

Jordbruket och WTO

– kan avreglering förenas med trygg livs-
medelsförsörjning och ekologisk uthållighet?

Presentation och analys av de politiska vägvalen
inför omförhandlingen av WTOs jordbruksavtal

Peter Einarsson



Jordbruket och WTO
– kan avreglering förenas med trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet?
Presentation och analys av de politiska vägvalen inför omförhandlingen av WTOs jordbruksavtal
Peter Einarsson

© Forum Syd och författaren, maj 2001

Redaktör: Johanna Sandahl

Tryck: Tryckeri AB Småland Quebecor, Jönköping, 2001

Förlag: Forum Syd, Box 15407, 104 65 Stockholm

tel: 08-506 370 00, fax: 08-506 370 99

e-postadress: forum.syd@forumsyd.se

<http://www.forumsyd.se>

Denna skrift har publicerats med ekonomiskt stöd från Sida

ISSN 1404-7845

ISBN 91-89542-04-5

Innehåll

Förkortningar	3
Inledning	5
Trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet	7
Ekologisk uthållighet	7
Trygg livsmedelsförsörjning.....	8
Bakgrund	11
Hur stor är jordbrukshandeln?	11
Vem säljer, vem köper?	11
De viktigaste grupperingarna	13
Jordbruksavtalet	14
Avtalets effekter	15
Positioner inför nya förhandlingar	16
Nyckelfrågor	18
Exportdumpning	18
Olika former av dumpning	18
Eliminera dumpning	19
Dumpning i GATT/WTO	19
En bredare ansats	20
Marknadstillträde	20
Effekter av en liberaliserad import	22
Tariffskalering och SSG	23
Interna stöd	23
Reformen av EUs stödsystem	23
Sänka/eliminera internstöden?	24
PSE-beräkningarna	25
Stora struktureffekter	26
Livsmedelsförsörjning / "Food sovereignty"	27
Food security box / Development box.....	28
Food sovereignty	28
Multifunktionalitet / Non-trade concerns	29
Monopol och oligopol	30
Positiv särbehandling av u-länder	31
Undantag, stöd, justeringar	31
Marrakesh-beslutet	32
Slutsatser och förslag.....	34
Slutsatser	34
En "rätt att exportera" är inte förenlig med trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet	34
Det räcker inte med begränsande undantag för "non-trade concerns" ..	35
Jordbrukshandeln kan inte förstås i första hand som en nord/syd-fråga	36
Europa spelar nyckelrollen i förhandlingarna om jordbrukshandeln	36

Förslag till lösningar	38
Ändrad balans: eliminera exportdumpning	38
Ändrad balans: återställ rätten att välja nationell jordbrukspolitik	39
Ändrad balans: diskussion	40
Stärkt positiv särbehandling (SDT): livsmedelsförsörjning	42
Stärkt positiv särbehandling (SDT): exportfrämjande åtgärder	42
Enskilda organisationer som bevakar AoA	44
ActionAid	44
CLONG (Liaison Committee of Non-Governmental Development Organisations to the EU)	44
Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)	44
Focus on the Global South	44
Food First (Institute for Food and Development Policy)	45
Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)	45
South Centre	45
UK Food Group	45
Via Campesina	45
WWF International	45
Referenser	46

Förkortningar

<i>ACP</i>	African, Caribbean and Pacific group of states
<i>AoA</i>	WTO Agreement on Agriculture (WTOs jordbruksavtal)
<i>AMS</i>	Aggregate Measure of Support
<i>APEC</i>	Asia Pacific Economic Cooperation
<i>CAP</i>	EU Common Agricultural Policy
<i>CSP</i>	Cereal Substitution Products
<i>EU</i>	Europeiska Unionen
<i>FAO</i>	UN Food and Agriculture Organization
<i>FTAA</i>	Free Trade Area of the Americas
<i>GATT</i>	General Agreement on Tariffs and Trade
<i>GSP</i>	Generalized System of Preferences
<i>IFAP</i>	International Federation of Agricultural Producers
<i>LDC</i>	Least Developed Countries (MUL, Minst Utvecklade Länder)
<i>NAFTA</i>	North American Free Trade Agreement
<i>NFIDC</i>	Net Food Importing Developing Countries
<i>PSE</i>	Producer Subsidy Equivalent
<i>SDT</i>	Special and Differential Treatment
<i>SPS</i>	WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures
<i>SSG</i>	Special Safeguard Clause
<i>STE</i>	State Trading Enterprise
<i>TBT</i>	WTO Agreement on Technical Barriers to Trade
<i>TRIPS</i>	WTO Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
<i>TRQ</i>	Tariff Rate Quotas
<i>UN</i>	United Nations
<i>USDA</i>	United States Department of Agriculture
<i>WTO</i>	World Trade Organization

Inledning

Hur skulle de globala handelsreglerna för jordbruket se ut om trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet var utgångspunkterna, istället för ekonomisk tillväxt och komparativa fördelar?

Ett antal personer och organisationer i den internationella NGO-rörelsen har arbetat med den frågan under de senaste åren. De har producerat en mängd analyser och idéer som nu börjar bilda ett sammanhängande alternativ till den konventionella visdomen, som har sitt främsta uttryck i WTOs nuvarande jordbruksavtal (Agreement on Agriculture, AoA).

Den första versionen av den här rapporten var en intern utredning för Forum Syd, Lutherhjälpen och Svenska Naturskyddsföreningen som färdigställdes våren 2000. Uppdraget var att gå igenom och sammanfatta internationella enskilda organisationers tänkande om AoA, samt om möjligt försöka urskilja en möjlig konsensus inför framtida kampanjer. Den här versionen är delvis reviderad och något utökad, framförallt vad gäller slutsatser och förslag, men i huvudsak är formatet detsamma.

Det ska därför understrykas att texten bara i mycket begränsad omfattning innehåller nya egna tankar. Som läsaren kommer att märka stöder den sig till allra största delen på andra som har arbetat längre och grundligare med frågorna. Litteraturlistan i slutet ger en hygglig uppfattning om vilka de är, men det ska påpekas att den endast innehåller material som direkt citeras i texten. Som hjälp för den som vill gå vidare finns också en kortfattad guide till enskilda organisationer som bevakar AoA, med kontaktinformation.

För att ha utbyte av texten behöver man ha ett visst hum om WTO i allmänhet och några grundkunskaper om jordbruksavtalet, men det krävs absolut inte att man är hemtam i tekniska termer och detaljer. Den som vill gå lite djupare i detaljerna rekommenderas Kwa & Bello (1998) och Murphy (1999b), eller för den som läser franska ännu hellre Van Der Steen et al (1999).

•••

Det måste också understrykas att rapportens fokus är ganska snävt. Den handlar uteslutande om valmöjligheterna inför den förestående omförhandlingen av WTOs jordbruksavtal. Den är inte avsedd att vara en övergripande analys av jordbruks-handeln eller ens av WTOs inflytande över jordbrukshandeln. Bland de många viktiga saker som inte tas upp är:

- andra relevanta WTO-avtal, till exempel TRIPS och SPS;
- AoA-förhandlingarnas historia och den politiska bakgrunden till det nuvarande avtalet;
- inflytandet från regionala frihandelsavtal och IMF:s strukturanpassningsprogram;
- inflytandet från andra internationella organisationer, exempelvis OECD;
- försämringen av utbytesförhållandet (terms of trade) mellan jordbruk och industri;
- den nationella jordbrukspolitikens roll.

En olycklig konsekvens av den här snäva avgränsningen, som påpekats av många som läst texten som utkast, är att de transnationella företagens roll inte direkt tas upp. Liksom alla WTO-avtalen bygger jordbruksavtalet på antagandet att handel

äger rum mellan medlemsländerna, eller åtminstone mellan privata företag baserade i medlemsländerna. Att den internationella handeln i verkligheten alltmer äger rum i form av interna transaktioner inom de transnationella företagen är något som WTO inte lätsas om.

Det finns många olika åsikter om i vilken utsträckning WTOs långsiktiga mål, det vill säga helt fri handel med alla varor och tjänster, skulle gynna olika grupper av medlemsstater. Vad som står utom diskussion är att det utan undantag skulle gynna de transnationella företagen. De är i själva verket de enda ekonomiska aktörer som är organiserade just för att hantera en sådan situation. En värld utan gränser skulle utan minsta tvivel ytterligare öka deras inflytande över ekonomiska och politiska beslut, på bekostnad av de nationella regeringarna. Det är också en offentlig hemlighet att deras inflytande på WTO-förhandlingarna, genom nära relationer med många medlemsländer, har varit betydande. Det kan rentav vara mer rättvisande att beskriva den pågående avregleringen av världshandeln inom WTOs ram som en maktkamp mellan de transnationella företagen och de nationella regeringarna som kollektiv, snarare än som en förhandlingsprocess mellan olika grupper av nationella regeringar.

Trots detta vill jag påstå att det finns ett giltigt skäl för den som försöker begripa förhandlingsprocessen att godta WTOs och medlemsstaternas självförståelse som utgångspunkt. Den är delvis ett självbedrägeri, men den avspeglar samtidigt en viktig begränsning hos WTO-processen: WTO-avtalen kan formellt inte reglera något annat än relationer mellan medlemsstater. De transnationella företagens aktiviteter kan disciplineras endast i den utsträckning det är möjligt genom nationell lagstiftning. Det råder inte heller något tvivel om att medlemsstaterna uppfattar förhandlingarna som en process där de försvarar sitt nationella egenintresse i förhållande till andra stater. Detta är särskilt tydligt inom jordbruksavtalet därför att livsmedel och jordbruk, med goda skäl, betraktas som högprioriterade nationella intressen av de allra flesta länder. Den inre dynamiken i AoA-förhandlingarna, som är huvudfokus för den här rapporten, blir begriplig endast i det här perspektivet.

•••

Många har bidragit till den här rapporten med goda uppslag och kritiska synpunkter. Utan att räkna upp några namn vill jag särskilt nämna handläggarna på de organisationer som beställt rapporten och en rad vänner och kollegor som läst och kommenterat utkast.

Jag vill också klargöra att rapporten inte ska läsas som ett officiellt förslag från uppdragsgivarna. Självklart är den allmänna inriktningen i linje med organisationernas, men såväl detaljerna i analysen som slutsatser och konkreta förslag är författarens egna.

Björkeryd 13 november 2000

Peter Einarsson

E-post: peter.einarsson@ekolantbruk.se

Tel/fax: 0477 401 60

Trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet

Den grundläggande utgångspunkten för den här rapporten är att trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet är de två viktigaste politiska målen för det globala jordbruket. Att försörja världens befolkning med mat, och att göra det på ett sätt som inte undergräver de biologiska systemens produktionsförmåga, är absoluta krav som har prioritet framför alla andra målsättningar.

Argumenten för detta ställningstagande kommer inte att utvecklas vidare här, men det ska kort förklaras vad som avses med de båda begreppen.

Trygg livsmedelsförsörjning (food security) och uthålligt jordbruk (sustainable agriculture) är två begrepp med flera gemensamma egenskaper:

- De har praktiskt taget hundra procentigt politiskt stöd. Det skulle vara mycket svårt att hitta någon som var beredd att försvara otrygghet i livsmedelsförsörjningen eller ohållbart jordbruk.
- Just därför finns mycket skiftande definitioner. Det finns flera hundra olika för vart och ett av begreppen, alltifrån de mycket seriösa och grundliga till de lömska och ohederliga.¹
- Trots detta finns det en kärna i begreppen som är svår att reducera. Det som skiljer mellan olika definitioner och tolkningar är snarast i vilken utsträckning denna kärna tas på allvar och ges prioritet framför andra målsättningar.

Ekologisk uthållighet

Uthålligt jordbruk är ett begrepp som är nära släkt med uthållig utveckling. I allmänna termer handlar det om att tillfredsställa våra nuvarande behov utan att inskränka framtida generationers möjligheter att tillfredsställa sina.

Kärnan i så gott som alla definitioner av uthålligt jordbruk är två krav som följer av denna allmänna princip:

- bevara de naturliga systemens produktionskapacitet;
- minimera användningen av icke förnybara resurser.

Båda kraven har, om de tas på allvar, mycket långtgående konsekvenser för utformningen av jordbrukets produktionssystem, och båda åsidosätts rutinmässigt av nästan allt jordbruk idag. All nedsmutsning eller försämring av jordar eller vatten är till exempel ett brott mot det första kravet, liksom alla skador på andra ekosystem som utför "tjänster" åt jordbruket, exempelvis skogar som reglerar nederbördsmönster. Det andra kravet utesluter praktiskt taget allt bruk av fossila bränslen, och begränsar kraftigt all användning av andra icke förnybara resurser som mineraliska gödselmedel.

Bland den enorma mångfald av olika produktionssystem som ryms inom det globala jordbruket har det också utvecklats en mycket hoppingivande mångfald av modeller för genomförandet av de här principerna, som inte kommer att beröras här. En aspekt som är särskilt relevant för jordbrukshandeln måste dock nämnas.

En tumregel är att de två centrala uthållighetskraven blir allt svårare att uppfylla ju längre de fysiska avståndet är mellan produktionen och konsumtionen av livs-

¹ "Why so many definitions? Because everyone is desperate to find a slot that will include them, and if they don't find one, they make up their own." Sustainable Farming, Spring 1990, REAP Canada, Ste-Anne-de-Bellevue, Quebec.

medel. Huvudskälet är att om jordbruket ska upprätthålla höga produktionsnivåer med minimal insats av icke förnybara resurser, måste det skräddarsys för ett optimalt nyttjande av lokalt tillgängliga resurser. Särskilt avgörande är genetisk mångfald inom jordbruksgrödorna och väl fungerande kretslopp för växtnäring och mullämnen. Det betyder att den regionala specialisering som är den klassiska frihandels-teorins huvudprincip är svår, för att inte säga omöjlig, att förena med ekologiskt uthålliga jordbrukssystem, åtminstone i stor skala och för baslivsmedel. Därtill bidrar transporternas energikostnad till den bristande uthålligheten.

Det måste också understrykas att ekologisk uthållighet överhuvudtaget inte är förhandlingsbar. Skadade ekosystem leder till reducerad produktionskapacitet. En försämring som tillåtits komma igång är ytterst svår, ofta omöjlig, att vända.

Man hör ibland argumentet att u-länder borde tillåtas vissa undantag från uthållighetskraven, eftersom de så länge bidragit så mycket mindre till icke uthålliga produktionsmönster. Det är ett svagt argument. Skadade ekosystem, särskilt inom jordbruket, är på inget sätt ett mindre allvarligt problem i u-länderna. Tvärtom är tropiska ekosystem ofta mera känsliga för misshushållning än de tempererade. Därtill är livsmedelsproduktionen i u-länderna mer beroende av väl fungerande ekosystem än den är i i-länderna, eftersom i-länderna delvis kan kompensera ekosystemskador med ökade resursinsatser. Det kan möjligen finnas godtagbara skäl att tillåta en tillfälligt ökad användning av icke förnybara resurser i u-länderna, förutsatt att den kan balanseras med en ännu större reduktion i i-länderna. Men risken är uppenbar att u-länderna fastnar i samma ohållbarhetsmönster som i-länderna redan lider av.

Många definitioner av uthålligt jordbruk inkluderar också *ekonomisk* uthållighet som ett kriterium. Självklart måste nya, uthålliga metoder vara ekonomiskt livskraftiga. Annars kommer de aldrig att genomföras. Men det är vilseledande att jämställa det kriteriet med den ekologiska uthålligheten. Vad som är ekologisk uthålligt avgörs av objektiva faktorer, av biologiska och geofysiska processer som är helt oberoende av mänskliga bedömningar. Ekonomisk uthållighet skapas av människans samhällsinstitutioner och politiska val. Villkoren för det ekologiskt uthålliga jordbrukets ekonomiska uthållighet kan och måste skapas genom politiska och ekonomiska beslut, inte minst genom besluten om internationella handelsregler. Det omvända förhållandet är omöjligt. Oavsett hur ekonomiskt lönsamt det är, kan ett ekologiskt ohållbart produktionssystem inte göras uthålligt genom ett beslut som ändrar de ekologiska förutsättningarna. Idén att ekologi och ekonomi samverkar på samma nivå skapar den felaktiga föreställningen att de kan balanseras mot varandra, och i synnerhet att ekologiska uthållighetskrav kan behöva reduceras för att inte hota den ekonomiska uthålligheten.

För att undvika den sortens missuppfattningar använder den här rapporten konsekvent termen "ekologisk uthållighet".

Trygg livsmedelsförsörjning

Till skillnad från uthålligt jordbruk har trygg livsmedelsförsörjning (food security) en officiell definition med brett stöd från de flesta regeringar. Den antogs 1996 vid FAOs livsmedelstoppmöte (World Food Summit).

Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. (övers. Trygg livsmedelsförsörjning föreligger då alla människor vid alla tidpunkter har fysisk och ekonomisk tillgång till tillräckliga mängder av säkra och näringsrika livsmedel för att tillfredsställa sina näringsbehov, med sådan mat de föredrar, för ett aktivt och hälsosamt liv.²)

Definitionen ger en relativt bra beskrivning av målet. Men den ger ingen ledning om hur det ska nås. Skälet är att förverkligandet av en trygg livsmedelsförsörjning, liksom av ekologisk uthållighet, handlar om politiska val som är långtifrån okontroversiella.

