

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 21 februari 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Margareta Winberg att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att förbereda den svenska regeringens ställningstaganden inför FAO:s världslivsmedelstoppmöte den 10–13 juni 2002. Samma datum förordnades Maj-Inger Klingvall som ordförande i kommittén. Kommitténs direktiv (dir. 2002:27) återges i bilaga 1.

Den 22 mars 2002 fattades beslut om kommitténs ledamöter. Följande ledamöter utsågs att ingå i kommittén: Sinnikka Bohlin (s), Birgitta Carlsson (c), Bertil Persson (m), Rasmus Rasmusson (kd), Isabel Moretti (v), Carl Schlyter (mp), Helena Bargholtz (fp), Gunnel Axelsson Nycander (Svenska kyrkan), Anki Elken (Sveriges kvinnolobby), Arne Gabrielsson (Livsmedelsföretagen, LI), Annette Hellström (Lantbrukarnas Riksförbund), Lennart Hjalmarson (Kooperation Utan gränser), Lennart Johansson (Kommunalarbetarförbundet), Tor Nyberg (Vi-skogen), Pernilla Malmer (Svenska naturskyddsföreningen; entledigad i maj 2002), Inge Gerremo (rådgivare, Sida), Kjell Havnevik (professor, Sveriges Lantbruksuniversitet), Gerd Johnsson-Latham (kansliråd, Utrikesdepartementet), Stefan de Vylder (nationalekonom, fristående konsult), Åsa Elfström (departementsråd, Jordbruksdepartementet), Katarina Lindahl (generalsekreterare, Riksförbundet för sexuell upplysning).

Michael Hjelmåker har varit utredningens sekreterare. Catharina Ramel har fungerat som administrativ assistent.

Kommittén antog namnet WFSfyl-kommittén (World Food Summit five years later) och utredningens första sammanträde hölls den 10 april 2002

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande, *Utrota svälten; Livsmedelssäkerhet, ett nationellt och globalt ansvar*. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 2002,

Maj-Inger Klingvall

Sinikka Bohlin
Birgitta Carlsson
Bertil Persson
Rasmus Rasmusson
Carl Schlyter
Isabel Moretti
Helena Bargholtz
Stefan de Vylder
Kjell Havnevik
Gerd Johnsson-Latham

Arne Gabrielsson
Anki Elken
Lennart Johansson
Annette Hellström
Tor Nyberg
Lennart Hjalmarson
Gunnel Axelsson Nycander
Inge Gerremo
Åsa Elfström
Katarina Lindahl

/Michael Hjelmåker

Innehåll

Förkortningar	9
Förord	11
1 Vad är livsmedelssäkerhet?	13
1.1 Inledning.....	13
1.2 Begreppet livsmedelssäkerhet och dess historik	14
1.3 Livsmedelssäkerhet – en fråga på alla nivåer	16
1.4 Livsmedelsbistånd, konflikter och naturkatastrofer	21
1.5 Hållbar utveckling och teknologi.....	23
1.6 Fattigdomsbekämpning, internationellt utvecklings- samarbete, internationell handel och livsmedelssäkerhet	28
1.7 Slutsatser och rekommendationer.....	31
2 Hiv/aids och epidemins inverkan på jordbruk och livsmedelsförsörjning	35
2.1 Sammanfattning.....	35
2.2 Några data om hiv-situationen i världen.....	35
2.3 HIV påverkar hela samhället	36
2.4 Effekterna för jordbruket i stort	37
2.5 Den direkta påverkan på de enskilda hushållen.....	41
2.6 Barnens liv blir tungt och otryggt.....	43

2.7	Kvinnor betalar ett högt pris.....	46
2.8	Familjens näringsintag påverkas när vuxna blir sjuka.....	48
2.9	Slutsatser och rekommendationer – Strategier för prevention och förändring	50
3	Fattiga kvinnors villkor och kamp mot fattigdom och hunger.....	57
3.1	Sammanfattning.....	57
3.2	Kvinnors roll i fattiga jordbrukshushåll	58
3.3	De ömsesidiga sambanden	59
3.4	En utgångspunkt: de internationella utvecklingsmålen	60
3.5	Fokus på att förbättra kvinnors villkor behöver bygga på sex pelare	60
3.6	Behovet av ökad kunskap om kvinnors fattigdom och hunger.....	61
3.7	Vad FAO kan göra	65
3.8	Slutsatser och rekommendationer	65
4	Livsmedelssäkerhet ur ett rättighets- och utvecklingsperspektiv	69
4.1	Inledning	69
4.2	Mänskliga rättigheter.....	70
4.3	Ett rättighetsperspektiv.....	71
4.4	Rättigheter och livsmedelssäkerhet	73
4.5	Slutsatser och rekommendationer	79
5	Livsmedelssäkerhet och handel	81
5.1	Inledning	81
5.2	Jordbrukets betydelse i u-länder.....	81
5.3	Handeln med jordbruksprodukter	82

5.4	Miljöaspekter på jordbrukshandeln.....	85
5.5	I-ländernas jordbrukspolitik – exemplet EU.....	86
5.6	EU:s påverkan på världsmarknaden	87
5.7	Konsekvenser i Syd av EU:s jordbrukspolitik.....	88
5.8	Liberaliseringars effekter på jordbruket i fattiga länder	89
5.9	Liberalisering i EU	90
5.10	Liberalisering av u-länders egen handelspolitik.....	91
5.11	Jordbruksavtalet i WTO	93
5.12	Jordbruksavtalets effekter.....	94
5.13	Nya jordbruksförhandlingar.....	95
5.14	Slutsatser och rekommendationer.....	96
5.15	Slutord.....	98
Bilaga 1	Direktiv.....	101

Förkortningar

AVS-länderna	Afrika, Västindien och Stilla Havet
BNP	Bruttonationalprodukt
CAP	Common Agricultural Policy
EU	Europeiska unionen
FAO	Food and Agriculture Organisation
FDI	Foreign Direct Investment
FN	Förenta nationerna
GMO	Genmodifierade organismer
IFAD	International Fund for Agriculture and Development
ILO	International Labour Organisation
LRRD	Linking relief, rehabilitation and development
MUL	Minst utvecklade länder
NGO	Non Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TRIPS	Trade-Related Aspects on Intellectual Property Rights
UNAIDS	Joint United Nations Programme on hiv/aids
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme

UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UPOV	International union for the protection of new varieties of plants
WFP	United Nations World Food Programme
WFS	World Food Summit
WFSfyl	World Food Summit five years later
WTO	World Trade Organisation

Förord

Hunger är både en konsekvens av och en bidragande orsak till fattigdom. Det finns ca 800 miljoner hungrande människor i världen i dag. Att kraftigt minska och på sikt utrota hungern måste därför gå hand i hand med insatser för att bekämpa fattigdomen.

Sverige har sedan många år varit pådrivande i utvecklandet av principerna och innehållet för internationellt utvecklingssamarbete. Likaså har Sverige tydligt prioriterat, genom finansiella åtaganden, internationell solidaritet genom bland annat biståndet. Det var i denna anda som regeringen beslutade att tillsätta en parlamentarisk kommitté inför uppföljningsmötet till det Världslivsmedelstoppmöte som ägde rum i Rom 1996. Kommittén har haft två huvudsakliga uppgifter: att förbereda den svenska regeringens ståndpunkter inför toppmötet och att främja kunskaps spridning i Sverige. Kommitténs sammansättning med representanter från politiska partier, enskilda organisationer, intresseorganisationer och experter har varit av stort värde för arbetet.

Världslivsmedelstoppmötet; fem år senare ägde rum i Rom den 10–13 juni 2002. Syftet med mötet var att uppbåda politisk vilja och ekonomiska resurser för bekämpning av fattigdom och hunger. För att på ett grundligt men ändå överskådligt sätt förbereda mötet beslutade kommittén att fokusera på fem områden som bedömdes som mest relevanta både rent kunskapsmässigt och för de diskussioner och förhandlingar som skulle äga rum inför och vid toppmötet i Rom. Dessa fem områden presenteras i detta samlade betänkande som inleds med ett kapitel om vad begreppet livsmedelssäkerhet innebär. I följande fyra kapitel diskuteras olika sakfrågor, hiv/aids, gender, rättigheter och handel, som alla på ett konkret sätt påverkar människors livsmedelssäkerhet. Kommitténs slutsatser och rekommendationer presenteras i slutet av varje kapitel.

Kommittén har under arbetets gång arrangerat tre seminarier i Sverige. I Norrköping behandlades temat *Hiv/aids och livsmedelssäkerhet*, i Stockholm *Världslivsmedelstoppmötet; fem år senare*, i Östersund *Gender och livsmedelssäkerhet*. Kommittén hade till

dessa seminarier färdigställt informationsmaterial i form av fem faktablad på följande teman: *Världslivsmedelstoppmötet fem år senare; varför skall man hålla ett nytt toppmöte?; Livsmedelsförsörjning och handel; Hiv/aids epidemins inverkan på jordbruk och livsmedelsförsörjning; Kvinnor, gender, fattigdom och tillgång till mat; Vilka är utmaningarna för att uppnå målsättningarna från Världslivsmedelstoppmötet?*

Faktabladen har också spridits via en hemsida på vilken relevant material och information har publicerats (www.sou.gov.se/livsmedel).

Toppmötet i Rom var ett av flera stora internationella möten med gemensamma beröringspunkter som ägde rum under 2002. De frågor som behandlades i Rom var nära länkade till de frågor som diskuterades vid den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey, Mexiko och det internationella toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg, Sydafrika. Kommittén har därför deltagit i uppföljnings- och förberedelsearbetet efter och inför övriga toppmöten.

Kommittén har även bidragit till att förbereda det seminarium som under toppmötet i Rom arrangerades i samarbete mellan FAO och den svenska regeringen på temat *The role of women fighting poverty and hunger*. Kommittén har även tagit aktiv del i skrivandet av en slutrapport från toppmötet. I denna rapport ingår en utvärdering av toppmötets genomförande och resultat.

Det framstår som alltmer uppenbart att de frågor kommittén särskilt valt att behandla, handel, gender och hiv/aids kommer att utgöra väsentliga byggstenar i arbetet för en bättre livsmedels-säkerhet. Av avgörande betydelse för möjligheten att bekämpa fattigdom och svält blir handelsfrågorna och behovet av att radikalt minska dagens jordbrukssubventioner och att upphöra med dumpningen av i-världens jordbruksprodukter. Med tanke på situationen i många u-länder borde även länken mellan mänskliga rättigheter och livsmedelssäkerhet förväntas bli central. Därtill kommer ökad insikt om vad begreppet livsmedel innebär och vad som krävs för att livsmedelssäkerhet skall råda.

Vi står inför en stor utmaning. Kommitténs betänkande är ett bidrag till Sveriges ambition att anta den.

Maj-Inger Klingvall
Ordförande

1 Vad är livsmedelssäkerhet?

1.1 Inledning

Omkring 800 miljoner människor lider i dag av kronisk undernäring¹. Som ett led i försöken att lösa frågan med världssvälten arrangerades World Food Summit (WFS), Världslivsmedelstoppmötet, i Rom under hösten 1996. Resultatet från WFS var att samtliga närvarande 187 stater kom överens om den s.k. Romdeklarationen samt dess konkreta mål om att halvera världshungern innan 2015². Målet, som nu inkluderats i de s.k. Millennieutvecklingsmålen kommer med nuvarande insatser inte att nås. Statistiken visar att de hungrande skulle behöva reduceras med drygt 20 miljoner per år för att totalt sett ha halverats innan 2015. Med nuvarande takt, en årlig minskning på ca 6 miljoner människor, kommer målet inte att nås förrän år 2030³. Med anledning av detta möttes nationella ledare och delegater ännu en gång i Rom i juni 2002. Vid Världslivsmedelstoppmötet; fem år senare, (eller World Food Summit; five years later (WFSfyl) som toppmötet officiellt benämns), diskuterade det internationella samfundet ånyo hur man skall mobilisera politisk vilja och tillräckliga resurser för att leva upp till det uppsatta målet.

Vid toppmötet i Rom 1996 och vid uppföljningsmötet 2002 var det begreppet livsmedelssäkerhet som stod i centrum. I Romdeklarationen definieras livsmedelssäkerhet som att "...alla människor vid alla tidpunkter har fysisk och ekonomisk tillgång till tillräckligt med näringsriktig och säker föda". I deklarationen placeras också begreppet livsmedelssäkerhet i ett vidare sammanhang genom att det kopplas till fattigdomsbekämpning, fred, uthålligt användande av naturresurser, handelspolitik och förekomsten av naturkatastrofer. I detta kapitel diskuteras livsmedels-

¹ Om beräkningssättet finns viss tvekan, Peter Svedberg, SvD okt 13, 2001.

² Romdeklarationen 1996.

³ FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, 2001, s. v.

säkerhet ur ett brett perspektiv såsom det definieras i Rom-deklarationen.

Begreppet livsmedelssäkerhet har flera olika aspekter: dels att produktionen måste vara tillräcklig och hållbar, dels att människor måste få tillgång till maten genom att producera eller genom att köpa den. I detta kapitel belyses begreppet livsmedelssäkerhet och dess historik.

1.2 Begreppet livsmedelssäkerhet och dess historik

Under 1950- och 1960-talet var livsmedelssäkerhet som begrepp starkt kopplat till öknings av produktionsvolym. Under det tidiga 1970-talet minskade den globala produktionen och de internationella priserna på spannmål ökade. Under denna period kopplades livsmedelssäkerhet till förekomsten av spannmålslager. Den därpå följande globala produktionsökningen och uppbyggandet av spannmålslager kunde dock inte hejda uppkomsten av ett ökande antal hungerkatastrofer, framför allt i Afrika. Detta medförde att frågan om tillgången till mat fick en central roll i förståelsen av livsmedelssäkerhet. Detta ökade också betydelsen av katastrof- och direkt livsmedelsbistånd samt frågor kring hur detta kan kopplas till utveckling.

Fokus har sedan 1980-talet skiftat från kvantitativ matproduktion till livsmedelssäkerhet. Detta skifte blev särskilt tydligt vid Världslivsmedelstoppmötet 1996, då världssamfundet åtog sig att halvera antalet svältande senast år 2015. Vid toppmötet enades världens länder om att säker tillgång till mat kräver mycket mer än bara ökad produktion av mat.

Begreppet och dess beståndsdelar

Begreppet livsmedelssäkerhet kan sägas bestå av olika delar varav tre måste vara uppfyllda för att livsmedelssäkerhet skall råda. Dessa tre delar är:

- produktion (kvantitet)
- hållbarhet (miljö och ekologi)
- tillgång (alla människors fysiska tillgång till mat)

Under *produktion* ligger en mängd faktorer som alla har en effekt på aktörers möjlighet att producera tillräckliga mängder mat. Exempel på sådana faktorer är potentiellt hög- eller lågproduktiva geografiska områden, arbetsproduktivitet, kunskap, utbildning, människors hälsa, tillgång till vatten, mark och insatsvaror (kapital), komparativa fördelar, växtförädling, fördelning mellan egen konsumtion/försäljning, matproduktion/export, etc.

Hållbarhet har att göra med att de metoder genom vilka maten framställs måste vara långsiktigt hållbara ur ett ekologiskt perspektiv. Utgångspunkten är att de metoder vi använder oss av i dag inte negativt skall påverka kommande generationers förutsättningar att överleva.

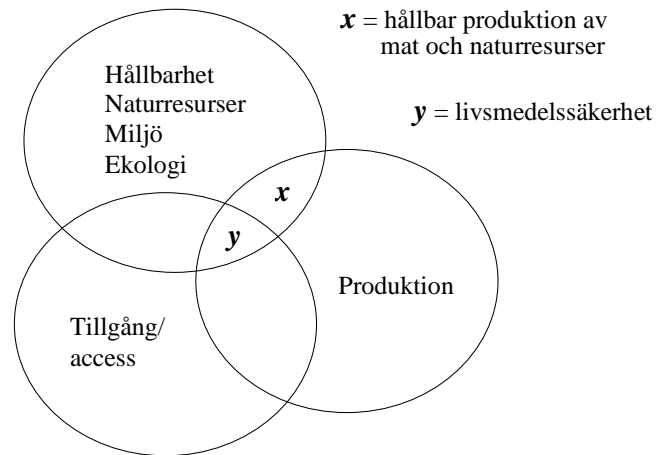
Behovet av *tillgång* syftar på att alla människor måste få tillträde till den mat som produceras, oftast genom att odla själv, genom att köpa den, eller genom en kombination av dessa. Fattiga människor har emellertid ofta inte möjlighet att köpa eller odla tillräckligt med mat. Det finns ett stort antal orsaker som kan påverka detta: brist på landrättigheter, kapital och kunskap, organisering, inflytande, rättigheter/ägandesystem, marknader och i vilken mån dessa är snedvridna, genderperspektiv, demokratisering, mänskliga rättigheter, relationer/sociala säkerhetsnät.

Relationen mellan produktion, hållbarhet och tillgång

De tre beståndsdelarna som redogjorts för ovan är alla centrala för livsmedelssäkerhet. Det är dock viktigt att inse att ingen av de tre av egen kraft kan försäkra en befolkning säker tillgång till mat på lång sikt. Hållbarhet, produktion och tillgång måste fungera i samverkan för att livsmedelssäkerhet skall råda.

Inom en särskild region måste det antingen genom produktion eller handel finnas tillräcklig kvantitet mat för att livnära befolkningen. Maten bör produceras genom metoder som är miljömässigt och ekologiskt hållbara, det vill säga att ekosystemtjänster upprätthålls och att naturtillgångar inte reduceras. Förutsatt att dessa två kriterier uppfylls har man åstadkommit hållbar produktion av mat och naturresurser (fält x i diagrammet nedan). Trots detta är det dock inte säkert att hela befolkningen får del av den mat som produceras. Detta beror på att man inte tar hänsyn till huruvida hela befolkningen har tillgång till maten. Om alla inte kan få tillgång till maten kan man inte säga att livsmedelssäkerhet råder.

Fält y i diagrammet representerar den situation som uppstår då produktionen av mängden mat är hållbar och hela befolkningen har tillgång till mat.



1.3 Livsmedelssäkerhet – en fråga på alla nivåer

Det finns ett nära samband mellan livsmedelssäkerhet och strategier för att främja fattigdomsminskning och nationell utveckling. Att bekämpa fattigdom är nödvändigt för att fattiga hushåll ska kunna få möjligheter att skaffa sig tillräckligt mycket mat. Det är också nödvändigt att främja ekonomisk tillväxt och handel för att säkra tillgången till mat på nationell nivå. Det finns dock aspekter av livsmedelssäkerhet som normalt inte täcks av strategier för fattigdomsbekämpning och nationell utveckling. Exempel på sådana är livsmedelssäkerhet på hushållsnivå och hälsorelaterade problem i relation till nutrition och absorbering av mat. Eftersom dessa frågeställningar belyses mindre i de bredare utvecklingsstrategierna är det av vikt att nämna dem i detta sammanhang, där målet är att diskutera begreppet livsmedelssäkerhet ur alla dess aspekter. Sambandet mellan fattigdomsbekämpning och livsmedelssäkerhet är dubbelriktat. Det är inte bara så att fattigdom skapar hunger. Hunger skapar också fattigdom. Det finns i dag studier som pekar

på att i länder i Afrika skulle den ekonomiska tillväxten kunna öka med mer än en procent per år om undernäringen eliminerades⁴.

Livsmedelssäkerhet är ett mångfacetterat begrepp som inbegriper problem som förekommer på olika nivåer: global, regional, nationell, hushålls- och individuell nivå. Dessa nivåer och aspekter behandlas nedan.

Global livsmedelssäkerhet – finns det tillräckligt med mat?

I dag finns det tillräckliga mängder mat för att föda jordens befolkning. Trots rapporter om svält i olika delar av världen finns det på global nivå inga uppenbara problem med livsmedelsförsörjningen. Mätt i kalorier per invånare och dag har världens livsmedelsproduktion aldrig varit större än vad den är i dag⁵. Vidare har de reala priserna för livsmedel sjunkit under de sista 140 åren.

Ett konkret sätt att visa på den ökade livsmedelsproduktionen under årens lopp är att jämföra antalet kalorier per person och dag. Enligt beräkningar från FN:s livsmedels- och jordbruksorgan, FAO, skulle alla jordens invånare få 2 760 kalorier vardera om världens totala matproduktion fördelades lika⁶. Detta kan jämföras med de 2 200 kalorier som man brukar uppskatta dagsbehovet till per vuxen invånare. Vad gäller ökningen i utvecklingsländerna beräknas den genomsnittliga tillgången på livsmedel ha ökat från 2 110 kalorier 1970 till 2 650 i slutet av 1990-talet.

FAO:s beräkningsmetod enligt ovan är emellertid inte oproblematisk. Den har kritiserats starkt för att främst utgå från nationell skördestatistik som särskilt i u-landssammanhang ofta är opålitlig. Det finns de som hävdar att antropometriska studier – det vill säga undersökningar för att fastställa hur stor del av befolkningen som verkligen har en kroppsstorlek (längd/vikt) som understiger vad som kan kallas friskt och välnärt – ger en mer korrekt bild av hur det egentliga näringstillståndet i en population ser ut⁷.

En viktig och kritisk aspekt rörande FAO:s metod att mäta hungern är också att den inte visar de verkliga orsakerna bakom problematiken med hunger och svält. Genom att koncentrera sig på produktionen av livsmedel i ett land undviker man att hantera den

⁴ Arcand (2001).

⁵ de Vylder, Stefan. *Utvecklingens drivkrafter; Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*. Forum Syds förlag (2002).

⁶ Rapport från FAO:s Committee on World Food Security (2001).

⁷ Svedberg (1999, 2001) och de Vylder (2002).

underliggande problematiken med djupt rotad fattigdom och avsaknaden av möjligheter att påverka sin egen utveckling i positiv riktning. Det ligger en fara i att man då tror att lösningen till problemet enbart står att finna i ökad produktion av livsmedel⁸.

Vad gäller livsmedelsproduktionen i framtiden finns det oavsett oklarheter i beräkningsmetoder anledning att vara optimistisk då det ständigt sker nya framsteg i jordbrukets produktivitet. Det är dock viktigt att det framtida jordbruket, som skall försörja en växande befolkning⁹, utvecklas och baseras på miljömässigt hållbara metoder som kan hantera allt större konkurrens om tillgängliga naturresurser, till exempel vatten, energi, mark och fisk. För att få fram dessa lämpliga brukningsmetoder krävs att tillräckliga forskningsresurser avsätts. För att de ökade forskningsresurserna skall få önskat resultat är det också viktigt att de kombineras med ökad kompetens och kapacitet i berörda u-länder.

Regionala trender i livsmedelsproduktion och handel

Vad gäller livsmedelsproduktion och handel mellan olika regioner i världen pågår för närvarande viktiga förändringar. Trenden visar att många utvecklingsländer importerar allt mer livsmedel. I Afrika söder om Sahara är detta ett särskilt allvarligt problem då flera länder i regionen importerar livsmedel i så hög grad att det leder till ökade budgetunderskott. Även Kina, Egypten och Iran importerar allt mer livsmedel. Kina har på kort tid utvecklats till att bli den dominerande spannmålsimportören i världen. Denna trend avspeglar hur illa det är ställt med jordbrukssektorerna i många utvecklingsländer därför att de har missgynnats av dels den nationella utvecklingspolitiken, dels de rika ländernas subventionerade export som i många fall konkurrerar ut de lokala odlarna.

Livsmedelssäkerhet på nationell nivå

I de flesta delar av världen, inte minst inom EU, har nationell självförsörjning med centrala jordbruksprodukter länge varit ett viktigt politiskt mål. På senare tid, och i takt med den internationella

⁸ de Vylder (2002).

⁹ Enligt vissa beräkningar kommer jordens befolkning växa med mellan 3 och 4,5 miljarder människor under de kommande 50 åren (IFPRI – Food Policy Statement, 2002).

handelns ökning, anser de flesta länder dock att nationell självförsörjning inte är nödvändig för att uppnå livsmedelssäkerhet.

Den främsta förutsättningen för livsmedelssäkerhet på nationell nivå är ett positivt politiskt och ekonomiskt klimat. Detta innebär bland annat arbete för att förebygga eller lösa väpnade konflikter, god samhällsstyrning, ansvarigt politiskt ledarskap, demokrati, respekt för lag och ordning, avsaknad av korrupcion samt fungerande institutioner som stödjer hållbar tillväxt och internationell handel.

