Brasilien kring etanol.

192. GTEnergia do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) & Núcleo Amigos da Terra/Brasil (2006); Intervju med José Plácido da Silva Junior, CPT i Recife, Pernambuco, Brasilien. 2007-07-14; Glass, Vera (2007): »Diante da fome e da escassez de água potável, o que significa plantar energia«, Boletim Inovação Unicamp, Carta Maior, 2007-03-02. http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13631&editoria_id=3. 2007-08-05; Comissão Pastoral da Terra, Grito dos Excluídos Continental, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos & Serviço Pastoral dos Migrantes (2007): *Agroenergia: Mitos e Impactos na América Latina*.

5. Samstämmighet, alternativ och rekommendationer

Hur hänger Sveriges och EU:s politik och dess konsekvenser samman med de löften som getts om en samstämmig politik för att främja global utveckling? Finns det några alternativ till dagens politik? Hur bör den svenska regeringen och EU agera för att garantera en samstämmig politik?

Samstämmighet: Vet den ena handen vad den andra gör?

Som redan visats ska såväl Sveriges regering som EU se till att den politik de driver inom olika områden är samstämmig och främjar fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländer. Det här betyder att EU, när de förhandlar om associeringsavtal med Centralamerika och med den Andinska gemenskapen, måste se till att dessa avtal främjar mänskliga rättigheter, demokrati och hållbar utveckling. När vi nu tittat närmare på både den europeiska jordbruks- och handelspolitiken och dess konsekvenser kan vi fråga oss om den rådande politiken ligger i linje med löften om samstämmighet?

Jordbrukspolitik

EU:s stora jordbruksstöd, och fortfarande i viss mån unionens exportsubventioner, leder till att europeiska produkter dumpas på lokala marknader och slår ut fattiga bönder som är beroende av jordbruket för sin försörjning. Jordbruksstöden leder också till sänkta priser på jordbruksprodukter vilket gör det svårare för producenter i utvecklingsländer att konkurrera på den internationella marknaden. Och tillsammans med EU:s tullar försvårar jordbruksstödet tillgången till den europeiska marknaden för jordbruksprodukter från utvecklingsländer. Utvecklingsländerna får inte möjlighet att konkurrera på EU:s marknad trots att de själva många gånger har öppnat sig för konkurrens från EU och andra rika länder. EU driver på för ett ytterligare öppnande av utvecklingsländers marknader. Liten hänsyn tas till att 70 procent av världens fattiga är beroende av jordbruket för sin försörjning. Utvecklingspolitikens mål om fattig-

domsbekämpning, som ska vara vägledande också för andra politikområden, tycks lysa med sin fränvaro när det gäller EU:s jordbrukspolitik.

Hur ställer sig då den svenska regeringen till den europeiska jordbrukspolitikerna? I en folkrörelseutvärdering av Sveriges politik för global utveckling konstateras att Sveriges regering verkar inom EU för en sänkning av de inhemska stödnivåerna inom jordbruket, och för ett slopande av de direkt handelstörande jordbruksstöden. Dock har Sveriges regering visat en otydlig hållning när det gäller fattiga länders rätt att skydda sina egna jordbruksmarknader. Å ena sidan hävdar de att utvecklingsländer måste ges möjlighet att skydda känsliga delar av sina jordbruk. Men inga belägg har hittats för att regeringen aktivt driver denna fråga. Istället har Sverige varit ett av de pådrivande länderna bakom EU:s hårda linje när det gäller krav på snabba och omfattande avregleringar av jordbrukssektorn i vissa utvecklingsländer, med argumentet att det ska gynna en ökad handel.¹⁹³

Handelspolitik

När det gäller handelspolitiken driver EU på för långtgående handelsliberaliseringar, både genom WTO och genom bilaterala handelsavtal. Centrala frågor är Singaporefrågorna, ytterligare tullsänkningar, öppnade marknader för handel med tjänster och ökat immaterialrättsligt skydd. Detta riskerar att i hög utsträckning begränsa utvecklingsländers möjlighet att själva utforma sin utvecklingspolitik. Starkare immaterialrätt kan till exempel innebära ett direkt hot mot fattiga människors tillgång till mediciner och utsäde, medan liberaliseringar av tjänstehandeln kan hota exempelvis rätten till vatten.