De senaste tio åren har de flesta regeringars uppfattning om hur en trygg livsmedelsförsörjning ska uppnås gått mot en allt starkare betoning av världshandelns roll, parallellt med att deras övergripande jordbrukspolitik förändrats i samma riktning. De uttalanden som gjordes vid World Food Summit var starkt påverkade av detta tänkande, så starkt att en ökad världshandel lyftes fram som den viktigaste åtgärden för en trygg livsmedelsförsörjning (World Food Summit 1996). Argumentet är att eftersom världens livsmedelsproduktion redan är tillräcklig för att tillfredsställa efterfrågan, är det enda som krävs för att nå en trygg försörjning minskade handelshinder, så att existerande överskott fritt kan röra sig dit efterfrågan finns. Det återstående problemet, att hungriga människor inte utgör en efterfrågan innan de har pengar att köpa för, måste angripas genom att reducera fattigdomen, vilket händelsevis också i första hand kräver en liberaliserad handel, som medel att uppnå en snabbare ekonomisk tillväxt.

Som många betraktare påpekat har detta argument en mycket grundläggande svaghet i sitt ensidigt kvantitativa perspektiv på livsmedelsförsörjningen. Det tar varken hänsyn till uthållighet eller till den globala fördelningen av rikedom och makt (se exempelvis South Centre 1997). I synnerhet för de fattiga på landsbygden i u-länderna (som troligen är den största enskilda gruppen bland dem som inte har sin livsmedelsförsörjning tryggad) är stabil tillgång till produktiv åkerjord, rent vatten och andra produktionsresurser för självförsörjning avgörande. För att kunna uppnå en tryggad livsmedelsförsörjning, är politiska rättigheter och en viss grad av lokalt självbestämmande nödvändiga förutsättningar.

De många enskilda organisationer som deltog vid World Food Summit gjorde i ovanlig enighet ett uttalande som utmanade regeringarnas ståndpunkt just i dessa avseenden (World Food Summit NGO Forum 1996). NGO-uttalandet betonar vikten av att:

- stärka familj jordbruken och de lokala och regionala livsmedelssystemen;
- bryta utvecklingen mot koncentration av rikedom och makt;
- förändra jordbrukets produktionssystem enligt ekologiska principer.

För att åstadkomma detta var deras gemensamma analys, återigen i direkt motsättning mot regeringarnas frihandelskrav, att:

- ansvaret för att åstadkomma en trygg livsmedelsförsörjning ligger framförallt på nationella regeringar och lokala myndigheter; deras kapacitet måste stärkas och deras demokratiska förankring förbättras.

² Författarens översättning

Den här rapporten delar NGO-dokumentets syn på livsmedelsförsörjningen, i synnerhet kärnpunkten att grundläggande politiska frågor som social rättvisa inte kan undvikas genom hänvisningar till marknadsmekanismer. Varken trygg livsmedelsförsörjning eller ekologisk uthållighet kan uppnås helt oberoende av hur samhället i övrigt är organiserat. Om de tas på allvar som politiska målsättningar får de konsekvenser för många andra politiska och ekonomiska val.

Bakgrund

Det här avsnittet innehåller dels en kortfattad bakgrund om jordbrukshandels omfattning och struktur, dels ett försök att sammanfatta de viktigaste effekterna av WTOs jordbruksavtal, i fortsättningen kallat AoA (Agreement on Agriculture).

Hur stor är jordbrukshandeln?

Världshandeln med jordbruksprodukter är betydligt mer begränsad än de flesta föreställer sig. Uttrycket "världsmarknaden" ger nästan automatiskt intrycket av något som är mycket större än nationella/regionala marknader, men för de flesta jordbruksprodukter är "världsmarknaden" inte den största marknaden. USAs, EUs, Kinas, Indiens med flera inhemska marknader är i allmänhet större. De allra flesta jordbruksprodukter konsumeras inom det land de produceras. Det är en relativt liten del som överhuvudtaget handlas över några gränser.

Den enda kategori jordbruksprodukter som normalt produceras huvudsakligen för export är de typiska tropiska plantagegrödorna som kaffe (80 procent av totalproduktionen exporteras), kakao, palmolja och gummi. Men inte heller i denna kategori är exportdominansen på något sätt total. Åtskilliga av plantagegrödorna produceras i första hand för inhemska marknader, till exempel bananer (bara 20 procent av världsproduktionen exporteras), te (40 procent), bomull (30 procent) och jute (10 procent).³

Bland spannmålslagen har vete den överlägset största exportandelen med 17 procent. Trots detta är världsmarknaden för vete bara aningen större än EUs hemmamarknad. Av foderspannmål (majs, korn mm) handlas 11 procent på export. Av ris bara 6 procent, motsvarande en knapp sjättedel av Kinas hemmamarknad.

Inte ens av sojabönorna, som mycket av den internationella foder- och livsmedelsindustrin är uppbyggd kring, är det mer än cirka 30 procent som hamnar på världsmarknaden i någon form (hela bönor, olja eller foderprodukter). Socker ligger i samma storleksordning.

Bland animalieprodukterna är det bara nötkött som når upp i en världsmarknad på 10 procent av totalproduktionen. Som jämförelse står USAs hemmamarknad för 25 procent. Av grisköttet handlas 3 procent på världsmarknaden, medan över 20 procent stannar inom EU och nästan 50 procent inom Kina, som är världens överlägset största producent. Av mjölken är det ungefär 6 procent som når världsmarknaden, huvudsakligen i form av mjölkpulver, smör och ost.

Vem säljer, vem köper?

Jordbrukshandeln domineras helt av i-länderna. De står för cirka 70 procent av både export och import.⁴ U-ländernas andel av exporten består till stor del av de tropiska produkterna. Bara en handfull u-länder har någon betydande export av spannmål eller animalier.

³ Alla siffror i det här avsnittet ska läsas med försiktighet. De är sammanställda utan krav på full jämförbarhet från flera olika källor, främst USDA Foreign Agricultural Service (www.fas.usda.gov), FAO och Världsbanken. Alla siffror avser handelsvolym och avspeglar i allmänhet situationen vid mitten av 1990-talet. Genomsnitt för flera år har använts i de flesta fall, eftersom variationerna mellan åren är betydande.

⁴ Det råder en viss förvirring kring den här siffran. WTO rapporterar en avsevärt lägre procentandel. (WTO 2000). De viktigaste skälen för avvikelserna förefaller vara att WTOs siffror utesluter all handel inom EU (dvs de räknar EU som ett land), och att de räknar hela Östeuropa och Ryssland, plus länder som Korea, Turkiet och Israel till utvecklingsländerna.

För de stora produkterna ser det ut så här:

- *Vete*: USA, Australien och Kanada står tillsammans för två tredjedelar av exporten. EU har cirka 15 procent, Argentina cirka 10 procent. Nära 80 procent av världshandeln säljs till u-länder, återstoden huvudsakligen till Japan, Korea och det forna östblocket.
- *Foderspannmål*: USA dominerar helt med över 50 procent av exporten. Australien, Kanada och Argentina har tillsammans nära 20 procent, EU drygt 10 procent. De överlägset största importländerna är Japan och Korea med tillsammans över 30 procent, men nästan hela återstoden går till u-länderna (den rikare delen).
- *Ris*: Thailand, Vietnam och Kina är de dominerande exportörerna och står tillsammans för över hälften av exporten. Indien, Pakistan och Burma har också betydande export. De stora importörerna är till nästan 90 procent andra u-länder med ris som basföda, framförallt Indonesien, Filippinerna, Bangladesh, Iran och Brasilien med tillsammans 30-50 procent (importen skiftar kraftigt år från år beroende på eget skördeutfall). I-länderna, med Japan och EU i spetsen, köper omkring 10 procent.
- *Sojabönor*: USA står ensamt för över 50 procent av exporten och Brasilien, Argentina och Paraguay för praktiskt taget hela återstoden. EU står ensam för nära hälften av importen. Japan, Korea och Taiwan köper cirka 15 procent och en rad u-länder med Kina och Mexiko i spetsen delar på resten.
- *Nötkött*: USA och Kanada har tillsammans över 25 procent av exporten och Australien, Nya Zeeland, Argentina, Brasilien och Uruguay tillsammans över 50 procent. EU har nästan 15 procent och Indien 4 procent. USA och Kanada importerar dock lika mycket som de exporterar, så de är inte nettoexportörer. De övriga stora importländerna är Japan, Korea och Ryssland med tillsammans nästan 40 procent. Cirka 15 procent går till u-länder.
- *Griskött*: EU är den stora exportören med nästan 40 procent av världsmarknaden. USA och Kanada säljer lika mycket tillsammans. Köparna är Japan, Hongkong, Korea och Ryssland med tillsammans 65 procent, och USA, som köper nästan lika mycket som man säljer.
- *Lammkött*: Australien och Nya Zeeland dominerar exporten helt med 94 procent. EU, USA, Japan och Ryssland köper tillsammans två tredjedelar av detta.
- *Fågelkött*: USA dominerar exporten med 40 procent och EU har 13 procent, men flera u-länder har också en nettoexport, framförallt Brasilien och Thailand med tillsammans 18 procent. Stora importörer är Japan, Ryssland och Kina.
- *Mjölksprodukter*: Australien och Nya Zeeland står för ungefär halva exporten, och EU för nästan hela återstoden. Undantag är skummjölkspulver, där USA står för cirka 10 procent, och helmjölkspulver, där Argentina har lika mycket. Köparna är helt olika kategorier beroende på produkt. Av mjölkpulvret går 85 procent till u-länderna. Av smöret går en tredjedel till u-länderna, en tredjedel till Ryssland och återstoden till USA och EU. Av högvärdeprodukten ost går mindre än 10 procent till u-länderna och ungefär lika mycket till Ryssland. Resten, över 80 procent, avsätts i OECD-länderna, i synnerhet i Japan och USA som tillsammans köper 50 procent.

Jordbruksprodukternas andel av den totala varuhandeln är i storleksordningen 10 procent (räknat på värde). Andelen är något högre i u-ländernas handel än i-ländernas (såväl i export som import), men skillnaden är inte stor.

De viktigaste grupperingarna

Jordbruksexporten domineras alltså av en liten grupp länder som kan betecknas som "naturliga exportörer": USA, Kanada, Argentina, Uruguay, Brasilien, Australien och Nya Zeeland. Det som förenar länderna är gynnsamt klimat och bördig jord, gles befolkning och sen kolonisering. Dessa tre faktorer har skapat förutsättningarna för en storskalig och relativt extensiv produktion som opererar inom fysiska, sociala och ekonomiska strukturer som byggdes upp för bara något mer än hundra år sedan. Resultatet är produktionskostnader som europeiska eller asiatiska bönder har mycket svårt att matcha. Alla de "naturliga exportörerna" har trots relativt extensiv drift en produktionskapacitet som vida överstiger de egna behoven. De har också historiskt byggt upp sina ekonomier till stor del på jordbruksexport.

Under de senaste två decennierna har även EU utvecklats till en stor exportör, men av en helt annan karaktär. Västeuropa hör till världens mest tätbefolkade områden och har begränsade naturliga förutsättningar att föda mer än sin egen befolkning. Historiskt har EU-länderna upprepade gånger haft försörjningskriser och livsmedelsbrist, senast under perioden efter andra världskriget. EU var nettoimportör av jordbruksprodukter ända fram till 1970-talet. Dagens roll som exportör är till största delen artificiell, eftersom exporten av framförallt spannmål och animalier motsvaras av en ungefär lika stor import av foderråvaror (sojaprodukter, majsgluten och andra spannmålsbiprodukter, melass, tapioca mm). Dessutom är dagens produktionsnivåer beroende av en mycket hög användning av kemiska insatsmedel, bränslen mm.

Av de återstående industriländerna är flera nettoimportörer (Japan, Korea, Schweiz, Norge) men har i övrigt samma karaktär som EU-länderna ifråga om naturliga förutsättningar och produktionskapacitet. I forna Sovjet finns stora områden som historiskt varit exportörer (framförallt Ukraina) men som i det rådande ekonomisk-politiska läget inte kan utnyttja sin kapacitet. Detsamma gäller vissa av ansökarländerna i Central- och Östeuropa, medan andra mera liknar nuvarande EU-länder.

U-länderna kan indelas i tre ganska distinkta grupper. Ett fåtal är nettoexportörer. Brasilien, Argentina och Uruguay står som redan nämnts i en klass för sig, och är de enda som i större skala konkurrerar med i-länderna på marknaderna för vete, foderråvaror och animalier. Men några andra u-länder med tätare befolkning och mer traditionell jordbruksstruktur hör också till nettoexportörerna, till exempel Thailand och Vietnam.

En något större minoritet av u-länderna är nettoimportörer av jordbruksprodukter och står på FAOs lista över NFIDC (Net Food Importing Developing Countries). De är alltså direkt beroende av världsmarknaden för sin livsmedelsförsörjning. Många av dessa hör också till världens 48 fattigaste länder (LDC, Least Developed Countries).

Men den breda majoriteten av u-länderna hör till mellangruppen som är i stort sett självförsörjande med livsmedel (+/-10 procent). Även om de kanske oftare köper livsmedel på världsmarknaden än säljer, är de inte regelmässigt beroende av import. Många kan också balansera en viss import av baslivsmedel mot en export av andra jordbruksprodukter, i typfallet plantagegrödor.

Jordbruksavtalet

Att handelsmönstren för jordbruksprodukter ser ut som de gör beror till mycket stor del på att praktiskt taget alla länder gynnar sitt eget jordbruk i större eller mindre utsträckning. Det finns i princip tre metoder:

- Gränsskydd mot import
- Interna stödåtgärder för produktionen
- Exportstöd

Gränsskydd är den billigaste metoden och därför den mest spridda. Interna stödåtgärder kostar normalt pengar i statsbudgeten och används därför främst av i-länderna, även om de flesta u-länder också har modesta stödprogram, oftast inom utbildning och rådgivning. Exportstöd används uteslutande av i-länder.

Målsättningen med WTOs jordbruksavtal (AoA) var att reducera samtliga dessa möjligheter att gynna den inhemska produktionen.

- Ifråga om *gränsskydd* innebär AoA ett förbud mot alla andra former än fasta tullsats. Andra slags gränsskydd (t ex rörliga införselavgifter, införselkvoter) måste konverteras till fasta tullar (tarifferas). Dessa tullar ska sedan sänkas med en viss procent under avtalstiden.
- Dessutom kräver AoA att alla länder tillåter ett visst minsta *marknadstillträde* för varje enskild jordbruksprodukt. Det betyder i praktiken att ett land som är självförsörjande och skyddar sin egen produktion med en tull måste erbjuda sänkt tull för den kvantitet som avtalet säger, så att import kan komma in. Denna mekanism kallas Tariff Rate Quotas (TRQ).
- AoA innehåller detaljerade regler för hur *interna stödåtgärder* får vara utformade. Huvudprincipen är att stöden inte får vara direkt kopplade till produktionsvolymen (på engelska "de-coupling", på svenska ibland "avlänkning").
- För *exportstöd* finns motsvarande reduceringskrav som för tullsatserna.

U-länderna har en lägre nivå på reduceringskraven (två tredjedelar av i-ländernas) och en längre tidsperiod att genomföra dem (10 år istället för 6). Procentsatsen för minsta marknadstillträde är 5 procent för i-länderna och 4 procent för u-länderna.

De olikfärgade lådor som ofta cirkulerar i diskussionen om AoA går tillbaka på en pedagogisk indelning av de interna stödformerna som introducerades under förhandlingarna. Den bygger på samma princip som ett trafikljus:

- *Röda lådan* innehöll de stödformer som skulle förbjudas i och med att avtalet trädde i kraft, till exempel rörliga införselavgifter. Innehållet i röda lådan har med andra ord redan eliminerats.
- *Gröna lådan* innehåller sådana stöd som tills vidare accepteras utan reduktionskrav, till exempel stöd till forskning, till landsbygdsutveckling eller extensivering av produktionen, till offentliga lagringssystem för att trygga livsmedelsförsörjningen eller till livsmedelsbistånd.
- *Gula lådan* ("amber box") innehåller stödformer som strider mot avtalets grundprinciper och i princip ska förbjudas, men som tills vidare accepteras mot krav på gradvis reduktion. Den stora delen är system för reglering av prisnivåer via garantipriser, statliga uppköp mm, men även vissa direktstöd ligger här liksom subventioner av insatsvaror eller investeringar.

I den slutliga kompromissen fick emellertid den pedagogiska tredelningen stryka på foten för realförhandlingarna, och man tvingades tillverka den *blå lådan*, som innehåller mycket av de stöd som logiskt sett borde höra hemma i gula lådan. De blå stöden strider liksom de gula mot avtalets grundprinciper. Men i motsats till de gula stöden får de blå tills vidare fortsätta utan reduktion förutsatt att de kopplas till krav på produktionsbegränsning. EUs direktstöd (areal- och djurbidrag) utgör nu större delen av innehållet i den blå lådan.

De blå stöden omfattas av den så kallade fredsklausulen, som innebär att de under en övergångsperiod till och med 2003 inte kan angripas genom WTOs tvistlösningssystem, trots att de strider mot avtalets grundprinciper.