Good governance, eller god samhällsstyrning, är ett begrepp som under många år varit kontroversiellt i den internationella debatten om utvecklingsfrågor. Under senare år har dock även utvecklingsländerna börjat acceptera denna faktor som grundläggande för utveckling. Brister i samhällsstyrningen, främst i form av en jordbrukspolitik som missgynnar småjordbrukare, kan försämra livsmedelssäkerheten. Detta kan till exempel ske genom att regeringar gynnar en särskild grupp i samhället, en elit, till exempel genom jordrättigheter. Eliten, som i många fall är synonym med det politiska ledarskapet, ägnar sig ofta åt kortsiktiga bruksvinster eller ensidig odling vilket leder till utarmning av jorden.

Livsmedelssäkerheten kan i vissa fall även försämrans av statliga inköpsmonopol vilka premierar bulk- eller exportgrödor på bekostnad av lokala livsmedel. Sådana inköpsmonopol (marketing boards) ger i vissa fall dåliga priser och små utvecklingsmöjligheter för brukare. Det finns dock också exempel på att sådana inköpsmonopol har förbättrat situationen för odlare. Det faktum att odlarna får för lite betalt för sina produkter är ett allvarligt problem som sammanhänger med stora kvantiteter billig import från i-länderna och böndernas svaga organisation.

Andra brister i den nationella jordbrukspolitiken som leder till att livsmedelssäkerheten på nationell nivå försämrans är den dåliga tillgången till jordbruksrådgivning och svårigheterna för odlare att få tillgång till utsäde och konstgödsel. Det senare beror bland annat på bristande efterfrågan eftersom det saknas ekonomiska medel att köpa insatsvaror. I de fall det finns tillgång till jordbruksrådgivning vänder den sig ofta till män och vidare är utsäde och konstgödsel, liksom andra produktionsresurser främst anpassade för stora jordbruk. Bristen på ekonomiska resurser inklusive krediter är ett annat problem för många småjordbrukare.

I många utvecklingsländer är ägandet av jorden koncentrerat till ett fåtal rika. Jordägförhållanden för de fattiga är ofta osäkra eller

inadekvata. Detta resulterar i att en stor grupp fattiga saknar tillgång till odlingsbar mark för sin försörjning. För att fattiga skall få tillgång till jord krävs att ägandeförhållanden utvecklas och förbättras genom institutionella åtgärder inklusive olika former av jordreformer.

Tillgång till vatten och framför allt hur vattnet används är av avgörande betydelse när det gäller livsmedelssäkerhet. Jordbruket är det huvudsakliga användningsområdet för dagens vattenresurser. Framtidens nödvändiga produktionsökningar i jordbruket kommer till största delen att behövas inom bevattningsjordbruket. Det kommer krävas en allt effektivare användning av tillgängliga vattenresurser.

Livsmedelssäkerhet på lokal nivå

På landsbygden finns majoriteten av de hungrande människorna. Livsmedelssäkerhet för dessa kan endast uppnås om deras försörjning, i första hand som odlare, stärks. Därför är den lokala produktionen och de lokala marknaderna fortfarande avgörande för att uppnå livsmedelssäkerhet på lokal nivå i många länder. I många fall försvårar bristen på vägar och annan infrastruktur förutsättningarna för tillförsel av livsmedel utifrån, vilket ytterligare stärker betydelsen av den lokala livsmedelsproduktionen.

Tillgång till mat på hushållsnivå

I de allra flesta fall är låg livsmedelssäkerhet ett resultat av brist på mat på hushållsnivå. Detta beror på att hushållet saknar köpkraft eller inte producerar tillräckligt mycket jordbruksprodukter, faktorer som i hög grad är ett resultat av fattigdom. Denna aspekt av livsmedelssäkerhet kan avhjälpas bäst genom ett brett arbete med fattigdomsbekämpning. Det är viktigt att inom ramarna för ett sådant arbete inkludera de många dimensionerna av fattigdom såsom låga inkomster och låg jordbruksproduktivitet, avsaknad av tillgångar och kapital, sårbarhet och politisk maktlöshet.

Att hantera fattigdomens bakomliggande orsaker är således det viktigaste angreppssättet för att öka livsmedelssäkerheten på lång sikt. Men det är också viktigt att minska hungern på kort sikt för att rädda liv och ge människor möjlighet att delta i sina normala

produktiva aktiviteter. Livsmedelsbistånd är då ett nödvändigt verktyg för att tillgodose de utsattas behov i bland annat situationer som naturkatastrofer och konflikter.

Individuell tillgång till mat

Mat i tillräcklig omfattning på hushållsnivå garanterar inte att alla i hushållet får tillräckligt med mat. Individuell nutrition är beroende av fördelningen av mat mellan medlemmarna i hushållet, förberedelsemetoder, personliga preferenser vad gäller diet samt matvanor hos mödrar och barn. Personlig hälsa kan också ha stor inverkan på individuell nutrition. Parasiter och andra sjukdomar som uppkommer på grund av orent vatten och undermåliga sanitära förhållanden kan orsaka bristande förmåga att absorbera näring.

Som i många andra frågor spelar även könsrelationer en viktig roll vad gäller personlig nutrition på hushållsnivå. Ojämliga könsroller bidrar i många fall till att kvinnor och flickor inte får äta sig mätta. Ofta äter kvinnorna sist i familjen. Detta får allvarliga konsekvenser framför allt med tanke på att kvinnor har särskilda näringsbehov under graviditeten och dessutom ofta arbetar hårdast i jordbruket och med vattenhämtning m.m.

1.4 Livsmedelsbistånd, konflikter och naturkatastrofer

Livsmedelsbistånd

Då ett samhälle befinner sig någon annanstans än inom fält y (se figur s. 16), det vill säga då *systemet brister* kan det finnas behov av livsmedelsbistånd, om man inte genom ordinarie handel kan åtgärda livsmedelssäkerheten.

Konflikter

Låg livsmedelssäkerhet kan ses som både en orsak till och en konsekvens av konflikter¹⁰. De flesta konflikter i dag äger rum i regioner som till stor del är beroende av jordbruk och i länder som i hög grad präglas av låg livsmedelssäkerhet. Afrika söder om

¹⁰ IFAD, WFP, FAO. *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*, March 2002, s. 10.

Sahara, där mer än hälften av de länder som lider av konflikter är drabbade av hungersnöd, är ett talande exempel på detta¹¹.

Under den tidsperiod som följer direkt efter en väpnad konflikt är det vanligt att humanitär hjälp tar vid. Samtidigt som detta är nödvändigt är det också riskabelt med tanke på att det ofta uppstår ett institutionellt gap mellan humanitära insatser och den tidpunkt då de mer "utvecklingsinriktade" aktörerna tar vid (den s.k. LRRD-problematiken: Linking Relief, Rehabilitation and Development). Det uppstår då lätt en situation där de humanitära aktörerna blir kvar under lång tid efter det att den omedelbara krisen upphört. I avsaknad av andra aktörer institutionaliseras den humanitära hjälpen. I alltför många fall, som i Sudan och Angola, blir den humanitära hjälpen en del av den pågående konflikten genom att en eller flera av parterna försöker skaffa sig kontroll över hjälpen, eller utnyttjar den för egna syften. I de fall denna hjälp består av livsmedel råder det ofta osäkerhet kring huruvida hjälpen bidrar till att lindra eller till att förlänga lidandet för den utsatta befolkningen.¹²

Naturkatastrofer

Orkaner och/eller översvämningar stod för ca 60 procent av de ekonomiska förluster som orsakades av naturkatastrofer mellan 1990 och 1999 jämfört med ca 25 procent som orsakades av jordbävningar och vulkanutbrott¹³. Fattiga människor i tätbefolkade områden i utvecklingsländer är mest utsatta för naturkatastrofer – det är de som tvingas bo på de mest riskfyllda platserna. Orsakerna till det ökande antalet katastrofer är många. Växthuseffekten är den mest uppmärksammade. Studier visar att den ökande frekvensen av sådana katastrofer till stor del också kan förklaras av skogsskövling, annan miljöförstöring och befolkningstryck.

Inför den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey, Mexico, argumenterade IFAD, WFP och FAO gemensamt för mer omfattande insatser inom områdena livsmedels-, jordbruks- och landsbygdsutveckling under tiden direkt efter en konflikt eller en naturkatastrof. Man menade att denna typ av

¹¹ Svenska FAO-kommittén; *Mat åt alla*, 1999, s. 22.

¹² Keen, David. *The Benefits of Famine*. Keen visar hur den humanitära operationen i Sudan, OLS, institutionaliserats till den grad att båda parterna (regeringen i norr och SPLA i söder) utnyttjar hjälpen för sina egna syften, dvs. den humanitära hjälpen föder konflikten. På samma sätt som författare som Mark Duffield stödjer Keens teorier finns det de som hävdar att han grovt överdriver den humanitära hjälpens roll i konfliktsituationer.

¹³ FAO, Committee on World Food Security, (2001).

investeringar lönar sig i längden eftersom preventiva åtgärder på lång sikt är mer kostnadseffektiva än reaktiva sådana¹⁴. FAO har, framför allt genom ett projekt i Honduras, visat att det går att stärka de tätbefolkade områdenas motståndskraft mot stormar och floder. Detta gör man bland annat genom att småbrukarna använder bruksmetoder som bidrar till att jorden absorberar vattnet bättre och genom att man förbättrar infrastrukturen¹⁵.

1.5 Hållbar utveckling och teknologi

Jordbrukets miljöeffekter

Nya utsäden, utökad konstbevattning och ny jordbruksteknologi har möjliggjort en snabb ökning av livsmedelsproduktionen i stora delar av världen. Men dagens jordbruk har också negativa effekter på miljön. Användningen av bekämpningsmedel förgiftar årligen hundratusentals människor (särskilt i u-länderna där regelsystemen är svaga), slår ut naturliga fiender till skadeinsekter och leder till att resistenta skadeinsekter utvecklas. Olämpliga bruksmetoder och överbetning leder till erosion och förlust av värdefull matjord. Avverkning av skogar för att ge plats åt plantager och andra nyodlingar kan förändra mikroklimatet och öka förekomsten av såväl översvämningar som torka.

Stora bevattningsdammar har visat sig ge en rad negativa effekter. Förutom ofta brutala tvångsflyttningar av tiotals miljoner människor har de bland annat lett till översvämning av värdefull skog och jordbruksmark, en ökning av malaria och andra vattenburna sjukdomar samt negativ påverkan på fiske och jordbruk nedströms dammarna. Dessutom har bevattningen från dammarna – i likhet med annan konstbevattning – ofta genomförts på ett felaktigt sätt med bland annat bristfällig dränering, vilket leder till omfattande jordförstörelse genom försumpning och försaltning.

Det industrialiserade jordbruket och den gröna revolutionen har också lett till utarmning av den biologiska mångfalden bland de vilda organismer som ingår i odlingslandskapet, men framför allt en dramatisk minskning av den genetiska variationen hos grödor och husdjur. Exempelvis odlades tidigare ca 30 000 olika varianter av ris i Indien. I dag utgörs 75 % av den totala risskörden av enbart 10

¹⁴ IFAD, WFP och FAO. *Reducing poverty and hunger, the critical role of financing for food, agriculture and rural development*. Mars 2002, s. 10.

¹⁵ FAO, Committee on World Food Security, (2001).

varianter¹⁶. Denna genetiska utarmning hotar på sikt den globala livsmedelssäkerheten, eftersom en bred förekomst av lokala varianter är ett nödvändigt grundmaterial för den moderna växtförädlingen.

Den typ av energi- och kemikalieintensiv odling som dominerar jordbruket i den rika världen i dag utgör ingen hållbar modell för framtiden, vare sig i vår del av världen eller i tropiska utvecklingsländer. Det är därför nödvändigt att hitta nya sätt att öka produktionen i jordbruket. En nödvändig omprövning av odlingsmetoder och angreppssätt pågår också på många håll, där den ekologiska odlingen utgör en viktig impuls. Många av de tekniker som strävar efter ekologisk hållbarhet bygger på användningen av noggranna växtföljder och främst i tropiska länder samodling av flera olika grödor på samma åker. Detta minskar sårbarheten för sjukdoms- och insektsangrepp, bidrar till att bygga upp markens bördighet, minskar risken för erosion samt bidrar i många fall till en ökad produktion per areal. Principen om stor variation skiljer sig starkt från det moderna jordbrukets tendens att odla samma grödor på stora arealer, i många fall också år efter år.

Av flera skäl kan dessa ekologiska odlingsmetoder bidra till att öka livsmedelssäkerheten. För det första finns en potential till kraftigt ökad produktivitet jämfört med dagens brukningsmetoder. Det finns en rad exempel på hur utveckling av olika ekologiska odlingstekniker – som ofta bygger vidare på traditionella brukningsmetoder – har lett till en kraftigt ökad produktivitet (Madeley 2001). Vidare är metoderna arbets- snarare än kapitalintensiva och strävar ofta efter att minimera användningen av externa insatsmedel. Slutligen bygger metoderna vidare på de tekniker som praktiseras traditionellt, framför allt i tredje världen, varför det bör vara jämförelsevis lätt att sprida kunskap om de nya metoderna. Dessa nya metoder har därför förutsättningar att bidra till att öka livsmedelssäkerheten där det behövs som mest, det vill säga bland resurssvaga småbrukare. För att möjliggöra en sådan positiv utveckling av ett hållbart jordbruk krävs utökade forsknings- och utvecklingsinsatser som är inriktade på ekologiska odlingsmetoder.

Jordbruket påverkas i sin tur av miljöpåverkan från resten av samhället. Det har skett en explosion i den globala resursförbrukningen under de senaste decennierna. Sedan 1950 har det globalt sett konsumerats ungefär lika mycket resurser som under mänsklig-

¹⁶ Madeley, John. *Food for all. The need for a new agriculture*. Zed Books, London & New York, 2002.

hetens hela historia fram till dess. Marknära ozon som bildas av luftföroreningar och solljus och som i dag ger skador på växtlighet och omfattande skördeföruster är ett exempel. Men det allt över-skuggande hotet är i dag klimatförändringarna. FN:s klimatpanel ICC (2001) har förutspått att klimatförändringarna kommer att påverka det globala jordbruket på flera dramatiska sätt. Havsnivån kommer att stiga, vilket hotar lågt liggande odlingsområden. Förekomsten av extremt väder som torka, stormar och översvämningar kommer att öka. Vattenbristen kommer att förstärkas i främst södra Afrika, Mellanöstern och södra Europa och jordbruksproduktionen spås minska i många tropiska och subtropiska länder, främst i Afrika och Latinamerika. De indirekta effekterna kan också bli allvarliga. Förekomsten av skadeinsekter och sjukdomar kan exempelvis öka och erosion och jordförstörelse förutses accelerera på grund av mer intensiv nederbörd.

Ohållbara produktions- och konsumtionsmönster

På Rio-konferensen 1992 antogs bland annat den mycket omtalade Riodeklarationen och Agenda 21-programmet utarbetades. I den slogs följande fast:

Medan fattigdom orsakar vissa former av miljöförstöring är den viktigaste orsaken till den fortsatta miljöförstörelsen av den globala miljön ohållbara konsumtions- och produktionsmönster, i synnerhet i industrialiserade länder. (Agenda 21, punkt 4.3)

Den mycket omfattande konsumtionen i rika länder, och hos en elit och en växande medelklass i de fattigare länderna, sker parallellt med att fattiga människor inte får tillgång till de produkter, exempelvis mat, som behövs för att överleva. Därför är det mer lönsamt – eller mindre olönsamt – för producenter i utvecklingsländerna att exportera sin överskottsproduktion, än att sälja till en behövande men fattig lokalbefolkning. Produktionen av varor för export tar också stora landområden i anspråk, ofta de bästa markerna och de rikaste fyndigheterna av olika naturresurser. Fattiga människor tvingas därmed söka sig till marginella områden såsom regnskogsområden, jordbruks- och betesmark på gränsen till öknar, för att kunna överleva. Att bruka den typen av mark som egentligen inte är lämpad för detta skapar i sin tur miljöproblem som än en gång

tvingar människor att söka sig ännu längre ut i de marginaliserade områdena.

De rika länderna har ett ansvar att förändra konsumtions- och produktionsmönster för att bidra till en rättvis global livsmedelsförsörjning, som inte sker på bekostnad av andra människors rätt till utveckling eller på bekostnad av en ren miljö. Livsmedelsproduktionen måste utgå från ekosystemens förutsättningar och kapacitet för att på ett långsiktigt sätt kunna försörja världens befolkning. I detta arbete ingår att de rika länderna på allvar ifrågasätter och åtgärdar de konsekvenser i världens nuvarande konsumtionsmönster får för människor i utvecklingsländerna, för miljön och för kommande generationer.

Ligger lösningen i användandet av ny teknik – exemplet GMO?

Många tror att vi med hjälp av ny teknik ska kunna försäkra oss om en tillfredsställande global livsmedelssäkerhet i framtiden. Tekniken ska hjälpa oss hantera den minskning av livsmedelsproduktionen som orsakas av miljöproblem. Frågan är om detta är tillräckligt. Enligt vissa prognoser över den ökade produktionsförmågan väger denna inte upp den minskade tillgången till odlingsbar mark.

Modern bioteknologi innefattar bland annat modifiering av levande organismer (växter, djur och fisk) genom förändring av deras genetiska uppsättning. De som förespråkar ett ökat användande av bioteknologi och genmodifierade organismer (GMO) menar att tekniken kan bidra till ökad livsmedelsproduktion och minskade produktionskostnader även för småbrukare i utvecklingsländer. Viktigt för småbrukarna är den forskning som pågår om grödor som är motståndskraftiga mot torka och salt. Motståndarna till ett ökat utvecklande av biotekniken menar bland annat att dess potential överskattas och att utvecklingsländerna ändå aldrig kommer få ta del av teknikens fördelar. Genmodifierade organisms påverkan på ekosystem och människors hälsa har ännu inte kunnat klargöras. Därför känner många människor i dag stor oro inför eventuella negativa effekter i framtiden. Om genetiska föröreningar sprids till de naturliga ekosystemen har de den unika nackdelen att de ökar med tiden istället för att brytas ned.

Om bioteknologins positiva potential skall bli verklighet krävs att ett antal frågor och problem löses. Det första rör frågor om hur

genmodifierade organismer påverkar ekosystemen. Det finns flera exempel på att modifierade gener har spritt sig till traditionella grödor eller vilda släktingar, vilket skapar osäkerhet om organismernas långsiktiga effekter. En annan och av konsumenterna mer uppmärksammas fråga handlar om säkerheten hos livsmedel producerade genom användandet av sådan teknologi. Det råder fortfarande stor osäkerhet kring vilka effekter GMO kan ha på människor på lång sikt. Denna oro är särskilt stark i Europa och detta leder till irritation i framför allt USA. Det har inte bevisats att GMO är ofarligt för människor och ekosystem. EU har därför, i enlighet med försiktighetsprincipen, infört ett moratorium mot introduktionen av nya GMO-grödor samt krav på märkning av produkter som innehåller GMO. Irritationen över detta är stor hos exportländerna, det vill säga USA och vissa u-länder, som anser att EU:s agerande strider mot WTO:s regelverk. En tredje fråga rör den privata sektorns intresse i u-ländernas livsmedelssituation. I dag kontrollerar industrialiserade länder och företag i dessa länder 90 procent av genteknologin¹⁷. Då kommersiella intressen i hög grad styr utvecklingen av genteknologi är det av största vikt att dessa intressen – framför allt regelverken som styr företagens patenträtter etc. – ligger i linje med utvecklingsländernas intressen.

Det är av stor vikt att utvecklingsländerna blir likvärdiga partners i det internationella utbytet av vetenskapligt betingad information och material. Om inte de fattiga länderna investerar tillräckligt och får tillräckligt med externt stöd för utveckling av sin bioteknologiska kapacitet kommer de att hamna hopplöst efter. TRIPS-avtalet (Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights) utgör ur denna aspekt ett viktigt regelverk som dock har kritiserats för att ensidigt gynna de industrilandsbaserade företagsintressena. Det är viktigt att de multilaterala reglerna står i samklang med utvecklingsländernas och biståndsgivarnas ansträngningar. TRIPS-avtalet innehåller också ett begränsat åtagande från industriländernas sida att stödja teknologiöverföring till u-länderna.

I debatten mellan de rika länderna i Nord och de fattiga länderna i Syd om genteknologi är det viktigt att notera att utvecklingsländerna på sikt har ett trumfkort. De besitter merparten av de genetiska resurserna medan de rika länderna i Nord har tillgång till teknologier som krävs för att utveckla dessa resurser kommersiellt.

¹⁷ *Can genetically modified crops contribute to alleviating hunger in the world?* Sida, 2001.

Utvecklingsländernas rätt att bestämma över sina genetiska resurser regleras bland annat i konventionen om biologisk mångfald. De kan reglera sin export av det genetiska material som behövs för forskning och växtförädling i de rika länderna.

1.6 Fattigdomsbekämpning, internationellt utvecklingssamarbete, internationell handel och livsmedelssäkerhet

Som noterats ovan finns ett starkt samband mellan fattigdom och låg livsmedelssäkerhet. Det är få som argumenterar emot att hunger och fattigdom förstärker varandra på ett negativt sätt. Kampen mot världshungern måste således ses inom ett bredare ramverk vars mål är bekämpning av och slutligen utrotande av fattigdom. Det är i detta sammanhang viktigt att se fattigdom i ett brett perspektiv.

I det breda, mångdimensionella fattigdomsbegreppet formuleras ofta fattigdom som brist på möjligheter, brist på förmåga/rättigheter och brist på säkerhet. Möjligheter kan skapas genom ekonomisk tillväxt, en tillväxt som måste komma de fattiga till godo. Bristen på förmåga handlar om att ha makt över sitt eget liv, att få inflytande och att få sin röst hörd. Bristen på säkerhet innefattar allt från säkerhet om den egna försörjningen till säkerhet vid politiska kriser. Fattigdom ur samtliga dessa tre aspekter är av relevans för kampen mot hunger och skapandet av livsmedelssäkerhet.

Nationellt ansvarstagande

Många faktorer är viktiga i kampen mot hunger och fattigdom. Redan tidigare i detta kapitel har det nationella ansvarstagandet angetts som särskilt viktigt för att säkerställa livsmedelssäkerhet på nationell nivå. Både FN:s Millenniedeklaration och det s.k. Monterrey Konsensus från den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering nämner det nationella ansvarstagandet, inklusive gott styrelseskick (good governance), som en förutsättning för att ekonomisk och social utveckling skall kunna uppnås¹⁸. Utan den inhemska politiska viljan att åstadkomma bred ekonomisk och social utveckling kan inte det internationella samfundet åstadkomma mycket.

¹⁸ UNGA res 55/2, FN:s Millenniedeklaration, para 13. Monterrey Konsensus, para 6.

I diskussionen om nationellt ansvarstagande bör skiljas på begreppen nationell kapacitet och nationell vilja. Politiska prioriteringar är direkt avgörande för livsmedelssäkerheten, oberoende av mängden livsmedel som producerats nationellt. Det senaste exemplet på ett land som tidigare producerat mer än tillräckligt med livsmedel men där grovt vanstyre lett till akut svält är Zimbabwe. Detta var en situation som i hög grad kunnat undvikas om en annan politik bedrivits av landets regering.

Jordbrukets roll för handel och behovet av marknader

Utvecklingsländerna är i många avseenden en heterogen grupp och kan i jordbruksfrågor ha diametralt olika intressen. Många utvecklingsländer har starka exportintressen och strävar därför efter att få ökat tillträde till andra länders marknader, samtidigt som de vill skydda de delar av jordbruket som är inriktade på produktion av stapelgrödor för de lokala marknaderna. Andra är nettoimportörer av livsmedel och skulle påverkas negativt av de prishöjningar som en liberaliserad världshandel skulle medföra.

Den kanske tydligaste trenden i den internationella jordbruks-handeln är att många u-länder blir alltmer beroende av import av spannmål och andra grundläggande livsmedel. Denna importökning speglar dels misslyckanden i u-ländernas egen jordbrukspolitik, men också det faktum att framför allt USA och EU subventionerar sina inhemska jordbruk i så hög grad att det delvis konkurrerar ut u-ländernas producenter, genom att subventionerna på olika sätt sänker världsmarknadspriserna. Sammantaget är bristen på koherent agerande en viktig faktor bakom avsaknaden av livsmedelssäkerheten i fattiga länder.

Jordbrukssektorn har stor betydelse för utvecklingsländernas exportinkomster eftersom jordbruksprodukter utgör den dominerande delen av deras totala export. Detta gäller även länder som är stora importörer – i allmänhet importerar de spannmål och exporterar till exempel kaffe, kakao eller jordnötter. Storleken på jordbrukets del av exporten varierar dock mellan olika länder. Uganda, Benin och Elfenbenskusten får 60–80 procent av sina exportintäkter från jordbruket medan Indien, Malaysia och Egypten har 10–20 procent av sina inkomster därifrån.