Den svenska regeringens hållning när det gäller handelspolitik är otydlig. Å ena sidan driver regeringen på för att de rika ländernas tullar ska sänkas och tullskaleringen minska, för att på så sätt göra det möjligt för utvecklingsländer att komma åt den europeiska marknaden. Men samtidigt står Sverige bakom omfattande krav på liberaliseringar inom

193. Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, Kristna Fredsrörelsen, Kooperation Utan Gränser och Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (2006): *Sveriges politik för global utveckling – i praktiken. Folkrörelseutvärdering 2006.*

servicesektorer i utvecklingsländer och på omfattande och snabb avreglering av industrisektorn i alla utvecklingsländer utom de fattigaste.¹⁹⁴

Alternativ: Rätten till mat och matsuveränitet

Finns det alternativ till den rådande handels- och jordbrukspolitiken? De internationella regelsystemen för mänskliga rättigheter är ett viktigt verktyg för att övervinna hunger, fattigdom och social orättvisa. Särskilt för de mest utsatta grupperna i samhället. Ett perspektiv som utgår från de mänskliga rättigheterna erkänner personer som hungrar som bärare och utkrävare av dessa rättigheter, inte enbart som hjälplösa individer. Människor som får sin rätt till mat kränkt är ofta människor som saknar makt och resurser. Med ett rättighetsperspektiv sätts dessa människor i fokus och blir förändringsaktörer med möjlighet att själva påverka samhället, istället för att utpekas som offer. Stater har, sett ur detta perspektiv, ett ansvar och en skyldighet att inom sina territoriella gränser bekämpa hungern genom att uppfylla människors rätt till mat och försörjning.

FAO ger en rad konkreta rekommendationer för att garantera alla människors rätt till mat och komma tillrätta med hungern i världen. Avgörande är satsningar på jordbruk och landsbygdsutveckling. Ett hållbart jordbruk kräver skydd och främjande av lokal produktion och jordbrukshandel. Fattigas tillgång till produktionsmedel som jord, kapital, teknologi och utbildning är också helt central.¹⁹⁵ EU:s och andra rika länders skadliga jordbruksstöd måste avskaffas. Lokal matproduktion bör främjas i de fall det är möjligt, och utvecklingsländer måste ha möjlighet att skydda denna.¹⁹⁶

Ett instrument som stater har till sitt förfogande för att underlätta implementeringen av rätten till mat är de frivilliga riktlinjerna för rätten till mat. De antogs enhälligt på FAO:s rådsmöte 2004 av de 187 medlemsstaterna. Riktlinjerna ger rekommendationer inom en rad olika områden, till exempel jord och vatten. Betydelsen av tillgång till jord betonas, inte minst måste fattiga och kvinnors tillgång till jord förbättras. Vatten måste, enligt riktlinjerna, skyddas

194. Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, Kristna Fredsrörelsen, Kooperation Utan Gränser och Svenska Freds- och Skiljedomsförbundet (2006)

195. FAO (2006:1)

196. FAO (2007): *SARD and... agricultural trade. SARD policy brief 5*. 2007.

både när det gäller tillgång och kvalitet. När olika intressen står emot varandra ska dricksvatten och vatten för hushållsanvändning gå före andra behov.¹⁹⁷

År 2006 samlades FAO:s medlemsländer för en konferens, International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD). Regeringsdelegationer från 92 länder fanns representerade, samt observatörer från mer än 150 enskilda organisationer världen över. De efterlyste en ny vision när det gäller landsbygdsutveckling och jordreformer för att bidra till en minskning av fattigdom och hunger.¹⁹⁸ Många utvecklingsländer har sedan dess velat följa upp konferensen, vilket bland andra EU har motsatt sig.

Folkrörelser i Syd lyfter matsuveränitet, där rätten till mat ingår, som alternativ till dagens jordbruks- och handelspolitik. Begreppet lanserades av det globala bondenätverket *Via Campesina* i mitten på 1990-talet. Matsuveränitet är en princip som handlar om att människor, samhällen och länder ska ha rätt att själva definiera sitt eget jordbruk, sitt fiske och sin livsmedelspolitik utifrån sina lokala, kulturella och sociala förutsättningar. Man förespråkar ett jordbruk som i första hand är till för den egna befolkningen och i andra hand för exportproduktion – jordbruket ska främst tillfredsställa den lokala och nationella marknaden. Denna strävan kan kopplas till målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik när den först grundades – som strävade mot just en självförsörjning av baslivsmedel.

Matsuveränitet handlar också om bönders och lantarbetares rätt att producera de livsmedel de vill, om konsumenters rätt att välja vad de äter och hur det produceras, samt om rätten att stå utanför de transnationella bolagens kontroll över livsmedelsmarknaden. Därför måste länder tillåtas att utveckla sitt jordbruk och sin livsmedelssektor för att på så sätt öka sin politiska självständighet. Samtidigt ska de ha rätt att skydda sig mot dumpning. Matsuveränitet ska i största möjliga mån ha sin utgångspunkt i varierade och ekologiskt hållbara produktionssystem. Stödet för matsuveränitet växer bland bonderörelser och andra folkrörelser i många länder i syd, inte minst på olika håll i Latinamerika. Globala forum för matsuveränitet har hållits, på Kuba 2001 och i Mali 2007.