Avtalets effekter

Totalt sett har AoA haft betydligt mindre effekt än vad som förväntades och före- speglades. Men genomslagskraften har varit mycket skiftande både mellan avtalets olika komponenter och mellan olika länder.

Sänkningarna av *gränsskyddet* har slagit mycket ojämnt. I-länderna har i allmänhet minimerat effekten av sänkningsskraven genom en kombination av skickligt manövrerande under förhandlingarna och kreativt utnyttjande av systemets många komplicerade kryphål därefter. Många u-länder saknar den expertis som krävs för sådana manipulationer och har därför ofta drabbats hårdare. Åtskilliga av de u-länder som tidigare hade låga eller inga tullar har bundit sig att behålla den nivån, fastän regelverket skulle ha tillåtit dem att binda maxtullen på en högre nivå och bevara större handlingsfrihet för framtiden.⁵

Procentkraven för minsta *marknadstillträde* har i princip varit effektiva, även om mekanismen (så kallade Tariff Rate Quotas) visat sig krånglig och manipulerbar. Procentsatserna är visserligen måttliga, men eftersom de räknas på hela den globala konsumtionen blir de volymer som påverkas ändå betydande. Jämfört med storleken på den totala världsmarknaden för de flesta baslivsmedel (se ovan) är 4-5 procent ingen låg siffra.

Reglerna för hur *interna stödåtgärder* får utformas har (tillsammans med tariff-eringen) i grunden förändrat jordbrukspolitiken i både EU, USA och de flesta andra i-länder. EU-politiken vilade tidigare på de nu förbjudna rörliga införselavgifterna, som konstant justerades för att reglera hur mycket import som skulle släppas in och därmed garantera att de egna produkterna alltid kunde säljas i första hand. Det var för att möta WTO-kraven som man genomförde hela omläggningen till en lägre prisnivå, kompenserad med direktstöd (MacSharry-reformen 1992). Reformen flyttade med god marginal det som behövdes av jordbruksstödet från gula till blå lådan. USA gick med sin reform 1996 (FAIR Act) ett steg längre och utformade ett stödssystem helt och hållet efter gröna lådans krav.

Vad beträffar *exportstöd* har avtalet däremot haft mycket begränsad effekt. Ett viktigt skäl är att EU, som den överlägset största användaren av direkta exportstöd, redan under förhandlingarna försäkrade sig om att reduceringskraven skulle utgå från perioden 1986-88, när EUs exportstöd nådde sin historiska toppnivå. Ett annat skäl är att AoA endast reglerar just *direkta* exportstöd, inte andra former av stöd som möjliggör försäljning på världsmarknaden till ett pris under verklig produktionskostnad.

⁵ Många detaljer i ActionAid (1999) och Kwa & Bello (1998).

Sammantaget kan man konstatera att AoA framförallt har gynnat jordbruks-exportörernas intressen. Det kodifierar uttryckligen en "rätt att exportera" genom reglerna om minsta marknadstillträde. De innebär i praktiken att ett land inte längre har rätten att välja full självförsörjning som livsmedelsstrategi inom någon enda produktkategori, oavsett hur goda produktionsförutsättningar man har. Så länge det finns en exportör som är villig att sälja produkten billigare, står AoA på exportörens sida. Notera att detta gäller lika för u- och i-länder och – allra mest anmärkningsvärt – även om det billigare priset möjliggörs av exportstöd eller andra exportsubventioner.

Omvänt har avtalet på många sätt begränsat och/eller fördyrat möjligheterna att stötta utvecklingen av produktion för den egna marknaden. De kvarvarande WTO-legala stödmöjligheterna är nästan uteslutande direktstöd via statsbudgeten. Detta drabbar u-länderna allra hårdast, eftersom de har mycket begränsade resurser att ge sådana stöd. I-länderna har dessutom fortsatt tillgång till många nu förbjudna stödformer (gula stöd) som inte får införas alls i länder som inte hade dem när avtalet trädde i kraft.

Samtidigt har AoA inte lett till den förväntade stabiliseringen och höjningen av världsmarknadspriserna. Tvärtom har prisnivåerna nått historiskt låga nivåer de senaste åren och fluktuationerna har tilltagit.

Positioner inför nya förhandlingar

Hur WTOs medlemsländer grupperar sig inför de nya jordbruksförhandlingarna följer mycket logiskt från deras faktiska roll i världshandeln och från storleken och utformningen av deras eget jordbruksstöd.

Odelat entusiastiska för att fortsätta i den riktning som AoA stakat ut är bara de länder som både är "naturliga exportörer" och själva har minimalt jordbruksstöd, med andra ord kärnan i Cairns-gruppen (Australien, Nya Zeeland, Kanada, Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay). Övriga Cairns-medlemmar är u-länder⁶ som i många fall mera drivs av hoppet att kunna expandera sin export än av direkt intresseförsvar. Flera av dem hör faktiskt till de stora nettoimportörerna av livsmedel (Indonesien, Filippinerna) och har delvis intressen som kolliderar med Cairns-gruppens avregleringsprinciper. Detta har också väckt en intern diskussion om försörjningsfrågorna inom gruppen.

I egenskap av världens ledande exportnation delar USA många av Cairns-gruppens värderingar. Den viktiga skillnaden är att USAs export till mycket stor del är beroende av indirekta exportstöd. Med jordbruksreformen under FAIR Act, som inleddes 1997, var det meningen att merparten av dessa stöd skulle avvecklas under en sjuårsperiod, och under en kort tid föreföll USA vara på väg att snabbt närma sig Cairns-gruppen. Men redan under 1998 ledde reducerade stöd plus kraftiga prisfall till en akut ekonomisk kris för USA-jordbruket. Krisen möttes med nya "tillfälliga" stöd. Men dessa följdes av nya både under 1999 och 2000, och idag är USA i praktiken på väg att överge reformplanen helt. Följaktligen har man kraftigt sänkt tonläget i WTO.

Största motståndet mot en fortsatt liberalisering finns hos den lilla grupp i-länder som har besvärliga naturliga jordbruksförutsättningar men ändå strävar att upprätthålla så mycket produktion som möjligt till priset av högt gränsskydd och stora interna stöd: Japan, Korea, Norge och Schweiz.

⁶ *Chile, Colombia, Costa Rica, Filippinerna, Fiji, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Sydafrika, Thailand.*

EU är i grunden klivet. Med sin märkliga kombination av stor export, stora exportstöd, högt gränsskydd och höga interna stöd tvingas man hela tiden försvara oförenliga positioner. Men tonvikten har tydligt förskjutits sedan de första åren efter den stora CAP-reformen 1992, då den politiska retoriken enbart kretsade kring konkurrenskraft och att hävda EUs roll på världsmarknaden. Nu betonas åter det traditionella försvaret av den egna produktionen, men med en ny argumentation som utgår från värdet av jordbrukets "multifunktionalitet". Till mångas förvåning drog EU också konsekvensen av detta i Seattle och valde att samordna hela sitt förhandlingsupplägg med Japan, Korea och Schweiz, en koalition som bar det informella namnet "Friends of Multifunctionality".

U-länderna är visserligen den största gruppen bland WTO-medlemmarna, men har hittills inte spelat någon avgörande roll i jordbruksförhandlingarna. De flesta tenderar att stödja Cairns-gruppens positioner, till exempel avskaffandet av exportstöd och förbättrat marknadstillträde. Gemensamma positioner har bara förekommit i några frågor av stort gemensamt intresse. En av dessa, som nästan utan undantag betonas av u-länderna, är kravet på en seriös utvärdering av nuvarande AoA, med särskild tonvikt på effekterna för livsmedelsförsörjningen i LDC/NFIDC, innan nya förhandlingar inleds.

Efter Seattle finns emellertid tecken på att u-länderna som grupp kan komma att ta fler egna initiativ. Nyligen har det till exempel lagts förslag om genomgripande förändringar i "lådorna" för att bättre tillgodose u-ländernas intressen.

Nyckelfrågor

Det här avsnittet är ett försök att systematisera de centrala frågor som AoA väcker i relation till målen trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet. Det finns ingen ambition att ge någon fullständig eller objektiv presentation av jordbruksförhandlingarna mer i allmänhet. Diskussionen bygger till stora delar på arbete som gjorts av de enskilda organisationer som aktivt bevakat AoA under de senaste åren, vilket tydligt framgår av referenserna. För den som inte är hemmastadd med dessa enskilda organisationer finns en kortfattad guide i slutet av rapporten.

Exportdumpning

Det mest uppenbara problemet med AoA är utan tvivel exportdumpningen. Det är mycket svårt att se något positivt i den systematiska försäljningen av jordbruksprodukter till underpris. Den orsakar enorma kostnader för exportörerna och kraftiga störningar i jordbruksekonomierna överallt i världen. Exportdumpningen fördöms av så vitt skilda aktörer som Australiens jordbruksminister och Via Campesina. De enda som försvarar exportdumpning är de som använder den. Problemet är att de som står för praktiskt taget hela dumpningen är USA och EU, de två största handelsaktörerna.

Olika former av dumpning

Exportdumpning av jordbruksprodukter förekommer i en rad former, varav AoA bara angripit en, och det dessutom ganska ineffektivt.

- *Direkta exportstöd* används idag nästan bara av EU. Eftersom EU-priserna nästan alltid är högre än omvärldens (beroende på gränsskyddet) kan export normalt bara ske till ett lägre pris än det producenten fått. EU-kassan går därför in och ersätter exportören för mellanskillnaden. Detta är den mekanism som är utsatt för reduceringskrav enligt AoA.
- *Exportkrediter* används i stor utsträckning av USA och ibland även av andra länder. Genom att erbjuda förmånliga betalningsvillkor minskar man kostnaden för kunden (åtminstone på kort sikt). Detta regleras inte alls av AoA och är dessutom svårt att övervaka, eftersom exportavtalen normalt är hemliga av kommersiella skäl. EU vägrar diskutera ytterligare sänkningar av sina exportstöd om inte exportkrediterna också tas med i bilden.
- *Alla slags direktstöd* fungerar också som en dumpningsmekanism i den mån de produkter som fått stöd exporteras. När gränsskyddet sänks och ersätts med direktstöd (som AoA kräver) resulterar det i lägre priser på de skyddade marknaderna. Därmed minskar avståndet till världsmarknadspriserna och de direkta exportstöden kan sänkas (även detta i enlighet med vad AoA kräver). Men för importlandet gör det ingen skillnad. Vare sig exportpriset reduceras med hjälp av specifika exportstöd eller generella direktstöd, är dumpningseffekten densamma.
- *Icke-monetära former av dumpning*, alltså miljödumpning, social dumpning och liknande, är ett ännu känsligare kapitel som egentligen inte några av WTO-parterna vill diskutera. Framförallt i de länder som är "naturliga exportörer" finns det ofta ett samband mellan de låga produktionskostnaderna och rovdrift på naturresurser, externaliserade miljökostnader med mera. Men varken Europa eller u-länderna har heller rent mjöl i påsen.

Eliminera dumpning

Såväl i USA som i EU drar praktiskt taget all jordbruksproduktion nytta av direktstöd i större eller mindre utsträckning. Det betyder att så gott som allt som exporteras därifrån är mer eller mindre dumpat. För många av de stora produkterna utgör EUs och USAs export tillsammans halva världsmarknaden eller mer. Ett stopp för dumpning som inkluderade även direktstödens effekter skulle därför ha en enorm sprängkraft. För både EU och USA skulle det förvärra problemen med överproduktion, men på delvis olika sätt.

EUs export skulle sannolikt krympa till en bråkdel, eftersom de faktiska produktionskostnaderna ligger så långt över världsmarknadspriset att endast högvärdeprodukter som ost och olivolja fortfarande skulle kunna exporteras. EU skulle då tvingas hitta någon annan lösning för att undvika att producera de överskott som nu exporteras. Produktionsbegränsningar typ utökade trädesprogram och kvot-system är den lösning som skulle ligga närmast till hands. Men EU skulle också relativt lätt kunna balansera sin produktion genom att dra ner på intensiteten, i synnerhet inom djurproduktionen. Det skulle kraftigt reducera importen av fodermedel, och mer av den egna spannmålsproduktionen, som idag exporteras, skulle kunna användas i den egna djurproduktionen.

Ökad självförsörjning i Europa skulle emellertid ytterligare förvärra situationen för USA, eftersom det är därifrån merparten av EUs foderimport kommer. USA har visserligen ett betydligt mindre glapp mellan internt pris och världsmarknadspris, så exporten skulle långtifrån upphöra utan dumpningsmekanismerna. Men den skulle säkert krympa rejält, åtminstone inledningsvis. Precis som EU skulle USA tvingas ompröva sin produktionsinriktning och återinföra produktionsbegränsningar för att anpassa kostymen till verklig efterfrågan.

På längre sikt är det däremot mycket sannolikt att en eliminering av exportdumpningen skulle ge den varaktiga höjning av världsmarknadspriserna som nuvarande AoA misslyckats med att åstadkomma. Det skulle gynna jordbruket överallt, också i EU och USA, men båda skulle få nöja sig med en mindre dominerande ställning i jordbrukshandeln.

Dumpning i GATT/WTO

Med tanke på att systematisk försäljning till underpris är ett av de mest uppenbara brott mot frihandels principer som man kan tänka sig, är det egentligen besynnerligt att GATT/WTO aldrig på allvar angripit dumpningen inom jordbruket. En generell antidumpningsklausul har funnits i GATT-avtalet ända sedan början. Man skulle även vänta sig att USA, som har världens ojämförligt skarpaste nationella antidumpningslagstiftning och tillämpar den utan pardon mot varje misstänkt import, skulle vara intresserat av att etablera motsvarande system på global basis.

Den generella antidumpningsparagrafen i GATT-avtalet är dock svag. Det beror framförallt på att den definierar dumpning som exportförsäljning till ett pris som understiger "normalt pris" på den egna marknaden. Huruvida detta inhemska pris reflekterar verklig produktionskostnad eller ej tar man ingen hänsyn till. Endast om det av någon anledning inte går att fastställa ett sådant "normalt pris", tillåter GATT att man jämför med verklig produktionskostnad. Detta kan jämföras med USA-lagstiftningen, som helt utgår från verklig produktionskostnad.

En ytterligare svaghet i GATT-avtalet är att även när man kan visa att dumpning har ägt rum, ligger ansvaret på det drabbade landet att bevisa att dess inhemska produktion faktiskt lidit skada, innan skyddstullar mot dumpningen får införas. Detta är ofta komplicerat och begränsar kraftigt den praktiska nyttan av paragrafen.

I synnerhet efter att kostnadskompensation via direktstöd införts i stor skala, har denna definition av dumpning blivit praktiskt taget meningslös inom jordbruksområdet. Om EU exporterar vete till samma pris som gäller på den inhemska marknaden, är detta ur ett GATT-perspektiv det "normala priset" och inte dumpning. Inga direkta exportstöd är inblandade. Men ändå ligger priset långt under den faktiska produktionskostnaden och skulle inte vara möjligt att överleva på för producenten utan den ytterligare kompensation på 15-20 procent som kommer via direktstöden.

En bredare ansats

Att enbart gå till angrepp mot de direkta exportstöden är därför meningslöst. Många enskilda organisationer har försökt vidga diskussionen till exportdumpning i den bredare, mer generella meningen.

Ett problem med den ansatsen har varit att de flesta u-länder instinktivt reagerar emot varje förslag om förstärkning av antidumpningsreglerna. Det beror på att många av dem har bittra erfarenheter av USAs antidumpningslagstiftning, som många gånger använts för att blockera u-länders export till USA. Det är dock svårt att se hur u-länderna skulle kunna missgynnas av skärpta regler mot dumpning på jordbruksområdet, eftersom den uteslutande bedrivs av i-länder.

Mark Ritchie (IATP) har föreslagit en enkel modell som utgår ifrån de existerande PSE-beräkningarna (Producer Subsidy Equivalent), som redan ligger till grund för reduceringskraven inom gula lådan i nuvarande AoA (Ritchie 1999). PSE är en beräkningsmodell som utvecklats inom OECD för att möjliggöra jämförelser mellan länders totala ersättning till jordbruket. Genom PSE-metoden kan värdet av alla offentliga stödsystem inom jordbruksområdet uppskattas och "översättas" till ett värde per enhet av varje jordbruksprodukt.⁷ Dumpning skulle, menar Ritchie, kunna definieras som skillnaden mellan exportpriset och ett "normalt pris" definierat som inhemskt pris *plus* PSE-värdet av alla interna stödsystem för produkten ifråga. När det gäller veteexporten från EU skulle då värdet av direktstöden ingå i PSE-beräkningen och därmed inkluderas i det "normala priset". Detta skulle skapa en referenspunkt utifrån vilken WTO skulle kunna förhandla fram ett reduceringsprogram av samma modell som nu gäller för tullar och gula stöd.

Daniel Van Der Steen och hans kollegor vid CSA är inne på liknande tankegångar, men vill dessutom underlätta för importlandet att införa skyddstullar genom att lägga en del av bevisbördan på exportlandet (Van Der Steen et al 1999).