Trots att jordbruket är så viktigt för utvecklingsländernas export och BNP och trots att en så pass stor del av befolkningen i

utvecklingsländerna arbetar i denna sektor är det många som inte får del av vinsten. I många fall beror detta på lokala illa fungerande marknader, en svag förhandlingsposition gentemot multinationella företag och regeringar samt i-världens dumpning av världsmarknadspriserna. Människor på landsbygden i utvecklingsländerna saknar också ofta möjlighet att ta sig till platser där de kan sälja eller byta till sig det de behöver. Detta kan bero på undermålig infrastruktur (vägar), avsaknad av transportmöjligheter eller på avsaknad av kunskap och information om hur marknader fungerar¹⁹.

Biståndets roll

I relation till det bredare ramverket med fattigdomsbekämpning som huvudmål är det också viktigt att, tillsammans med andra resursfrågor, betona de internationella biståndsflödena (ODA) och deras roll för att uppnå livsmedelssäkerhet i utvecklingsländerna. 1990-talet var ett mörkt årtionde för internationellt utvecklings-samarbete med nedskärningar på de flesta fronter. De minst utvecklade länderna (MUL) drabbades hårdast under denna period, av två skäl. Först, då de totala ODA-nivåerna sjönk tillhörde jordbruket de områden till vilka biståndet sjönk kraftigast. Eftersom de fattigaste länderna i hög grad är beroende av sina jordbrukssektorer påverkade detta deras ekonomier negativt. Det andra skälet var att direktinvesteringar (FDI) och andra privata flöden som tillföll utvecklingsländerna under denna period i stort sett helt och hållet gick vid sidan av MUL. Informationen varierar något men även de mest optimistiska uppgifterna om utvecklingen anger att trots att totala FDI ökade nästan 5 gånger under åren 1991–1996, kom endast ca 10 % av dessa medel de fattigaste länderna till godo²⁰.

Att ODA spelar en viktig roll i de fattigaste ländernas ekonomier är väl känt. Klart är också att de fattigaste människorna till stor del bor på landsbygden och är beroende av jordbruk, naturresurser och inkomster från andra aktiviteter såsom hantverk och arbetsmigration. Landsbygdsutveckling med fokus på jordbruket bör därför vara centralt i utarbetandet av fattigdomsstrategier samt i fördelningen av ODA²¹.

¹⁹ IFAD poverty report, *Focus on the rural poor* (2001).

²⁰ Svenska FAO-kommittén; *Mat åt alla*, 1999, s. 9.

²¹ IFAD poverty report, *Focus on the rural poor* (2001).

Livsmedelsbistånd (dvs. bistånd i form av mat) är ett sätt genom vilket livsmedelssäkerheten kan upprätthållas kortsiktigt. I situationer då människor är utblottade och har förlorat alla sina tillgångar fyller livsmedelsbistånd en viktig roll. Argument för och emot dess användande skall ses mot bakgrund av hur effektivt detta instrument löser specifika problem och situationer:

- att rädda liv och tillgångar vid naturkatastrofer och katastrofsituationer orsakade av människor,
- att skydda särskilt utsatta sociala grupper såsom flyktingar och internflyktingar, handikappade och barn som mist sina föräldrar till följd av sjukdomar (exempelvis aids),
- att avhjälpa kronisk undernäring där den på ett allvarligt sätt hindrar människor från att delta i sina normala produktiva aktiviteter.

Livsmedelsbistånd får inte ses som en långsiktig lösning på problemen med livsmedelssäkerhet. Livsmedelsbistånd kan bland annat skapa en snedvriden prisbild på jordbruksprodukter. Frågan om livsmedelsbistånd är extra känslig när det ges i samband med utvecklingsinsatser eller som betalningsbalansstöd. I båda dessa situationer kan konsekvensen bli att inhemska odlare får svårt att få avsalu för sina produkter till rimliga priser. En sådan utveckling kan komma att hota den egna livsmedelsproduktionen. Det är därför viktigt att grundligt koppla livsmedelsbiståndet till existerande lokala institutioner så att dessa kan stärkas och bidra till långsiktig livsmedelsförsörjning. Flera hjälporganisationer strävar exempelvis efter att köpa livsmedel så lokalt som möjligt vid hungerkatastrofer.

1.7 Slutsatser och rekommendationer

- Begreppet livsmedelssäkerhet måste ses ur ett brett perspektiv. Beroende på vilken nivå man talar om från individuell till global livsmedelssäkerhet har begreppet olika dimensioner, orsaker och lösningar.
- I dag produceras tillräckligt med livsmedel i världen för att föda jordens befolkning. I förhållande till var maten produceras är dock fördelningen otillräcklig och detta, i kombina-

²² IFAD poverty report, *Focus on the rural poor* (2001).

- tion med en komplicerad kedja av orsaker till fattigdom, resulterar i att miljontals människor svälter.
- Frågan om livsmedelssäkerhet är central när det gäller fattigdomsbekämpning.
 - Fattiga människors säkra tillgång till jord och vatten är en grundläggande förutsättning för livsmedelssäkerhet. Detta innebär bland annat satsningar på att motverka diskriminering av kvinnor vad gäller mark, krediter och andra resurser.
 - Det primära ansvaret för livsmedelsförsörjning ligger hos nationella regeringar. De har i uppgift att genom riktiga policybeslut och fungerande institutioner främja ekonomisk tillväxt, en god fördelningspolitik och fattigdomsminskning. I och med att fattigdom och hunger är så nära sammanlänkade leder sådana insatser till ökad livsmedelssäkerhet.
 - Internationellt bistånd är ett viktigt komplement för att de fattiga länderna skall kunna bygga upp sin långsiktiga livsmedelsförsörjning. Biståndet måste öka, framför allt till de minst utvecklade länderna. Särskilt viktigt är att öka stödet till ländernas jordbrukssektorer. Det är dessa sektorer som kan fungera som motorer för utveckling och det är genom dem som en majoritet av de fattiga får sina inkomster. Biståndet bör ges främst till de länder där regeringar utövar ett gott styrelseskick då detta är en nödvändig förutsättning för att bibehålla och öka biståndets effektivitet. På längre sikt kan dock livsmedelssäkerhet enbart säkerställas genom en bredare ekonomisk utvecklingsprocess som innefattar andra sektorer. I många länder behövs kompetens- och kunskapsuppbyggande åtgärder.
 - De metoder som används för framställningen av livsmedel måste vara långsiktigt hållbara ur miljö- och ekologisk synpunkt och forskningen bör i ökad utsträckning inriktas härpå.
 - Modern teknik som bioteknik inklusive GMO:s, kan bidra till att öka livsmedelsproduktionen i utvecklingsländerna. Gentekniken har emellertid hittills använts i mycket begränsad omfattning för att utveckla grödor som svarar mot fattiga småbönders behov. Det finns dessutom många frågor kring användandet av gentekniken. Vid utveckling och användning av bioteknik måste försiktighetsprincipen gälla samtidigt som fler studier om både teknikens potential och risker måste utföras. Det finns en risk att småbönderna förlorar kontrollen över produktionsprocessen, vilket kan leda till ny utslagning.

- Livsmedelsbistånd är ett instrument som kan användas vid särskilda situationer då människors omedelbara överlevnad står på spel, till exempel i samband med naturkatastrofer eller konflikter. Livsmedelsbistånd skall dock ses som en tillfällig och kortsiktig insats som är inriktad på människors överlevnad.
- För att uppnå målet om en halvering av antalet hungrande innan år 2015 och ett utrotande av världshungern måste det internationella samfundet, såväl nationella som internationella aktörer enas om att utgångspunkten är ett bredare engagemang med övergripande fattigdomsbekämpning som mål. De insatser som görs i dag av alla aktörer, nationella, internationella såväl som multilaterala måste samordnas och ökas om målet skall nås. Om detta är alla överens. Vad som krävs är att gå från ord till handling.

2 Hiv/aids och epidemins inverkan på jordbruk och livsmedelsförsörjning

2.1 Sammanfattning

Det här avsnittet ger en översikt av de effekter som hiv/aids får på tillgång till mat och framför allt fullgod och näringsrik sådan. För att vända utvecklingen behövs strategier för hur olika delar av samhället ska förändras. Texten avslutas med förslag på punkter som en sådan strategi bör innehålla. Där understryks vikten av att sprida kunskap om de ödesdigra effekterna för jordbruk och livsmedel. För att säkra livsmedelstillgången behövs bland annat en kraftfull satsning på jordbruksutveckling och stöd för att utveckla nya, mindre arbetsintensiva jordbruksmetoder.

Det krävs nya resurser till de fattigaste och kraftfulla åtgärder inom hela utbildningsområdet. Det behövs en förändring av maktförhållandet mellan könen, bland annat genom en förändrad lagstiftning på vitala områden. Ett effektivt och strategiskt hiv-förebyggande arbete är nödvändigt och det krävs ett mångfacetterat stöd till barn vars föräldrar har insjuknat eller dött.

2.2 Några data om hiv-situationen i världen

Hiv/aids slår hårt mot hela samhället på alla nivåer. Det är en global epidemi med centrum i de allra fattigaste regionerna i världen. Varje dag infekteras 16 000 människor med hiv. Hälften av alla som ny-smittas är under 25 år.

Afrika är utan jämförelse värst drabbat. I Afrika söder om Sahara bor bara en tiondel av världens befolkning, men 83 procent av alla människor som dör till följd av hiv/aids bor där. I Afrika dör tio gånger fler människor i aids än i krig. I Afrika söder om Sahara finns 28,1 miljoner hiv-positiva vuxna och barn (UNADIS 2001).

Afrika är den region där man mest påtagligt lever med konsekvenserna av hiv och där man kunnat studera effekterna av epidemin på

olika samhällsområden. De skrämmande erfarenheter som de afrikanska länderna gjort måste tas tillvara för att sprida kunskap och hejda en liknande katastrofal utveckling i andra länder.

Hiv/aids-epidemin är global och i till exempel Indien finns fyra miljoner hiv-positiva (UNAIDS 2001). I Karibien är siffrorna höga, i Latinamerika varierar prevalensen (förekomsten) men är hög i till exempel Brasilien. Ryssland är också hårt drabbat. Den absoluta majoriteten hiv-positiva har smittats sexuellt. Men även mor-till-barn-smitta, drogmissbruk och blodsmitta är vanligt förekommande.

I nio av länderna i Afrika söder om Sahara är mer än tio procent av den vuxna befolkningen hiv-positiv. Detta är ett mycket högt tal och det är en oerhörd utmaning att hejda ytterligare spridning. I Botswana, Namibia, Swaziland och Zimbabwe lever 20–36 procent av dem som är i åldern 15–49 år med hiv/aids. I åtta länder i regionen har den förväntade livslängden fallit med mer än tio år. I Botswana och Zimbabwe har den fallit med omkring 30 år. Dessa båda länder såg tidigare ljus på framtiden.

2.3 HIV påverkar hela samhället

Hiv/aids påverkar inte enstaka och avgränsade delar av samhället eller jordbruket, utan epidemin påverkar hela samhället negativt, både direkt och indirekt. Till skillnad från andra allvarliga sjukdomar infekteras och dör människor i hiv/aids i sin mest produktiva ålder, från 15 till 50 år. Hiv slår sönder en rad verksamheter. Människor får allt mindre tid till det gemensamma. Informella institutioner, seder och bruk påverkas, vilket medför att traditionella trygghetsnät urholkas och omvårdnaden av barn och äldre åsidosätts.

Hiv/aids underminerar samhällets överlevnadsförmåga. Kunskap, värderingar och föreställningar överförs i varje samhälle från generation till generation. När hiv/aids dödar vuxna innan de har överfört sin kunskap till yngre generationer, brister en viktig länk i det överförandet, eller blir så skör att den sociala organisationen undermineras. Förlusten av många vuxna påverkar därmed samhällets möjligheter att reproducera sig själv.

2.4 Effekterna för jordbruket i stort

Mer än två tredjedelar av befolkningen i de 25 mest berörda länderna bor på landsbygden. Mer än en tredjedel av bruttonationalprodukten i de mest drabbade länderna kommer från jordbruket. För jordbruket betyder de vuxnas för tidiga död till exempel att barn inte längre ser sina föräldrar bruka jorden. De får inte på ett självklart sätt viktiga kunskaper om metoder och teknik för ett bra jordbruk. Traditionell kunskap dör ut liksom ursprungsbefolkningars kunskap om odling, om hur och vilka växter man samlar och hur man använder dem för mat eller medicin. Det är kunskap om vilka växter som klarar sig var och hur och som människor har utvecklat under århundraden.

Hiv/aids slår hårt mot jordbruket på familje-, lokal och nationell nivå. Sjukdom och död inverkar på vad man förmår och hinner med i jordbruket. När arbetskraften blir sjuk och dör hotas även den biologiska mångfalden och odlingen blir mer ensidig. Åkrar som ligger långt borta får ofta växa igen, vilket ger en mindre produktion totalt sett. Minskningen av odlad mark medför också ändring av vilka grödor som odlas. Man går från att odla grödor för försäljning till att odla för familjens omedelbara konsumtion. Odlingen av potatis och casawa ökar till exempel på bekostnad av bananer och kaffe.

Arbetskraften

Jordbruket i fattiga länder, inte minst i Afrika, har få traktorer och jordbruksmaskiner. Det är därför en näring som är helt beroende av mänskliga händer för att producera tillräckliga skördar näringsriktig mat. Aids har sedan 1985 dödat omkring 7 miljoner jordbruksarbetare och kan döda ytterligare 16 miljoner före 2020. Odling och jordbruk i fattiga länder med hög hiv/aids-prevalens kräver både tid och arbetskraft. Men den tid som människor arbetar i jordbruket minskar nu drastiskt. Kvinnor, som normalt har en central roll (som arbetskraft) i jordbruket, deltar mindre i arbetet när de blir sjuka eller alltmer vårdar andra sjuka. I Tanzania fann till exempel forskare att kvinnor använder 60 procent mindre tid på arbete med jorden, sedan deras män blivit sjuka. Det reducerar produktiviteten och som en följd av det minskas hushållens möjligheter att skaffa mat. FAO har i studier visat att i Etiopien använder

hiv/aids-drabbade hushåll 50–66 procent kortare tid i jordbruket än andra hushåll.

Inkubationstiden från hiv-smitta till aids-diagnos är lång. Därför blir de långsiktiga effekterna allvarliga, även om det förebyggande arbetet skulle effektiviseras i dag. Mot den bakgrunden är det synnerligen allvarligt att upp till 26 procent av jordbruksarbetskraften i t.ex. Botswana, Moçambique, Sydafrika och Zimbabwe enligt beräkningar kan komma att dö i aids fram till år 2020.

Hotet mot arbetskraften gäller inte bara jordbruket. Hiv/aids har också en opropotionerligt stor inverkan på andra sektorer, som transporter och gruvnäring. Dessa har liksom jordbruket stort behov av arbetskraft – ofta är det arbetare som rest långa vägar för att få arbete och många är säsongarbetare.

När dessa arbetare, vanligen män, är hemifrån har de också nya sexpartners och oskyddade sexuella förbindelser. Resultatet blir att hiv sprids vidare till de kvinnor som väntar hemma. Också kvinnorna som stannar hemma kan ha andra män, ofta i syfte att skaffa pengar till hushållet.

På landsbygden är tillgången till information, kunskap och preventivmedel inklusive kondomer väsentligt lägre än i städerna. Sjuk- och hälsovården är sämre och mer svårtillgänglig. En följd av detta är att landsbygdens befolkning har sämre möjligheter att skydda sig mot sexuellt överförbara sjukdomar. När de blir sjuka söker de vård mer sällan och framför allt senare, än man gör i städerna.

Odlingen

Det ökade behovet av omvårdnad av de aids-sjuka leder till förseningar i och bristande planering av olika moment i odlingsarbetet – något som försämrar produktionsresultaten både kvalitativt och kvantitativt. I flera av de länder som drabbats hårdast av hiv/aids kan man se en kraftig nedgång i produktionen av mer arbetskrävande grödor. Produktionen av majs, bomull, solrosor och jordnötter har minskat särskilt mycket.

Landsbygdsbefolkningen är särskilt sårbar för de effekter som orsakas av hiv/aids. Detta beror på att gruppen måste prioritera den egna familjens omedelbara överlevnad före till exempel det tidsödande arbetet med jordförbättring. Traditionella metoder för att bekämpa pest och insektsangrepp kräver mycket arbete. När hiv/aids får fäste blir resultatet ofta att den traditionella insekts-

bekämpningen görs halvdant, helt uteblir eller görs med kemiska medel. Det har bl.a. konstaterats i studier av FAO i Uganda, att användningen av kemiska bekämpningsmedel ökar när färre människor hjälper till med brukandet av jorden.

Maten blir sämre och onyttigare. Bananodling är ett exempel på att traditionella metoder för att få en god skörd är alltför arbetsintensiva. Den kemiska bekämpningen av sjukdoms- och insektsangrepp ökar. När odlingen blir ensidig ökar risken för att den växtgenetiska mångfalden utarmas. Mångfald av rika grödor är av stor vikt för framtidens jordbruk och behövs för att öka dess produktivitet i takt med att världens befolkning ökar. Det är mot den bakgrunden nödvändigt med satsningar på utbildning och forskning i fler näringsrika och lättodlade grödor.

Djurhållningen

Djurhållningen påverkas också av hiv/aids. Djuren ger kött, gödsel, mjölk och ost samt genererar inkomster vid försäljning av dessa produkter. Djur och jord representerar ett kapital för ägarna men många tvingas sälja jord för att betala begravningsavgifter eller slakta djur, eftersom det ingår i begravningsceremonin att bjuda alla gäster på kött. Slakten av husdjur är förödande och kan på sikt hota framtidens husdjurshållning och därmed också minska mat säkerheten. Detta har man funnit i studier i bland annat Namibia. Förutsättningarna för att klara sig bättre ökar när man har satsat på djurhållning av mindre djur som höns och ankor. I Gwanda i Uganda (FAO-studie från Östafrika) har man sökt nya inkomstmöjligheter för den unga generationen och lyckats intressera unga män för biodling. Det har lett till att de kan sälja honung till ett bra pris.

Lån och krediter som ges för att utveckla jordbruket används i stället ofta till vård av sjuka familjemedlemmar eller för begravningskostnader och mat.

Möjligheter att ta hand om och lagra jordbruksprodukter och utsäde påverkas av tidsbrist och ökad fattigdom. Detta resulterar i att färre åkrar brukas och att familjeinkomster minskar.

För jordbruk som är något större och kräver mer arbetskraft än en familj kan uppbåda, uppstår problem när arbetskraften blir sjuk eller dör. Det påverkar också nödvändiga arbetsuppgifter som är knutna till jordbruket, till exempel transporter. Den kommersiella

produktionen på små gårdar påverkas både av brist på kontanta medel och av brist på arbetskraft. Förlusten av säsongarbetare som dör blir ett hot mot de jordbrukare som har plantageodlingar. Anställdas sjukdom och död kostar mycket, både socialt, ekonomiskt och i försäljningsledet. Särskilt allvarligt blir det när det handlar om utbildad och erfaren arbetskraft.

Minskad produktivitet och konkurrenskraft minskar också möjligheterna till arbetstillfällen och ger färre spin off-effekter för lokalsamhället. Detta visar tydligt hur hiv/aids påverkar alla samhällsinvånare oavsett om de är hivpositiva eller inte.

Fisket – en bild från Zambia

Fiske är en annan del av matproduktionen som påverkas starkt av hiv/aids. Många fiskare är ute länge i sina båtar. När de kommer i hamn söker de sexualpartners och i hamnen väntar kvinnor som byter sexuella tjänster mot fisk. Några mil utanför Lusaka i Zambia ligger en insjö. Till fiskelägren runt sjön kommer fiskarna in med sin fångst. Unga kvinnor från närliggande byar skickas dit av sina föräldrar för att köpa fisk men de kommer utan pengar. Det är underförstått att de ska betala med sin kropp och sin sexualitet. Också kvinnor från Lusaka kommer dit utan pengar. De tillbringar en vecka eller mer där och tar sig sedan tillbaka till stan med fisk som de säljer. Fattigdom och att sälja sex för pengar hör alltså nära samman. När kvinnor bara har sex att sälja för att försörja barn och familj, så gör de det. Konsekvensen är en mycket hög hiv-prevalens i fiskebyarna och regionen omkring. Samma händelseförlopp kan man se också runt Victoriasjön.

På nationell nivå

Många jordbruksministerier har redan i dag stora problem med att genomföra en policy för hiv-prevention och nya jordbruksprogram. Utan det nödvändiga lokala och regionala stödet för genomförande av skogs- och jordbruksprogram kommer utvecklingen av landsbygden att hejdas eller kraftigt försenas. Det lokala stödet är i sin tur beroende av att det finns människor som kan arbeta. FAO har tillsammans med andra gjort flera studier av detta. En studie i Kenyas jordbruksministerium visar att 58 procent av dödsfallen

bland den egna personalen beror på hiv/aids. I Malawis jordbruksministerium har minst 16 procent av personalen hiv/aids. En studie visar att i Afrika söder om Sahara föll hälften av jordbrukspersonalens tid för utåtriktat arbete bort av hiv/aids-relaterade skäl. Det leder till att administration och genomförande av det stöd som människor behöver försenas eller uteblir. Den tid och kraft som skulle användas för genomförande går i stället åt till att leva med och hantera konsekvenserna av hiv/aids på individnivå.

2.5 Den direkta påverkan på de enskilda hushållen

Hiv/aids underminerar jordbrukssystemet, påverkar näringssituationen och tillgången på mat för familjerna på landsbygden. Hiv medför att sociala nätverk och traditionell kunskap bryts ned. När hushåll och familjer i de mest berörda länderna insjuknar i aids, startar en neråtgående spiral. När flera vuxna i familjen, ofta i den utvidgade storfamiljen, blir sjuka minskar inkomsterna och matproduktionen direkt och dramatiskt. Den eller de som är sjuka behöver allt mer omvårdnad och det tar mycket av den tid som annars skulle används till att odla jorden. Många familjer tar hand om föräldralösa barn och sjuka släktingar. Familjen blir därmed större och den mängd mat som finns för var och en i hushållet minskar.

Omvårdnad och ekonomi

Ekonomi urholkas snabbt när sjukdomen får grepp om familjen. Förlusten av familjemedlemmar i produktiv ålder påverkar allvarligt möjligheterna att producera både för eget bruk och för försäljning. Hushållet och familjen kommer omedelbart, sedan hiv kommit in i familjen, att använda mer av sina små ekonomiska resurser för hälsovård och medicinering. Det är, i varje fall i Afrika, vanligen mannen och därmed familjens överhuvud som infekteras först. Detta är en följd av att han är den som har flera oskyddade sexuella kontakter. Infektionen överförs sedan till kvinnan. Även om kvinnan insjuknar före eller samtidigt med mannen så är det vanligt att han i första hand får den medicinering och den omvårdnad som finns tillgänglig. Kostnaden för detta är ofta högre än vad familjen egentligen har råd med. Men familjens överhuvud prioriteras först. UNAIDS

och FAO har särskilt studerat vissa områden i Zimbabwe och funnit att över 50 procent av dödligheten i dessa områden är en följd av aids. De visar också att 78 procent av de som dör är män.

Det första som går åt är familjens eventuella besparingar och därefter försöker man låna pengar av släkt och vänner. Detta är något som ofta är lönlöst för de fattigaste. De har sällan rika släktingar och vänner. Ganska snart måste de därför sälja delar av det kapital de har: djuren, jorden, verktygen och eventuella jordbruksmaskiner. Försäljningen av produktionsresurser för att få pengar till vård av sjuka och döende och för att betala begravningar, förbrukar de sparmedel som annars skulle ha använts för långsiktiga behov och investeringar. En studie från Uganda, gjord av FAO, visar att hela 65 procent av de aidsdrabbade hushållen har tvingats sälja egendom för att bekosta aidssjukvård.

Migration för arbete, pengar och drömmar

Det är vanligt att aidsdrabbade familjer på landsbygden försöker att hitta inkomstkällor utanför jordbruket, som ju snart blir för tungt att klara ensam eller på färre vuxna. Många söker sig då till handel i liten skala. Kvinnor säljer till exempel samozas (ett slags piroger) på torget eller arbetar med service i andras hushåll. Detta är arbete som framför allt utförs i förstäder och i stora städer. Resvägarna bli långa och arbetsdagarna blir tunga. Det medför lätt att den lilla odling man eventuellt har för hushållet åsidosätts, med sämre skörd som följd.

Migrationen till städer och tätorter är en konsekvens av fattigdom och arbetsbrist. Den som på landsbygden inte längre förmår att bruka jorden har inte många andra möjligheter än att flytta. Människor lämnar sina hembyar för att söka arbete och inkomst. Många söker det de hoppas ska vara lättförtjänta pengar, men priset är högt för de snabba pengarna, som huvudsakligen finns i prostitution och droger. Där finns också hiv/aids. Den som är ensam i storstaden, långt ifrån sin hemby och sin familj är ofta mer benägen att ta risker.