Många av idéerna inom matsuveränitet får stöd på andra håll. Under två år genomfördes på initiativ av en rad tyska folkrörelser *EcoFair Trade Dialogue*. Genom konsultationer och diskussion utbytte gräsrotsorganisationer, civilsamhälle, politiker och aka-

197. FAO (2006:3): *The Right to Food – Putting it into Practice*.

198. ICARRD (2007): www.icarrd.org. 2007-09-18.

demiker från olika delar av världen erfarenheter och idéer kring globala handelsregler som sätter småbönder i fokus. Resultatet presenterades i rapporten *Slow Trade – Sound Farming. A Multilateral Framework for Sustainable Markets in Agriculture*. Rapporten innehåller en rad tankvärda slutsatser.

Rapporten pekar på det problematiska i att dagens internationella handelsregler behandlar jordbruk som vilken verksamhet som helst. Hänsyn måste tas till att jordbruk är en fråga om överlevnad för miljontals människor, vilket sällan görs i handelsförhandlingar. Att behandla ojämnbördiga parter som likar, vilket görs i dagens handelsavtal, kan förvärra olikheterna. Det internationella handelssystemet, som präglas av stora klyftor mellan länder och stora skillnader mellan bönder, gynnar stora jordbruksföretag framför småbönder. Det är därför problematiskt att enbart sträva efter en ökad handel över gränserna, vilket gynnar de redan starka. Regeringar bör tillåtas att använda sig av en blandning av skydd mot import och exportfrämjande.¹⁹⁹

Ett hållbart jordbruk kräver satsningar på småskaliga jordbruk. Dessa jordbruk producerar oftast mer mat på mindre mark, men med mer arbetskraft. De varierar ofta grödor, till skillnad från de större industriella jordbruken som försöker maximera skörden av en och samma gröda.²⁰⁰ Med andra ord är små jordbruk oftast mer effektiva än större jordbruk både när det gäller markanvändning och fattigdomsbekämpning. De ger vanligtvis arbete åt flera fattiga personer, både från den egna familjen och grannar. Små jordbrukshushåll spenderar oftast sina inkomster på lokalt odlade varor och tjänster, vilket stimulerar den lokala ekonomin.²⁰¹ Att förbättra småbrukares möjligheter, till exempel genom tillgång till jord och nationella marknader, är därför ett av de bästa sätten att garantera rätten till mat i världen, särskilt med tanke på att så många av de fattiga lever på landsbygden och är beroende av jordbruket.²⁰²

Ekonomisk tillväxt får inte sättas framför mänskliga rättigheter och miljö. Ramverket kring handel och jordbrukspolitik måste utformas så att levnadsförhållandena för de fattiga förbättras. Utvecklingsländernas behov, intressen och prioriteringar ser väldigt olika ut när det gäller såväl fattigdomsbekämpning och utveckling generellt, som produktion och handel inom jordbrukssektorn specifikt. Därför måste också

lösningarna tillåtas att se olika ut. Dagens utvecklingsländer måste ha det demokratiska och politiska utrymmet att definiera sin egen utvecklingspolitik. Utvecklingsländer måste få ökat politiskt handlingsutrymme för att till exempel skydda små jordbruksystem från kraftiga ökning av import och för att tillåta inhemsk reglering av en tryggad tillgång till mat, livsmedelskvalitet och skydd av miljön.²⁰³

Rekommendationer

Hur bör Sveriges regering och EU agera för att leva upp till sina löften om en samstämmig politik? Hur kan deras politik i största möjliga utsträckning främja mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning? Med utgångspunkt i de slutsatser som dragits i den här rapporten finns en rad områden där den svenska regeringen och EU bör agera.

Först och främst måste Sveriges regering och EU garantera att de mänskliga rättigheterna överordnas såväl jordbruks- som handelspolitiken. I enlighet med staters internationella skyldigheter har EU och dess medlemsländer ett ansvar att säkerställa att rätten till mat inte kränks i andra länder genom tecknande av handelsavtal. EU får till exempel inte genom handels- eller investeringsavtal förhindra stater från att vidta åtgärder för att garantera utsatta människors tillgång till jord.

Sveriges regering måste utforma all politik så att den inte hamnar i konflikt med principen om samstämmighet och målen inom PGU. Det handlar om Sveriges egen politik och den som Sverige bedriver inom EU och andra internationella organisationer. EU:s egna åtaganden gällande samstämmighet ska också garanteras. Det innebär att fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter ska stå i fokus.

Sveriges regering bör verka inom EU för att:

- Utvecklingsländer garanteras rätten och utrymmet att själva utforma sin politik för utveckling och fattigdomsbekämpning, i enlighet med landets prioriteringar och förutsättningar.
- Stoppa dumpning av europeiska jordbruksprodukter på utvecklingsländers marknader. Det inkluderar såväl export med hjälp av exportsubventioner som jordbruksprodukter som kan säljas till låga priser på grund av stora jordbruksstöd.
- EU:s jordbruksstöd utformas så att det inte ne-

199. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

200. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

201. Hazell, Peter; Poulton Colin; Wiggins, Steve & Dorward, Andrew (2007): *The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2020 Discussion Paper 42. May, 2007.

202. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

203. Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007)

gativt påverkar möjligheterna för producenter i utvecklingsländer att sälja sina varor på den lokala marknaden eller exportera dem.

- EU ensidigt öppnar sina marknader för varor från utvecklingsländer och avskaffar dagens tulleskalering.
- Förhandlingarna om associeringsavtal fryses till dess konsekvenserna, vad gäller mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning, av associeringsavtalen med Mexiko och Chile utvärderats och analyserats och konsekvensanalyser (Sustainable Impact Analysis) för Centralamerika och länderna i den Andinska gemenskapen gjorts.
- Konsekvensanalyser görs med brett deltagande från olika sektorer, inte minst från det civila samhället, och att resultatet ligger till grund för EU:s mandat och eventuella avtal.
- Förhandlingarna om ett associeringsavtal präglas av öppenhet och ett reellt deltagande av respektive lands parlament och det civila samhället.
- Hänsyn tas, i förhandlingar om ett associeringsavtal, till de skilda förutsättningarna som EU och Centralamerika respektive den Andinska gemenskapen har när det gäller fattigdom samt ekonomisk och social utveckling.
- EU inte pressar de andinska eller de centralamerikanska regeringarna att öppna upp sina marknader för handel med tjänster, jordbruks- och industriprodukter.
- Singaporefrågorna, som de flesta utvecklingsländer motsatt sig inom ramen för WTO, lämnas utanför förhandlingarna om ett associeringsavtal.
- Mer långtgående avtal när det gäller immaterialrätt, så kallad TRIPS plus, inte inkluderas i förhandlingar om ett associeringsavtal.
- EU inom sitt utvecklingssamarbete satsar på finansiellt och tekniskt stöd till utvecklingsländers satsningar på landsbygdsutveckling och småskalig produktion av baslivsmedel.
- Alla EU:s medlemsstater implementerar de frivilliga riktlinjerna för rätten till mat.

Sammanfattning

Mat är en mänsklig rättighet. En rätt som stater har skyldighet att respektera, skydda och uppfylla även utanför det egna landets gränser. Världens stater har också åtagit sig, genom Millenniemålen och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) världstoppmöte om hunger, att halvera hungern i världen till år 2015. Ett mål som inte är i närheten av att uppfyllas. Hungern i världen är utbredd – 854 miljoner människor hungrar. 52 miljoner av de hungrande finns i Latinamerika där 40 procent av befolkningen lever i fattigdom. De flesta lever på landsbygden och är beroende av jordbruket för sin försörjning, som småbrukare eller lantarbetare. Många saknar egen tillgång till jord på grund av skevt fördelade resurser.

I såväl svensk som europeisk politik ska samstämmighet garanteras. Det betyder att alla politikområden ska dra åt samma håll och bidra till fattigdomsbekämpning och uppfyllande av mänskliga rättigheter. Två politikområden som får påtagliga konsekvenser för utvecklingsländer och småbrukare är EU:s jordbruks- och handelspolitik. Jordbrukspolitiken utgör den enskilt största posten i EU:s budget och europeiska bönder får 43 miljarder euro per år i olika typer av stöd. Ett av politikens mål har länge varit att garantera tillgången till mat i Europa. Med tiden har jordbruksstöd och tullar skapat stora överskott av jordbruksprodukter. Dessa har, med hjälp av exportsubventioner, dumpats och många gånger slagit ut producenter i utvecklingsländer eller hindrat deras möjlighet till export. På senare år har reformer inneburit steg i rätt riktning. Men fortfarande är jordbruksstöden enorma och EU är en stor exportör av jordbruksprodukter.

På handelsområdet driver EU en politik som strävar efter att öppna upp andra länders marknader på en rad olika områden. EU prioriterar i allt större utsträckning bilaterala handelsavtal. Där driver de igenom kontroversiella frågor som man kört fast med inom världshandelsorganisationen WTO. Det handlar till exempel om de så kallade Singaporefrågorna rörande investeringar och offentlig upphandling, men också om mer långtgående liberaliseringar av tjänstehandel. Avtalen stärker stora företags positioner och begränsar utvecklingsländers möjlighet att

utforma en egen politik för utveckling och fattigdomsbekämpning. Under hösten 2007 har EU inlett förhandlingar om handelsavtal, inom ramen för så kallade associeringsavtal, med Centralamerika och den Andinska gemenskapen.

Många utvecklingsländer har genomfört en rad handelsliberaliseringar, ofta efter krav från Världsbanken och IMF. Dessa har fått en rad negativa konsekvenser. Klyftorna har ökat och det politiska handlingsutrymmet har begränsats. Allt större fokus på exportjordbruk har lett till att stora monokulturer bestående av exportgrödor tränger undan småbrukare som odlar grödor för den lokala marknaden. Monokulturerna leder till stora påfrestningar i form av jord- och vattenföroreningar. När basgrödor trängs undan blir beroendet av livsmedelsimport av allt större. Snabba och stora förändringar av priser på livsmedel ökar fattiga länders och människors sårbarhet och hotar en tryggad tillgång till mat.