Marknadstillträde

En fortsatt öppning av marknaderna för jordbruksprodukter, i första hand genom sänkta tullsatser, är ett krav som de flesta u-länder ställer sig bakom, med stöd från en bred majoritet av de utvecklingsorienterade enskilda organisationerna (se t ex CLONG 1999, ActionAid 1999). Argumentet är klart och enkelt. Med lägre

⁷ Mer om hur PSE beräknas i avsnittet om interna stöd nedan.

tullar ökar u-ländernas möjlighet att sälja på i-ländernas marknader och därmed stärka sin allmänna ekonomiska utveckling. Tillsammans med textilier är jordbruket det område där man ser de största exportmöjligheterna.

Det finns dock ett antal faktorer som komplicerar saken inom jordbruket, jämfört med annan varuexport.

- *U-länderna är oftast köpare.* Ser vi på jordbrukshandelns struktur, är det uppenbart att u-länderna oftare är importörer än exportörer av jordbruksvaror. Nettoeffekten av att öka kraven på minsta marknadstillträde och fortsätta med generella tullsänkningar på livsmedel under ett WTO-avtal blir därför snarare att i-ländernas export till u-länderna underlättas än tvärtom.
- *I-landsprodukter är ofta billigare.* Inom varuhandeln i allmänhet är u-ländernas konkurrensmedel oftast priset (låg arbetskostnad framförallt). Men inom jordbrukshandeln är det ofta i-landsprodukterna som är billigare. Det beror ibland på exportstöd av olika slag, men ibland helt enkelt på en storskalig, mekaniserad produktion. Åter blir effekten av generella tullsänkningar snarare ökad import till u-länderna, än ökad export från dem.
- *I-länderna säljer livsmedel.* Förutom att i-länderna dominerar jordbruksexporten rent kvantitativt (70 procent) så består deras export till största delen av baslivsmedel och djurfoder. En ökad import i ett u-land påverkar därför direkt den egna livsmedelsmarknaden och jordbruksproduktionen.
- *Tropiska produkter är redan relativt sett gynnade.* U-ländernas jordbruksexport består däremot till stor del av tropiska produkter. För dessa är i-ländernas tullmurar i allmänhet inte särskilt höga. I-länderna skyddar i huvudsak de produkter där de har en egen produktion, och det är mestadels tempererade produkter. Det finns några välbekanta undantag som bananer, socker (rörsockret konkurrerar både med betsocker och med sirapsprodukter baserade på majsstärkelse) och tropiska oljor (palm- och kokosolja konkurrerar med tempererade vegetabiliska oljor). I stort är det ändå så att effekten av en procentuell tullsänkning skulle bli betydligt mindre för u-ländernas export än för i-ländernas.
- *Exportsektorn är skild från livsmedelsproduktionen.* I u-länderna är exportsektorn ofta en del av jordbruket som är helt skild från livsmedelsproduktionen (specialgrödor, plantagedrift, storföretag, utländskt ägande etc). Även i de fall en ökad export faktiskt kan dra in större intäkter till landet, är det inte självklart att detta gynnar jordbruket som helhet, på det sätt som det skulle göra om produktionen av exportgrödor var integrerad i livsmedelsproduktionen. Direkt konkurrens mellan de två sektorerna är inte heller ovanlig (mark, vatten, arbetskraft).

Mot den här bakgrunden står det klart att en ytterligare reduktion av tullarna på jordbruksprodukter skulle ge vitt skilda effekter i olika u-länder. Det är definitivt inte möjligt att säga att ökat marknadstillträde generellt sett gynnar eller missgynnar u-länderna. Det skulle gynna länder, eller sektorer inom länder, som har en export av de aktuella produkterna (i synnerhet dem som konkurrerar med i-ländernas traditionella exportprodukter). Å andra sidan skulle det öka problemen för dem som är beroende av att skydda sin inhemska produktion.

Effekter av en liberaliserad import

Ur den här rapportens huvudperspektiv, trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet, är det framförallt effekterna av en liberaliserad import på den inhemska produktionen som behöver uppmärksammas. Bello (1999) konstaterar torrt att de sydostasiatiska regeringarnas engagemang för tullsänkningar tjänar plantagegrödeexportörernas intressen, medan priset får betalas av små ris- och majsbönder. Madeley (2000) går igenom en rad studier av jordbrukshandelsliberalisering, genom såväl AoA som Världsbankens och IMF:s struktur-anpassningsprogram, i 39 u-länder. Hans skarpa slutsats är att liberaliseringen "har förvärrat de fattigas situation genom att utlämna dem till de internationella marknadskrafternas fria spel". Inflödet av billig import toppar hans lista över "huvudsakliga effekter".

Van Der Steen et al (1999) refererar tre belysande exempel. Det första handlar om Mexiko, där inträdet i NAFTA 1994 ledde till en snabb nedmontering av gränsskyddet. Landet gick från full självförsörjning med baslivsmedlet majs till 40 procent import på tre år, med åtföljande massiv utslagning av småbönder och radikalt försämrade näringsförsörjning bland de fattigaste. Majsodlingen har i stor utsträckning ersatts av foderodling och djuruppfödning, båda för export.

Det andra är från Filippinerna, där övergången från importkvoter till fasta tullar på majs (ett AoA-krav) har lett till kraftigt ökad import av majs från USA, som blivit ett allvarligt hot mot ekonomin i majsodlarbältet i centrala Filippinerna. USA-majsen är nu i storleksordningen 20 procent billigare än den inhemska produkten, men gapet kommer att öka i takt med att tullarna sänks ytterligare fram till 2004 enligt landets AoA-åtaganden.

Det tredje exemplet är från EU och går längre tillbaka i tiden. När EU i början av 1960-talet byggde upp sin gemensamma jordbrukspolitik (CAP) träffades en överenskommelse med USA inom ramen för GATT (Dillon-rundan). USA förband sig att acceptera EUs nya gränsskyddsmekanismer för livsmedel i utbyte mot att EU förband sig att tillåta helt tullfri import av foderråvaror från USA i obegränsad omfattning (så kallade Cereal Substitution Products, CSP). EU var vid denna tidpunkt nettoimportör av såväl livsmedel som foder, så överenskommelsen föreföll riskfri från deras synpunkt.

Men efter bara 15 år producerade EU som vi vet stora överskott både av spannmål och animalier. Överskottet baserades till stora delar på den kraftigt ökade importen av foderråvaror, främst sojaböner men även stora volymer majs gluten och andra biprodukter. Först kom importen bara från USA, med tiden även från Brasilien, Argentina, Thailand (tapioca) och andra länder. Utan tullfriheten hade 1970-talets stora överskott aldrig uppstått och exportdumpningen från EU varit om inte obefintlig så åtminstone mycket begränsad. Därtill var lågprisimporten av foder utan tvivel den avgörande faktorn bakom industrialiseringen av animalieproduktionen inom EU och koncentrationen till områden nära stora importhamnar (Jylland, Holland, Bretagne). Därmed är foderimporten också indirekt orsaken till stora delar av dagens miljöproblem i det europeiska jordbruket, som oftast är kopplade till intensiv animalieproduktion, liksom till den långtgående utslagningen av den traditionella, integrerade djurhållningen i Europas avfolkningsbygder.

Förutom det uppenbara visar exemplen också tydligt att indelningen i-land/u-land inte alltid är den relevanta i sammanhanget. Exportinriktat respektive självförsörjningsinriktat jordbruk är ofta en mer klagörande indelningsgrund. I det

europiska exemplet bidrog (bidrar) export från flera u-länder till förvrängningarna av den europeiska produktionen, inklusive den bristande ekologiska uthålligheten och utslagningen av småskalig produktion för hemmamarknaden. Indirekt bidrar den också till exportdumpningen, som i sin tur drabbar livsmedelsproduktion på andra ställen i syd. Ännu mer komplicerat blir det om man väger in att en viss del av sojaproduktionen i Brasilien är väl integrerad i livsmedelsproducerande småjordbruk, framförallt i Rio Grande do Sul. Dessa småbruk har därmed bidragit till utslagning av sina likar både i Europa och i alla de länder som drabbats av EU-dumpning. Brasilien är för övrigt ett av dessa drabbade länder, så de brasilianska sojabönsodlarnas export bidrar faktiskt till de problem som EUs dumpning skapar för de brasilianska mjölkbönderna.

Tariffeskalering och SSG

Det finns flera tekniska frågor kring marknadstillträde som kan ha minst lika stor betydelse för u-ländernas exportmöjligheter som generella tullnivåer. En sådan är tullekaleringen, det vill säga att tullsatserna höjs med stigande förädlingsgrad. Effekten är att ofärdlad råvara kan vara möjlig att exportera, men inte färdiga produkter. Till exempel kakao, men inte chokladkakor.

En annan är SSG, den särskilda skyddsklausulen, en mekanism som gör det möjligt för ett land att snabbt höja tullnivåerna för att möta en plötslig ökning av importen. Detta är ett av många exempel på tekniska detaljer i avtalet som u-länderna inte upptäckte i tid. För att tillåtas använda SSG var medlemsländerna nämligen tvungna att lämna in en anmälan i samband med undertecknandet, vilket inga u-länder men nästan alla i-länder gjorde.

Båda frågorna borde kunna lösas inom ramen för de positiva särbehandling av u-länderna (Special and Differential Treatment, SDT) som i princip ska finnas inbyggd i hela WTO-systemet, men som tillämpats ytterst snålt. En rad konkreta förslag refereras nedan i avsnittet om positiv särbehandling.

Interna stöd

Ingen del av jordbrukspolitiken är drabbad av så många missuppfattningar som de interna stödsystemen, vilket inte är konstigt med tanke på deras komplikationsnivå. Några korta basfakta är därför på sin plats.

Reformen av EUs stödsystem

EUs nya stödsystem, som infördes genom CAP-reformen 1992, erbjuder ett bra exempel på vilka förändringar som AoA medfört.

Hur såg systemet ut från början? En efterhängsen myt är att EUs jordbruksbudget var enormt stor och att det betalades ut jättelika summor till bönderna. Motsatsen var fallet.

Den gemensamma jordbrukspolitiken byggde från början, precis som den gamla svenska jordbrukspolitiken, på ett gränsskydd uppbyggt av rörliga införselavgifter. Dessa avgifter justerades kontinuerligt (vanligen veckovis) så att de alltid var exakt så höga som behövdes för att hindra import att komma in till ett pris under det administrativt fastställda priset på EUs inre marknad. Detta var ett mycket byråkratiskt system, men det var billigt för EU-kassan och effektivt som metod att anpassa importen till efterfrågan. Hela kostnaden för livsmedlen betalades av

konsumenterna direkt. Både de inhemska produkterna och de importerade såldes till det högre, skyddade priset. EU-kassan hade stora inkomster från införselavgifterna, som betalades av importörerna.

Budgetkostnader uppstod först om produktionen blev större än vad som kunde konsumeras inom EU. Då fick man först tillgripa lagring (i hopp om att det skulle bli underskott igen senare). Om detta inte räckte användes exportstöd för att bli av med produkten till underpris utanför EU. Så länge marknaden var någorlunda i balans blev dock utgifterna inte så betungande, utan kostnaden för exportstöden täcktes av inkomsten från införselavgifterna.

Det var inte förrän det började uppkomma permanenta, strukturella överskott mot mitten av 1970-talet (när den importfoderbaserade animalieproduktionen hunnit växa sig stark) som kostnaderna började skena iväg i takt med att exportstöden växte. Mot mitten av 1980-talet var stämningen i EU-toppen närmast desperat. Något slags reform var nödvändig, framförallt för att få kontroll över budgeten. Exportstöden hade blivit EUs största enskilda utgiftspost, och de fluktuerade helt oberäkneligt allteftersom skördar blev större eller mindre och världsmarknadspriser högre eller lägre.

Vid samma tid började USA på allvar propagera för att inkludera jordbruket i den kommande Uruguay-rundan. Den modell man förespråkade var sänkta gränsskydd och sänkta exportstöd, men tillåtelse att kompensera jordbruket för de lägre priser som skulle bli följderna genom nya direktstöd raka vägen från jordbruksbudgeten till bonden. Så blev det också, både i EU och sedan i AoA.

Detta var en avsevärt dyrare lösning för EU-kassan. En del av det som konsumenterna tidigare betalat via priserna måste man nu ta direkt ur sin egen budget. Men fördelen var den större förutsägbarheten. Utgifterna kunde nu överblickas många år i taget, så snart man fastlagt direktstödens konstruktion och storlek för perioden. Den nya reformomgång som började genomföras år 2000 (Agenda 2000) innebär en ytterligare påspädning av budgetkostnaden enligt samma mönster (denna gång tänkt att uppfylla den nya WTO-rundans krav).

Med andra ord: effekten av AoA för EU var kraftigt ökade internstöd och kraftigt ökad totalbudget, inte motsatsen, som envist hävdas inte minst i svensk press. De ökade stöden var priset för att kunna sänka gränsskyddet (öka marknads-tillträdet) utan att drastiskt försämra de ekonomiska villkoren för det europeiska jordbruket.

Sänka/eliminera internstöden?

De flesta u-länder har samma inställning till internstöden som till gränsskydden (tullarna). Man kräver vanligtvis total eliminering av de blå stöden, kritisk granskning och begränsning av de gröna, samt att fredsklausulen inte förlängs efter 2003. Även här backas de upp av de flesta utvecklingsorienterade enskilda organisationerna.

Från ett rent u-landsperspektiv är kraven så gott som oproblematiske. Inga u-länder har några blå stöd, och i den mån det finns gröna tål de troligen oftast en granskning. En sänkning/eliminering kan alltså inte ge negativa effekter för u-ländernas hemmaproduktion på det sätt som en gränsskyddssänkning gör. Ett ytterligare skäl för u-länderna att motsätta sig direktstöden är att hela modellen i praktiken är värdelös för dem, eftersom de saknar ekonomiska möjligheter att använda den.

Det är också helt klart att i-ländernas internstöd (till skillnad från deras gränsskydd) direkt skadar hemmaproduktionen i många u-länder, eftersom de nu, som vi sett, står för den största delen av exportdumpningen.

Problemet med en sänkning av internstöden är istället effekterna inom i-länderna och i förlängningen följderna för hela den globala livsmedelsproduktionen.

Den ekonomiska verkligheten för i-landsbönderna är att de trots sin relativt höga ersättningsnivå (priser plus direktstöd) inte mer än nått och jämnt kan överleva på sitt jordbruk. Precis som i u-länderna tjänar jordbrukare mindre än nästan alla andra yrkesgrupper. Den vanliga mediabilden av jättelika "subventioner" som regnar över bönderna och skulle kunna skäras bort utan andra effekter än att jordbrukets oskäliga vinster minskade, är rätt och slätt falsk.

Inom EU ligger prisnivån för praktiskt taget alla jordbruksprodukter idag avsevärt under faktisk produktionskostnad. Detta är helt avsiktligt och en direkt konsekvens av AoA (reduceringen av gränsskyddet). Direktstöden är ett nödvändigt tillskott för att fylla ut glappet mellan den prisnivå som WTO-avtalet tillåter och den verkliga kostnaden för livsmedelsproduktionen. Situationen är i princip densamma i USA, med den skillnaden att produktionskostnaderna där är lägre och glappet därmed mindre (samt att stöden tekniskt är annorlunda konstruerade). En eliminering av internstöden skulle betyda minusresultat för större delen av EUs och USAs bönder.

Men är det inte den höga stödnivån som i sig driver upp produktionskostnaderna? Skulle inte hela kostnadsnivån sjunka om stöden eliminerades?

Nej, förmodligen inte nämnvärt. Det som så småningom skulle sjunka är kapitalkostnaderna, eftersom en så kraftig sänkning av lönsamheten drastiskt skulle minska värdet av jordbruksfastigheterna. Nuvarande brukare skulle inte kunna betala sina räntor och därför tvingas sälja med kraftig förlust. Köparen skulle kunna börja på ny kula med lägre räntekostnad. (Alternativt kunde brukaren gå i konkurs och börja om själv. Då får fordringsägarna ta förlusten.)

Men till största delen är kostnadsnivån helt enkelt följderna av att verksamheten drivs i ett i-land. Jämfört med de flesta andra näringar är skillnaden i produktionskostnad snarast ovanligt liten mellan jordbruk i u-land och i-land. Skillnaden mellan EU och USA/Kanada eller Australien/Nya Zeeland förklaras i sin tur rätt väl av skilda naturliga förutsättningar.

PSE-beräkningarna

En faktor som bidrar kraftigt till förvirringen i diskussionen om prisnivåer och stöd är den kutym som etablerats att relatera alla prisnivåer till världsmarknadspriserna.

Ingen förnekar att världsmarknadspriserna i allmänhet ligger på en nivå långt under de allra flesta producenters produktionskostnader. Det är en följd av att världsmarknaden är relativt liten och starkt påverkad av olika typer av dumpning. Ändå är det med utgångspunkt från världsmarknadspriserna som hela AoA är uppbyggt. Det finns visserligen legitima tekniska skäl för detta (någon konstant måste man utgå från) men effekten är ofrånkomligen att världsmarknadspriserna får status av "normalpris".

Reduceringskraven för internstöden (gula stöden) i AoA baseras på en beräkning som kallas Aggregate Measure of Support (AMS). Den bygger i sin tur på de så kallade PSE-beräkningar (Producer Subsidy Equivalent) som utvecklades inom OECD under 1980-talet. PSE är i huvudsak en metod att översätta alla former av jordbruksstöd till ett monetärt jämförelsevärde. PSE ger ett mått på hur mycket samtliga stödformer (gränsskydd och andra prisregleringar, direktstöd, osv) är värda för lantbrukaren omräknat i dollar per ton av varje enskild produkt (eller dollar per jordbruk, eller dollar per hektar).