Trots migrationen till storstäderna får en stor del av kostnaderna för hiv/aids bäras av landsbygdsområden, dess familjer och byar. Ett växande antal infekterade människor, som tidigare flyttat till städerna för att söka arbete och tjäna pengar, återvänder hem då de blir sjuka och döende till följd av hiv/aids.

Begravning innebär både sorg och stora utgifter

När sjuka familjemedlemmar dör är kostnaderna för begravningen mycket höga. Ofta varar den obligatoriska sorgetiden i samband med begravningar i två, tre dagar eller upp till en vecka. Men den kan också som på vissa håll i Tanzania vara i upp till trettio, fyrtio dagar. Under de dagar som begravningsceremonin och sorgperioden pågår kan familjen och släkten inte göra något annat än att sörja den döde. Jordbruk och annat arbete avstannar. Begravningsceremonin medför också höga direkta utgifter. Det är många släktingar och vänner som ska komma till sorgehuset för att bo och äta. De som inte kan komma under själva sorgetiden får komma senare och måste då tas väl omhand. Detta gör att familjernas ekonomi urholkas ännu mer, både av direkta utgifter och av utebliven inkomst. Sorgeperioden innebär ofta att olika arbetsuppgifter i jordbruket försenas vilket kan leda till utebliven, mindre eller försenad skörd. När t.ex. insektsbekämpningen inte utförs i tid får det allvarliga konsekvenser för produktionen.

För de länder som drabbats hårdast av hiv innebär det stora antalet begravningar ett avbräck även på nationell nivå, för ekonomi och produktion – inte minst inom jordbrukssektorn. Även om man kan se en viss uppluckring av de traditionella begravningsritualerna så påverkar de fortfarande i hög grad både familjens ekonomi och jordbruk negativt.

2.6 Barnens liv blir tungt och otryggt

Barn som ser sina föräldrar insjukna och sedan dö långsamt far mycket illa av den erfarenheten, oavsett om de växer upp i rika eller fattiga familjer. Som alltid drabbas de fattigaste värst. De som far mest illa är de som inte kan köpa bromsmedicin eller betala för omvårdnad och hjälp hemma. Och det är den absoluta majoriteten av de hiv-positiva. Deras barn får en oerhört tung börda att bära med sig genom livet.

För barnen i hushåll med hiv/aids blir konsekvenserna alltså långtgående. De vuxna som orkar arbeta får allt mindre tid för att ta hand om barnen. Det finns mindre tid att hålla hygien på en acceptabel nivå och för att producera och laga mat, när de sjukas vårdbehov ökar. Ofta får barnen – framför allt flickorna – sluta skolan för att hjälpa till hemma. Men när de vuxna får hiv ökar

utgifterna och minskar inkomsterna och det är vanligt att barnen även förväntas arbeta för lön och bidra till familjens försörjning.

Skolgången blir lidande

En följd av den försämrade ekonomin i familjen är att många barn tvingas sluta skolan för att familjen inte längre har råd med skolavgifterna. Detta får på sikt långtgående konsekvenser både för dem själva och för samhället. Det leder till att utbildningsnivån i landet för många år framåt kommer att bli mycket låg. I Zambia går t.ex. för närvarande enligt uppgift bara 30 procent av barnen i skola. De går i en skola som blir allt sämre eftersom det dör fler lärare varje år än man hinner utbilda. De flesta av lärarna dör i aids. Zambia förlorade enligt utbildningsministeriet 1 300 lärare på grund av aids under de första fyra månaderna 1998. Det motsvarade ungefär två tredjedelar av alla lärare som utbildas under ett år.

Vem tar hand om barnen?

Det är väl känt att de äldre bär en allt större börda i de länder som drabbats hårdast av hiv/aids. Äldre har ofta begränsad makt att fatta beslut och begränsad tillgång till resurser. I det moderna samhället krävs ofta kunskap och erfarenhet för att klara till exempel myndighetskontakter. Många äldre på landsbygden saknar både sådan kunskap och makt att använda den. Många är utslitna efter ett hårt liv, både psykiskt och fysiskt. Ändå måste de ansvara för uppfostran och försörjning av en växande skara föräldralösa barn, vanligen deras barnbarn.

I Afrika söder om Sahara är det vanligt att släkten tar över ansvaret för barnen när föräldrarna eller de äldre inte orkar. För allt fler blir detta ett mycket tungt ansvar. Släktens närmaste familj kan också vara drabbad av hiv/aids. Fattigdom, stor arbetsbörda, tidsbrist och utmattning begränsar deras möjligheter att på ett bra sätt ta hand om flera barn. En studie från Kampala i Uganda visar att 47 procent av fosterbarnen inte gick i skolan (Mukiza-Gapere och Notozi 1995). Men många barn behöver de vuxnas stöd. Andelen föräldralösa barn kan i en del regioner vara 7–10 procent, medan den i regioner som påverkats mindre av hiv är omkring 2 procent.

Barn tvingas bära tystnad och familjeansvar

Hiv/aids omges fortfarande av en stor tystnad och stigmatiseringen är långt ifrån bruten. Den som dör av aids sägs ofta ha dött av något annat. Hushåll med aidssjuka isoleras och man är rädd för att be om hjälp. Detta slår särskilt hårt mot barnen som överges av vuxensamhället när hiv/aids lägger stora bördor och stort ansvar på dem. De saknar kunskap men förväntas klara av att ta hand om hushåll, vårda barn och sjuka samt bruka jorden. En studie i Kenya visade att av hushållen med ett barn hade endast sju procent adekvat och tillräckligt kunskap om jordbruk. Barnen saknar ofta någon att be om hjälp eller råd om sådant de möter i vardagen. Det kan gälla matlagning, hur man tar hand om en mamma som lider av svår diarré och inte kan stå på benen, eller vilken hjälp ett småsyskon som vägrar att äta behöver.

Barn som lever i hushåll med sjuka vuxna och hiv-positiva barn, och barn som lever ensamma sedan föräldrarna dött, behöver ett brett och varierat stöd för att klara sig. En form av stöd är att lära ut hur man utför vardagssysslorna, hur man lagar mat, tvättar och tar hand om sjuka barn. En annan är hur man skaffar, producerar och lagar mat utan att behöva tjäna pengar genom att sälja sex. Barnen behöver också psykologiskt stöd. Det finns projekt i till exempel Kenya som särskilt inriktat sig på att lära barn vardagssysslor. Detta har varit en stor hjälp för barnen, som bär ett stort familjeansvar. Det har skapat trygghet och gjort att de också vågat ta upp andra svårigheter med vuxna i projektgruppen.

Sexuell exploatering för mat

Många av världens gatubarn har formellt någon släkting att bo hos, men många saknar i praktiken helt ett gott omhändertagande, både psykiskt och fysiskt. De barnen lever sitt liv på gatan och för att få mat säljer de ofta sin kropp. Det gäller mest flickor men också pojkar. En följd, förutom den personliga tragedin för barnen, är att hiv fortsätter att spridas.

Det sexuella utnyttjandet av barn förvärras av mytbildningen om att hiv botas eller förebyggs om man som vuxen har sexuell umgänge med mycket unga flickor, ofta barn. I Nepal, där fattigdom och matbrist är oerhört tunga bördor för landsbygdsbefolkningen, lockas föräldrar att mot betalning låta sina barn åka

till staden och arbeta. I själva verket hamnar dessa barn i prostitution i Indien. De barn som är mest attraktiva i den handeln är flickor i sju, åtta års ålder.

Frågan om prostitutionen är både nationell och internationell. Kvinnor och barn köps av män från det egna landet eller regionen. Men både kvinnor, små flickor och pojkar säljs också till vita män. Dessa reser till Asien för att köpa sex och använda små flickor och pojkar, deras liv och hälsa, för att tillfredsställa sina egna behov eller önskningar.

Mytbildningarna om att sex med unga botar hiv förstärks och legitimeras av andra mytbildningar. Bland grupper av unga kvinnor sprids till exempel föreställningen om att man förstärker sitt immunförsvar genom att ha sex med en äldre man.

Fattigdom, kampen för mat för dagen och drömmen om ett annat liv, har sexuellt utnyttjande och hiv som följeslagare. Unga kvinnor tvingas att ligga med sina lärare för att få bra betyg. Andra får bilskjuts till skolan, skolavgiften betald eller en middag på restaurang av sin *sugardaddy* (som är en förskönande omskrivning för sexuell exploatering). De får äta fin mat och gå i skola trots att familjen inte kan betala skolavgiften. En följd av vuxna mäns sexuella exploatering av unga kvinnor är att unga kvinnor är särskilt drabbade av hiv. På många håll har man funnit att hiv-infektion är fyra till fem gånger så vanlig bland unga kvinnor som bland unga män. Men det finns också mer hoppfulla studier som visar att unga kvinnor i Zambia nu har färre sexualpartners, debuterar sexuellt senare och oftare använder preventivmedel (Fylkesnes m.fl. 1997, 2001).

Den grundläggande orsaken till exploateringen är kvinnors och barns underläge i familjen och bristande makt över sina liv. Därför måste förebyggande arbete kombineras med ett intensivt jämställdhetsarbete.

2.7 Kvinnor betalar ett högt pris

Biologiska och sociala faktorer i samverkan gör kvinnor och särskilt unga kvinnor, mer känsliga för hiv. Biologiskt, för att kvinnor har visat sig mer fysiskt mottagliga än män för hiv-virus och socialt för att deras underordnade ställning hindrar dem att ställa krav om sin sexualitet.

De vuxna kvinnorna drabbas hårt av hiv/aids. Kvinnor och flickor har den tyngsta arbetsbördan på grund av den traditionella fördelningen av arbete och ansvar. Det är kvinnorna som har ansvaret för att vårda sjuka och döende och de sköter det mesta av hushålls- och odlingsarbetet. Arbetsuppgifterna är tunga och tidsödande. De hämtar vatten och bränsle, har en stor del av ansvaret för att maten produceras och hela ansvaret för att den tillagas. Deras arbetsbörda ökar väsentligt ju fler familjemedlemmar som blir sjuka. Ofta är de själva sjuka vilket sätter ytterligare press på dem.

Det är tydligt att familjer på landsbygden påverkas väldigt olika beroende på om det är mannen eller kvinnan som dör först i aids. Könsuppdelningen av arbetet både i hemmet och på fälten är stark. Det medverkar till att den överlevande föräldern inte kan visa barnen hur man utför viktiga arbetsuppgifter och inte heller utföra dem själv. Då blir till exempel matlagningen torftigare och maten mindre näringsrik.

Kvinnor vars män arbetar långt ifrån hemmet är särskilt sårbara, eftersom männen ofta har andra kvinnor och den hemmavarande kvinnan saknar makt att kräva säker sex. Hon kan också tvingas prostituera sig för sin försörjning.

Brist på lagliga rättigheter försämrar kvinnors villkor

Av alla människor i världen som inte kan läsa och skriva är 75 procent kvinnor. Detta är brister i utbildningen som allvarligt inskränker kvinnors möjligheter att hävda sina rättigheter, men också att skydda sig mot hiv/aids.

Kvinnor har lägre status än män, både socioekonomiskt och direkt när det gäller lagliga rättigheter. Detta påverkar och minskar deras tillgång till resurser och social service från samhället. Särskilt allvarligt blir det i förhållande till livsmedelförsörjningen för familjen. I många av de länder som drabbats hårdast av aids finns det formella eller traditionella arvsregler, som innebär att kvinnan inte får tillgång till jorden och huset när hennes man dör. I stället tar mannens släkt över egendomen. På många håll innebär mannens död att hans bror eller annan manlig släkting också tar över änkan som sexualpartner. Detta drabbar kvinnan på flera sätt. Hon förnekas möjligheten att på sina egna villkor bo kvar och försörja sig och barnen på den jord som hon brukat så länge mannen levde. Hon

fräntas också den grundläggande rätten att välja sexualpartner, och möjligheten att påverka huruvida mannen använder kondom.

På många håll finns lagstiftning som helt eller delvis hindrar kvinnor från att äga land och jord. Dessa lagar får naturligtvis allvarliga konsekvenser för livsmedelsförsörjningen i hushåll med en kvinna eller ett barn som överhuvud.

Strategier för att motverka att kvinnan försätts i en sådan situation måste beakta och se över den traditionella lagen. Risken är att om hon inte *tas över* av mannens bror så kan hon och barnen lämnas helt utan hus och jord – och därmed utan mat, eftersom mannens släkt får allt. Sådan rättslöshet för kvinnor är vanlig särskilt på landsbygden, även om det som till exempel i Zambia inte är lagligt nationellt. Men det finns också exempel på byäldstar som arbetat för att förändra traditionen att bröder ska ta över änkan sexuellt. De har med varierande framgång försökt att införa riter där detta bara sker symboliskt.

Det finns många studier som visar att kvinnor tvingas försörja sig och barnen genom prostitution efter att som änka ha förlorat rätten till sin mans egendom. Många av dessa kvinnor är hiv-positiva.

2.8 Familjens näringsintag påverkas när vuxna blir sjuka

Hiv/aids har en allvarlig inverkan på näringsintaget. När de vuxna och särskilt kvinnor blir sjuka, innebär det inte bara att hela familjen äter mindre mat, utan också att de äter sämre. Man äter mat som det går fortare och lättare att laga, vilket ofta innebär att den har lägre näringsvärde. FAO-studier från Tanzania visar att i familjer med en aidssjuk vuxen äter man totalt 15 procent mindre än man gjorde innan.

En effekt på jordbruket när händerna *blir färre* är att man byter ut arbetsintensiva grödor mot mindre arbetsintensiva. En följd av detta är att grödorna, kosten och näringsintaget blir mer ensidiga.

Fattigdomen ökar och tillgången på mat minskar särskilt tydligt i familjer som har en kvinna eller ett barn som överhuvud. Detta är en typ av familjebildningar eller hushåll som blir allt vanligare, inte minst i spåren av hiv/aids.

Undernäring och hiv/aids

Undernäring för en aidssjuk människa förvärrar sjukdomen, påskyndar dess förlopp, och minskar motståndskraften mot andra allvarliga infektioner. God näringsstatus å andra sidan har motsatt effekt. Näringsriktig kost kan också motverka den allvarliga viktminskning som drabbar många aidssjuka människor.

Medicinering och hiv/aids

Bromsmediciner mot hiv/aids har utvecklats stort under senare år. De människor som får mediciner under goda förhållanden mår mycket bättre. De flesta som medicinerar säger att de trots besvärliga biverkningar lever ett mycket bättre liv.

Under senare år också medicin utvecklats som ges till kvinnor i samband med förlossningen. Detta förhindrar i de flesta fall att hiv överförs till barnet. Man vet att spädbarn som förlorar sina mödrar sällan överlever sin femårsdag. Det är därför viktigt att mödrarna överlever, inte minst för barnets skull. De behöver kunna ge sina barn fullvärdig kost även om de inte ammar, vilket kan innebära en hög smittrisk.

Undernäring får allvarliga konsekvenser också för de människor som tar bromsmediciner. För att få god effekt krävs att medicinerna tas i en sammansättning som prövas fram för varje individ. De olika medicinerna ska för att vara maximalt effektiva tas vid olika tidpunkter och enligt speciella föreskrifter. Till exempel måste vissa mediciner tas i samband med måltid, vissa ska tas fastande och andra kräver att patienten dricker upp till tre liter vatten per dag. Många mediciner har biverkningar som till exempel diarréer. För att klara det är det viktigt att ha en fullgod och tillräcklig diet. Undernärda människor har inga marginaler för kontinuerliga diarréer. Det urholkar både medicinens verkan och tilltron till dessa.

Den rätta blandningen av medicin prövas ut av läkare ibland i nära samarbete med dietist och patient. Detta är det regelverk som råder i de rika länder där politikerna beslutat att den som behöver bromsmedicin ska få det. Det är uppenbart att det för närvarande är oerhört svårt att få till stånd ett sådant system i länder där många sjuka lever på en dollar om dagen eller mindre.

Men detta är inte en invändning mot behovet av att göra medicinen tillgänglig för alla och inte bara för dem som har råd eller

lever i rika länder. Fattigdom och svag infrastruktur är hinder för tillgång till mediciner och riskerar att orsaka ett hastigt växande antal medicinresistenta, eftersom en lyckad medicinering förutsätter att patienten följer ordinationen minutiöst. Därför måste kampen för billiga mediciner och hävande av patent på mediciner föras parallellt med kampen mot fattigdom och utbyggnaden av infrastrukturen. Först då kan medicinen nå alla dem som behöver den. Erfarenheter från några afrikanska länder visar att medicineringen kan fungera väl om patienten är motiverad och tar medicinen så som den föreskrivits.

Denna situation understryker vikten av förebyggande arbete. Det kommer att ta tid att bygga ut infrastrukturen och få fram medicin till låga kostnader. Dessutom måste hiv förebyggas om man inte vill ha ännu större grupper av hiv-positiv befolkning i de mest drabbade länderna. Det blir också tydligt att man alltid måste integrera kampen mot hiv med arbete mot fattigdom.

2.9 Slutsatser och rekommendationer – Strategier för prevention och förändring

Hiv är ett problem som rör hela länders utvecklingsmöjligheter. Sjukdomen slår olika på landsbygden, i städerna, i olika regioner och länder. Men det står enligt FAO klart att epidemin underminerar de senaste 40 årens arbete för jordbruks- och landsbygdsutveckling. För att åstadkomma en verklig förändring är det nödvändigt att se hiv som det strukturella problemet det är och vidta åtgärder inom samhällets alla områden.

Detta är en enorm utmaning för politiker och regeringar. En grundläggande förutsättning för att utveckla globala och nationella strategier i kampen mot hiv är politiskt ledarskap, koalitioner och samarbete, både nationellt och internationellt.

- **Döden är både långt borta och nära**

Bristande läskunnighet gör det svårt med utbildning och information, särskilt när målgruppen är människor som dagligen kämpar för överlevnaden. De har inget stort utrymme för att orka oroa sig för framtida konsekvenser av deras enskilda handlingar. Döden är hela tiden nära och hiv/aids med sin långa inkubationstid är bara en av de sjukdomar de kan dö av. Närheten till döden kan paradoxalt

nog försvåra det förebyggande arbetet. Aidsdöden känns långt borta jämfört med kampen för att få mat för dagen.

- **Sexualundervisning och kondomer**

Det förebyggande arbetet måste göras. Eftersom hiv huvudsakligen överförs sexuellt krävs kraftfulla satsningar på sexualundervisning, tillgång till kondomer och klinisk rådgivning. För att detta ska fungera krävs genomgripande utbildningsinsatser i många olika samhällsgrupper. Det gäller att skapa ett klimat där det är möjligt att tala om sex i den kulturella och sociala kontext som gäller i olika samhällen.

- **Förankring i lokalsamhället**

Det preventiva arbetet måste förankras i lokalsamhället och integreras med utbildning och hälsovård. Det är viktigt att ha stöd från beslutsfattare och arbetet måste bygga på att de berörda människorna deltar aktivt och inte är passiva mottagare av budskap. Det finns flera lyckade exempel på sådant arbete från till exempel Uganda och Thailand. Det gäller att identifiera målgrupper, till exempel unga människor. För att hitta ett fungerande budskap måste man acceptera att unga människor har sex och därför behöver råd och stöd. Det är som sagts ovan, grundläggande att arbeta så att man får lokalsamhällets godkännande och aktiva deltagande.

Mycket i samhället måste förändras jämsides med det direkt preventivt målgruppsinriktade arbetet. Arbetet för jämställdhet är nödvändigt och en bred utbildning i genusfrågor är en viktig del i det arbetet. Det krävs radikala och genomgripande förändringar av nationella och traditionella lagar för såväl arv som för kvinnors rättigheter. Kvinnors rätt att köpa, äga och bruka jord måste säkras, liksom rätten att låna pengar.

Våld mot kvinnor leder till att de av rädsla för misshandel inte vågar säga nej till sex eller kräva kondom. Kampen mot våldet mot kvinnor och barn måste intensifieras och föras konsekvent och målmedvetet.

- **Stoppa sexuell exploatering**

Sexuell exploatering av barn är en viktig orsak till unga kvinnors höga hivprevalens. För en effektiv prevention behövs en kraftfull kamp mot exploatering och prostitution. Politiker och beslutsfattare på alla nivåer har här ett mycket stort ansvar.

En del av det preventiva arbetet är att skapa öppna diskussioner om sexualitet och om de myter som finns kring hiv och hur sjukdomen kan botas. Med större öppenhet ökar möjligheterna att bekämpa både de tabun som råder kring sexualitet och oviljan att använda kondom.

- **Nya metoder krävs**

Landsbygdens nya behov måste identifieras och metoder för att möta dem måste utvecklas. Det gäller till exempel att inom jordbruket möta behoven av nya, mindre arbetsintensiva, men effektiva metoder. Ett exempel på sådana metoder är det som kallas agroforestry . Det är en metod som innebär att man på utarmad jord planterar träd som både kan binda jorden och ge avkastning i form av frukt, djurfoder och ved. Trädodling är mindre arbetskrävande och behöver inte samma kontinuerliga omsorg som många andra grödor. Metoden har med stor framgång använts runt Victoriasjön, en av världens mest hiv/aidsdrabbade regioner.

Det behövs särskilda hjälpprogram för berörda barn. De är i stort behov av psykologiskt och ekonomiskt stöd, inte minst för att klara sig utan att behöva sälja sexuella tjänster. Deras behov av sexualundervisning är också stort.

Barnen måste få nödvändig kunskap för att klara sin egen överlevnad. Eftersom de ofta har ansvar för många flera än sig själva, behöver de även få kunskap om och stöd i hushållsarbete och odling.

- **Jordbruket kräver specifika åtgärder**

Det är nödvändigt att i varje livsmedels- och jordbruksprogram inkludera hiv i strategier och planer för arbete med nutrition, förebyggande arbete och för att hantera sjukdomens konsekvenser. Det innebär att programmen måste ha en helhetssyn och koordinera program för jordbruk, medicin, kultur, socioekonomi etc.

Arbetskraften i jordbruket – män, ungdomar och kvinnor – är alla viktiga att nå i det förebyggande arbetet. Öppenhet i sexuella frågor, kondominformation och tillgång till kondomer är tre grundkomponenter för bra prevention. Detta är en utmaning i många samhällen men den är nödvändig att anta. Det finns inget annat mänskligt eller moraliskt val att göra.

Arbetsbördan i jordbruket har blivit alltför stor med alltför få mänskliga resurser. Det krävs satsningar för att ta fram och göra tillgänglig arbetskraftsbesparande billig teknologi, som till exempel agroforestry, som minskar den bördan.

Det är också viktigt att uppmuntra hivpositiva och sjuka att lära ut sina kunskaper och färdigheter inom jordbruk m.m. till de yngre generationerna.

För att öka tillgången till näringsriktig diet behövs nytänkande i såväl matproduktionen som i jordbruket. Det behövs även satsningar på forskning för att få fram fler näringsriktiga och lättodlade grödor.

Behovet är också stort av en bred utbildning i näringsfrågor och en mer avancerad utbildning för dietrådgivning inom sjuk- och hälsovården.

Att flytta till städerna är i dag ett sätt för hushåll och familjer att överleva. De behöver i stället hjälp att planera för en framtid i hembyn. En del av stödet till hushållen måste inriktas på möjligheter att få inkomster utanför jordbruket.

- **Religiösa ledare måste ta sitt ansvar**

Det är inte bara de politiska ledarna som bär ansvaret, utan också de religiösa. Religionen betyder mycket för människor i många av de hårdast drabbade länderna. De religiösa ledarna är viktiga för att integrera olika moralbegrepp i samhället och påverkar i vilken grad den som bryter mot regler känner skuld och skam. Skuld och skam är alltid ett allvarligt hot mot förebyggande arbete som i stället kräver öppenhet.

Den katolska kyrkan spelar här en viktig roll. Kyrkans företrädare i olika delar av världen har fördömt kondomanvändning – det enda fungerande preventivmedlet mot hiv-överföring. Som exempel kallade de sydafrikanska biskoparna 2001 i ett "Message of Hope" förespråkande för kondomer för "ett omoraliskt och vilseledande vapen i vår kamp mot aids".

Tyvärr finns det många exempel på att katolska kyrkan och Vatikanen har misskrediterat kondomen och sagt att preventivmedlet inte är pålitligt. Detta är ett allvarligt eftersom den auktoritet som kyrkan utgör ger ett sådant felaktigt budskap mycket stor genomslagskraft. Vikten av att använda kondom är redan utan sådana påståenden, svårt att få gehör för på bred front.