Rapporten visar att såväl EU som den svenska regeringen inte lever upp till sina löften om en samstämmig politik. På flera håll står både handels- och jordbrukspolitiken i strid med målen om fattigdomsbekämpning och främjande av mänskliga rättigheter. Ett alternativ till dagens system som framhålls av en rad organisationer, inte minst i utvecklingsländer, är matsuveränitet. Det innebär bland annat frihet att utforma det egna jordbruket och att prioritera mat för lokal konsumtion framför export.

Rapporten landar i en rad rekommendationer till den svenska regeringen. Övergripande handlar de om behovet av att sätta mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning framför europeiska handelsintressen.

Referenser

- 11.11.11, ALOP, APRODEV, CIFCA, Friends of the Earth Europe & Grupo Sur (2007): »Letter to the Ministers and Chancellors of the EU Member States«. Brussels, 15 January of 2007.
- »Acta de la reunión de la Comisión mixta Comunidad Andina – Unión europea«, La Paz 29 y 30 de mayo, 2007.
- ActionAid International (2006): *Under the Influence*.
- ActionAid och Cafod (2006): *A depreciating asset – too high a price*. April 2006.
- Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, Kristna Fredsrörelsen, Kooperation Utan Gränser och Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (2006): *Sveriges politik för global utveckling – i praktiken. Folkkrörelseutvärdering 2006*.
- Aguirre Reveles, Rodolfo & Pérez Rocha Loyo, Manuel (2007): *The EU-Mexico Free Trade Agreement Seven Years On – A Warning to the Global South*. Transnational Institute & ICCO.
- ALOP, APRODEV, CIFCA & Grupo Sur (2006): »Un Acuerdo de Asociación Union Europea America Central orientado hacia el desarrollo humano es posible«. Brussels, October 1, 2006. http://www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/grupo_angOK-2.pdf. 2007-05-15.
- Aprodev/PICA (2007): »Hoja Informativa sobre las relaciones entre la UE y Centroamérica«, número 6, agosto 2007. <http://www.aprodev.net/pica/Documents/Hoja/HojadePICA6agosto2007.pdf>. 2007-08-28.
- Baldwin, Richard E (2005): »Who finances the Queen's CAP payments? – The CAP as a dooH niboR scheme«. Geneva: Graduate Institute of International Studies.
- BBC Caribbean (2007): »Dismay over EU banana offer«, 30 July 2007. http://www.bbc.co.uk/caribbean/news/story/2007/07/070730_eubananas.shtml. 2007-08-10.
- Bilaterals.org. www.bilaterals.org. 2007-06-14.
- Comissão Pastoral da Terra, Grito dos Excluídos Continental, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos & Serviço Pastoral dos Migrantes (2007): *Agroenergia: Mitos e Impactos na América Latina*.
- Comité Económico y Social Europeo (2007): »Las relaciones UE-América Central«. REX/232. 12 de julio de 2007.
- De Vylder, Stefan (2007). *The Least Developed Countries and World Trade – Second Edition*. Sida studies no.19. Sida.
- ECDPM/Particip GmbH/ICEI (2007): *Final Report: EU Mechanisms that promote Policy Coherence for Development*.
- ECLAC (2007): *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006*. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- European Commission (2006): *Recommendation from the Commission to the Council – Explanatory Memorandum*. Utkast till EU:s mandat för förhandlingar om ett associeringsavtal med Centralamerika.
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2007:1): »Annex 1: Indicative Figures on the Distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to council regulation (EC) no. 1259/1999 and council regulation (EC) no 1782/2003 (Financial Year 2005)«. http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2005/annex1_en.pdf. 2007-07-10.
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2007:2): »Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2007-2014«. July, 2007. <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/fullrep.pdf>. 2007-08-25.
- European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development (2007:3): »Reform of the sugar sector«. Press release. 2007-05-07.
- European Commission, Directorate General for External Relations (2007:1): »The EU's relations with Central America«. http://ec.europa.eu/external_relations/ca/. 2007-08-23.