De skyhöga "subventioner" som regelbundet rapporteras i media bygger oftast på PSE-beräkningarna. Utgångspunkten är världsmarknadspriset. Om de inhemska priserna är högre, vilket de är i de allra flesta länder, räknas detta som en "subvention". Om det därutöver finns offentliga utgifter som jordbrukarna kan dra nytta av (antingen i form av pengar eller kostnadsfria tjänster) räknas även detta med. PSE är summan av denna beräkning, eller med andra ord skillnaden mellan världsmarknadspriset och totala ersättningen till bönderna. När man till exempel talar om en 50-procentig stödnivå betyder det att totala ersättningen till jordbrukaren är 50 procent över gällande världsmarknadspris.

Eftersom världsmarknadspriserna är ytterst instabila varierar denna "stödnivå" kraftigt, helt oberoende av om ersättningen till jordbrukarna förändras eller ej. Detta försvårar inte minst diskussionen om utvecklingen över tiden. Ett exempel: Priset på en viss produkt i ett visst land är 125 dollar/ton. Därutöver får jordbrukaren offentligt stöd av olika slag till ett beräknat värde av 25 dollar/ton. Den totala ersättningen är alltså 150 dollar/ton. På världsmarknaden kostar samma produkt 100 dollar/ton. Den totala ersättningen är alltså 50 dollar över världsmarknadspriset, och PSE-procenten därmed $50/100 = 50$ procent.

Antag nu att prisnivån för den här produkten faller med 25 dollar både på världsmarknaden och på jordbrukarens inhemska marknad. Det betyder att den totala ersättningen till jordbrukaren sjunker till 125 dollar/ton, en sänkning med 17 procent. I relation till det nya världsmarknadspriset, 75 dollar/ton, är den fortfarande 50 dollar högre. Men i termer av PSE betyder det att "subventionsnivån" *ökar*, eftersom den nya lägre ersättningsnivån är en större andel av det nya lägre världsmarknadspriset. PSE blir nu $125/75 = 67$ procent.

Det behöver knappast påpekas att PSE-värdet inte ger någon som helst information om relationen mellan priser och faktisk produktionskostnad. Det är fullt möjligt att ha en relativt hög "subventionsnivå" i PSE-termer trots att totala ersättningen till jordbrukaren ligger långt *under* faktisk produktionskostnad.

Beräkningsmodellen resulterar också i att även ett land som inte har några interna stöd alls, utan bara ett gränsskydd med tullar, ändå har "subventioner" enligt PSE-definitionen, eftersom priset innanför hemmamarknadens gränsskydd är högre än världsmarknadspriset.

Stora struktureffekter

En eliminering av nuvarande internstöd i EU och USA skulle, allt annat lika, ge mycket stora struktureffekter inom jordbruket. Den omedelbara följden skulle bli en accelererad utslagning av de mindre och mer extensiva familj jordbruken, i synnerhet inom EU där sannolikt hela regioner skulle slås ut. Den enda anpassningsmöjlighet som står till buds är den industriella: specialisering och storleksökning.

De långsiktiga effekterna skulle troligen bli en ytterligare renodling av den globala strukturer vi redan går mot idag, med EU-länderna som alltmer specialiserade animalieproducenter med konkurrensfördel framförallt i tillgången till världens näst största hemmamarknad och i sin skicklighet i att utnyttja fodergrödor från hela världen i en högentensiv produktion. Några få regioner inom EU skulle möjligen kunna fortsätta konkurrera inom spannmålsproduktionen, men i huvudsak skulle den flytta till slätterna i Amerika och Australien. Därutöver skulle EU säkert fortsätta försvara en plats inom vissa nischer (vin, frukt, oliver, ost, diverse regionala specialiteter).

En sådan utveckling skulle kraftigt stärka de transnationella företagens grepp över livsmedelssektorn. De skulle självklart kontrollera den växande globala handeln, men också öka sitt inflytande inom primärproduktionen efter det mönster vi redan ser i USA, där aktiebolaget alltmer tar över från det traditionella familjeföretaget även i själva jordbruket.

Skulle denna utveckling vara till fördel för u-länderna? Detta är återigen en fråga som inte går att besvara generellt. Det är ett rimligt antagande att en större del av jordbruksproduktionen skulle utlokaliseras till u-länder, enligt känt mönster, om transnationella företag får ökade möjligheter att organisera den utan hinder av nationella gränser och lagstiftningar. Det har hänt förut inom många andra näringar. Det finns redan sådana tendenser inom delar av animalieproduktionen (nötkött, slaktkyckling, foder). Ur strikt ekonomisk synpunkt skulle det utan tvivel skapas ökade möjligheter till utländska direktinvesteringar med åtföljande effekter på sysselsättning och allmän ekonomisk utveckling. Å andra sidan finns det anledning att misstänka att effekterna för den inhemska livsmedelsproduktionen skulle vara negativa, eftersom mer resurser skulle allokeras till exportsektorn, och eftersom de transnationella företagens inflytande på den nationella politiken skulle öka. Med andra ord, huruvida det skulle vara en positiv utveckling att flytta en större del av i-ländernas livsmedelsproduktion till u-länderna beror på hur man värderar exportinkomster relativt en trygg inhemsk livsmedelsförsörjning.

Livsmedelsförsörjning / "Food sovereignty"

Frågan om rätten till en trygg livsmedelsförsörjning har fört en mycket undanskymd tillvaro i förhandlingarna om AoA, men den har varit huvudfokus för de flesta enskilda organisationer som bevakat avtalet. Det finns en rad NGO-analyser och förslag som går in i detalj på jordbruksavtalets (negativa) konsekvenser för livsmedelsförsörjningen och möjligheterna att motverka dessa. Det går att urskilja tre nivåer i diskussionen.

Den första nivån handlar om att förstärka eller utöka den positiva särbehandling av u-länderna som finns i avtalet. Ett antal sådana förslag refereras nedan i avsnittet *Positiv särbehandling av u-länder*.

På den andra nivån finns mer genomgripande förslag om ändringar och tillägg i AoA utifrån u-ländernas intressen. Hit hör de allmänna krav om sänkta gränsskydd mm som redan diskuterats, men också mera specifika förslag. En ofta återkommande idé är att skapa en serie särskilda undantag utifrån u-ländernas behov av samma slag som i-länderna redan fått i form av blå och gröna lådor, en "food security box" eller "development box".

På den tredje nivån finns mera långtgående förslag som ifrågasätter hela grundprincipen bakom AoA, ofta samlade under begreppet "food sovereignty" (livsmedels-suveränitet).

Food security box / Development box

Fastän idén om en egen låda inriktad på u-landsjordbrukets behov har fått brett stöd bland utvecklingsorienterade enskilda organisationer, finns inte några närmare utarbetade förslag från dem om vad den skulle innehålla eller hur den tekniskt skulle fungera, bara korta formuleringar i positionspapper.

De som talar om en "food security box" (se t ex UK Food Group 1999, CLONG 1999, ActionAid 1999) är uteslutande inriktade på undantag som skulle underlätta för u-länder att skydda sin egen livsmedelsproduktion/hemmamarknad: undantag från reglerna om minsta marknadstillträde och tullsänkningar och rätt att öka internstöd till dess man når högre självförsörjningsnivå. South Centre (1999), som talar om en "development box", vill dessutom ge u-länderna särskilda undantag när det gäller stöd till exportutveckling och mer förmånliga villkor för tillträde till i-landsmarknader.

Gemensamt för alla förslagen om nya lådor är att de tydligt placerar åtgärderna i samma kategori som de (inte minst av u-länderna) starkt ifrågasatta blå och gröna stöden. Genom att så klart definiera sina förslag som undantag har man också implicit skrivit under på avtalets huvudprincip om helt avreglerad handel på lång sikt.

Det måste också noteras att u-landsregeringarnas intresse för att göra trygg livsmedelsförsörjning till en huvudfråga i den nya förhandlingsomgången länge var mycket svagt. En ändring kan dock vara på väg. I juni 2000 lades idén om en "development box" formellt fram i WTOs jordbrukskommitté av en grupp u-länder (Cuba et al 2000). Förslaget kombinerar liksom South Centre försörjningsfrågorna och frågorna om marknadstillträde i en gemensam "låda", men tyngdpunkten ligger på åtgärder för att skydda och utveckla inhemsk livsmedelsproduktion. Framförallt föreslås en mycket bred undantagsklausul som skulle tillåta alla u-länder att undanta vilka delar av sin livsmedelsproduktion de vill från AoA-åtaganden, produkt för produkt. Den föreslagna mekanismen är en positiv lista. Endast produkter som ett land sätter upp på sin positiva lista skulle täckas av AoA-åtagandena.

Food sovereignty

De som talar om "food sovereignty" markerar tydligt att det är grundläggande principer i AoA som måste ändras, alternativt att hela avtalet borde upphävas. I det globala politiska perspektivet är kärnan i begreppet just suveräniteten: "rätten för varje land att bestämma sin egen jordbrukspolitik för att kunna möta sina egna behov" (Via Campesina 1999; för andra varianter se Food Sovereignty Platform 1999, ERA Consumer 1999, Confédération Paysanne 1999, Van Der Steen et al 1999). Men begreppet definieras oftast så att det också inkluderar rätten till självbestämmande över livsmedelsförsörjningen ner till lokal nivå, och kopplingen är stark till försvaret av rättigheterna till mark, vatten och andra produktionsresurser.

"Food sovereignty" vänder därmed i praktiken upp och ned på grundprincipen i AoA. Istället för att utgå ifrån varje nations lika rätt att exportera till andra utgår man från varje nations rätt att välja hur man vill lösa sin försörjning. Man förvandlar så att säga "food security box" från undantag till huvudprincip, och från något som gäller enbart u-länderna till något som gäller alla.

Men "food sovereignty" har också en vidare innebörd. Det är tänkt som en övergripande princip som förenar u-ländernas fokus på försörjningsfrågan med ekologisk uthållighet och andra målsättningar som är lika giltiga för alla. Exempelvis skulle den omfatta rätten att självständigt definiera strängare nationella kvalitets-, hälso- eller miljökrav på egen produktion såväl som import.

Det måste dock konstateras att "food sovereignty"-begreppet ligger mycket långt från dagens politiska huvudfåra. Mycket få politiker vågar sticka ut hakan och ifrågasätta frihandelsprincipens företrädare framför livsmedelsförsörjningens krav, och även många av de utvecklingsorienterade enskilda organisationerna verkar rädde att bli utdefinierade och angripna som "protektionister". Samtidigt är det tydligt, inte minst efter Seattle och "Friends of Multifunctionality", att det momentum som frihandeln haft inom jordbruket börjar avstanna, även om det ännu inte är *comme il faut* att säga så.

Multifunktionalitet / Non-trade concerns

Den kanske tydligaste signalen om att spelplanen håller på att förändras i grunden är EUs mycket bestämda uppslutning bakom "multifunktionaliteten", trots extremt hätska reaktioner från såväl USA som Cairns-gruppen.

Argumentet om jordbrukets många roller utöver själva produktionen – som miljövårdare, ryggrad i landsbygdens ekonomi, kulturbärare och garant för såväl biologisk som social mångfald – är välbekant för oss från NGO-sidan. Det är ju vad vi predikat i flera decennier, både när det gäller jordbruket på hemmaplan och valet av utvecklingsmodell i syd.

Men varken EU-kommissionens jordbruksdirektorat eller den europeiska jordbrukslobbys centralorganisation COPA-COGECA har varit några bundsförvanter i den diskussionen. Tvärtom har de i nära symbios utformat en jordbrukspolitik inriktad på "unifunktionalitet", produktion enbart. När dessa två institutioner lanserade en helt ny retorik 1997 var reaktionen till lika delar klen-trogen och misstrogen.

Att schackdraget var ett led i positioneringen inför kommande WTO-förhandlingar var uppenbart. EU-jordbrukets skyddsnivå var starkt ifrågasatt och kommissionen behövde en försvarslinje. Många, inklusive samtliga övriga grupperingar inom WTO, har avfärdat fotbytet som enbart dimridåer kring den gamla vanliga protektionismen.

Men under de tre år som gått sedan dess har det visat sig att EU faktiskt också är berett att ta strid om jordbruket i delvis oväntade sammanhang, i synnerhet när det gäller gentekniken. Vägran att acceptera hormonköttimporten trots fällning i tvistlösningspanelen, de facto-moratoriet för GMO-grödor, totalförbudet mot BST-hormonet till mjölkkor och nu senast den överraskande rakryggade hållningen i slutförhandlingen av biosäkerhetsprotokollet, är några substantiella exempel.

Självklart har många av dessa frågor avgjorts i rätt riktning tack vare en stark och aktiv opinion i många medlemsländer, men faktum kvarstår att den opinionen inte skulle ha haft samma chans om inte EU-toppen själv hade berett vägen för den. Det har skapats en ny dynamik som EU och COPA/COGECA kanske inte riktigt hade räknat med från första början. De europeiska miljöorganisationerna har överlag, efter stor inledande misstänksamhet, börjat använda multifunktionalitetsargumentet för att driva på EU.

Bland u-länderna däremot är inställningen fortfarande med få undantag avvisande. Likaledes, mer förvånande, även bland många syd-baserade enskilda organisationer⁸. Utifrån en bedömning av objektiva intressen borde det finnas en avsevärd potential för allianser mellan "Friends of Multifunctionality" och den icke exportberoende delen av u-länderna, vilkas "non-trade concerns" i praktiken är mycket snarlika. Båda grupperna skulle gynnas av en lösning av "food sovereignty"-typ, som tillåter en högre grad av skydd för hemmamarknaderna mot penetration från "naturliga exportörer".

Huvudskälet till u-ländernas välgrundade misstänksamhet är EUs bruk av multifunktionalitetsargumentet som försvar för en fortsatt exportdumpning med hjälp av "blå" direktstöd. Så länge inte detta omprövas finns föga skäl att hoppas på ett förverkligande av den potentiella alliansen.

Monopol och oligopol

En fråga som liksom exportdumpningen borde vara högprioriterad för en frihandelsorganisation är utbredningen av monopol och oligopol inom jordbrukssektorn.

Det har förekommit en viss diskussion inom WTO om reglering av statshandelsföretag (STE) inom jordbruket. USA har haft kritiska synpunkter på de offentliga eller halvoffentliga exportmonopol som bland annat Kanada och Australien håller sig med. Även åtskilliga u-länder har sådana organisationer, både på export- och importsidan.

Som påpekas i en rapport från South Centre (Murphy 1999a) kan USAs kritik mot STE på punkt efter punkt upprepas med minst lika starka argument mot de privata storföretag som kontrollerar USAs export. Dessa företag har dessutom starka band till kemi-, utsädes- och livsmedelsindustri och därmed stort vertikalt inflytande hela vägen från teknikutveckling till konsumentprodukt.

Detta är bara en yttring av ett allmänt problem med WTO-förhandlingarna. De bedrivs fortfarande i allt väsentligt utifrån det allt mer fiktiva antagandet att handel är något som äger rum nationalstater emellan, eller för att vara mer exakt, mellan företag baserade i nationalstater. Att det i verkligheten alltmer är transnationella företag som kontrollerar jordbrukshandeln är ett faktum som inte återspeglas i nuvarande AoA. Deras roll och närvaro inte ens erkänns, långt mindre disciplineras.

⁸ "... most if not all of those other issues are really developed country concerns – environmental protection, cultural landscape etc" (Kwa 1999).

Positiv särbehandling av u-länder

GATT-avtalen innehåller sedan länge en viss positiv särbehandling av u-länderna (Special and Differential Treatment, SDT). I många WTO-avtal förekommer såväl undantag för u-länderna från vissa krav som särskilda stödåtaganden från i-länderna. I AoA är SDT-inslaget dock mycket begränsat. Endast LDC har permanenta undantag (från samtliga reduktionskrav). U-länderna i övrigt har längre implementeringsperiod (10 år istället för 6) och lägre procentnivåer på reduktionskraven (två tredjedelar av i-ländernas nivå). För minsta marknadstillträde gäller 4 procent för u-länderna mot 5 procent för i-länderna, plus en längre implementeringsperiod (2004 istället för 2000).

Utöver detta finns några mindre undantag för så kallade S&D-stöd i u-länder, bland annat investeringsstöd och stöd till landsbygdsutveckling, vilka liksom de gröna stöden inte räknas med i AMS. U-länderna har också en högre tröskelnivå (10 procent istället för 5 procent) för hur stort AMS får vara innan det krävs reduktionsåtaganden (*de minimis*-regeln).

Både u-länderna själva och många enskilda organisationer har inför de nya förhandlingarna ställt krav om generösare SDT-regler. Det handlar både om utvidgade undantag eller stödinsatser och om justeringar av nuvarande avtal på ett antal punkter. Många justeringar kan motiveras av att u-ländernas handelsfrihet i praktiken beskrivits mera än i-ländernas, inte sällan beroende på bristande insikt om faktiska konsekvenser av de åtaganden som gjordes 1994.

Det finns också en infekterad diskussion om det så kallade Marrakesh-beslutet, som utlovade särskild kompensation för LDC och NFIDC i den mån de drabbades av högre kostnader för livsmedelsimport. Beslutet har ännu inte lett till några konkreta åtgärder.