Katolska kyrkan gör enorma vårdinsatser och sägs vårda 25 procent av alla aids-sjuka i världen. Detta är ett viktigt arbete, men det innebär också att nio miljoner människor kanske vårdas av vårdgivare som varken vill tillhandahålla eller informera om kondomer. Men också inom kyrkan finns i dag allt fler som ifrågasätter förhållningssättet till kondomer. Det har till exempel de franska biskoparna gjort i ett uttalande. Men fortfarande hänvisar Vatikanen till de reservationer man gjort i till exempel slutdokumentet från FN:s befolkningskonferens i Kairo. Dessa reservationer innebär att man inte accepterar kondom som skydd vare sig mot hiv eller oönskade graviditeter.

En ökad öppenhet hos präster och andra religiösa ledare kan betyda mycket för möjligheten att begränsa och förebygga spridningen av hiv/aids. Det finns idag exempel på hur religiösa ledare, främst utanför den katolska kyrkan, i länder såsom Uganda och Sydafrika, på ett aktivt sätt har stöttat förebyggande åtgärder. Vid ett möte för religiösa ledare som hölls i samband med den internationella aids-konferensen i Durban 2001 sade Biskop Desmond Tutu från Sydafrika att "vi måste leva i den verkliga världen och inte i en drömvärld". Han underströk kyrkans ansvar för att bidra till att människor, särskilt unga, får tillgång till kondomer och sexualundervisning.

- **Nord måste ta sitt ansvar**

Den rika världen (som här kallas Nord) har drabbats i lindrigare grad av hiv än de fattigaste länderna (som här kallas Syd). Nord har ett stort ansvar för denna vår tids största utmaning. Kampen mot hiv/aids måste integreras i alla olika biståndsområden. Det globala direkta biståndet för kampen mot hiv måste snarast höjas till minst 10 miljarder dollar per år. Det rika Nord har ansvar för att bromsmediciner görs tillgängliga för fattiga människor i Syd. Mediciner måste, tillsammans med test och uppföljningar, finnas reellt tillgängliga i Syd.

Bromsmediciner måste bli tillgängliga för landsbygdens människor. Därför krävs satsningar på att bygga ut infrastrukturen så att människor får mediciner, tillgång till god näring och gott om vatten – och så att vardagen för sjuka och vårdare underlättas på andra sätt. Ansvaret vilar främst på varje lands regering att se till att människor har den mat och det vatten de behöver. Men även biståndet skall bidra till att effektivare förutsättningar för medicineringen möjliggörs.

Såväl ledare i Nord som i Syd har ett stort ansvar. För att lokalsamhällena ska kunna hantera epidemin måste stigmatiseringen av hiv/aidssjuka motverkas och isoleringen av hushåll med hiv brytas. Detta är en stor utmaning för varje lands regering. Vi kan se att i Uganda, där regeringen tidigt tog det ansvaret, har det haft positiva effekter på smittspridningen. I Sydafrika däremot växer problemet oavbrutet, delvis på grund av regeringens ovilja att erkänna och tala öppet om frågan.

En viktig uppgift är att underlätta utvecklandet av strategier för att ta hand om sjuka människor, barn och föräldralösa barn i lokalsamhället. Då behövs metoder för och möjligheter till samtal och kommunikation med syfte att öka samarbetet och det gemensamma ansvarstagandet.

Litteratur

- Tony Barnett and Piers Blaikie, *Aids in Africa: Its present and future impact*, Belhaven Press, London 1992. ISBN 185293 115 9
- Brunborg, H, *Samfunnsspeilet/utg/200202/07/art-2002-05-02-01.htm*
- Food and Agriculture Organisation of United Nations, Rome 1995*
The effects of hiv/aids on farming systems in eastern Africa, M-61, ISBN 92-5-103611X
- ACC/SCN,1998 "Overview to the featur: Nutrition and hiv/aids".
SCN news, 17:3-4
- Coitsoudis, A 1999 "Influence of infants feedings patterns on early mother-to-child transmission of HIV-I in Durban, South Africa : a prospective cohort study": *The Lancet*, August 1999
- FAO 1995 *The effects of hiv/aids on farming systems in eastern Africa*. Rome
- Friis,H 1998: "The possible role of micronutrients in hiv infection", *SCN News* 17:11-12

- Preble, E.A 1998. *hiv and infant feeding: a chronology of research and policy advances and their implications for programmes*, Washington, DC, Linkages robject/SARA
- Topouzis, D.& Hemrich, G. 1996 *The socio-economic impact on rural families in Uganda* UNDP Discussion paper No 6. New York. UNDP
- Topouzis,D.1998. "The impact of hiv/aids on rural food security". *SCN News* 17:20-22
- Hiv/aids and nutrition : "helping families and communities to cope" , *FAO Homepage*
- "Population and gender in rural societies from the perspective of FAO Population programme". *FAO Homepage Sustainable Agriculture/Rural Development and Vulnerability to the aids epidemic*. The joint FAO/UNAIDS study available free of charge from UNAIDS
- "AIDS and Agriculture: can policy make a difference?" *FAO* <http://www.fao.org>
- UNAIDS, Home page <http://www.unaids.org/>

3 Fattiga kvinnors villkor och kamp mot fattigdom och hunger

3.1 Sammanfattning

Vid World Food Summit (WFS), FN:s världslivsmedelstoppmöte i Rom 1996 antogs ett slutdokument, den så kallade Romdeklarationen, där målet är livsmedelssäkerhet för alla.

Det mest konkreta resultatet var att det internationella samfundet åtog sig att söka reducera antalet hungrande i världen med hälften, från 800 miljoner människor till 400 miljoner före år 2015

Målet verkar i dag mycket avlägset. Ett skäl torde vara att såväl Romdeklarationen som de åtaganden som gjordes saknar det fokus på fattiga kvinnors villkor som krävs för effektivt bekämpande av fattigdom och hunger. Medan frågor om fördelning generellt får stort utrymme i dokumenten finns inget om det kanske mest avgörande – den ojämlika fördelning av mat och resurser inom fattiga familjer som markant missgynnar kvinnor och flickor.

Trots omfattande beräkningar och analyser av fattigdom och hunger har kvinnors utsatthet sällan analyserats på djupet. De strukturella orsakerna till kvinnors fattigdom, som olika former av diskriminering vad gäller tillgång till resurser som mark, krediter, utbildning och mat analyseras inte. I den mån kvinnor uppmärksammas är det mest som producenter, inte som konsumenter som diskrimineras på grund av kön.

Vid World Food Summit; five years later (WFS;fyl), bland annat vid seminariet om feminisering av fattigdom och hunger, framfördes ett tydligt budskap till enskilda länder och aktörer (som FAO) om vikten av att förbättra fattiga kvinnors villkor för att effektivare bekämpa fattigdom och hunger och uppnå internationella åtaganden på detta område. Satsningar behöver främst göras på att motverka diskriminering av kvinnor och flickor vad gäller tillgång till resurser och beslutsfattande.

3.2 Kvinnors roll i fattiga jordbrukshushåll

I många av världens länder är merparten av livsmedelsproducenterna kvinnor. Detta grundläggande fakta förbises dock ofta i insatser som rör jordbruk och livsmedel, både nationellt och internationellt.

Endast en begränsad del av jordens tillgångar i form av mark, finansiella resurser, teknologi etc. ägs eller kontrolleras av kvinnor. Kvinnor, bland annat i Afrika och i Indien, tillåts inte ärva sina män. Änkor tvingas lämna sina hem när den jord de brukat i decennier tillfaller makens bröder eller andra manliga släktingar.

En majoritet av världens 1,3 miljarder fattiga är kvinnor, trots att kvinnor i de flesta länder är mycket ekonomiskt aktiva och har längre arbetsdagar än män.

Kvinnor är ofta huvudproducenter av den mat som framställs för familjen, men äter sist, sämst och minst och drabbas därför hårdare än män av hunger och undernäring. Detta i en omfattning som torde vara större än gängse uppskattningar. Exempel på könsbaserad diskriminering förekommer världen över: vad gäller tillgång till mark, bostäder, krediter, utbildning, arbete, lön etc.

Kvinnor utesluts ofta från beslutande församlingar på alla nivåer i frågor som rör fördelning av gemensamma ekonomiska resurser, t.ex. anslag för vägar, utbildning, vård. På bynivå och i familjen uteslängs kvinnor ofta på grund av kön och det är vanligt att de inte ens kan fatta beslut om sin egen kropp och sexualitet.

Kvinnors arbete betecknas huvudsakligen som reproduktivt och männens som produktivt. Det finns en generell föreställning om mannen som försörjare – trots att kvinnans arbete i hemmen ofta är väl så avgörande för familjens överlevnad och trots att allt fler kvinnor har lönearbete.

Kvinnor betecknas som *sårbara* – med en underliggande föreställning om kvinnors svaghet och ses sällan som *motorer* i utvecklingen. Kvinnor problematiseras när det i själva verket handlar om den diskriminering som fräntagit kvinnor de rättigheter som de fattiga männen trots allt har: rätten till lön (om än liten), rätten att äga sitt hus och sin marklott och rätten till heder och respekt.

Föreställningar om kvinnors underordning liksom kvinnors brist på ekonomiska tillgångar är grundorsaker till kvinnors brist på makt och inflytande, vilket kommer till uttryck i den låga kvinnorepresentationen i nationella parlament, politiska partier, byråd etc.

Amartya Sen uppskattar det globala underskottet på kvinnor till 100 miljoner till följd av abortering av flickfoster, hunger m.m. lik-

som det faktum att en halv miljon kvinnor årligen dör i samband med graviditeter och förlossningar. Detta illustrerar konsekvenserna av könsdiskrimineringen och visar de avgörande hindren för att öka kvinnors makt och inflytande och deras möjligheter att ta sig ur fattigdomen.

”Könsblinda” ekonomiska reformprogram, jordbruksutveckling, utbildning m.m. tenderar enligt bland annat Världsbankens studier att missa kvinnor – eller direkt missgynna dem. Denna snedfördelning återfinns på alla nivåer i samhället: i familjen, på bynivå, i företag och i offentliga förvaltningar och i politiska organ.

Ett första steg i arbetet för att stärka kvinnors rättigheter är att hitta tillvägagångssätt för att aktivt involvera fattiga kvinnor i identifieringen av vad som behöver åtgärdas för att bekämpa fattigdom och hunger.

3.3 De ömsesidiga sambanden

Jämställdhet är både ett mål i sig och ett oundgängligt instrument i arbetet mot fattigdom och hunger.

Ett nyckelbegrepp i fattigdomsbekämpning är delaktighet; att ge enskilda människor – kvinnor såväl som män – möjlighet att påverka sina liv. Bekämpning av fattigdom och hunger är ofta en fråga om att utmana rådande maktstrukturer och egenintressen.

Kvinnors nätverk är ofta starka och koncentreras på sociala relationer. Men mäns nätverk och deras sociala kapital är ofta ännu starkare eftersom de bottnar i och fokuserar på hantering av ekonomiska resurser.

Världsbanken har i sin rapport *Engendering development* hösten 2000 påpekat att skillnaderna mellan könen vad gäller tillgång till resurser är störst bland de fattigaste befolkningsgrupperna.

Kvinnors *sårbarhet* är inte en medfödd egenskap utan en konsekvens av århundraden av diskriminering, förtryck, nedsättande attityder och fysiska övergrepp.

Ett allvarligt problem i utvecklingssamarbetet är att många fattiga kvinnor, liksom män, är fångade i föreställningen om kvinnors underlägsenhet och inte vågar ställa krav på resurser och deltagande i beslutsfattandet – och att de just därför inte får erforderliga resurser.

3.4 En utgångspunkt: de internationella utvecklingsmålen

En viktig utgångspunkt i arbetet med att rikta ett tydligare fokus på kvinnorna i kampen mot hunger och fattigdom är att betona hur de sju globala utvecklingsmål som det internationella samfundet enats om – explicit eller implicit – sätter kvinnor i fokus genom att definiera målen som följer:

- att minska antalet människor som lever i extrem fattigdom
- att ge alla primärundervisning
- att eliminera könsskillnader i basutbildning
- att reducera barnadödligheten
- att reducera mödradödligheten
- att ge alla rätt till reproduktiv hälsa
- att säkra hållbar utveckling

De internationella utvecklingsmålen ovan, som återkommande lyfts fram som utgångspunkten i arbetet för att halvera fattigdomen till år 2015, kan inte uppnås utan markant ökade insatser för att motverka kvinnors fattigdom.

3.5 Fokus på att förbättra kvinnors villkor behöver bygga på sex pelare

- 1) Prioritering av satsningar på kvinnor för att bekämpa fattigdom och hunger och främja hållbar utveckling. Det krävs tydlig mainstreaming av gender i allt arbete på alla nivåer – och insatser riktade på kvinnor och flickor t.ex. genom utbildning och rådgivnings- eller marknadsföringsprogram.
- 2) Att kvinnor involveras i beslutsfattande på alla nivåer och bidrar med sina erfarenheter och intressen på samma villkor som män.
- 3) Att all diskriminering på grund av kön vad gäller tillgång till resurser som exempelvis mark, krediter och utbildning elimineras, både bland de grupper av fattiga som själva producerar livsmedel och bland de grupper i urbana områden som behöver inkomster för att köpa mat.
- 4) Att fattiga kvinnors villkor måste lösas på bred front bland annat genom att säkra kvinnors tillgång till sexuell och reproduktiv

service och rådgivning för att undgå oönskade och återkommande graviditeter. Det krävs också satsningar på kvinnor och flickor så att de kan värja sig mot våld och sexuellt överförda sjukdomar som hiv/aids.

5) Könsupplad statistik och analys om fattigdom och hunger – eftersom kunskap om kvinnors ägande, arbete och resurstillgång krävs för att insatser ska bli effektivare och nå de fattigaste.

6) Insatser riktade till män för att påminna om och slå fast att kvinnor har samma rätt som män att åtnjuta mänskliga rättigheter och att visa hur diskriminering av kvinnor ökar fattigdomen i familjen.

3.6 Behovet av ökad kunskap om kvinnors fattigdom och hunger

Omfattningen av kvinnors fattigdom och hunger och orsakerna till detta behöver uppmärksammas mer och konsekvent i alla insatser mot fattigdom för att världens fattigdom och hunger på allvar ska kunna bekämpas.

Fördjupad kunskap genom studier av till exempel Världsbanken och FN behövs för att belysa hur diskriminering på grund av kön och föreställningar om kvinnors underordning är förklaringar till varför kvinnor i alla samhällen tillhör de fattigaste av de fattiga.

Det behövs också studier som belyser kvinnors olika roller/funktioner när det gäller insatser mot djup fattigdom och hunger:

- a) kvinnor som producenter av livsmedel
- b) kvinnor som konsumenter av livsmedel
- c) kvinnor som beslutsfattare om hur livsmedel framställs och äts
- d) kvinnor som innehavare av resurser som möjliggör produktion

Analys och beskrivningar av världens fattigdom som till exempel den stora Världsbanksstudien *Voices of the Poor* definierar ofta fattigdom i könsneutrala termer som nedan:

- hunger
- sjukdom (bland annat hiv/aids och alkoholism)
- bristande inkomster
- avsaknad av mark och annan egendom
- otrygghet

- isolering (fysisk, psykisk, social)
- utanförskap visavi beslutsfattande funktioner
- brist på utbildning
- avsaknad av infrastruktur i form av vatten och kommunikationer
- miljöförstöring

Denna struktur är behäftad med ett allvarligt problem eftersom den inte visar avgörande skillnader i kvinnors och mäns villkor. En mer komplett och synliggörande modell skulle visa följande – där vänster kolumn anger det könsneutrala uttrycket för fattigdom och höger hur fattigdomen ofta drabbar kvinnor särskilt hårt:

Fattigdomens uttryck

Hur kvinnor respektive män drabbas

Hunger

Drabbar särskilt fattiga kvinnor som ofta äter sist i familjen och som har särskilda näringsbehov under graviditeter.

Sjukdom (inkl. hiv, alkoholism)

Kvinnors reproduktiva hälsa är eftersatt.
Kvinnor vårdar alla i familjen – och sig själva.
Mäns vård får kosta mer.
Mäns eget agerande ökar risker (hiv, alkoholism).

Brist på inkomst

Få fattiga kvinnor har inkomst.
Kvinnors lön är ca hälften av männens.

Ingen mark/egendom

Få fattiga kvinnor äger mark/tillgångar.
Änkor fräntas egendom av makens släkt.

Våld	Flertalet fattiga kvinnor utsätts för våld i hemmen och oprovo- cerat våld. Fattiga kriminella män hårt ut- satta.
Otrygghet	Se ovan angående våld.
Isolering (fysisk, psykisk, social)	Stor för kvinnor.
Brist på utbildning	Ca dubbelt så många kvinnor som män är analfabeter.
Stå utanför beslutsfattande	Kvinnor utesluts på grund av kön.
Avsaknad av infrastruktur i form av vatten, el, vägar	Kvinnors arbetsbörda ökar ge- nom hämtning av vatten m.m.

Motsvarande tabell kan göras i modeller för hur fattigdom och hunger bör bekämpas:

Från fattigdom till resurser

Isolering – till resurser:
vägar, beslutsfattande

Från sjukdom till hälsa:
sanitet, vatten, vård

Från rädsla till säkerhet

Från korruption till rätt

Kvinnor/män

Eliminera diskriminering och
kompensera genom att satsa på
kvinnor, till exempel via utbild-
ning.

Satsa särskilt på kvinnors hälsa,
inkl reproduktiv hälsa.

Lagför och bekämpa våld mot
kvinnor.

Involvera kvinnor i besluts-
fattande.

Fattigdomsbekämpning "from below" och utvecklingsstrategier som byggs utifrån de fattigas egna behov behöver också göras köns-specifika enligt följande för att verkligen nå fattiga kvinnor:

a) Strategierna skall bygga på de fattigas egna behov

Eftersom fattiga kvinnors och mäns behov skiljer sig bör *de fattigas behov* som strategierna ska bygga på utgå från att kvinnor förvägras mark, arv, ägande etc., att kvinnors kroppsliga integritet inte respekteras, att kvinnors hälsa åsidosätts m.m.

b) Strategierna ska stärka de fattigas egen kapacitet

Grundläggande för att stärka kvinnors kapacitet är att ge dem samma rättigheter som fattiga män – det vill säga att ta bort könsdiskriminerande lagar och (man-made) traditioner.

c) Strategierna lägger vikt vid att informera de fattiga om deras rättigheter

De flesta stater har skrivit på FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna om människors lika värde, FN:s kvinnokonvention mm och de har godkänt politiskt bindande dokument som handlingsplanen från FN:s fjärde världskonferens för kvinnor (Peking 1995). Men dessa rättigheter och regeringars åtaganden är okända för flertalet fattiga kvinnor.

Både väst och partnerländer i Syd och Öst har åtagit sig att främja jämställdhet genom FN:s kvinnokonvention, Pekingplanen och den svenska riskdagens beslut 1996 m.m. Även om jämställdhet kan tyckas vara ett långsiktigt mål så är det inget som hindrar ett konsekvent fokus i allt utvecklingsarbete på kvinnors och mäns olika villkor och behov.

3.7 Vad FAO kan göra

En tydligare satsning på kvinnor skulle öka FAO:s möjligheter att främja livsmedelssäkerhet. För detta krävs förändringar av FAO:s arbete på alla områden, som policyutveckling och insatser inom jordbruk, fiske och skog.

FAO:s arbete borde till exempel i planering och utformning av program ta hänsyn till kvinnors respektive mäns roller inom:

- *jordbruk* – med kvinnor som odlare och försäljare av livsmedel, kvinnor som mottagare av krediter, som användare av redskap, som ägare av mark,
- *fiske* – arbetsfördelning mellan män som äger redskapen och kvinnor som säljer fisken, fiskodling som föda och inkomstkälla, etc.
- *skog* – som källa till energi och mat; som resurs som bevaras, skogsskötsel; som ekonomisk resurs vid avverkning;

3.8 Slutsatser och rekommendationer

- Sverige har under många år arbetat konsekvent med att uppmärksamma och motverka diskriminering av kvinnor och att genom gender mainstreaming synliggöra hur allt utvecklings-samarbete måste tillgodose både kvinnors och mäns önskemål och behov. Det kanske viktigaste hittills har varit att betona gender mainstreaming i ramverk för det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet, som skrivelser till riksdagen om utvecklingssamarbete, demokrati och utveckling, partnerskap med Afrika m.m., strategier för att bekämpa fattigdom via utvecklingsbankerna och FN-systemet, främjandet av kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter m.m. Mycket återstår dock vad gäller att omsätta generell policy i handling i sektor- och projektarbete. Fortsatt arbete krävs bland annat genom regeringens särskilda projekt inom utvecklingssamarbetet som rör köndiskriminering som orsak till fattigdom, genom Sida och i multilateralt bistånd genom FN och utvecklingsbankerna.
- Det finns dock redan nu en mängd instrument och strategier som skulle kunna göra det möjligt att bedriva ett aktivt arbete för att förbättra kvinnors villkor: handböcker, metodskrifter,

manualer, kurser, könsuppdelad statistik, metoder för mainstreaming (dvs. hur man skall integrera gender i alla politik-områden), skrifter med typexempel på hur gender skall beaktas i olika processer, handlingsplaner som pekar ut när och hur gendersatsningar bör göras etc.

- I partnerländerna i Syd och Öst finns också nationella handlingsplaner för hur jämställdhetsarbetet i det enskilda landet ska bedrivas. Aktiva delar av det civila samhället arbetar för att stärka kvinnors rättigheter och motverka mäns våld mot kvinnor och könsdiskriminering.
- Det krävs alltså inte primärt verktyg utan konsekvent ledarskap på alla nivåer så att :
 - satsningar på både kvinnors och mäns erfarenheter och intressen tas upp i den politiska dialogen med partnerländer och genomsyrar utvecklingssamarbetet och alla land- och regionstrategier.
 - insatser bygger på kunskap om tillgångar, intäkter och fattiga människors utsatthet och att mer konsekvent visa skillnader mellan kvinnor och män när det gäller till exempel tillgång till mark, krediter, kontanta medel och teknik.
 - kvinnors ekonomiska möjligheter förbättras, t.ex. genom att i lag säkerställa lika rätt till egendom, arv, lika lön för lika arbete och genom att motarbeta könssegregeringen på arbetsmarknaden.
 - lagstiftning och budgetanslag för att minska könsrelaterat våld mot kvinnor, handel med kvinnor och flickor och att säkra kvinnors tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och sexualitet,
 - rådgivning kring familjeplanering och andra sexualfrågor, särskilt till ungdomar, för att förhindra oönskade graviditeter som kan öka kvinnors maktlöshet under hela deras liv.
 - utveckling av teknik som underlättar hushållsarbetet och minskar belastningsskador i fattiga familjer t ex effektivare enkla spisar, satsningar på vägar m.m. som innebär tidsbesparingar vid vattenhämtning, vård av barn m.m.
 - kvinnor uppmuntras att kanalisera sina önskemål i *politiskt* arbete i frågor som gäller resursfördelning till skolor, vård osv. Förmå kvinnor att delta i arbetet med att definiera politiken – och förmå dem att rösta i och kandidera till politiska val.

- ökad och förbättrad utbildning för flickor och kvinnor (t.ex. genom stipendieprogram) bl.a. i syfte att öka deras kunskaper om formella rättigheter och hur de kan delta i beslut och åberopa rätt till resurser
 - stereotypa könsroller på alla samhällsnivåer och föreställningar om kvinnors underordning elimineras.
 - mer resurser i biståndsförvaltningar i form av personer som arbetar med jämställdhet och fasta strukturer för återrapportering till ledningen, belöningsystem som markerar att ledningen prioriterar jämställdhet.
 - genderfrågor tas upp i bilaterala dialoger om utvecklings-samarbetet
 - satsningar görs på fortsatt *forskning, datainsamling och strategiarbete* för att placera gender och jämställdhet i fokus i det internationella utvecklings-samarbetet.
- Jämställdhet mellan könen innebär att ingen diskrimineras på grund av sitt kön. Det betyder inte att kvinnor och män måste utföra samma uppgifter. Däremot innebär det att de, oavsett vad de gör, ska ha samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter, och kunna påverka vad som diskuteras inom alla områden och på alla nivåer.
 - Vad som bör eftersträvas är ett nytänkande i utvecklings-samarbetet, så att det utgår från både kvinnors och mäns intressen och verklighet och vågar utmana rådande makt-strukturer och diskriminering.