- European Commission, Directorate General for External Relations (2007:2): »The EU's relations with the Andean Community«. http://ec.europa.eu/external_relations/andean/intro/index.htm. 2007-08-23.
- European Commission, Directorate General for Trade (2006): *Global Europe – competing in the world*. http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/global_europe_en.htm. 2007-04-26.
- European Commission, Directorate General for Trade (2007:1): 07 augusti 2007. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/111527.htm> 2007-08-23.
- European Commission, Directorate General for Trade (2007:2): »Bilateral trade relations – Chile«. http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/chile/index_en.htm . 2007-09-14.
- European Commission, Directorate General for Trade (2007:3): »Bilateral trade relations – Mexico«. http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/mexico/index_en.htm. 2007-09-14.
- European Commission, Financial Programming and Budget (2007): »The EU Budget in Detail – The Current Year«. http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm. 2007-08-16.
- European parliament, council & commission (2006): »The European Consensus on Development«, *Official Journal of the European Union*, C 46/01. 24.2.2006.
- Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2005): *Beskrivning av den gemensamma jordbrukspolitiken*.
- Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2007): »Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken: Ett långsiktigt hållbart jordbruk«. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_sv.htm. 2007-09-16.
- Eurostat: »Gross value added at basic prices of the agricultural industry«. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_agriculture&root=Yearlies_new_agriculture/E/E1/E14/eda38672
- »EU Trade Sustainability Impact Assessments: A Critical View«. Statement of European Civil Society Organisations. October 2006. http://www.foeeurope.org/publications/2006/siastatement_eucivilsociety_oct2006.pdf. 2007-06-20.
- Fahlbeck, Erik (2005): »Bistånd och jordbruk på kollisionskurs – EU:s jordbrukspolitik, storföretag och tredje världen«. I: Kronlid, David & Wolf-Watz, Daniel (red.) (2005): *Mat, miljö och utveckling*. Folkuniversitetet.
- FAO (2001): »Rural women's access to land in Latin America«, *SD Dimensions June 2001*.
- FAO (2005): *The State of Food and Agriculture. Regional Review – Latin America and the Caribbean. Executive Summary*. July, 2005
- FAO (2006:1): *The State of Food Insecurity in the World 2006*.
- FAO (2006:2): »Twenty-ninth FAO regional conference for Latin America and the Caribbean«. LARC/06/INF/5. Caracas, Venezuela 2006.
- FAO (2006:3): *The Right to Food – Putting it into Practice*.
- FAO (2007:1): »Gender and Food Security: Agriculture«. <http://www.fao.org/Gender/en/agri-e.htm>. 2007-08-20.
- FAO (2007:2): *SARD and... agricultural trade*. SARD policy brief 5, 2007.
- FAO (2007:3): *The State of Agricultural Commodity Markets 2006*.
- FAO, Natural Resources and Management Department (2007). »Bioenergy – Sustainability«. http://www.fao.org/nr/ben/ben_key1_en.htm. 2007-09-20.
- FAO Norden. »Hunger och undernäring«. <http://www.fao Norden.se/start.asp?sida=8081>. 2007-09-10.
- FAO-ILO-IUF (2005): *Agricultural Workers and their Contribution to Sustainable Agriculture and Rural Development*. October, 2005.
- FIAN & Brot für die Welt (2005): *Identifying and Addressing Violations of the Human Right to Water*.
- FN (1948): *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*.
- FN (1966): *FN:s internationella konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna*.
- FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1999). »The right to adequate food (Art.11)«. 12/05/99. E/C.12/1999/5, *CESCR General comment 12*.
- »For Fair Agreements – A Manifesto from European, Central American and Andean Civil Society Organizations on the Future Negotiations of the Association Agreements« (2006). <http://www.euforic.org/manifesto/>. 2007-05-15.
- Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichfördraget)* (1992).
- Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget)* (2002).