Många av dessa frågor är tekniskt komplicerade och ska inte utvecklas vidare här. Vad som följer är en kort lista över ett antal förslag som förekommit i diskussionen. En del av åtgärderna kan alternativt eller inledningsvis genomföras bilateralt.

Undantag, stöd, justeringar

- Helt tullfritt tillträde för LDC till i-ländernas marknader. EU har i princip ställt sig bakom detta krav, men det är lite otydligt om man verkligen menar alla produkter. Kan genomföras bilateralt utan att vänta på WTO-överenskommelse.
- Tillåt asymmetriska relationer i frihandelsavtal. Frågan har varit högaktuell inom den nyss slutförda omförhandlingen av Lomé-avtalet. ACP-ländernas företrädare till EU-marknaden är inte förenligt med GATT-principerna (strider mot icke-diskrimineringsprincipen), men har hittills accepterats under ett särskilt undantag. EU är knappast berett att vidga samtliga förmåner till hela u-landsgruppen. Om inte WTO accepterar en liknande lösning för det omförhandlade avtalet är det troligt att ACP-länderna kommer att drabbas av höjda tullar, eftersom EU inte är berett att erbjuda tillträde på samma villkor för alla u-länder.
- Skapa förmånliga öppningar till i-landsmarknader på andra sätt, till exempel genom GSP.
- Ge förmånligare tillträde till i-landsmarknader för förädlade produkter (undantag från tullebeskattning).

- Ge resurser till kompetensutveckling och finansiering av utökat deltagande i förhandlingarna. Viktigt speciellt för LDC men även för många andra u-länder. Kan genomföras via WTO eller bilateralt.
- Tillåt u-länder att använda (nya) gränsskydd istället för direktstöd för "gröna" ändamål (eller ännu bredare). Gröna lådan är till stor del meningslös för u-länderna eftersom de inte har råd att bedriva jordbrukspolitik med direktstöd.
- Tillåt u-länder att ändra sina tullnivåbindningar. Många u-länder, särskilt bland de fattigare, band sina tullar på den faktiska nivån 1994 (ofta noll), medan de flesta andra länder strävade att binda på så hög nivå som möjligt för att behålla flexibilitet.
- Tillåt u-länder att räkna om sina AMS-tal. De flesta u-länder rapporterade noll eller negativ AMS 1994.
- Tillåt u-länder att använda skyddsklausulen (SSG) även om man inte försäkrade sig om den rätten 1994.
- Öka flexibiliteten för internstöd.
- Slopa alla begränsningar för internstöd i länder som inte har sin livsmedelsförsörjning tryggad.
- Tillåt högre internstödsnivå i proportion till hur stor andel av befolkningen som är beroende av jordbruket.
- Tillåt "sparande" av outnyttjat internstödsutrymme, att användas längre fram vid behov.
- Öka *de minimis*-nivån för u-länder.
- Tillåt u-länder att ge exportstöd för marknadsföring, förädling, uppfyllande av SPS-krav mm.

Marrakesh-beslutet

Förväntningarna vid Uruguayrundans slut var att AoA skulle leda till stigande priser på världsmarknaden. Detta skulle vara till fördel för de flesta länder, både i-länderna och merparten av u-länderna. Undantaget är de länder som är beroende av livsmedelsimport (NFIDC/LDC) och som därför skulle drabbas av stigande kostnader för sin försörjning med baslivsmedel.

Vid Uruguayrundans avslutande ministermöte i Marrakesh 1994 fattades ett beslut som erkänner detta problem och fastslår att i-länderna har ett ansvar för att kompensera de drabbade länderna. Beslutet är inte formellt del av AoA, men en artikel i avtalet hänvisar till beslutet och förbinder i-länderna att följa det.

Trots att AoA inte medfört den förväntade prisuppgången har kostnaderna för livsmedelsförsörjningen i NFIDC/LDC ökat, enligt FAO med 20 procent. En viktig faktor är att en allt mindre del av livsmedlen kommer i form av bistånd och en allt större del på rent kommersiella villkor. En annan bidragande faktor är instabilare prisnivåer på världsmarknaden.

Hittills har dock inget substantiellt gjorts från i-ländernas sida för att bistå de importberoende länderna. Formellt kan de försvara sig med att Marrakesh-beslutet

inte specificerar vare sig vid vilka prishöjningsnivåer åtgärder ska sättas in, vilka dessa åtgärder ska vara eller vilka kanaler (bilaterala eller multilaterala) som ska användas. Det ifrågasätts också om de ökade kostnaderna överhuvudtaget beror på AoA.

Oavsett vad som är formellt riktigt är det moraliska ansvaret uppenbart, vilket praktiskt taget alla enskilda organisationer skarpt betonar. Konkreta förslag till åtgärder är ofta följande (se exempelvis ActionAid 1999):

- beslutets juridiska status måste klarläggas genom att det införlivas med själva AoA;
- klara kriterier måste fastställas för vid vilka nivåer stödåtgärder ska utlösas, och/eller en automatisk utlösningmekanism skapas;
- WTO måste ta ansvaret för att organisera mekanismer för stödet, till exempel i form av en särskild fond dit i-länderna betalar regelbundna bidrag.

Slutsatser och förslag

Det framgår klart av det material som presenterats och diskuterats i den här rapporten att om trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet tas på allvar som politiska målsättningar, måste det få avgörande konsekvenser för den kommande omförhandlingen av AoA. I det här avsnittet dras först några övergripande slutsatser. Utifrån dem framläggs sedan några konkreta förslag till lösningar.

Slutsatser

- En "rätt att exportera" är inte förenlig med trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet

Grundantagandet bakom AoA, och bakom WTO-avtalen som helhet, är att ökad handel alltid är till fördel för alla deltagande parter. Den praktiska konsekvensen av detta antagande är ett mycket starkt ställningstagande för den exporterande parten. Som redan diskuterats etablerar AoA i praktiken en "rätt att exportera" genom sina krav på minsta marknadstillträde och sina begränsningar av möjligheterna att skydda inhemsk produktion, inklusive skydd mot export till dumpade priser. Även om det ännu bara genomförts i begränsad omfattning, är slutmålet att eliminera alla hinder för export.

Både ur ett uthållighetsperspektiv och ett försörjningsperspektiv finns tvärtom, som diskuterats i början av rapporten, starka skäl som talar emot en ytterligare expansion av jordbrukshandeln. Ekologisk uthållighet ställer absoluta krav på att basera jordbruket huvudsakligen på lokala resurser och recirkulera en hög andel av växtnäringen och mullämnena. En trygg livsmedelsförsörjning är beroende av en rad olika faktorer, men nästan utan undantag krävs stabila ekonomiska villkor för den inhemska livsmedelsproduktionen. Detta är särskilt viktigt om försörjningen ska tryggas för landsbygdens fattiga i u-länderna, som i regel är beroende av en lokal produktion med en låg nivå av externa insatsmedel.

Detta är en grundläggande konflikt som inte kan undvikas. Som redan konstaterats finns ännu inte mycket empirisk analys av jordbruksavtalets effekter, men tillgängliga studier visar att liberalisering av jordbrukshandeln har en potential att snabbt underminera lokal livsmedelsproduktion. Därtill är det ett faktum, alldeles oavsett empiriska belägg, att detta är exakt den eftersträvade effekten. Hela poängen med liberaliseringen är att tillåta fri priskonkurrens mellan jordbrukare över gränserna, så att produktion elimineras där kostnaderna är högre och utökas där de är lägre. Denna politiska målsättning, att optimera den ekonomiska effektiviteten genom att eliminera handelshinder, ges prioritet framför alla andra målsättningar.

Det är omöjligt för AoA att på allvar väga in hänsyn till en trygg livsmedelsförsörjning eller ekologisk uthållighet, eller för den delen några andra relevanta jordbrukspolitiska målsättningar, så länge som "rätten att exportera" ges absolut företräde. Det måste istället etableras en rätt att upprätthålla separata nationella marknader för vissa eller alla jordbruksprodukter, om ett land bedömer detta som nödvändigt för att uppnå sina politiska målsättningar.

- Det räcker inte med begränsade undantag för "non-trade concerns"

Det finns ingen anledning att anta att effekterna av en liberaliserad jordbrukshandel blir särskilt annorlunda om processen sker långsammare eller mera stegvis. Längre implementeringsperioder eller tidsbegränsade undantag kan inte förändra en negativ effekt, bara fördröja den. Om hänsynen till livsmedelsförsörjningen eller uthålligheten ger starka skäl att begränsa liberaliseringen av jordbrukshandeln idag, så gäller det sannolikt om 5-10 år också.

Som vi sett motsvaras skillnaderna i prisnivå mellan länder av skillnader i kostnadsnivå, till största delen beroende på objektiva faktorer som inte kommer att förändras med tiden. De viktiga konkurrensfördelarna är framförallt de som har att göra med gynnsamma naturliga förutsättningar, och i mindre utsträckning de som beror på sociala, ekonomiska och kulturella faktorer som teknisk utvecklingsnivå, kapitaltillgång eller nationella lagar och regler. Kostnadsnivåerna kan påverkas i någon mån genom åtgärder som sänkta nationella miljökrav, introduktion av ny teknik eller skattefördelar. Men mer avgörande faktorer som brist på bördig åkerjord, solsken eller regn kan inte ändras.

Därför kommer de "naturliga exportörernas" konkurrensfördelar att kvarstå. Nettoeffekten av en liberaliserad jordbrukshandel blir framförallt att dessa länder kan ta en större andel av de globala livsmedels- och fodermarknaderna, på bekostnad av mindre gynnade regioner. Det tål att upprepas att detta är själva avsikten med handelsliberaliseringen, och helt i linje med de bakomliggande teorierna. Huvudargumentet för handelsliberalisering är just att den ökar den totala effektiviteten (minskar de totala kostnaderna) i den globala jordbruksproduktionen.

Det behöver knappast påpekas att de grundläggande kriterierna på ekologisk uthållighet, som i allt väsentligt bestäms av biologiska och geologiska faktorer, definitivt inte kommer att ändras. Det är heller inte sannolikt att en trygg livsmedelsförsörjning kommer att bli mindre beroende av inhemsk och i synnerhet lokal produktion. Det är mer troligt att det beroendet kommer att öka, allt eftersom kampen om tillgång till naturresurser skärps under de kommande decennierna.

Problemet är med andra ord inte takten i liberaliseringen. Det är att dess effekter, vare sig de inträffar förr eller senare, på avgörande sätt motverkar andra viktiga politiska mål. Att formulera förändringskrav i termer av undantag, som både u-länder och många utvecklingsorienterade enskilda organisationer gjort, är därför otillräckligt och kanske rentav kontraproduktivt, eftersom själva begreppet undantag implicerar att man i princip accepterar de åtgärder som man tillfälligt begär undantag från.

Vad som måste ifrågasättas är det underliggande antagandet att alla perspektiv på världshandeln utom det snävt ekonomiska skulle vara på något sätt ovidkommande synpunkter, "non-trade concerns", som bara i undantagsfall och i ytterst begränsad omfattning skulle tillåtas påverka utformningen av handelsavtalen. Detta synsätt är inte bara arrogant och förmätet, utan också orealistiskt och improduktivt, vilket blev tydligt vid det misslyckade ministermötet i Seattle. Regionala och globala handelsavtal håller snabbt på att bli den internationella politikens viktigaste arenor. I och med att avtalen ställer långtgående krav på inflytande över centrala försörjningsfrågor som livsmedel och jordbruk, kommer de också att tvingas acceptera de komplikationer som följer med en sådan politisk roll. I synnerhet måste de lära sig hantera konflikter mellan många skilda politiska mål, varav handelsliberalisering bara är ett.

- **Jordbrukshandeln kan inte förstås i första hand som en nord/syd-fråga**

Som klart framgått av den här rapporten är olika länders jordbrukspolitiska målsättningar starkt relaterade till deras objektiva ställning i den globala jordbrukshandeln. De "naturliga exportörerna" driver på liberaliseringen därför att det ligger i deras ekonomiska egenintresse. I andra änden av skalan bromsas liberaliseringen av länder som Japan som, mot alla odds och för att nå helt andra politiska mål, eftersträvar att upprätthålla en inhemsk jordbruksproduktion. Mellan dessa ytterligheter driver de flesta andra länder en mer blandad politik, som ofta stöder liberalisering i vissa avseenden men inte i andra, beroende på hur de uppfattar sitt nationella egenintresse.

Detta gäller i samma grad för u-länder som för i-länder. Det finns inget gemensamt "u-landsintresse" inom jordbrukshandeln, lika lite som det finns ett "i-landsintresse". Trots detta har många utvecklingorienterade enskilda organisationer tenderat att betrakta AoA genom ett nord/syd-filter, och mer eller mindre utan urskiljning stödja alla krav från u-länder. Detta har ofta lett till överdrivna förenklingar och till att viktiga distinktioner blivit otydliga.

I synnerhet är det distinktionen mellan livsmedelsförsörjningens krav och jordbruksexportens krav som är viktigt att upprätthålla. För en trygg livsmedelsförsörjning är den avgörande faktorn att skapa stabila villkor för den inhemska produktionens utveckling, inklusive skydd från importtryck vid behov. För jordbruksexporten är den centrala faktorn ökat tillträde till utländska marknader. Dessa två är helt skilda saker, och står i praktiken ofta i strid med varandra, eftersom ökat marknadstillträde för ett land är detsamma som minskat importskydd för ett annat. Denna konflikt kan uppstå mellan två u-länder likaväl som mellan ett exporterande i-land och ett importerande u-land. Det måste klart fastslås att hänsyn till livsmedelsförsörjningen alltid har företräde.

Ur ett uthållighetsperspektiv är det inte heller självklart att ökad export från u-land till i-land alltid bör uppmuntras. Exempelvis är det klart, som framgått ovan, att foderimport från u-länder har bidragit kraftigt till nuvarande icke uthålliga produktionsmönster i den europeiska djurhållningen, på precis samma sätt som foderimporten från i-länder. I detta fall måste den ekologiska uthålligheten ha företräde.

För att ytterligare komplicera bilden är det inte ovanligt att exportorienterad produktion i u-länder konkurrerar med lokal livsmedelsproduktion om olika resurser, och den tenderar dessutom att vara mindre ekologiskt uthållig.

Detta innebär inte på något sätt att ökade exportmöjligheter för u-länder skulle vara oviktigt. Tvärtom är de avgörande för många u-länders allmänna ekonomiska utveckling, och av globala rättviseskäl borde detta reflekteras i AoA genom en förstärkning av mekanismerna för marknadsföreträde, så att u-landsexportörer som regel prioriteras framför jämförbara i-landsexportörer. Men det måste också stå helt klart att trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet är de överordnade målsättningarna.

- **Europa spelar nyckelrollen i förhandlingarna om jordbrukshandeln**

Av flera olika skäl är det Europa, och i synnerhet EU, som sitter med nyckeln till omförhandlingen av AoA.

EU är den ena av två dominerande aktörer i jordbrukshandeln och samtidigt en ledande exportör och en av de största importörerna av många produkter. EU är också under stark politisk press som den största utdelaren av jordbruksstöd, i former som till stora delar bidrar till exportdumpning.

I ett historiskt perspektiv var det EU-länderna som i sin egenskap av kolonialherrar skapade många av de grundläggande handelsmönster som finns kvar än idag. Jordbruksproduktionen i Europas kolonier, inte bara i nuvarande u-länder utan även i USA och Australien, byggdes upp för att försörja den europeiska marknaden, vilket den i stor utsträckning ännu gör. EUs erfarenhet som jordbruksexportör är mycket kort, och till skillnad från alla andra stora exportörer har man ingen egentlig nettoexport räknat i produktionsvolym, främst beroende på att EUs animalieproduktion till mycket stor del är baserad på importerat foder. En annan följd av den koloniala historien är att EU har starka ekonomiska och kulturella band till u-länderna, inte minst via ett stort bistånd/utvecklingssamarbete som också har starkt politiskt och folkligt stöd.

Av andra historiska skäl, i synnerhet nittonhundratalets två europeiska krig, är självförsörjning med livsmedel ett viktigt politiskt mål i Europa, även detta med starkt stöd hos allmänheten. Den nya "multifunktionalitets"-retoriken är djupt folkligt förankrad på ett sätt som den tidigare "konkurrenskrafts"-retoriken, sjösatt i samband med CAP-reformen 1992 och Uruguay-rundans slut, aldrig hade förutsättningar att bli. I detta avseende ligger den europeiska synen på jordbruket mycket närmare den man finner i de flesta u-länder än den man finner i USA.

Sammantaget betyder detta att EU, liksom flertalet u-länder, har möjligheten att välja jordbrukspolitik. EU har förutsättningar att ta ställning för ett balanserat produktionssystem som inte kräver en stor jordbruksexport. De "naturliga exportörerna" har inte den valmöjligheten. Om de inte kan försvara eller helst utöka sina exportmarknader, har de ingen avsättning för stora delar av sin produktion, och det får konsekvenser för hela samhällsekonomin. EU är inte beroende av export på detta grundläggande sätt. I stora drag är jordbrukets nettoproduktion väl anpassad till den egna befolkningens behov. Om bara handelsreglerna tillät EU att omorganisera sitt jordbruk så att det kunde använda inhemska foderråvaror istället för import, skulle det inte finnas något större överskottsproblem och inget behov av exportdumpning.