Källor och referenser

- Johnsson, Gerd. *Jämställdhet mellan kvinnor och män – en handbok*. Utrikesdepartementet, andra upplagan 2002 (också på engelska, franska, spanska och arabiska).
- Johnsson-Latham, Gerd. *Jämställdhet för bättre fattigdomsbekämpning*. PM Utrikesdepartementet-GC, för GLOBKOM, november 2000.
- Tomasevski, Katarina Dr. *A Handbook on CEDAW, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. För Utrikesdepartementet och Sida, februari 2000.
- ”Platform for Action” – handlingsplan från FN:s fjärde världskonferens för kvinnor, Peking september 1995.

"Engendering Development": policy research report on gender and development, Världsbanken, maj 2000.

"Voices of the Poor", (tre volymer), Världsbanken 2000–2001, red. dr. Deepa Narayan.

Sidas handlingsprogram för jämställdhet i utvecklingssamarbetet, april 1997.

Human Development Report 1995, UNDP, Oxford University Press, New York.

"Engendering Statistics: A Tool for Change", SCB

Mainstreaming Gender Equality: Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries", Sida: utvärderingsrapport, januari 2002.

4 Livsmedelssäkerhet ur ett rättighets- och utvecklingsperspektiv

4.1 Inledning

Den hunger som plågar så många människor i dag är nära länkad till fattigdom och social utslagning. I kampen mot världshungern måste därför ett övergripande mål vara att minska fattigdomen och att skapa möjligheter till utveckling. Bara på detta sätt kan den brett utspridda hungern reduceras och på sikt även utrotas.

I den mån de fattigaste människorna i utvecklingsländerna har möjlighet att skaffa en inkomst, är det främst genom arbete i jordbrukssektorn. Detta är oftast den viktigaste sektorn för utvecklingsländernas ekonomier. Att främja jordbrukssektorns utveckling är därför nödvändigt för att utvecklingsländerna skall kunna utvecklas och deras ekonomier växa. Det är i dag omöjligt för många människor att påverka sin situation på grund av den utbredda fattigdomen. För att komma tillrätta med detta krävs ett aktivt främjande av fattigas rättigheter.

Nedan behandlas frågor kring livsmedelssäkerhet ur ett rättighets- och utvecklingsperspektiv. Kapitlet söker belysa att ett rättighets- och utvecklingsperspektiv är värdefullt då frågor rörande livsmedelssäkerhet analyseras. Anledningen till detta är att de människor som är drabbade av fattigdom och bristande livsmedelssäkerhet är de som är minst kapabla att hävda sina rättigheter, både gentemot staten och andra individer. Utgångspunkten för resonemanget är att avsaknaden av mänskliga rättigheter – även ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter – på ett påtagligt sätt påverkar människors reella möjligheter att delta i det offentliga samtalet. De mänskliga rättigheterna beskriver statens ansvar när det gäller att respektera individens friheter, att skydda henne mot kränkningar och att tillgodose individens grundläggande behov utan diskriminering. Ett rättighetsperspektiv ställer således den enskilda människan i centrum.

4.2 Mänskliga rättigheter

”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter”¹. Detta slogs fast 1948 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. På denna förklaring vilar hela det system av mänskliga rättigheter som utarbetats sedan andra världskriget. Arbetet med de mänskliga rättigheterna har inte avstannat, utan pågår ständigt. Sex bindande konventioner har förhandlats fram med utgångspunkt från den allmänna förklaringen och två världskonferenser har hållits. Vid den senaste, i Wien 1993, slog världssamfundet fast att mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling hör ihop och stärker varandra. Detta var viktigt för att det gav nya perspektiv för synen på utveckling.

Det finns tre grupper av mänskliga rättigheter, varav de två första regleras i totalt sex konventioner²:

- medborgerliga och politiska rättigheter (MP)
- ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK)
- kollektiva rättigheter

Vid konferensen i Wien fastslogs att MP- och ESK-rättigheterna är universella och likvärdiga och att tillsammans bildar de en odelbar helhet, det vill säga den ena typen är inte överordnad den andra.

De medborgerliga och politiska rättigheterna inkluderar rätten till liv, yttrandefrihet, rösträtt, personlig säkerhet och integritet.

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna avser bland annat rätten till utbildning, bostad, hälsa och arbete men ESK-konventionen behandlar också rätten till social trygghet och drägliga levnadsvillkor.

Den tredje gruppen rättigheter, de kollektiva rättigheterna, avser bland annat rätten till självbestämmande, rätten till fred och rätten till en god miljö.

¹ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), art 1.

² FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1965; FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966; FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966; FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor, 1979; FN:s konvention mot tortyr, 1984; FN:s konvention om barnets rättigheter, 1989.

4.3 Ett rättighetsperspektiv

Genom att belysa frågan om livsmedelssäkerhet ur ett rättighetsperspektiv ges möjlighet till en bred diskussion. En sådan diskussion anknyter till frågan om *rätten till utveckling*. Det är viktigt att notera att uttrycket *rätten till utveckling* har en egen historia som är relevant i detta sammanhang. Utvecklingsländerna försökte under många år driva begreppet *rätten till utveckling*. Bland annat av oro över vilka skyldigheter detta kunde medföra vägrade dock de rika länderna, inklusive Sverige, att under många år lyfta fram denna rättighet. Ett annat skäl till att den industrialiserade världen tvekade var att man inte ville underminera vad man ansåg vara de fundamentala rättigheterna, det vill säga de medborgerliga och politiska rättigheterna. Först år 1993, vid FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter, accepterade de industrialiserade länderna att *rätten till utveckling* blev tydligt inskriven i slutdokumentet³. Det fastslogs även vid detta tillfälle att alla mänskliga rättigheter är universella, odelbara, besläktade och beroende av varandra. Rättigheterna gäller alla människor, överallt. Något som präglat den internationella diskursen om mänskliga rättigheter är att utvecklingsländerna varit mycket mer intresserade av att driva ESK-rättigheterna medan de industrialiserade länderna snarare har betonat de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Spontant kan det förefalla meningslöst att som i ESK-konventionen slå fast alla människors rätt till utbildning, bostad, tillfredsställande försörjning m.m., när det ofta tycks vara bristande ekonomiska förutsättningar och ojämlikhet som är orsaker till att rättigheterna inte uppfylls. Vore det inte bättre att fokusera på de ekonomiska och sociala konflikterna i en politisk diskussion, snarare än att göra juridik av dem? Och vad innebär egentligen ESK-rättigheterna? Innebär de att staterna måste förse alla medborgare med mat och husrum? Detta är givetvis en orimlighet. I stället innebär konventionen att staterna skall göra *allt som står i deras makt* för att främja det gradvisa uppfyllandet av rättigheterna.

Att ESK-rättigheterna är juridiskt fastställda har betydelse på bland annat två sätt. Dels utgör rättigheterna redskap för enskilda medborgare och det civila samhället när de vill ställa krav på sina regeringar om hur exempelvis lagar formuleras och hur statliga pengar fördelas. Dels har de en långsiktig och moralisk betydelse. Konventionerna om de mänskliga rättigheterna fastställer en

³ Hedlund Thulin, Kristina. *Lika i värde och rättigheter*. Norstedts juridik, 1996, s. 21.

universell norm om vad som är en rimlig levnadssituation för människor. Den kan tyckas utopisk i vissa delar, men den slår fast att världssamfundet inte kan nöja sig förrän vi har nått dit.

I en diskussion om ett rättighetsperspektiv på utveckling är det viktigt att klargöra att nationella regeringar har det huvudsakliga ansvaret. Individens rättighet innebär en skyldighet för staten. Staten kan spela både en konstruktiv och en destruktiv roll i förhållande till människors rätt att utvecklas. I den internationella diskussionen om utveckling betonar Sverige och övriga EU alltid vikten av nationellt ansvarstagande i utvecklingsländerna. Det innebär att staten har ansvar för att främja och skapa policy som underlättar för människor att försörja sig⁴. Detta kan till exempel ske genom att skapa och upprätthålla ett juridiskt och institutionellt ramverk genom vilket lagar och förordningar kan hanteras. Viktigt i sammanhanget är att en majoritet av människorna uppfattar dessa lagar och förordningar som rättvisa⁵.

Amartya Sen och Jean Drèze har konstaterat att svältkatastrofer inte förekommer i demokratiska stater där yttrandefrihet och tryckfrihet finns och där oberoende media samt en opposition är väl etablerade. De menar att ett lands regering då ständigt granskas och får incitament att förhindra svältkatastrofer genom att till exempel mobilisera resurser till de delar av landet som behöver extra stöd⁶. Det är viktigt att här se skillnaden mellan hungriga människor och svält i stor skala. Hungriga människor, eller *fickor av undernärda* står att finna i de flesta länder. Eftersom permanent hunger sällan skapar medial uppmärksamhet krävs mycket mer än yttrandefrihet för att utrota hunger. Det kräver en bred välfärdspolitik där hälsovård och utbildning för alla är viktiga inslag. Storskalig svält är dock något som förekommer på förhållandevis få ställen. För att detta skall inträffa krävs att ett samhälle präglas av dåligt styre, inre oro eller väpnade konflikter. Svältkatastrofer är således ofta relaterade till brister i samhällsstyrningen (bristande governance).

Även om staten lever upp till sina skyldigheter och främjar bred utveckling i landet innebär detta inte alltid att de fattiga fullt ut får del av denna utveckling. Erfarenheter visar till exempel att utan ett starkt engagemang från det civila samhället saknar de fattiga och

⁴ Moser, Caroline och Norton, Andy. *To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, ODI 2001, s. XI.

⁵ Havnevik, Kjell och Hårsmar, Mats. *The diversified future: An institutional approach to rural development in Tanzania*. EGDI 1999, s.120.

⁶ Sen, Amartya och Drèze, Jean. *Hunger and public action*, Clarendon Press, 1989.

mest behövande förmågan att driva, förhandla om och åtnjuta sina rättigheter fullt ut⁷.

I diskussionen om rättigheter, utveckling och livsmedelssäkerhet måste individen och dennes möjligheter att påverka sin situation uppmärksammas. Det är i detta sammanhang viktigt att se att individerna inom en familj kan ha det olika ställt vad gäller tillgången till mat. Även om familjen egentligen har tillräckligt mycket mat för att föda alla familjemedlemmar fördelas maten inte alltid rättvist. Svarast är det för kvinnorna som ofta får äta sist och minst. Deras behov tillgodoses sällan inom familjen samtidigt som de förväntas sköta det mesta av arbetet i hemmet och på familjens jordlott.

4.4 Rättigheter och livsmedelssäkerhet

Livsmedelssäkerhet är beroende av förhållanden inom många områden, till exempel jordbruk, handel, gender, mänskliga rättigheter och miljö. I olika grad påverkar en rad faktorer huruvida en viss grupp människor har tillgång till mat. I detta avsnitt ges en bild av de rättigheter som ses som mest centrala för livsmedelssäkerhet. Givetvis finns andra viktiga områden men de rättigheter som nämns nedan kan ses som mest relevanta för livsmedelssäkerhet.

Rätten till jord

I utvecklingsländerna är tillgången till jord en nyckelfråga för livsmedelssäkerhet och fattigdomsbekämpning. En bit mark är inte endast något som kan brukas, utan också en säkerhet för att få kredit om jordägaren väljer att sälja eller låna pengar på landlotten. Krediten eller förtjänsten kan sedan användas till annan lönsam aktivitet⁸.

Rätten till säkerhet syftar i det här fallet på människors förmåga att känna sig trygga och säkra i sin sociala situation, både ekonomiskt och politiskt. Så länge fattiga människor i praktiken inte har samma juridiska rättigheter som andra kommer problemet med hunger och fattigdom bli mycket svårt att lösa. Havnevik och Hårsmar har i en studie kommit fram till att avsaknaden av säker-

⁷ Moser, Caroline och Norton, Andy. *To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, ODI 2001, s. 41.

⁸ IFAD, *Rural poverty report 2001*; "The challenge of ending rural poverty", s. 74.

het hos framför allt fattiga människor på landsbygden, är en av de främsta orsakerna till varför den permanenta fattigdomen består⁹. De menar att en stark känsla av osäkerhet finns hos den fattiga befolkningen och att denna till stor del beror på deras begränsade rättigheter till brukbar jord, ett problem som särskilt gäller kvinnor. Då människor är säkra om sitt ägande- eller nyttjandeförhållande till jorden blir de mer villiga att investera substantiellt i sitt jordbruk.

Jordreformer har ofta kunnat förse fattiga människor med land, ofta genom att större jordbruk delats upp i mindre enheter. Om inte lösningen med fördelningen av jorden är väl förankrad hos de olika intressenterna är det inte troligt att produktionen kommer att öka. Bristfälligt genomförda jordreformer kan leda till ökade konflikter, fattigdom och minskad livsmedelssäkerhet.

Kvinnor befinner sig ofta i en utsatt situation på grund av näst intill obefintliga rättigheter till land och brukbar jord. I samband med privatiseringar av jordbruket möter kvinnorna ännu ett hinder eftersom de sällan då har möjlighet att köpa land. På grund av att kvinnor har en sådan central roll i familjens livsmedelsförsörjning ligger det i allas intressen att höja deras säkerhet genom att utöka deras rättigheter.

I kampen mot fattigdom och hunger borde kvinnors rätt till och brukande av land prioriteras. Kvinnors roll i jordbruksproduktionen är av avgörande betydelse. Det är viktigt att kvinnors roll inte begränsas till produktionen utan att de också deltar i beslutsfattande på alla nivåer

Kvinnliga och manliga småbrukare kan främja sin egen situation genom att gå samman i bondeorganisationer eller kooperativ. Den kooperativa formen innebär att människor engagerar sig och växer sig starkare genom att ta gemensamt ansvar för utvecklingen. Den innebär också att demokrati förenas med ekonomisk tillväxt och resursuppbyggnad till nytta för individerna. Det är värt att notera att den svenska Kooperationen i hög grad har bidragit till demokratiutvecklingen i Sverige. Inte minst i svåra och utsatta lägen är den kooperativa verksamheten viktig i samhällsutvecklingen. En förutsättning är att det är människorna själva som känner behovet och inte i första hand berörda staters regeringar.

⁹ Havnevik, Kjell och Hårsmar, Mats. *The diversified future; An institutional approach to rural development in Tanzania*. EGD 1999, s. 120. Även Moser och Norton (ODI, 2001) diskuterar vikten av säkerhetsbegreppet. De menar att land representerar kapitala tillgångar för de fattiga. Ju mer kapitala tillgångar de fattiga har, desto säkrare och desto mindre sårbara kommer de att vara.

Anställdas rättigheter

Miljontals människor är i dag lantarbetare, ofta på stora plantager där exportgrödor odlas. Arbetsförhållandena och lönerna är i regel mycket dåliga, vilket gör att en stor del av de människor som hung- rar står att finna i denna grupp. Dessa arbetare omfattas av mänsk- liga rättigheter i arbetslivet, dvs. ILO-konventioner, som emellertid efterlevs i mycket liten omfattning. För de viktiga, men ofta mycket svaga fackliga organisationerna för lantarbetare är dock ILO- konventionerna viktiga redskap för att kräva förbättrade villkor för arbetarna.

Rätten till mat

Rätten till mat finns uttryckt i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen, artikel 11) och ingår i uppräkningsdelen av vad som utgör en tillfredsställande levnadsstandard. Under Världslivsmedelstoppmötet (WFS) 1996 väckte en rad enskilda organisationer frågan om att utveckla ett nytt internationellt legalt instrument, inklusive en inter- nationell uppförandekod om rätten till mat. Delvis inspirerade av diskussionen i samband med WFS presenterade FN:s kommitté för ESK-rättigheter en "general comment" om rätten till mat så som den uttrycks i artikel 11 i ESK-konventionen (General Comment No. 12 on the Right to Adequate Food). Dokumentet klargör vad rätten till mat innebär och vilka skyldigheter som följer, och inne- håller också avsnitt om rapporteringsrutiner m.m. Kommittén beto- nar staternas skyldighet att respektera, försvara och uppfylla rätten till mat, och att även om staten har det yttersta ansvaret, så har även alla samhällsaktörer – individer, lokalsamhällen, enskilda orga- nisationer och företag – ett moraliskt ansvar för att realisera rätten till mat. I kommentaren diskuteras vidare hur man kan arbeta på både nationell och internationell nivå med frågan.

Inför Världslivsmedelstoppmötet fem år senare (WFSfyl) väckte ett antal länder – bland industriländerna främst Tyskland, Norge och Italien – åter frågan om en uppförandekod. Frågan fick också ett brett stöd från utvecklingsländerna samt från enskilda organisa- tioner. Den föreslagna uppförandekoden är inte tänkt att skapa några nya rättigheter, eftersom dessa redan finns väl uttryckta i ESK-konventionen och General comment No. 12, utan ska ses som

en detaljerad vägledning till hur rättigheterna kan implementeras. En majoritet av i-länderna, däribland Sverige, har hittills ställt sig tveksamma till en sådan uppförandekod.

Vid WFSfyl blev frågan om rätten till mat som väntat en av de svåraste i förhandlingarna. Lösningen blev att rätten till mat inkluderades i toppmötets slutdeklaration och man tog ett litet steg i realiserandet av den omdebatterade uppförandekoden. En arbetsgrupp med representanter från olika medlemsstater skall under en tvåårsperiod utveckla frivilliga riktlinjer. Dessa riktlinjer skall fungera som stöd för regeringar i deras nationella arbete med livsmedelssäkerhet och rätten till mat. FAO och andra relevanta organ inom FN-systemet skall assistera arbetsgruppen i dess arbete.

Flera mänskliga rättighetskonventioner har kompletterats med s.k. tilläggsprotokoll för att möjliggöra för individer och grupper att klaga om de anser att en regering inte lever upp till de åtaganden som gjorts under en konvention. Detta gäller till exempel FN:s konvention mot rasdiskriminering och FN:s kvinnokonvention. Förhoppningen kring tilläggsprotokollen som instrument mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna har dock knappast infriats, till exempel protokollet till konventionen mot rasdiskriminering vilket inte alls åberopats i de stater där kränkningarna är allvarligast.

Diskussioner om ett tilläggsprotokoll om ekonomisk, sociala och kulturella rättigheter kan föranleda diskussion om att vissa regimer söker skjuta över det politiska och ekonomiska ansvaret för sin befolknings försörjning till rikare länder.

Vissa regeringar och enskilda organisationer har väckt frågan att rätten till mat också borde specificeras i ett tilläggsprotokoll till ESK-konventionen. Detta är den enda av de sex konventionerna för mänskliga rättigheter som inte har något tilläggsprotokoll. Frågan är hur pass mycket praktisk nytta ett sådant tilläggsprotokoll och möjligheten till individuell klagorätt skulle ha. Det bör också noteras att det tilltänkta tilläggsprotokollet skulle gälla för hela ESK-konventionen och inte enbart gälla rätten till mat

Rätten till god miljö

Utvecklingen i dag pekar på att allt färre människor i framtiden kommer att kunna leva i en "god miljö". Då jordens befolkning beräknas överskrida 8 miljarder år 2030 kommer trycket och på-

frestningarna på miljön att öka kontinuerligt om trenden fortsätter som hittills. Effekterna av dessa miljöpåfrestningar ser vi till exempel genom de ca 250 miljoner människor som direkt har påverkats av de sätt på vilket öknarna sprider ut sig¹⁰. Befolkningsökningen är dock inte den enda orsaken till miljöförstöringen. Produktions- och konsumtionsmönster i framför allt de industrialiserade länderna har förödande effekter på miljön. Dessa mönster måste brytas oavsett hur befolkningsökningen utvecklar sig under de kommande åren.

Vattenbristen kom upp på den internationella dagordningen under 1990-talet på grund av att beräkningar visade på stora klyftor mellan tillgång och efterfrågan. Oron ökade också för att stora konflikter om vatten skulle komma att bryta ut. Vattenbrist kan medföra stora konsekvenser för utvecklingen genom att den påverkar tillgången på mat. Fattiga människor är särskilt utsatta i en värld med brist på vatten. Av de människor som enligt Världsbanken 1995 levde på små inkomster var mer än en tredjedel bosatta i länder med vattenbrist.

Rätten till god miljö är ett exempel på kollektiva rättigheter. De kollektiva rättigheterna tar inte sin utgångspunkt i individens rättigheter gentemot staten utan utgår från gruppen eller kollektivet som bärare av rättigheterna. Rätten tillkommer därför *gruppen*, ofta i förhållande till andra grupper eller stater. Endast en av de kollektiva rättigheterna finns därför inskriven i de internationella människorättsdokumenten – rätten till självbestämmande.

Rätten till en god miljö finns inte uttryckt i någon specifik rättighetskonvention. Strävan efter en god miljö för alla uttrycks dock konkret i ett framväxande nätverk av miljökonventioner, genom vilka staterna åtar sig att vidta vissa åtgärder för att begränsa negativ miljöpåverkan, till exempel genom att minska luftutsläpp, sluta använda vissa farliga kemikalier och förbjuda jakt på och handel med hotade växt- och djurarter. Dessa konventioner har dock inte hittills kunnat vända den negativa trenden i de globala ekosystemen.

¹⁰ FAO (2001).

Rätten till genetiska resurser

Dagens moderna jordbruk bygger på och använder i mycket hög grad grödor som härstammar från de områden som i dag är utvecklingsländer. Den främsta genetiska diversiteten finns fortfarande i den s.k. tredje världen¹¹. Då de genetiska resurserna har ett stort kommersiellt värde utgör de en värdefull handelsvara på en snabbt växande marknad.

1983 antogs det s.k. Internationella åtagandet för växtgenetiska resurser. I detta åtagande betraktades kulturväxternas genetiska diversitet som mänsklighetens gemensamma arv, som ska vara tillgängligt för alla som önskar använda den för forskning eller förädling. 1993 tillkom konventionen om biologisk mångfald. Den syftar till ett bevarande, en hållbar användning, samt en rättvis fördelning av nyttan i biologiska och genetiska resurser. Den innebar att uttryckliga regler infördes om nationell suveränitet över genetiska resurser, inklusive jordbrukets genetiska resurser. Konventionen innebar vidare att tillträde till genetiska resurser skulle ske på basis av överenskomna villkor samt anvisningar för delningen av vinsten mellan parterna. Med anledning av konventionens tillkomst uppstod ett behov att revidera det internationella åtagandet. Resultatet blev det Internationella fördraget om växtgenetiska resurser, vilket slutförhandlades år 2001. Avsikten med fördraget var att genom såväl nationella åtgärder som internationellt samarbete, stödja bevarandet och hållbar användning av de växtgenetiska resurserna. Vidare skulle fördraget även införa regler om rättvis fördelning av nyttan som uppstår som ett resultat av nyttjande av resurserna.

Vad gäller tillträde till och fördelning av nyttan av genetiska resurser liksom skydd för traditionell kunskap pågår diskussioner i WTO. Det är viktigt att samordning sker mellan de olika fora som hanterar dessa frågor och att en bättre avvägning görs mellan olika intressen. Avseende växtsortsskydd föreskrivs i TRIPS-avtalet (artikel 27.3 b) att medlemmarna ska tillhandahålla skydd för växtsorter, antingen genom patent eller genom ett effektivt fristående system av eget slag (s.k. *sui generis*). Många av WTO:s medlemmar har valt att tillträda UPOV (International Union för the Protection of New Varieties of Plants) men annat effektivt skydd är också möjligt. Med avseende på små jordbrukare i u-länder är det viktigt att dessa får behålla rätten att använda utsäde från sin egen skörd för eget bruk samt att de får ersättning och skydd för de värden de

¹¹ Svenska FAO-kommittén, *Mat åt alla*, 1999, s. 27.

skapar genom sin växtförädling och annan genetiskt relaterad kunskap de besitter och utvecklar. Genom UPOV eller ett annat skyddssystem kan länder göra ett s.k. "farmer's privilege"-undantag, vilket ger bönder möjlighet att spara utsäde.

4.5 Slutsatser och rekommendationer

- Det finns ett positivt samband mellan främjandet av rättigheter och förbättrad livsmedelssäkerhet. Förekomsten av en underliggande makt- och könsstruktur som följer med tillgångar eller avsaknad av tillgångar är uppenbar. I denna maktstruktur behöver de fattiga människorna stöd för att kunna hävda sina rättigheter.
- Rättighetsperspektiv kan bidra till ökad livsmedelssäkerhet genom att ändrade lagar kan skapa möjligheter för fattiga människor på lokal nivå. Att intervensera genom en legitim rättsordning i utvecklingsländerna kan leda till långtgående sociala förändringar som blir mycket betydelsefulla för de fattiga. Vidare kan även ett rättighetsperspektiv på utveckling ge lokala organisationer och det civila samhället i stort möjligheter att agera gentemot sina egna regeringar.
- God samhällsstyrning kan enbart säkerställas genom förändringar och agerande inom landet. I de fall där nationella regeringar inte tar sitt fulla ansvar finns en kompletterande roll för internationella organisationer och bilaterala biståndsgivare.
- FAO – FN:s livsmedels- och jordbruksorgan – bör agera i nära samband med andra internationella aktörer utifrån sin särskilda kompetens på jordbruksområdet.
- Det är viktigt att utveckla och stimulera till hållbara brukningsmetoder med utgångspunkt från att en fortsatt ökande befolkning med nödvändighet kommer att kräva effektivare användning av tillgängliga naturresurser. Med detta som utgångspunkt har FAO, i nära samarbete med övriga FN-systemet, till exempel UNDP, UNEP och UNIFEM, en viktig uppgift att främja samhällsstyrning (governance) inom sociala områden.
- För bilaterala givare gäller att vid utarbetande av landstrategier och vid andra tillfällen för politisk dialog med u-länder driva frågan om god samhällsstyrning. Om dialogen inte leder till

resultat bör slutsatsen bli att givare kanaliserar sitt stöd till enskilda organisationer eller andra delar av civila samhället.