- Glass, Vera (2007): »Diante da fome e da escassez de água potável, o que significa plantar energia«, *Boletim Inovação Unicamp, Carta Maior*, 2007-03-02. http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13631&editoria_id=3. 2007-08-05.
- GRAIN (2007): »Soya Nexus in South America«, *Seedling*, July 2007.
- GT Energia do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) & Núcleo Amigos da Terra/Brasil (2006): *Agronegócio e biocombustíveis: uma mistura explosiva. Impactos da expansão das monoculturas para a produção de bioenergia*.
- Hall, Gillette & Patrinos, Harry Anthony (2005): *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004, Executive Summary*. World Bank.
- Hausmann, Ute & Künnemann, Rolf (2006): *Germany's extraterritorial human rights obligations*. Brot für die Welt, FIAN & EED.
- Hazell, Peter; Poulton Colin; Wiggins, Steve & Dorward, Andrew (2007): *The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2020 Discussion Paper 42. May, 2007.
- ICARRD (2007): www.icarrd.org. 2007-09-18. Inter-American Development Bank (2006): *Inclusive Integration for Global Competitiveness. Strengthening the EU-LAC Partnership*.
- Johansson, Helena; Adenauer, Marcel; & Jansson, Torbjörn (2007): *EU:s sockerreform – Effekter för u-länder som exporterar socker till EU*. Livsmedelsekonomiska institutet (SLI). SLI-rapport 2006:6.
- Kommerskollegium (2002): *Handbok för EU:s bilaterala och regionala avtal*.
- Kommerskollegium (2003): »Frihandelsförhandlingar EU-Mercosur – avstämning«. Dnr 110-2382-03. 2003-12-01.
- Kommerskollegium (2007): www.kommers.se. 2007-06-14.
- Lantbrukarnas riksförbund, Svenska kyrkan och Naturskyddsföreningen (2006): *Jordbrukspolitik och internationell solidaritet*.
- Merrett, Neil (2007). »EU export subsidies revoked as dairy prices rocket«, *FoodNavigator.com*. June 18, 2007. <http://www.foodnavigator.com/news/ng.asp?id=77437-dairy-export-subsidies>. 2007-09-13.
- Moehler, Rolf (2007): »EU Bilateral and Regional Trade Agreements: Impacts on the CAP«, *Euro-Choices* 6(2). The Agricultural Economics Society and the European Association of Agricultural Economists 2007.
- Morales, Evo. Bolivias president. Brev till EU:s 27 premiärministrar och ordförande för EU-kommissionen. La Paz 30 januari, 2007. http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=7058. 2007-09-03.
- OECD (2006): *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance – 2006 Edition*.
- OECD-FAO (2007): *Agricultural Outlook 2007-2016*.
- Oxfam (2002): *Rigged Rules and Double Standards*.
- Oxfam (2005): *Scaling up aid for trade*. Oxfam Briefing Note.
- Oxfam International (2004): *Dumping on the world – How EU sugar policies hurt poor countries*. Oxfam Briefing Paper no. 61, March 2004.
- Oxfam International (2007): *Signing the future away – How trade and investment agreements between rich and poor countries undermine development*.
- Ortiz, Olga (2005): *La Floricultura en Colombia*. FIAN, FES & GTZ. Octubre, 2005.
- Patrinos, Harry Anthony & Skoufias, Emmanuel (2007): *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. World Bank.
- Perez Rocha L, Manuel (2005): *Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?* CIFCA. Mayo 2005.
- Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Community and the Andean Community* (2003): http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/pdca_1203_en.pdf. 2007-09-13.
- Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Community and Central America* (2003): http://ec.europa.eu/external_relations/ca/pol/pdca_12_03_en.pdf. 2007-09-13.
- Regeringskansliet (2005): »Jordbruket – en nyckelfråga i WTO-rundan«, *UD Info*, nr 1 April 2005.
- Regeringskansliet (2007:1): »Global utveckling och bistånd«. <http://www.regeringen.se/sb/d/2355;jsessionid=a05Z7mOIJ-i->. 2007-08-21.
- Regeringskansliet (2007:2): »Beslut om trädan togs på Jordbruks- och fiskerådet«. www.regeringen.se/sb/d/9433/a/89059. 2007-09-27.
- Reichert, Tobias (2006): *A Closer Look at EU Agricultural Subsidies*. AbL & Germanwatch.

- Sachs, Wolfgang & Santarius, Tilman (2007): *Slow Trade – Sound Farming. A Multilateral Framework for Sustainable Markets in Agriculture*. Heinrich Böll Foundation, MISEREOR & Wuppertal Institute. Germany. April 2007.
- Sida (2007): *Plan för Sidas handelsrelaterade utvecklingssamarbete*.
- Spieldoch, Alexandra (2007): *A Row to Hoe - The Gender Impact of Trade Liberalization on our Food System, Agricultural Markets and Women's Human Rights*. IATP & IGTN.
- Svenska Naturskyddsföreningen (2000): *Globalt jordbruk – på rätt väg? Dyrköpta erfarenheter från Brasilien och Europa*.
- Torche, Florencia & Spilerman, Seymor (2006): *Household Wealth in Latin America*. UNU-WIDER. Research Paper No. 2006/114. October, 2006.
- UNAIDS (2006): *Report on the global AIDS epidemic 2006*.
- UNCTAD (2004): *Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries*. UNCTAD/EDM/2004/2. United Nations.
- UNCTAD (2006): *Trade and development Report 2006*. UNCTAD/TDR/2006. United Nations: New York and Geneva.
- UNDP (2003): *Making Global Trade Work for People*. London & Sterling: Earthscan.
- UNDP (2005): *Human Development Report 2005*. United Nations Development Programme.
- United Nations General Assembly (2007): *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.
- UN Millennium Project, Task Force on Hunger (2005): *Halving hunger: it can be done. Summary version*.
- World Bank & IFPRI (2005): *Agriculture and Achieving the Millennium Development Goals*.
- WTO (2002): »Agriculture negotiations – background fact sheet. Domestic support in agriculture – The boxes«. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm. 2007-08-17.
- WTO (2007): WTO – Regional Trade Agreements«. http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. 2007-08-15.

Intervjuer

- Intervju med José Plácido da Silva Junior, CPT i Recife, Pernambuco, Brasilien. 2007-07-14.
- Intervju med Luiz Ferreira da Silva, ockupant i CPT-lägrät Agua Branca, Zona da Mata, Pernambuco, Brasilien. 2007-07-14.