Mot denna bakgrund finns det en potential för samförstånd mellan EU och flertalet u-länder om AoA. Exportdumpningens effekter är det stora problemet u-länderna har med EU-politiken. Bortsett från detta sammanfaller u-ländernas politiska krav med "Friends of Multifunctionality" på många områden. Framförallt betonar båda grupperna behovet av flexibilitet när det gäller att skydda den inhemska produktionen av en rad olika skäl: trygga livsmedelsförsörjningen, garantera säkra livsmedel, miljö, landsbygdsutveckling och kultur.

Alternativet är både för EU och för u-länderna att acceptera en fortsatt liberaliseringspolitik, i linje med nuvarande AoA, i snabbare eller långsammare takt. Som vi sett blir slutresultatet detsamma oavsett takten: en omstrukturering av det globala jordbruket som koncentrerar mycket av världsproduktionen till de "naturliga exportörerna".

Men i kraft av ekonomisk och politisk styrka är det EU, inte u-länderna, som har makten att avgöra i vilken riktning jordbrukshandelspolitiken ska utvecklas.

Förslag till lösningar

Om man översätter slutsatserna ovan till konkreta förslag, så är det två grundläggande förändringar som krävs i AoA.

Först och viktigast måste balansen ändras mellan exportörernas rättigheter och de inhemska producenternas rättigheter. De två huvudåtgärderna är att eliminera all exportdumpning och att återställa rätten att välja nationell jordbrukspolitik, inklusive rätten att välja en strategi baserad på självtillit. Den balansändringen skulle rätta till det mesta med nuvarande AoA som kan ifrågasättas ur försörjnings- och uthållighetssynpunkt, och även möta de flesta andra "non-trade concerns" och "multifunktionalitets"-frågor.

Därtill måste den positiva särbehandlingen av u-länderna (SDT) stärkas, både av försörjningsskäl och för att möjliggöra ökad jordbruksexport som bas för allmän ekonomisk utveckling. Huvudåtgärderna här är en försörjningsgaranti för NFIDC/LDC och ett obligatoriskt företräde för alla u-landsprodukter vid export till i-landsmarknader.

Ändrad balans: eliminera exportdumpning

Exportdumpningen är det mest extrema exemplet på hur exportörerna systematiskt gynnas i nuvarande AoA. Den är också den viktigaste orsaken till de störningar av u-ländernas inhemska marknader som hotar stabiliteten i livsmedelsförsörjningen. För att eliminera exportdumpning i den breda mening som använts ovan krävs åtminstone följande åtgärder.

- **Förbjud direkta exportsubventioner**

Att förbjuda direkta subventioner är relativt enkelt. Deras konstruktion är relativt transparent och det är nu bara EU som använder direkta subventioner i stor skala.

- **Tillåt export från marknader med stöd endast om värdet av allt stöd läggs till exportpriset**

Indirekta exportsubventioner är nu den huvudsakliga metoden för dumpning. Den är mycket svårare att disciplinera. Om man inte helt enkelt förbjuder all export från marknader med stöd, är troligen det mest praktiska systemet att använda den existerande och accepterade modellen för beräkning av stödets penningvärde (PSE). Med den modellen kan man räkna fram ett "verkligt" pris som inkluderar värdet av alla stödformer, monetära såväl som icke-monetära. Export av en produkt som gynnas av någon form av offentligt stöd (direktstöd, exportkrediter, kostnadsfria offentliga tjänster, etc) skulle tillåtas endast om det exporterande landet belade produkten med en exportavgift motsvarande värdet av allt sådant stöd.

I princip skulle alla former av offentligt stöd inkluderas i beräkningen, oavsett om det idag klassificeras som gult, blått eller grönt. Men det kan vara rimligt att göra undantag för vissa typer av gröna stöd, i synnerhet när det finns en tydlig koppling mellan stödet och en specifik tjänst som lantbrukaren utför, exempelvis underhåll av historiska lämningar i jordbrukslandskapet. För att undvika onödig byråkrati bör det också enligt normal praxis finnas en *de minimis*-nivå under vilken stödet inte utlöser krav på exportavgift. (Det kan också noteras att dagens indelning av stöden i olika "lådor" inte skulle ha någon funktion inom ramen för detta system och därför skulle kunna skrotas, se vidare nedan.)

- **Disciplinera exportmonopol och -oligopol, både statliga och privata**
Mycket av den globala jordbrukshandeln kontrolleras av statliga eller privata monopol och oligopol. Särskilt de transnationella företagen, med dotterbolag i ett stort antal länder över hela världen, har stora möjligheter att kontrollera prisnivåerna. Trots detta är deras aktiviteter ännu helt utanför WTOs disciplin. Som ett minimikrav måste de öppenhetskrav som gäller för WTO-medlemmar utsträckas också till de transnationella företagen, så att WTO kan övervaka att de inte bryter mot regelverket om exportdumpning. Det finns också skäl att granska bolagens verksamhet ur konkurrensperspektiv, särskilt vad gäller användningen av prisdumpning för att tränga in på nya marknader eller eliminera mindre konkurrenter.
- **Stärk importlandets rätt att vidta motåtgärder**
Eftersom det är svårt för importlandet att bevisa dumpning, och eftersom dumpning oftast praktiseras av starka aktörer (i-länder, transnationella företag) mot svagare (u-länder), bör det finnas en rätt att vidta motåtgärder (countervailing measures) redan vid misstanke om dumpning, medan saken utreds. Därtill bör bevisbördan läggas på exportlandet.

Ändrad balans: återställ rätten att välja nationell jordbrukspolitik

Rätten att fritt välja strategi för den nationella jordbrukspolitiken har i praktiken upphävts av nuvarande AoA, i synnerhet rätten att välja självtillit som grundläggande strategi. Detta begränsar kraftigt möjligheterna att trygga livsmedelsförsörjningen, öka den ekologiska uthålligheten, och nå många andra relevanta politiska mål. Åtminstone följande åtgärder krävs för att återställa rätten att välja.

- **Upphäv kraven om minsta marknadstillträde**
Kraven om minsta marknadstillträde tjänar bara ett syfte, att tvinga upp dörren till nya marknader för exportörerna. De innebär ett direkt förbud mot självförsörjning.
- **Tillåt alla former av interna stöd**
Begränsningar för interna stöd infördes i AoA för att minska de störningar på världsmarknaden som beror på olika stödnivåer i olika länder, eller med andra ord på exportdumpning via indirekta exportstöd. Om exporten från marknader med stöd regleras som föreslagits här, kommer inga störningar att förekomma, så det finns inte längre något behov av att reglera internstöden. Deras storlek och utformning kan helt och hållet lämnas åt de nationella regeringarna att avgöra.
- **Tillåt alla former av gränsskydd**
Begränsningar av form och nivå på gränsskyddet (tariffering och tullsänkning) infördes i AoA för att underlätta en gradvis eliminering av alla gränsskydd med sikte på fullständig frihandel. Som flera gånger påpekats är andra viktiga politiska mål, som trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet, omöjliga att uppnå så länge frihandelsmålet ges absolut företräde. Flexibiliteten måste därför återställas i detta avseende för såväl u-länder som i-länder.

Om u-länder ska ha möjlighet att välja jordbrukspolitik, måste de tillåtas använda gränsskydd som styrmedel, eftersom interna stöd inte är ett realistiskt alternativ av ekonomiska skäl. Detta kräver att de nuvarande begränsningarna både i generella AoA-regler och i ländernas tullbindningar upphävs.

Men det finns också starka skäl till att upphäva begränsningarna för gränsskyddet i i-länderna. Gränsskydd är i allt väsentligt en alternativ metod att uppnå samma mål som internstöd, en högre kompensationsnivå till producenterna på den inhemska marknaden. Vid en jämförelse har gränsskyddet fördelen att vara mer transparent, eftersom det verkar direkt på prisnivån inom den skyddade marknaden. Konsumenterna på den marknaden får en mer korrekt information om den verkliga produktionskostnaden än när en del av kostnaden täcks av internstöd som betalas via skatterna.

Det är också mycket enklare att etablera ett korrekt exportpris från en gränsskyddad marknad än att uppskatta värdet av internstöd via PSE-beräkningar som skisserats ovan. Gränsskydd bidrar alltså till korrekt information både på inhemska och globala marknader, och bör därför uppmuntras som ett alternativ till de ofrånkomligen intransparenta internstödsmechanismer som gynnas av nuvarande AoA.

Därtill måste det påpekas att försöken att reducera i-ländernas gränsskyddsnivåer under nuvarande AoA har varit så gott som helt misslyckade, beroende på avancerad teknisk obstruktion. Det finns uppenbarligen ingen politisk vilja att faktiskt reducera gränsskyddet, även om det finns en vilja att ge sken av att en sådan reduktion äger rum. Det måste därför ifrågasättas om det är meningsfullt att fortsätta denna verkningslösa sifferexercis. Det är bättre att erkänna att skydd för inhemska marknader är ett legitimt politiskt mål, så länge det inte kopplas till exportdumpning som undergräver marknader i andra medlemsländer.

Det finns också skäl att ompröva tarifferingen och åter tillåta olika former av gränsskydd. Även om de administrativt är mera komplicerade, har kvotssystem och rörliga införelavgifter stora fördelar när syftet är att löpande reglera importvolymen. Framförallt tillåter de ett land att upprätthålla den önskade skyddsnivån för den inhemska marknaden utan att i onödan blockera import. Tarifferingen infördes som ett led i strategin att gradvis eliminera allt gränsskydd på alla produkter. Huvudskälet var att ett enhetligt skyddssystem underlättar jämförelser. Om man återgår till ett system som tillåter större flexibilitet i skyddsnivåerna, finns inte längre något skäl att behålla förbudet mot andra former av gränsskydd.

Ändrad balans: diskussion

Utan tvivel kommer dessa förslag omedelbart att fördömas som protektionistiska av frihandelsfundamentalisterna. Mot bakgrund av den extrema exportismen i nuvarande AoA är det förstäligt att de kan framstå som sådana. Grundtanken är emellertid att handelspolitiken bör ha utrymme både för export och för skyddade marknader inom jordbruket, utan att göra någondera till en -ism, alltså ett självändamål.

Ett jordbrukshandelsavtal av detta slag skulle på inget sätt stoppa vare sig handeln eller den fortsatta utvecklingen av frihandelsrelationer. Vad det skulle göra är att ge medlemsländerna rätten att välja i vilken utsträckning och med vilka produkter de vill delta i frihandel inom jordbruket. Grunden för all handel är ömsesidig ekonomisk nytta. När ett land bedömer att det finns en sådan nytta, kommer man självklart att vilja ha den. Om, som vissa hävdar, nyttan alltid finns, kommer frihandel med jordbruksprodukter att bli regel. Om nyttan, som denna rapport antar, beror på omständigheterna kommer frihandeln att utvecklas mera ojämnt.

Det enda som de här förslagen *skulle* sätta stopp för är exportörernas rätt att tvinga sig in på en marknad mot den nationella regeringens vilja. Man skulle kunna säga att det handlar om ett krav på informerat samtycke (prior informed consent).

Å andra sidan skulle en jordbrukshandelspolitik baserad på de här förslagen sannolikt vara mycket mera effektiv än nuvarande AoA som garanti för rättvisa i handelsrelationerna. Kravet att allt internstöd direkt måste reflekteras i exportpriserna skulle praktiskt taget eliminera alla störningar på andra länders marknader, medan nuvarande AoA mycket väl kan ha ökat störningarna genom att driva fram en snabb expansion av intransparenta blå och gröna stödsystem. Det finns också skäl att anta att de här förslagen skulle kunna åstadkomma den ökning av världsmarknadspriserna som AoA hittills misslyckats med att leverera. I och med att exporten från marknader med skydd och stöd måste äga rum på *verkliga* prisnivåer, kommer kostnadsnivåerna på dessa (stora) marknader att påverka priserna i världshandeln mer än idag.

Grundtanken bakom de här förslagen ligger nära det förslag som finns i "development box"-förslaget om en mekanism med en positiv lista som skulle tillåta u-länderna att välja produkt för produkt i vilken utsträckning de vill ansluta sig till åtagandena i AoA. Den mekanism som föreslagits här ger därutöver större flexibilitet, eftersom det inte skulle vara nödvändigt att ansluta sig helt och hållet, utan möjligt att öka (eller minska) deltagandet i frihandeln gradvis. Även från en marknad med hög skydds- eller stödnivå skulle det finnas en möjlighet att exportera, så länge som någon köpare var beredd att betala hela priset, vilket troligen skulle fortsätta vara fallet till exempel med franska ostar och viner. Inte heller skulle en högre skyddsnivå för en produkt utgöra hinder för att delta fullt ut i frihandel med en annan. En viktig skillnad jämfört med "development box"-förslaget är dock att det som föreslås här är att alla länder skulle ha den rätten, medan positiv särbehandling av u-länderna (SDT) kommer i andra former (se nedan).

Man kan invända att varken trygg livsmedelsförsörjning, ekologisk uthållighet eller andra jordbrukspolitiska mål legitimerar full frihet för alla länder att själva bestämma över skyddsnivåer och internstöd. Om det inte finns någon internationell mekanism som bedömer och godkänner kopplingen mellan sådana mål och de vidtagna åtgärderna, är länderna i praktiken fria att utöka skyddet av vilket annat skäl som helst. Det ligger mycket i detta argument, men under nuvarande omständigheter förefaller den enda realistiska möjligheten vara att lämna dessa avgöranden till varje enskilt land. Om en lista över godkända politiska mål skulle inkluderas i AoA, skulle besluten i praktiken komma att fattas av WTOs tvistlösningsmekanism, som är en intransparent och odemokratisk institution, helt olämplig för uppgiften. Så länge det inte finns något internationellt politiskt organ med den kompetens och transparens som krävs för att fatta dessa svåra beslut på ett trovärdigt sätt, måste de lämnas till de nationella politiska organen.

WTOs roll skulle då renodlas till övervakning och kontroll av relationen mellan marknader med skydd/stöd och den internationella handeln. I synnerhet borde den fokusera på implementeringen av åtgärderna mot exportdumpning, och på att garantera icke-diskriminering i en situation där länderna åter får större frihet att utforma gränsskydden. Övervakning av systemen för internstöd skulle fortfarande behövas, eftersom kontrollen av exportprissättningen skulle kräva löpande uppdatering.

De här förslagen skulle på nationell nivå etablera förutsättningarna för vad som i NGO-diskussionen ofta kallas "food sovereignty", genom att ge de nationella regeringarna frihet att utforma sin egen politik. Det måste dock betonas att de inte innebär någon garanti för "food sovereignty" i den viktigare meningen självbestämmande över livsmedelsförsörjningen på regional eller lokal nivå. Detta kommer fortfarande att vara beroende av politiska processer på nationell nivå. Den viktiga skillnaden jämfört med nu är att WTO-reglerna inte längre skulle begränsa regeringarnas möjligheter att reagera och agera som svar på en inhemsk opinion.

Stärkt positiv särbehandling (SDT): livsmedelsförsörjning

Även om de flesta handelspolitiska problem relaterade till livsmedelsförsörjningen i u-länder skulle reduceras kraftigt om rätten att fritt välja nationell jordbrukspolitik återställdes, skulle de särskilda och mycket akuta problemen i NFIDC och LDC kvarstå. Det kan rentav tänkas att de skulle öka, om en sådan omläggning verkligen lyckades med att vända den fallande trenden hos livsmedelspriserna på världsmarknaden. En försörjningsgaranti måste införas när AoA förhandlas om, men konkret handling kan inte vänta på att omförhandlingen slutförs, något som kan dröja länge.

- **Skapa en juridiskt bindande försörjningsgaranti för NFIDC/LDC i nya AoA, kopplad till en fond med krav på obligatoriska bidrag**

Livsmedelsförsörjningen i de u-länder som är nettoimportörer av livsmedel är det internationella samfundets ansvar. Även om WTO inte självklart är den mest lämpliga internationella organisationen att axla detta ansvar, har världens regeringar redan valt WTO när de antog Marrakesh-beslutet. Det måste finnas en generell försörjningsgaranti för NFIDC och LDC i nya AoA. Det bör skapas en fond med krav på obligatoriska bidrag från alla i-länder i proportion till deras andel av den totala jordbruksexporten, plus möjlighet till frivilliga bidrag därutöver. Kriterierna för stöd från fonden bör utvecklas i samarbete med andra relevanta internationella organisationer, och kanske bör även det administrativa ansvaret vara delat. Ansvaret för att tillräckliga medel flyter in bör dock ligga odelat på WTO.

- **Kortsiktiga åtgärder krävs för att möta akuta behov**

Oavsett vilken lösning som slutligen förhandlas fram, har i-ländernas regeringar ett ansvar att leva upp till Marrakesh-beslutet. Det är orimligt att kräva att NFIDC/LDC måste lägga fram otvetydiga bevis för att deras ökade importkostnader beror på AoA.

Stärkt positiv särbehandling (SDT): exportfrämjande åtgärder

Även om u-ländernas export sannolikt skulle gynnas avsevärt om all exportdumpning eliminerades, bör de också erbjudas systematiskt företräde när de exporterar till i-länder. Åtminstone följande åtgärder bör genomföras.