- För fattiga människor på landsbygden är tillgång till jord ofta en viktig förutsättning för ökad livsmedelssäkerhet. Jorden ligger till grund för stor del av maktfördelningen inom samhället i utvecklingsländerna. De fattiga och jordlösa, särskilt kvinnor, behöver säker tillgång till mark, infrastruktur, vatten, krediter, rådgivning m.m.
- Det är viktigt att kvinnor deltar i utformningen av utvecklings-samarbetet. Regeringen bör i sitt internationella utvecklings-samarbete särskilt beakta detta. Det kan göras dels genom policyorienterade diskussioner med partnerländerna men också genom allokering av biståndet så det kommer kvinnor till nytta. Här bör det civila samhällets roll betonas då det inom detta ofta finns goda förutsättningar för att arbeta med de utsatta grupperna i utvecklingsländerna.
- Frågan om rätten till mat är komplicerad. Detta har blivit uppenbart i den internationella diskussion som förts inför WFSfyl.
- Överenskommelse uppnåddes vid WFSfyl om att utarbeta frivilliga riktlinjer för genomförandet av rätten till mat på nationell nivå. I utarbetandet av de frivilliga riktlinjerna är det viktigt att tydliggöra det nationella ansvaret för förverkligande av de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten till föda. Formerna för andra parter ansvar – vilka redan finns inskrivna i FN:s General Comment om rätten till mat – bör också utvecklas.
- Det är viktigt att även fortsatt föra en diskussion om rätten till mat då frågans förespråkare också vill utveckla ett tilläggs-protokoll till ESK-konventionen.
- Det är positivt att det internationella fördraget om jordbrukets genetiska resurser innehåller element som främjar utveckling och livsmedelssäkerhet i utvecklingsländerna. Den svenska regeringen tillsammans med övriga EU signerade fördraget i samband med WFSfyl. Regeringen bör, i samtal och kontakter med andra stater, uppmana dessa att också signera fördraget.

5 Livsmedelssäkerhet och handel

5.1 Inledning

Den globala hungern är ett fattigdomsproblem – brist på köpkraft och resurser – snarare än en fråga om brist på mat. Ett lands över- eller underskott i livsmedelsproduktion spelar föga roll för hur många människor som svälter. Stora exportöverskott på livsmedel behöver inte betyda att människorna i landet äter sig mätta. Många länder med utbredd undernäring har en betydande livsmedelsexport. Å andra sidan finns det länder som knappast producerar några livsmedel alls, men där svält och undernäring är så gott som okända begrepp.

Nationell jordbruksproduktion är central för livsmedelssäkerheten i framför allt u-länderna – inte minst med tanke på att bortåt tre fjärdedelar av jordens fattiga fortfarande uppskattas vara bosatta på landsbygden. För att råda bot på fattigdomen på landsbygden måste jordbruket utvecklas ekonomiskt, genom en tillväxt som är socialt och ekologiskt uthållig.

5.2 Jordbrukets betydelse i u-länder

I de flesta u-länder spelar jordbruket flera viktiga roller: det är avgörande både för exporten och för hemmamarknaden. Framför allt är det den viktigaste källan till människors försörjning. Över hälften av arbetskraften i u-länderna har jordbruk som huvudsaklig sysselsättning. Indirekt spelar jordbruket en ännu viktigare roll, eftersom jordbruket utgör basen för hela landsbygdens näringsliv: handel, transporter, småindustri med mera är starkt beroende av jordbruket. En höjning av böndernas inkomster sprids därför som ringar på vattnet, och det finns omfattande belägg från en rad olika utvecklingsländer för att investeringar i förbättrade villkor för jordbrukets befolkning har långt större effekter i form av ökad syssel-

sättning och minskad fattigdom än motsvarande satsningar i städerna.

I många fall har det visat sig att en utveckling av de lokala marknaderna för jordbruksprodukter är en nödvändig förutsättning för att utveckla en hållbar export.

Småbrukarna har en särskild roll. De svarar för en stor del av produktionen av stapelvaror, men är ofta marginella i exportvaruproduktionen. De har inte förutsättningar för att bli avgörande för exporten, men borde åtminstone kunna förse de egna stadsbefolkningarna med stapelgrödor och göra länderna mindre beroende av import. Detta är särskilt viktigt i länder med brist på utländsk valuta. Allra viktigast i detta sammanhang är att en ökad global livsmedelssäkerhet endast kan komma till stånd om situationen för småbrukarna förbättras.

Småjordbruket behöver främjas med hjälp av utbyggd infrastruktur och stödande institutioner. Men de misslyckade försöken är många och småbrukarsektorerna är i kris i många länder. U-ländernas egen politik är en orsak till problemen: de interna priserna har pressats ned, jordbruket beskattas hårt och småjordbrukarnas behov har genomgående försumrats. Småbrukarna har svaga organisationer och saknar ofta nästan helt politiskt inflytande. Men den inhemska politiken bär inte hela skulden. I många fall förvärras småbrukarnas situation av utvecklingen på världsmarknaden och andra länders handelspolitik.

5.3 Handeln med jordbruksprodukter

Handeln med jordbruksprodukter står för knappt 10 procent av den totala världshandeln, en siffra som har sjunkit sedan 60-talet, då den var 25 procent. U-ländernas, och framför allt Afrikas, andel av världens samlade jordbruksexport har sjunkit kraftigt – från 40 procent i början av 1960-talet till 25 procent i dag. Samtidigt har många fattiga länder blivit starkt beroende av livsmedelsimport från både de rika industriländerna och från medelinkomstländer i Latinamerika och Asien.

För de flesta jordbruksprodukter motsvarar den internationella handeln en mycket liten del av den totala produktionen: omkring tio procent för spannmål, och knappt fem procent för animalieprodukter förutom mjölkpulver. Tropiska plantagegrödor – kaffe,

te, kakao, palmolja, frukt och fibergrödor – handlas i högre grad internationellt.

I-länderna, Argentina, Brasilien och Uruguay exporterar i huvudsak foderspannmål, spannmål, animalier och oljeväxter. Flertalet u-länder är stora importörer av spannmål och animalier. De exporterar både *gamla* tropiska varor – kaffe, te kakao, fibrer, gummi och socker – och *nya* tropiska exportvaror – grönsaker och blommor.

För de 49 minst utvecklade länderna, de så kallade MUL-länderna, är EU den i särklass viktigaste exportmarknaden. De fattigaste länderna är ofta helt beroende av ett fåtal exportprodukter, i genomsnitt svarar tre råvaror för mer än 70 procent av exportintäkterna. Oftast domineras exporten av kaffe, bomull eller fisk, men det kan också vara sesamfrö, kakao eller tobak. Det innebär att länderna ofta konkurrerar med varandra på exportmarknaderna, som för dessa grödor är stagnerande. Världsmarknadspriserna på u-ländernas viktigaste exportvaror från jordbruket har varit låga och fallande alltsedan 1980-talet.

Aktörsgrupper på världens jordbruksmarknad

”Naturliga exportörer”. USA, Kanada, Argentina, Uruguay, Brasilien, Australien och Nya Zeeland har gynnsamma klimat och jordar och samtidigt gles befolkning. De bedriver i huvudsak storskalig produktion till låga produktionskostnader och är stora exportörer. USA:s export är dock delvis beroende av subventioner. Med undantag för USA är dessa länder medlemmar i den så kallade Cairns-gruppen, en grupp av länder som verkar gemensamt i WTO för att öka liberalisera världshandeln med jordbruksprodukter.

EU. EU exporterar stora mängder spannmål och animalier. Produktionen, liksom i USA, bygger på en intensiv användning av bekämpningsmedel och handelsgödsel samt en stor import av foderråvaror. Eftersom produktionskostnaderna är jämförelsevis höga är exporten beroende av olika former av subventioner.

Nettoimportörer i Nord. Jordbruket i Japan, Norge, Korea och Schweiz liknar i många avseenden EU:s. Det skyddas av höga tullar och åtnjuter olika former av statligt stöd, men ger inga överskott som exporteras. Ryssland och flertalet östeuropeiska

länder är för närvarande nettoimportörer av jordbruksprodukter men har, på sikt, en stor exportpotential.

Nettoexportörer i Syd. Förutom de sydamerikanska länder som ingår i gruppen naturliga exportörer är främst Thailand och Vietnam stora exportörer av ris.

Nettoimportörer i Syd. Hit hör många MUL-länder och ett tjugotal andra u-länder, främst afrikanska, men i ökad utsträckning även Kina. De importerar spannmål och mejeriprodukter och exporterar tropiska grödor.

I stort sett självförsörjande länder. I den stora majoriteten u-länder ligger den egna produktionen kring plus eller minus 10 procent av den inhemska konsumtionen. De flesta är inte regelmässigt beroende av export och kan balansera import av spannmål mot export av plantagegrödor.

(baserat på Einarsson, 2001)

Den globala jordbrukshandeln genomgår en rad trendmässiga förändringar med tekniska, ekonomiska och politiska orsaker. Dessa förändringar innefattar bland annat att:

- Efterfrågan på animalier ökar snabbt. Detta beror bland annat på den snabba ekonomiska tillväxten i Asien och på den fortgående urbaniseringen i alla utvecklingsländer, samt de därmed sammanhängande förändringarna i matvanor och preferenser. Med ökad efterfrågan på animalier ökar i sin tur efterfrågan på fodergrödor, vilket skapar en konkurrens med de fattigas efterfrågan på spannmål.
- Städernas efterfrågan tillgodoses i många u-länder i hög grad av import snarare än av landets egen produktion. Detta beror bland annat på brister i landsbygdens infrastruktur och på de stadigt minskande kostnaderna för långväga transporter. Den kanske viktigaste orsaken är dock i många länder en pris- och skattepolitik som missgynnar de inhemska livsmedelsproducenterna.
- Importhindren reduceras, särskilt i Syd, och de interna marknaderna avregleras, vilket ökar konkurrensen och gör det möjligt för de stora överskottsländerna att öka sin export.

- U-ländernas ökande import av livsmedel uppvägs inte av motsvarande ökad export.
- Det växer fram internationella leverantörskedjor som specialiserar sig på att på långa avstånd köpa upp specifika högvärdesprodukter som grönsaker och snittblommor.
- I-ländernas allt mer omfattande hälsokrav och krav på produktinformation, märkning med mera blir alltmer reella handels hinder för u-ländernas export till i-länderna.
- Handeln med förädlade livsmedel ökar, och beräknas i dag utgöra cirka 75 procent av värdet av den totala jordbruks- och livsmedelsexporten från OECD-länderna. Detta illustrerar betydelsen av såväl de höga tullarna på förädlade livsmedel som de ökande hälsokraven.

Förenklat talar man om att *länder* handlar. I praktiken är det givetvis företag som exporterar och importerar. Världshandeln med spannmål präglas i dag av oligopolföretag, det vill säga handeln domineras av en handfull mycket stora internationellt verksamma företag som genom sitt informationsövertag har möjlighet att påverka marknad och prissättning. Vid sidan av dessa stora företag som dominerar marknaden finns på spannmålsområdet också nationella aktörer i många länder, till exempel Lantmännen i Sverige som exporterar bland annat svensk havre och importerar fodermedel. Exporten av animalier sker oftast direkt av de producerande företagen, till exempel Arla Food. Vissa företag har en mycket stark ställning på världsmarknaden, men även relativt små producenter exporterar animalier. Inom den snabbt växande handeln med förädlade produkter är konkurrensen större, men också här finns ett mindre antal i-landsägda företag som har betydande marknadsandelar.

Det har visat sig att exportörer av råvaror får en sjunkande andel av värdet för den färdiga produkten, och oligopolstrukturer på marknaden är en möjlig orsak.

5.4 Miljöaspekter på jordbrukshandeln

Jordbrukshandel, liksom all handel, ger miljökonsekvenser både direkt genom transporternas miljöbelastning och indirekt genom att den förändrar både produktions- och konsumtionsmönster i såväl export- som importländer. Utsläpp från transporter utgör till

exempel en av de viktigaste källorna till de klimatförändringar som hotar att allvarligt försämra odlingsmöjligheterna i framför allt många tropiska områden. Det bör samtidigt noteras att handel med livsmedel utgör en liten del av den totala handeln och till stor del utförs med energisnåla och åtminstone potentiellt miljövänliga sjötransporter.

Eftersom transportkostnaderna har sjunkit mycket kraftigt under lång tid utgör de i dag en ytterst liten andel av de flesta varors slutliga pris. Kraftigt höjda miljökrav och därmed höjda transportkostnader skulle därmed stimulera en utveckling av mindre miljöbelastande transportsätt, men sannolikt inte påverka de stora handelsflödena nämnvärt (Nycander 1992).

Den specialisering av produktionen som handel i allmänhet bidrar till kan få särskilda miljöeffekter inom jordbruket. Ensidig odling av enstaka grödor ökar exempelvis sårbarheten och spridningen för sjukdomar och skadeangrepp, och koncentration av djurhållning till vissa områden kan ge stora problem med överskott på gödsel och därmed svåra vattenföroreningar. För att handeln inte ska förvärra miljöproblemen i jordbruket och spridningen av skadeinsekter och sjukdomar är det viktigt att jordbruksproduktionen omgärdas av effektiva regler på nationell såväl som internationell nivå.

5.5 I-ländernas jordbrukspolitik – exemplet EU

OECD-ländernas totala stöd till det egna jordbruket beräknas i dag vara värt mer än 2 500 miljarder kronor. Detta motsvarar ungefär fem gånger värdet av det samlade årliga biståndet till alla utvecklingsländer, och påverkar på ett genomgripande sätt förutsättningarna för odlare i u-länderna. 800 miljarder av stödet består av budgetfinansierade stöd, resten utgörs av värdet av tullar m.m. Nyligen har president Bush meddelat att USA kommer att öka sina subventioner till det egna jordbruket med 45 miljarder dollar under en sexårsperiod. Det amerikanska livsmedelsöverskottet kan därför förväntas öka ytterligare i framtiden.

I detta sammanhang uppmärksammar vi dock i första hand EU:s politik, eftersom EU jämte USA¹ är den enskilt viktigaste aktören

¹ USA är världens största exportör av jordbruksprodukter. USA:s export sker ofta med hjälp av exportkrediter/-garantier eller livsmedelshjälp, vilka båda i praktiken är en sorts exportsubventioner. Livsmedelshjälp används kontracykliskt, dvs. livsmedelshjälp används i synnerhet när världsmarknadspriserna är låga, medan produkterna avsåts kommersiellt på

och givetvis ligger närmast för Sverige att påverka. Vidare svarar EU för den absolut största delen av exportstöden, som har en särskilt stor påverkan på jordbruket i u-länder. Den bild av EU:s synnerligen komplicerade jordbrukspolitik som ges här är med nödvändighet starkt förenklad.

EU är världens största importör och samtidigt den näst största exportören av jordbruksvaror. Exporten utgörs av vin, spannmål, mejeriprodukter, kött och förädlade livsmedel, medan importen domineras av frukt och grönsaker, fisk, kaffe, te kakao, foder och oljeväxter. Drygt hälften importereras från u-länderna. Sedan 1980-talet produceras inom EU stora överskott av många jordbruksprodukter. Överskotten exporteras, men eftersom världsmarknadspriserna i allmänhet är lägre än priserna i EU måste exporten normalt subventioneras, det vill säga mellanskillnaden betalas av EU-budgeten genom den gemensamma jordbrukspolitiken, *Common Agricultural Policy* (CAP). Den egna marknaden skyddas samtidigt med höga tullar.

Det finns flera orsaker till att överskotten har vuxit sig så stora: teknisk effektivisering har tillsammans med höga prisstöd drivit upp produktionen, och importen av foderråvaror är fri och mycket stor. Tullfriheten för bland annat proteinfodermedel var ett villkor för att USA skulle acceptera EU:s regleringar när CAP infördes på 1960-talet och har bidragit till den högt industrialiserade animalieproduktionen som är koncentrerad till områden nära stora importhamnar.

5.6 EU:s påverkan på världsmarknaden

EU:s stora subventioner, både exportsubventioner och stöd direkt till lantbrukarna, gör att exportvarorna kan säljas mycket billigt, det vill säga i praktiken ofta dumpas, på världsmarknaden. Och eftersom EU är en så stor aktör på marknaden pressar EU:s jordbrukspolitik ner världsmarknadspriserna på flera produkter. Även EU:s tullar bidrar till att världsmarknadspriserna blir lägre genom att det utbud som inte kan avsättas på EU-marknaden i stället

världsmarknaden när priserna är höga. Därför förstärker USA:s livsmedelshjälp mycket kraftigt den internationella prisutvecklingen, men kanske främst prisförändringarna i bidragsländerna. För livsmedelshjälp och exportkrediter finns inget internationellt regelverk, vilket innebär att vi inte vet omfattningen av subventionerna. De har inte heller varit föremål för neddragning eftersom de inte ingår i gällande WTO-avtal.

måste avsättas på andra marknader med prispress som följd. EU sänker världsmarknadspriset särskilt mycket för mejeriprodukter, mycket för socker, nötkött och spannmål och måttligt för andra produkter.

Socker är en av få varor där EU konkurrerar med u-länder på exportmarknaderna och är samtidigt den mest skyddade sektorn i EU. Sockerpriset inom EU är ungefär dubbelt så högt som på världsmarknaden. Samtidigt som cirka 5 miljoner ton exporteras årligen importerar EU också 1,6 miljoner ton socker från 16 u-länder enligt kvoter i ett särskilt sockerprotokoll. 80 procent av kvoterna tillfaller fem länder. De u-länder som på så sätt har tillgång till en egen *gräddfil* in i EU gynnas givetvis av att kunna sälja till de höga priserna där. U-länderna som helhet förlorar emellertid på att EU:s export pressar ner världsmarknadspriset. Även för vissa andra produkter, som bananer och annan frukt, har vissa u-länder möjlighet att på förmånliga villkor sälja bestämda mängder till EU. Dessa länder gynnas av EU, medan u-länderna som helhet missgynnas.

EU:s jordbruksregleringar *exporterar* också prisvariationer som annars skulle uppstå inom EU, så att världsmarknadspriserna fluktuerar mer.

De nedpressade priserna gör att konsumenter i andra länder får billiga varor och att industrin där får tillgång till billiga råvaror. Men den avgörande, och mycket allvarliga, effekten är att odlare i andra länder förlorar incitament till egen produktion, vilket i förlängningen drabbar livsmedelssäkerheten.

5.7 Konsekvenser i Syd av EU:s jordbrukspolitik

Det finns en rad konkreta exempel på hur varor från EU och USA som dumpas på de lokala marknaderna i u-länder försämrar förutsättningarna för framför allt småbrukare.

Subventionerat nötkött från EU konkurrerade i början av 90-talet ut hundratusentals boskapsskötare i Västafrika. Efter starka protester från NGO:s i Europa minskade subventionerna, men dumpningen återtogs snabbt, först till Sydafrika och Namibia och senare på den ryska marknaden. I Västafrika har också den lokala förädlingen av tomater konkurrerats ut av billig import av subventionerat tomatkoncentrat från EU. I Senegal har en av två fabriker lagts ner, medan den andra numera späder ut och förpackar italienskt tomatkoncentrat i stället för att som tidigare förädla

tomater som odlats i regionen. Tusentals bönder har förlorat avsättningen för sina tomater, och burktomater börjar slå ut färska tomater på vissa lokala marknader. Importerat mjölkpulver från EU riskerar att konkurrera ut mejerisektorerna i Jamaica och Brasilien. EU-finansierade biståndsansträngningar för att bygga upp en inhemsk mejerisektor i Tanzania motverkas av konkurrensen från subventionerat mjölkpulver från EU.

Decenniers export av subventionerat överskottsvete från EU och USA har också gjort att en stor del av Afrikas stadsbefolkning numera äter bröd gjort på vete. Vete kan endast odlas i ett fåtal länder i Afrika, men importen av vete – som i dag står för två tredjedelar av Afrikas totala spannmålsimport – har förändrat konsumtionsmönstren i städerna radikalt. I länder som Kenya och Etiopien står i dag veteimporten från EU för över hälften av den totala livsmedelsimporten. Av Afrikas totala tillgång till spannmål på cirka 145 miljoner ton per år svarar i dag importen för 40 miljoner. Detta innebär, statistiskt sett, att i stort sett hela stadsbefolkningen försörjs med importerad spannmål.

Gränsskydden i EU försämrar givetvis exportmöjligheterna för odlare i Syd. För många u-länder är emellertid tillträdet till Nord redan i dag relativt öppet för de viktigaste exportprodukterna, såsom kaffe, frukt, kakao och andra varor som inte direkt konkurrerar med odlare i Nord. Däremot hämmar en utbredd tullskälning utvecklingen av en förädlingsindustri i u-länderna. Tullskälning innebär att tullarna är högre för förädlade produkter än för råvaror, exempelvis högre tullar för choklad och kaffe än för kakao- och kaffebönor. Denna tullstruktur motverkar u-ländernas strävan att själva förädla sina råvaror och på så sätt få ut större exportinkomster. Detta är ytterst allvarligt, eftersom livsmedelsförädling för framför allt afrikanska länder utgör en av få möjligheter att ta sig ur en mycket ofördelaktig roll som råvaruexportör.

5.8 Liberaliseringars effekter på jordbruket i fattiga länder

Det är viktigt att hålla isär olika former av liberalisering. Innebär liberaliseringen att direkta och indirekta exportstöd minskar, att gränsskydden minskar, eller kanske både och? Minst lika viktigt är att se vem det är som liberaliserar. Är det u-länderna eller Nord som öppnar upp sina marknader? Det är också viktigt att klargöra

om liberaliseringen enbart avser handeln eller om den också avser de interna jordbruksregleringarna. Det bör vidare noteras att liberaliseringar ger olika resultat beroende på vilka imperfektioner som finns på marknaden från början, vid sidan om de snedvridande handelshindren, (exempelvis oligopol).

Till sist är det viktigt att uppmärksamma att de anpassningskostnader som alltid uppstår vid liberaliseringar, när producenterna ska anpassa sig efter nya förutsättningar, ofta är särskilt stora inom jordbruket. Detta beror på att antalet människor som är beroende av jordbruket för sin försörjning ofta är mycket stort, och att de har svårt att snabbt anpassa sin produktion eller hitta helt andra försörjningsformer.

5.9 Liberalisering i EU

EU har nyligen beslutat att ge de 49 MUL-länderna tullfritt tillträde till sin hemmamarknad. Tre *känsliga* jordbruksvaror, socker, ris och bananer, undantas dock till en början från tullfriheten. För dessa grödor ska importhindren avvecklas gradvis fram till 2006 (bananer) och 2009 (ris och socker). Konsekvenserna av denna liberalisering väntas inte bli dramatisk i EU, eftersom MUL-ländernas export endast motsvarar 0,3 procent av världsmarknaden och i de flesta fall saknar förutsättningar att öka snabbt. I september 2002 inleder EU förhandlingar med AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla Havet) om ekonomiska partnerskapsavtal, som bland annat innebär att det tullfria tillträdet till EU-marknaden utsträcks till dessa 76 länder. Till skillnad mot tullfriheten gentemot MUL-länderna där EU ensidigt öppnar sina gränser, ska partnerskapsavtalen bygga på ömsesidiga tullminskningar.

Någon reell liberalisering av industriländernas jordbrukshandel har emellertid inte skett ännu. Diskussioner om följderna av en sådan liberalisering blir därför med nödvändighet spekulativ. Här diskuteras möjliga effekter av liberalisering i EU, även om liberalisering i Japan och USA givetvis också skulle få stora effekter.

I stora drag förutses minskade stöd och tullar i EU leda till minskad dumpning av överskott, ökade världsmarknadspriser och ökat tillträde till EU:s marknad. Främst är det jordbrukare i de stora exportländerna som skulle dra nytta av de ökade exportmöjligheterna: USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland, Argentina,

Brasilien och Uruguay. U-ländernas exportmöjligheter skulle öka generellt, men begränsningar på utbudssidan gör att jordbrukare i u-länder ofta saknar möjlighet att utnyttja ett ökat marknads-tillträde.