Ordlista

Agenda 2000	Reform av EU:s jordbrukspolitik.
Aid for trade	Handelsrelaterat bistånd.
Andinska gemenskapen	CAN, samarbete mellan Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru där en av målsättningarna är en gemensam inre marknad.
Associeringsavtal	Avtal som EU sluter med tredje land som omfattar politisk dialog, utvecklingssamarbete och handel.
AVS-länderna	Afrika, Västindien och Stillahavsområdet.
CAP	Common Agricultural Policy, EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
CAFTA	Central American Free Trade Agreement, frihandelsavtal mellan USA och de centralamerikanska länderna.
Doha-rundan	Förhandlingsrunda inom WTO som pågått sedan 2001.
Dumpning	Enligt WTO:s definition är en vara dumpad om den säljs på en utländsk marknad till ett lägre pris än på exportörens hemmamarknad.
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.
EPA	Economic Partnership Agreement, EU:s ekonomiska partnerskapsavtal med bland andra AVS-länderna.
ESK-kommittén	FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
ESK-konventionen	FN:s internationella konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.
ETOs	Extraterritorial Obligations, utomterritoriella skyldigheter. Innebär att en stat har skyldighet att respektera, skydda och uppfylla rätten till mat även i samband med aktiviteter som sker utanför landets gränser, till exempel i multilaterala utvecklingssamarbeten eller vid undertecknandet av bilaterala handelsavtal.
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.
GATS	General Agreement on Trade in Services, WTO-avtal om tjänstehandel.

General Comments	Dokument där olika mänskliga rättigheters innehåll och staters skyldigheter klargörs av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén). General Comment 12 specificerar till exempel rätten till mat.
Global Europe	Strategiska riktlinjer för EU:s handelspolitik.
GSP	Generalized System of Preferences, tullpreferenssystem från industriländernas sida som syftar till att erbjuda utvecklingsländer tullsänkning alternativt tullfrihet för varor de producerar. GPs reglerar handelsrelationerna mellan EU och Latinamerika.
ILO 169	FN-konvention om ursprungsfolks rättigheter.
IMF	International Monetary Fund, Internationella valutafonden.
Immaterialrätt	Frågor som rör bland annat patent och upphovsrätt.
Maastrichfördraget	Fördraget om Europeiska unionen.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur, tullunion mellan Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay.
NAFTA	North American Free Trade Agreement, frihandelsavtal mellan Mexiko, USA och Kanada.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Industriländernas samarbetsorganisation med 30 medlemmar. Organisationen arbetar med en rad frågor men dess kärnområden är makroekonomisk utveckling samt struktur- och handelspolitik.
PGU	Sveriges politik för global utveckling.
SIA	Sustainability Impact Assessments, studier som analyserar möjliga konsekvenser av handelsavtal och som ska genomföras innan EU inleder handelsförhandlingar med ett land eller en region.
Singaporefrågorna	Gemensam beteckning på fyra ämnesområden som lanserades vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996: handel och investeringar, handel och konkurrens, transparens i offentlig upphandling samt handelsprocedurer.
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, WTO-avtal om handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter.
Tulleskalering	Innebär att tullen på en vara höjs ju mer bearbetad produkten är.
UNDP	United Nations Development Programme, FN:s utvecklingsprogram.
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development, FN:s konferens för handel och utveckling.
WTO	World Trade Organization, Världshandelsorganisationen.







DUBBLA BUDSKAP?

Om samstämmighet i EU:s politik och rätten till mat i Latinamerika

854 miljoner människor i världen lever i hunger. Människor hungrar trots att mat är en mänsklig rättighet och att världens stater lovat att halvera hungern i världen till år 2015. Ett mål som inte är i närheten av att uppfyllas. 52 miljoner av de hungrande finns i Latinamerika. De flesta lever på landsbygden och är beroende av jordbruket för sin försörjning, som småbrukare eller lantarbetare. Många saknar egen tillgång till jord på grund av skevt fördelade resurser.

Under hösten 2007 inleder EU förhandlingar om handelsavtal med Centralamerika och den Andinska gemenskapen. De är två i raden av bilaterala handelsavtal där EU driver kontroversiella frågor som man kört fast med inom WTO. Det handlar om förhandlingar mellan ojämlika parter. På ena sidan står EU som årligen ger 43 miljarder euro i stöd till sina bönder. På andra sidan står regioner där några av Latinamerikas fattigaste länder ingår.

Både Sveriges regering och EU har åtagit sig att driva en samstämmig politik där alla politikområden drar åt samma håll och bidrar till fattigdomsbekämpning och uppfyllande av mänskliga rättigheter. Men hur ser det ut i verkligheten? Rapporten tar sin utgångspunkt i löften om samstämmighet och mat som mänsklig rättighet och tittar närmare på två av EU:s politikområden som i hög grad påverkar utvecklingsländer och småbrukare – jordbruks- och handelspolitiken. Rapporten tar också upp innehåll, intressen och farhågor i de aktuella förhandlingarna mellan EU och Latinamerika.

ISBN 978-91-977188-0-6



www.fian.se



Latinamerika
www.ubv.se