- **Inget gränsskydd mot LDC-export till i-länder**

Export av jordbruksprodukter är en av mycket få möjligheter för LDC att få igång en ekonomisk utveckling. Även om fri import i ett fåtal fall kan konkurrera med inhemsk produktion i i-länder på ett sätt som motverkar nationella jord-

brukspolitiska mål, så bör sådana konflikter accepteras. De totala volymerna är små. Om det behövs får andra lösningar skapas för att kompensera de inhemska producenterna.

- **Obligatorisk differentiering av gränsskyddet till förmån för u-ländernas export.**
Även i-länder bör ha frihet att reglera import med valfri kombination av gränsskyddsåtgärder, men det bör vara obligatoriskt för dem att differentiera alla former av gränsskydd så att exportörer från u-länder gynnas. Differentieringen kan vara i form av lägre tullsatser, företräde till kvoter, eller andra passande former. Differentieringen bör gälla för alla produkter och det bör finnas kraftiga sanktioner, till exempel att allt gränsskydd är otillåtet om ingen differentiering genomförs.
- **Högre *de minimis*-gräns vid export från en skyddad marknad.**
U-länder bör underställas samma regler som i-länder när de exporterar produkter som omfattas av gränsskydd eller internstöd. Men en mer generös *de minimis*-gräns bör gälla innan kravet att ta ut en exportavgift utlöses.

Enskilda organisationer som bevakar AoA

Det här avsnittet är en kortfattad guide till de enskilda organisationer som varit mest aktivt engagerade i AoA-frågorna. Listan är avsiktligt kort och omfattar endast organisationer som har kapacitet för egen analys, har publicerat självständigt material och har personal som uteslutande eller huvudsakligen arbetar med WTO/AoA på internationell nivå. Samtliga har producerat material som varit av direkt nytta för arbetet med den här rapporten. Många andra organisationer, särskilt bland de utvecklingsorienterade enskilda organisationerna, är aktiva i första hand på nationell nivå, men ingår ofta i nätverk med åtskilliga av dem som nämns här.

En grupp som självklart är både aktiv och kompetent är bondeorganisationerna och andra intresseorganisationer inom lantbruket. De delar dock oftast inte den grundsyn som uttrycks i den här rapporten. Undantagen är de radikala bondeorganisationerna i Via Campesina (som listas nedan) och de ekologiska organisationerna i IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements), som visar ett växande intresse för handelspolitiken men ännu är ett stycke efter både vad beträffar kapacitet och kompetens.

ActionAid

Enskild organisation som arbetar med utvecklingsfrågor baserad i Storbritannien men med starka regionala kontor, varav åtskilliga arbetar aktivt med jordbruks-handelsfrågorna (exempelvis Brasilien, Etiopien, Gambia, Indien och Kenya).

Kontakt: Laura Kelly (laurak@actionaid.org.uk)

Web: www.actionaid.org

CLONG

(Liaison Committee of Non-Governmental Development Organisations to the EU)

En stor paraplyorganisation för enskilda organisationer som arbetar med utvecklingsfrågor i EU, varav åtskilliga aktiva inom jordbrukshandelsfrågorna. Har en Joint Food Security Group tillsammans med Euronaid.

Kontakt: Peter With (Danchurchaid; Chair of Joint FSG; pw@dca.dk)

Web: www.oneworld.org/liaison

Collectif Stratégies Alimentaires (CSA)

Liten jordbrukspolitisk thinktank i Bryssel. En av få som klarar att knyta ihop EU-politiken med den globala. Även nyckelorganisation i belgiska NGO-koalitionen Food Sovereignty Platform.

Kontakt: Daniel Van Der Steen (csa@csa-be.org)

Web: www.csa-be.org

Focus on the Global South

Forskningsinstitut knutet till Chulalongkorn-universitetet i Bangkok. Har producerat en av de bästa introduktionerna till AoA (Kwa & Bello 1998).

Kontakt: Aileen Kwa (a.kwa@focusweb.org)

Web: www.focusweb.org

Food First (Institute for Food and Development Policy)

Ett litet institut som också fungerar som spindel för FIAN (Food International Action Network). Baserat i Oakland.

Kontakt: Anuradha Mittal (amittal@foodfirst.org)

Web: www.foodfirst.org

Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)

Tämligen stor thinktank baserad i Minneapolis. Lång historia jordbruk och handel (USA och globalt). En av spindlarna i nätet för NGO-aktiviteterna kring jordbruk i Seattle. Bra på internetbaserad information. Utmärkt webarkiv med WTO-material.

Kontakt: Sophia Murphy (smurphy@iatp.org)

Web: www.iatp.org eller www.wtowatch.org

South Centre

South Centre är inte en NGO utan en IGO (intergovernmental organisation) med cirka 50 u-länder som medlemmar. Hjälper u-länderna med strategiska studier och formulering av politiska förslag. Baserat i Genève.

Kontakt: Rashid Kaukab (kaukab@southcentre.org)

Web: www.southcentre.org

UK Food Group

En bred koalition av brittiska enskilda organisationer.

Kontakt: Jagdish Patel (ukfg@dial.pipex.com)

Web: www.ukfg.org.uk

Via Campesina

En global koalition mellan småbondeorganisationer. Baserad i Tegucigalpa (Honduras) och stark framförallt i Latinamerika men har medlemsorganisationer även i Nordamerika, Asien och Europa, där organisationerna inom CPE (Co-ordination Paysanne Européenne) är medlemmar.

Kontakt: Rafael Alegría (via@sdnhon.org.hn)

Web: sdnhon.org.hn/miembros/via

WWF International

WWFs handel/miljö-program har en solid bakgrund inom handelsfrågorna. Inte specialiserat på jordbrukssidan men på sistone mer och mer aktivt.

Kontakt: Richard Perkins (rperkins@wwfint.org)

Web: www.panda.org

Referenser

Många av referenserna finns i elektroniska format på www.wtowatch.org och/eller utgivarnas egna webplatser.

ActionAid. 1999. *A recipe for change. Food security – the key issues for the WTO Ministerial Conference*. Seattle, November 1999. Briefing Pack. ActionAid, London.

APRODEV. 1999. *Trade and the hungry. How international trade is causing hunger*. Ed John Madeley. Association of World Council of Churches Related Development Organisations in Europe (APRODEV), Brussels.

Bello, Walden. 1999. *Asia, Asian Farmers, and the WTO*. Ag-impact mailing list, IATP, 2 July 1999.

CLONG. 1998. *Global Food Security Ignored? Between EU's 1999 reform of the Common Agricultural Policy and the WTO Ministerial in Seattle*. Madrid, November 1998. Conference report. Liaison Committee of Development NGOs to the European Union (CLONG), Brussels.

CLONG. 1999. *Putting Food Security into the WTO. Fourteen recommendations addressed to the European Commission and the Council of Ministers on the negotiating mandate of the EU for the WTO Conference of Ministers in Seattle to promote world-wide Food Security and Sustainable Development*. Liaison Committee of Development NGOs to the European Union (CLONG), Brussels.

Confédération Paysanne. 1999. *How to subject WTO to basic human rights*. November 1999. Confédération Paysanne, Bagnolet (FR).

COPA-COGECA. 1999. *Le modèle européen d'agriculture un modèle d'avenir*. Novembre 1999. Comité des organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne et Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne, Bruxelles.

Cuba et al. 2000. *Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box. Proposal to the June 2000 Special Session of the Committee on Agriculture by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador*. Document G/AG/NG/W/13. 23 June 2000. WTO, Geneva.

ERA Consumer. 1999. *Food Sovereignty. Malaysian NGO Position Paper on Agriculture*. November 1999. Education and Research Association for Consumers, Selangor.

FAO. 1999. *Assessment of the Impact of the Uruguay Round on Agricultural Markets and Food Security*. Document CCP 99/12 Rev. October 1999. FAO, Rome.

Food Sovereignty Platform. 1999. *Placing food sovereignty before commercial interests*. Position paper. Food Sovereignty Platform, Brussels.

Jadot, Yannick. 1999. *Les enjeux des négociations multilatérales pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*. Document réalisé pour le Ministère des Affaires étrangères (FR). Janvier 1999. Solagral, Nogent sur Marne.

Kaukab, Rashid. 1999. *TRIPs, TRIMs, Agriculture and Services: a Southern Perspective*. Presentation at Wilton Park Conference: Multilateral Trade Negotiations: The Way Forward. 28 June – 2 July 1999.

Kwa, Aileen. 1999. *Will food security get trampled as the elephants fight over agriculture?* Focus on Trade #36, July 1999. Focus on the Global South, Bangkok.

Kwa, Aileen & Bello, Walden. 1998. *Guide to the Agreement on Agriculture. Technicalities and Trade Tricks Explained*. November 1998. Focus on the Global South, Bangkok.

Madeley, John. 2000. *Trade and hunger. An overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security*. October 2000. Forum Syd, Stockholm.

Manitoba Cooperator. 1999. *Canada needs a food policy*. Editorial. July 1999. Reprinted in *The Ram's Horn* 173, September 1999.

Murphy, Sophia. 1999a. *Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries*. T.R.A.D.E. Working Paper 6, November 1999. South Centre, Geneva.

Murphy, Sophia. 1999b. *Trade and Food Security. An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture*. Catholic Institute for International Relations, London.

Oxfam. 2000. *Agricultural Trade and the Livelihoods of Small Farmers. Discussion paper for DFID towards development of a White Paper on Globalisation*. March 2000. Oxfam GB Policy Department, London.

Ritchie, Mark. 1999. *Eliminating Export Subsidies: One Way Forward*. Ag-impact mailing list, IATP, 18 November 1999.

Ritchie, Neil. 1999. *Testimony on the World Trade Organization Negotiations*. U.S. Agriculture Policy Forum. June 7, 1999. St Paul, MN. Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis.

Rosset, Peter. 1999. *Food First Trade Principles*. Backgrounder. Fall 1999, Vol 5, No 2. Institute for Food and Development Policy, San Francisco.

Solagral. 2000a. *Is it worth defending the concept of multifunctionality of agriculture?* Contribution to CSD 8. February 2000. Solagral, Paris.

Solagral. 2000b. *World Trade, Food Production and the Diverse Roles of Agriculture.* Discussion paper for CSD 8. February 2000. Solagral, Paris.

South Centre. 1997. *Universal Food Security: Issues for the South.* South Centre, Geneva.

South Centre. 1999. *Issues of Interest to Developing Countries in the Future Negotiations on Trade in Agriculture.* South Centre, Geneva.

UK Food Group. 1999. *Agricultural trade rules: are they stacked against the poor?* Position paper. November 1999. UK Food Group, London.

Van Der Steen, Daniel; Danau, Alex; Poznanski, Marek. 1999. *L'organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture. La souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux.* Novembre 1999. Collectif Stratégies Alimentaires, Bruxelles.

Via Campesina. 1999. *Via Campesina demands: Take agriculture out of the WTO.* Position statement, 1 December 1999. Via Campesina, Tegucigalpa.

World Food Summit. 1996. *World Food Summit Plan of Action.* FAO, Rome.

World Food Summit NGO Forum. 1996. *Profit for few or food for all? Food Sovereignty and Security to Eliminate the Globalisation of Hunger.* NGO Forum Statement to the World Food Summit. 13 November 1996. Rome.

WTO. 2000. *Agricultural Trade Performance by Developing Countries 1990-98.* Background Paper by the Secretariat. Document G/AG/NG/S/6. 23 May 2000. WTO, Geneva.

WWF International. 2000. *Recommendations to CSD-8. Sustainability Assessment of Agricultural Trade Liberalisation.* Position Paper. February 2000. WWF International, Gland (CH).

Tidigare utgivna nummer av Globala Studier

Nr 1: EU:s gemensamma jordbrukspolitik – bristen på samstämmighet.

April 2000

Med hjälp av skattepengar och en stor, skyddande hemmamarknad säljer EU kraftigt subventionerade jordbruksprodukter på världsmarknaden. Genom en rad exempel belyser och diskuterar Eurostep i den här rapporten bristen på samstämmighet i EU:s politik gentemot länder i syd och öst.

Nr 2: Partnerskap för utveckling – en sammanfattning av den svenska politiken för global utveckling.

Johan Romare. April 2000

I samband med utredningen om Sveriges politik för global utveckling har skriften *Partnerskap för utveckling* tagits fram. Den sammanfattar de tio regeringsskrivelser och propositioner som ligger till grund för utredningen samt identifierar centrala frågeställningar och gör ett försök att teckna en helhetsbild av de olika politiska områdena.

Nr 3: Det räcker inte! Kritiska röster om aktuella initiativ för skuldavskrivning.

Red. Johanna Sandahl. September 2000

Under de senaste fem åren har Världsbanken och Internationella Valutafonden lanserat ett antal initiativ för reduktion av de fattiga ländernas skulder. Den här rapporten ger en introduktion till initiativen, följt av analyser och reflektioner. Perspektiv från världsomspännande nätverk till enskilda organisationer från såväl syd som nord presenteras.

Nr 4: Trade and hunger – an overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security.

John Madeley. Oktober 2000

Through the World Bank/IMF-imposed structural adjustment programmes and the WTO's Agreement on Agriculture, developing countries have had to make significant changes in their food and agriculture policies. The overriding message from the 27 case studies included in this report is that liberalised trade has, instead of benefiting the poor, made them more vulnerable to food insecurity.

Nr 5: Agricultural trade policy – as if food security and ecological sustainability mattered.

Peter Einarsson. November 2000

The paper is a review and summary of the international NGO thinking about the WTO's Agreement on Agriculture to date. It includes background information on agricultural trade, key issues raised by the AoA from the perspective of food security and ecological sustainability and conclusions and policy proposals. Skriften du håller i din hand är den svenska versionen av denna rapport.

Nr 6: Svensk export och skuldfrågan – möjligheter och utmaningar för exportkreditgarantier.

Dennis Pamlin. Januari 2001

Exportkreditnämnden, EKN, är en relativt okänd myndighet som har till uppgift att främja svensk export. Internationellt stödjer EKN och dess motsvarigheter i andra länder export från nord till syd till ett värde motsvarande nästan tio gånger det samlade biståndet.

Samtidigt saknar EKN en utvecklingspolicy. I vilka projekt och i vilka länder ska man engagera sig? Tar man ansvar för utvecklingen i mottagarlandet? Kan Sverige aktivt arbeta för en ökad skuldavskrivning samtidigt som vi riskerar att bidra till en högre skuldbörda genom exportkrediterna? I den här rapporten ges en bakgrund till EKN och dess roll i skuldproblematiken.

Nr 7: Löftenas årtionde – en sammanfattning av 1990-talets FN-konferenser.

Johan Romare. Februari 2001.

Världen konfererar – men blir den bättre? Under 1990-talet samlades regeringsdelegater från världens alla hörn för att diskutera hur man bäst skulle lösa de globala problemen. Förhoppningar om en bättre värld blev till mål om bland annat reducerad fattigdom, minskade miljöutsläpp, högre läskunnighet och en säkrad livsmedelsförsörjning. Men målen har ofta visat sig svåra att nå, något som många folkrörelser menar är ett resultat av urvattnade och vaga löften.

I den här rapporten behandlas några av de stora FN-konferenserna under 1990-talet. Konferensernas slutdokument och folkrörelsernas reaktioner sammanfattas.

Nr 8: Det globala kasinot och dess kritiker från Keynes till Tobin.

Kenneth Hermele. Mars 2001.

Attac har satt Tobinskatten på den politiska dagordningen. Men går den att genomföra? Nationalekonomen Kenneth Hermele beskriver en vansinnig valutahandel och kloka förslag på hur den kan tyglas.

••• Beställ

Rapporterna kan beställas från Forum Syd (50 kr/styck) eller laddas ner gratis från <http://www.forum Syd.se/globala.shtml>. Om du vill prenumerera på Globala Studier eller få information om nya nummer per e-post, meddela Johanna Sandahl på johanna.sandahl@forum Syd.se eller 08-506 371 64.

Om allas rätt till mat och en långsiktigt hållbar utveckling stod i centrum, snarare än krav på kortsiktiga vinster – hur skulle då den globala jordbrukspolitiken se ut? Det är en fråga många enskilda organisationer arbetat med de senaste åren. Som ett resultat av ett omfattande analysarbete ser vi idag nya, alternativa förslag på en global jordbrukspolitik med fokus på trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet.

Den här rapporten är en sammanfattning av internationella enskilda organisationers analys av WTOs jordbruksavtal. Den innehåller bakgrundsinformation om den globala handeln med jordbruksprodukter, de nyckelfrågor jordbruksavtalet väcker i relation till trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet samt slutsatser och förslag till förändringar av den rådande jordbrukspolitiken inom WTO.



Programmet för globala studier har till uppgift att ta fram studier som underlag för organisationers idé- och opinionsarbete. Samtliga studier har ett konkret användningsområde och genomförs i samarbete mellan olika organisationer. Programmet har även till uppgift att följa upp regeringens nya program inom utvecklingsarbetet samt att göra den internationella NGO-debatten mer tillgänglig i Sverige.

Globala Studier • Forum Syd • Box 15407 • 104 65 Stockholm • tel 08-506 370 00 • fax 08-506 370 99
e-post johanna.sandahl@forumsyd.se • www.forumsyd.se