De största vinsterna i Syd skulle förmodligen tillfalla de hemma-marknadsproducenter som tidigare riskerat att konkurreras ut av billig import. Konsumenter och skattebetalare i Nord är också vinnare, medan jordbrukare i Nord och konsumenter i Syd (det vill säga främst stadsbor) skulle förlora.

Här finns ett allvarligt dilemma: de politiskt mäktiga grupperna i flertalet u-länder har sin förankring i städerna, och stadsbefolkningen vill ha fortsatt tillgång till billig importerad mat. Det finns en – fullt berättigad – oro för att reformer av de rika ländernas jordbrukspolitik skulle medföra en allmän stegring av världsmarknadspriserna, och därmed dyrare mat. De u-länder som i dag är stora nettoimportörer av livsmedel skulle, åtminstone på kort sikt, få vidkännas ytterligare påfrestningar.

En höjning av världsmarknadspriserna på livsmedel skulle, oavsett orsak, utgöra ett allvarligt hot mot många fattiga länders och människors livsmedelssäkerhet. De flesta u-länder som i dag är nettoimportörer av mat skulle kunna bli självförsörjande, men det kan ta tid. Under en övergångsperiod behöver de stöd, kanske även i form av livsmedelshjälp.

5.10 Liberalisering av u-länders egen handelspolitik

Medan diskussionen om liberalisering i Nord är hypotetisk, finns redan en hel del erfarenheter av att u-länder själva liberaliserar sin jordbruksimport. FAO och andra har i en rad fallstudier undersökt effekterna av liberaliseringar av u-ländernas egen handelspolitik. Liberaliseringarna har skett till följd av WTO:s jordbruksavtal, strukturanpassningsprogram eller regionala avtal (framför allt Nafta). I de flesta fall har strukturanpassningsprogrammen medfört större liberaliseringar än vad WTO-åtagandena har gjort. Liberaliseringarna har inte bara bestått av minskade importhinder, utan i flera fall också av intern avreglering i form av minskade subventioner, avskaffad priskontroll, privatisering av statsägda företag och devalvering av valutor.

Det genomgående budskapet från dessa fallstudier är att liberaliseringen har försämrat livsmedelssäkerheten för de fattiga jord-

brukarna som producerar för hemmamarknaden. Vinnarna har framför allt funnits i exportsektorn, till stor del i internationella företag. Liberaliseringarna har emellertid inte lett till en diversifiering av exporten. Generellt sett har reformerna medfört större ökning av importen än av exporten, och de har bidragit till ökad koncentration av jordbruksföretag, en process genom vilken många småbrukare marginaliseras.

Den största effekten av liberaliseringen är kraftigt ökad import. Småbrukarnas varor kan ofta inte säljas längre på lokala marknader, ännu mindre i städer, där de tvingas konkurrera med billig (ofta dumpad) import. Lönsamheten pressas från två håll: odlarnas kostnader stiger när subventionerna på insatsvaror avskaffas, samtidigt som avsättningspriserna sjunker. Småbrukarnas minskade lönsamhet är förödande för livsmedelssäkerheten. Om odlare konkurreras ut utan att ha alternativa försörjningsmöjligheter så hjälper det inte att det finns billiga importerade livsmedel på marknaden.

Ett av de tydligaste exemplen kommer från genomförandet av Nafta i Mexiko. Frukt- och grönsaksodlare, huvudsakligen storskaliga odlare i en specifik region, har vunnit på den ökade handeln med USA. Samtidigt har importen av majs från USA lett till en massiv utslagning av småbönder. Landet har gått från självförsörjning till 40 procent import på tre år. Majsodlingen ersätts nu raskt av foderodling och djuruppfödning för export.

Reformerna har bidragit till att exportproduktionen prioriteras, vilket leder till att mer mark och finansiella resurser går till den sektorn, och mindre till produktionen för hemmamarknaden. Detta har i sin tur bidragit till att underminera livsmedelssäkerheten. Det finns också en genderaspekt på utvecklingen – särskilt i Afrika ansvarar kvinnor för det traditionella jordbruket, medan männen är mer involverade i det exportinriktade jordbruket.

Vissa delar av de interna reformerna har haft positiva effekter på den inhemska produktionen. Devalveringar har höjt priserna på konkurrerande importvaror, och avveckling av monopol har i vissa fall underlättat för odlarna genom att öka deras möjligheter att sälja till olika konkurrerande uppköpare. I andra fall har de statliga uppköpsorganisationerna snarare ersatts av vakuum. Men även i de fall avregleringen på den inhemska marknaden har bidragit till ökade avsättningspriser för odlarna, har denna positiva effekt ofta uppvägs av att insatsvarorna blivit dyrare.

5.11 Jordbruksavtalet i WTO

När jordbruksavtalet trädde i kraft 1995 var det första gången som jordbruket, traditionellt mycket skyddat på de flesta marknader, fördes in under WTO-regelverket. Som en av de viktigaste och mest svårförhandlade delarna i Uruguay-rundan var avtalet till stor del en uppgörelse mellan USA och EU. I de nya förhandlingar som nu pågår är u-landsintressena mer framträdande. Med Jordbruksavtalet åtog sig länderna att minska både importhinder och olika typer av stöd. I korthet innebar avtalet att:

- Alla icke-tariffära handelshinder (kvoter, variabla införselavgifter med mera) ska omvandlas till tullar, så kallad tarifféring. Dessa tullar ska sedan minskas med i genomsnitt 36 procent.
- De importmöjligheter som fanns i basperioden ska upprätthållas genom särskilda kvoter (så kallade tullkvoter, inom vilka tullarna är lägre). Vidare ska importlandet garantera att importen till minst 5 procent av konsumtionen av tarifferade varor möjliggörs.
- Utgifterna för exportstöd ska minskas med 36 procent, och den volym som får exportstöd ska minskas med 21 procent.
- Interna stöd, dvs. alla stöd som inte är exportsubventioner, kategoriseras i gula, blå och gröna *boxar*, utifrån i vilken grad stöden anses vara handelsstörande. Endast de direkt handelsstörande *gula stöden* ska reduceras enligt avtalet. Eftersom reduceringskraven utgår ifrån befintliga stöd, och inga nya får införas, tillfaller rätten att tillämpa handelsstörande stöd de länder som tidigare haft sådana.

U-länderna fick rätt att minska sina stöd och tullar i lägre grad, och några är extra att genomföra avtalet. De band sina stöd vid låga (ofta negativa) nivåer, band tullarna och gjorde även reduceringsåtaganden för tullar. De flesta, men inte alla, u-länder har bundit sina tullar på en mycket högre nivå än de tillämpar, och har på så sätt bevarat en flexibilitet och möjlighet att i framtiden öka skyddet av inhemska producenter, om till exempel världsmarknadspriserna skulle sjunka.

En särskild skyddsklausul ger länder möjlighet att ta ut särskilda tilläggstullar om importpriserna sjunker eller importvolymerna stiger över en viss nivå. I praktiken har emellertid endast ett tjugotal u-länder rätt att tillämpa denna regel.

I anslutning till avtalets undertecknande antogs ett särskilt ministerbeslutet om MUL-länder och nettoimporterande u-länder, det s.k. Marrakesh-beslutet. Bakgrunden var att avtalet väntades leda till högre världsmarknadspriser och därmed svårigheter för de fattiga länder som blivit beroende av billig livsmedelsimport. Beslutet innehåller ett åtagande om att etablera en mekanism som säkerställer att avtalet inte får en negativ effekt på tillgången till livsmedelshjälp. Ännu har beslutet inte lett till konkreta åtgärder, delvis därför att det är svårt att visa att avtalet har medfört negativa konsekvenser. Importländernas kostnader har visserligen ökat, men det beror inte på att världsmarknadspriserna har ökat, utan på att livsmedelsbiståndet har minskat och importbehovet har ökat. I de nettoimporterande u-länderna täcks i dag 30 procent av spannmålskonsumtionen av import.

5.12 Jordbruksavtalets effekter

När jordbruksavtalet har genomförts har det visat sig att de konkreta effekterna har varit små.

Tullreduceringarna har visat sig vara mycket blygsamma i praktiken. Eftersom världsmarknadspriserna var exceptionellt låga under basperioden blev de bundna tullarna mycket höga vid omvandlingen av kvoter till tullar. Dessutom fanns stora möjligheter till att fördela tullminskningarna mellan olika produktgrupper så att tullminskningarna inte blev så kännbara. I-länderna har varit skickligast i att utnyttja de möjligheterna. OECD-ländernas totala stöd har *ökat* sedan avtalet tillkom, vilket innebär att kraven på reduktion av internstöden har lett till en omfördelning snarare än minskning av stöden. Framför allt har EU:s reform av CAP inneburit att man har omvandlat exportbidrag och andra marknadsprisstöd till direktstöd (blå stöd), vilka tills vidare är tillåtna.

Det faktum att det fanns mycket "luft" i i-ländernas åtaganden, att stöden totalt sett har ökat snarare än minskat, och att marknadstillsatset i praktiken inte har ökat, samtidigt som u-länderna har gjort kännbara åtaganden, visar att det finns en rad obalanser i jordbruksavtalet. Obalansen illustreras bland annat av att avtalet i praktiken har *legaliserat* en situation där alla blå stöd, 96 procent av alla gula stöd och nästan alla exportstöd går till de 4 procent av världens jordbrukare som finns i OECD-länderna. Dessutom är

det i stort sett bara i-länder som har möjlighet att använda skyddsklausulen.

5.13 Nya jordbruksförhandlingar

Sedan år 2000 pågår nya jordbruksförhandlingar utifrån ett grundläggande mandat i Jordbruksavtalet. Mandatet utvecklades i Ministerdeklarationen i Doha i november 2001, då jordbruket blev en del av de bredare förhandlingar (Doha-agendan) som ska avslutas 1 januari 2005. En ramöverenskommelse för jordbruket skall vara klar senast 31 mars 2003. Ramöverenskommelsen ska bland annat ange vilken tullsänkingsformel som ska användas, regler för tillämpning av skyddsklausulen, definitioner av *boxar* med mera.

Enligt förhandlingsmandatet syftar förhandlingarna till "substantiella förbättringar i marknadstillträde, reduceringar, med sikte på avveckling, av alla former av exportstöd, samt till substantiella reduceringar i handelsstörande internstöd". Särskild och differentierad behandling av u-länderna ska vara en integrerad del av förhandlingarna på alla områden. Samtidigt ska så kallade icke handelsrelaterade intressen (*non-trade concerns*) beaktas. Till dessa intressen hör bland annat miljö, livsmedelssäkerhet, landsbygdsutveckling, djurskydd och säkra livsmedel.

U-länderna agerar inte samlat i jordbruksförhandlingarna. Några är medlemmar i Cairns-gruppen som eftersträvar en total liberalisering av jordbrukshandeln och som domineras av länder som Australien och Argentina. De allra flesta är framför allt besvikna över att ha sett så lite av ökat marknadstillträde i Nord till följd av det nuvarande avtalet, samtidigt som flera av dem har problem med genomförandet av de egna åtagandena. U-ländernas positioner har artikerats genom bland annat förslag som lämnats av en grupp u-länder som kallas The Like Minded Group, LMG. Dessa har bland annat föreslagit att det skapas en särskild utvecklingslåda (development box) genom vilken u-länder i syfte att bland annat stärka den inhemska produktionen och öka livsmedelssäkerheten ska ges stora möjligheter att exempelvis öka tullar på nyckelvaror och ge interna stöd som är högre än vad som nu tillåts.

5.14 Slutsatser och rekommendationer

Huvuddelen av världens hungriga och fattiga finns på landsbygden i u-länderna. All handelspolitik som ska bidra till fattigdomsbekämpning och ökad livsmedelssäkerhet måste fästa synnerlig vikt vid hur olika förändringar påverkar människor där.

1. *I-ländernas dumpning av jordbruksprodukter på världsmarknaden måste upphöra.*

Alla former av exportstöd, exportkrediter och produktionsstöd bör avvecklas eller omformas så att de inte leder till dumpad export som får negativa konsekvenser för u-länderna och miljön. Som framhållits tidigare är det småbrukare inriktade på hemmamarknaden som drabbas mest av i-ländernas nuvarande dumpning. Till skillnad från exportörer producerar de varor som konkurrerar med i-ländernas. De har därmed också mest att vinna på minskade subventioner i Nord.

En höjning av världsmarknadspriserna på livsmedel skulle samtidigt, åtminstone på kort sikt, utgöra ett allvarligt hot mot många fattiga länders och framför allt fattiga stadsbors livsmedelssäkerhet. De generösa utfästelser om ökat bistånd till livsmedelsimporterande u-länder i händelse av stigande världsmarknadspriser som gjorts av de rika länderna, bland annat i anslutning till WTO-förhandlingarna, måste infrias – dock med vederbörlig hänsyn till att livsmedelsbistånd inte får styras av kommersiella producentintressen i nord, och användas för att slå undan benen på de fattiga ländernas egen jordbruksproduktion. Det är också viktigt att de nettoimporterande ländernas problem inte används som förevändning för att behålla snedvridande stöd.

2. *U-länderna bör ges möjligheter att, om de så önskar, skydda sina egna marknader.*

De destruktiva effekterna av en snabbt växande livsmedelsimport, ofta i form av dumpade överskottsprodukter från de rika länderna, har diskuterats tidigare. Småbrukare i MUL-länder och andra u-länder har hittills bara sett effekterna av sina egna länders liberalisering, och i praktiken tvingas de konkurrera med EU:s och USA:s statsbudgetar.

Många u-länder har öppnat upp sina marknader innan de varit redo, och anpassningskostnaderna har ofta varit mycket höga. En fortsatt ökning av de allra fattigaste u-ländernas livsmedelsimport riskerar att ytterligare underminera inkomsterna för miljoner bondefamiljer, och accelerera den återgång till självhushåll och marginalisering som är märkbar i många av de allra fattigaste länderna. Även om EU:s och USA:s dumpning upphör kommer många u-länder behöva skydda sitt jordbruk. Lågproduktiva bönder i fattiga länder har svårt att konkurrera med ris från Thailand och Vietnam, soja från Brasilien eller kött från Argentina även på den egna hemmamarknaden.

Fattiga länder har sällan råd att införa omfattande subventioner av det egna jordbruket. Tullar är ofta den enda formen av skydd för det egna jordbruket som i praktiken står till buds. Om de vill använda sig av denna möjlighet bör de också få göra det, utan paternalistiska pekpinningar från de rika länderna.

3. *De rika länderna bör öppna sina marknader för jordbruksprodukter från u-länder – inte minst förädlade jordbruksprodukter.*

Framför allt det exportinriktade jordbruket i u-länderna skulle gynnas av ökat marknadstillträde till de rika marknaderna i Nord. Minskade import hinder skulle också ligga i OECD-ländernas konsumenters intresse. Åtminstone på kort sikt försvårar emellertid en rad utbudsbegränsningar för småbrukare att utnyttja de ökade exportmöjligheterna.

Som framhållits tidigare är det inte minst viktigt att ge de fattiga länderna möjligheter att utveckla en egen bärkraftig livsmedelsindustri, något som nuvarande marknadsrestriktioner – inte minst i form av tulle skalerings – i de rika länderna allvarligt försvårar.

För att begränsa riskerna för svenska och europeiska odlare när vi öppnar våra egna marknader för ökad konkurrens bör u-ländernas marknadstillträde prioriteras vid tullminskningar.

4. *U-ländernas kapacitet att exportera bör stödjas genom bland annat tekniskt handelsstöd.*

Framför allt de 49 MUL-länderna behöver stöd för att utveckla och bredda sin kapacitet att producera jordbruksprodukter som efterfrågas på världsmarknaden. Generellt behöver u-länderna också handelsfrämjande stöd för att till exempel effektivisera tullhantering och certifieringsförfaranden, samt för att hantera importrelaterade myndighetskrav i andra länder, till exempel de allt strängare och allt mer omfattande hälsokraven från i-länderna. Vidare bör särskilda resurser ställas till förfogande så att u-länderna mer effektivt kan delta i och driva sina egna intressen i WTO-förhandlingar.

5.15 Slutord

I fattiga länder där svält och undernäring är allvarliga problem är ökad livsmedelssäkerhet ett självklart mål. I både rika och fattiga länder bör handels- och jordbrukspolitik också syfta till att säkra ett bärkraftigt och ekologiskt hållbart jordbruk.

En omläggning av de rika ländernas jordbrukspolitik är en nödvändighet för att stimulera livsmedelsproduktionen i många fattiga länder som i dag gjorts beroende av överskott från oss. Men det behövs också en förändring av de fattiga ländernas egen politik – allt från en prispolitik som ger bönderna anständig ersättning för sitt slit till satsningar på jordbruksrådgivning, utbildning, forskning, landsbygdsvägar och fysisk infrastruktur i stort, bättre tillgång till krediter, fred och säkerhet, besittningsskydd för bönderna, förstärkt ställning för den majoritet av u-ländernas jordbrukare som är kvinnor, kamp mot hiv/aids och mycket annat.

Vi kommer alltid tillbaka till grundproblemet: fattigdomen. För att minska världssvälten och uppnå målet om en halvering av antalet undernärda människor före år 2015 krävs mycket mer än bara bättre villkor för u-ländernas bönder och ökad livsmedelsproduktion - det fordrar en ökad ekonomisk tillväxt, en jämnare fördelning av resurserna och en dramatisk minskning av fattigdomen både på landsbygden och i städerna.

Källor och referenser

- de Vylder, Stefan, Gunnel Axelsson Nycander och Marianna Laanatza (2001). *De minst utvecklade länderna och världshandeln*. Sida studies no.5.
- Einarsson Peter (2001). *Jordbruket och WTO. Kan avreglering förenas med trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet?* Globala Studier 5-2001.
- Fokker, Rian och Jan Klugkvist (2000). *EU:s gemensamma jordbrukspolitik – bristen på samstämmighet*. Globala Studier 1-2000
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2001). *Rural Poverty Report 2000*. Oxford University Press, Oxford 2001.
- Jordbruksverket (2000). *Jordbruksstöden och u-länderna, en nyckelfråga i WTO-förhandlingarna*. Rapport 2000:19.
- Jordbruksverket och Kommerskollegium (1999). *Jordbruket i de kommande WTO-förhandlingarna*.
- Kydd, Jonathan, et.al. (2000). *Globalisation and its Implications for the Natural Resources Sector: a Closer Look at the Role of Agriculture in the World Economy. Issues paper for DFID (draft)*.
- Madeley John (2000). *Trade and hunger – an overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security*. Globala studier 4-2000.
- Murphy, Sophia (2002). *Managing the Invisible Hand. Markets, Farmers and International Trade*. Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Nycander, Gunnel (1992). *Miljöeffekter av långväga handel*. Uppsala Universitet.
- Oxfam GB (2000). *Agricultural Trade and the Livelihoods of Small Farmers*. Discussion paper for DFID.
- Oxfam International (2002). *Rigged and Double Standards. Trade, globalisation, and the fight against poverty*.
- SOU (1997). *EU:s Jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen*. Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. SOU 1997:26.
- Utrikesdepartementet och Jordbruksdepartementet (2002). *Handel och livsmedelssäkerhet och Ministerbelutet från Marrakesh. Underlag för svensk ståndpunkt (rev 6)*. 2002-05-02.

Utrikesdepartementet och Jordbruksdepartementet (2002). Strategi-PM om WTO:s jordbruksförhandlingar. Styrdokument 2002-04-24.

WTO (2001). Ministerial Declaration. Ministerial Conference Fourth Session. Doha, 9-14 November 2001. WT/MIN/(01)/DEC W/1.

Kommittédirektiv



Förberedelser inför FAO:s världslivsmedels-
toppmöte

Dir.
2002:27

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag att förbereda den svenska regeringens ställningstaganden inför FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) världslivsmedelstoppmöte den 10–13 juni 2002.

Bakgrund

Under 1900-talets sista hälft skedde en stark global ekonomisk utveckling. Många människor fick det bättre. Utvecklingen var dock inte entydig. Den ekonomiska utvecklingen kom inte alla länder och människor till del. Flera länder i tredje världen präglades fortfarande av låga inkomster och livsmedelsbrist. Klyftan mellan dem som levde under goda levnadsbetingelser och dem som levde i fattigdom tycktes oöverstiglig och fanns såväl inom som mellan länder. Vid slutet av 1900-talet var nära 800 miljoner människor drabbade av undernäring, hunger eller svält.

Det var mot den bakgrunden som FAO tog initiativ till ett toppmöte om livsmedelssäkerhet i Rom den 13–17 november år 1996 – World Food Summit, WFS. En av orsakerna till att sammankalla toppmötet var insikten om att en förutsättning för all mänsklig utveckling är att människor får tillräckligt med föda och näringsämnen. Erfarenheten hade emellertid visat att orsaken till undernäring, hunger och svält inte enbart kan ses som en fråga om tillgången på livsmedel. Fattigdom i sig är den viktigaste orsaken

till undernäring och svält men fattigdomen orsakas av en rad olika förhållanden. Detta synsätt kom att präglade konferensens arbete och dess slutsatser.

Sverige ansåg att toppmötet var viktigt. Sverige ägnade därför mycket arbete åt förberedelser inför mötet både inom ramen för FAO:s planering och för att engagera olika grupper i det svenska samhället i de frågor som toppmötet skulle behandla. En nationalkommitté inrättades för att ansvara för dessa uppgifter. Kommittén arrangerade seminarier och utarbetade olika rapporter i frågor som kom att avhandlas på toppmötet. Inför toppmötet koordinerades den svenska positionen med övriga EU-länders positioner och samråd skedde med de nordiska länderna. Sammantaget gav nationalkommitténs arbete ett viktigt underlag för de svenska ställningstagandena inför toppmötet.

Toppmötet resulterade i en handlingsplan som inleds med den s.k. Romdeklarationen. I deklarationen ger toppmötet uttryck för sin politiska vilja att minska antalet svältande med hälften till år 2015. Planen består av sju åtaganden, vilka täcker demokrati, fattigdom, uthålligt användande, handel, katastrofberedskap, finansiering och uppföljning, som varje stat förbundit sig att följa.

Handlingsplanen skall följas upp vartannat år. Ansvaret för uppföljningen ligger hos varje deltagande nation. FAO:s livsmedels-säkerhetskommitté sammanställer resultaten och ser till att alla stater kan ta del av rapporterna och sammanställningen. Vid den första uppföljningen visade det sig vara för betungande att varje gång följa upp hela planen, varför uppföljningen nu görs stegvis. År 2006 skall en halvtidsöversyn göras av hela planen. På FAO:s råds-möte i november 2001 fattades, på förslag av FAO:s generaldirektör, beslut om en femårsuppföljning. Konferensen kommer att äga rum som ett separat toppmöte i Rom den 10–13 juni 2002 under rubriken World Food Summit five years later, WFSfyl.

Uppdraget

Ett centralt inlag i svenskt utvecklingssamarbete är kampen mot svält och fattigdom. Det var därför naturligt med ett starkt svenskt engagemang inför och under FAO:s toppmöte om livsmedels-säkerhet för drygt fem år sedan. Sverige kunde på ett framgångsrikt sätt bidra till att toppmötet gav konkreta resultat i form av en handlingsplan. Förberedelsearbetet var också omfattande, bl.a. inrättades en särskild nationalkommitté för uppgiften, vilket var en

viktig förklaring till att Sverige på ett aktivt sätt kunde medverka till de resultat som nåddes under toppmötet.

FAO-toppmötet i juni 2002 kommer att koncentreras på att följa upp de åtgärder som genomförts sedan WFS antog sin handlingsplan. Toppmötet kommer att göra det möjligt att bedöma om Rom-deklarationens målsättning, att minska antalet svältande med hälften till år 2015, kommer att kunna infrias eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Mötet kommer att bli ett viktigt inslag i kampen mot svält och fattigdom.

För att förbereda den svenska regeringens ställningstaganden inför WFSfyl inrättas en särskild kommitté. Kommitténs uppgift är att ta fram underlag för svenska positioner vid toppmötet. Kommittén bör ha en bred inriktning på sitt arbete och ha ett informationsutbyte med andra aktuella processer inom ramen för det internationella samarbetet, särskilt vad gäller utvecklingsfinansiering, uppföljningen av barntoppmötet och hållbar utveckling. Kommittén skall följa den internationella diskussionen och därvid lägga särskild vikt vid genomförandet av millenniedeklarationens mål för utveckling och fattigdomsbekämpning. Kommittén skall vidare följa diskussionen i utvecklingsländerna om de hittillsvarande erfarenheterna av FAO:s handlingsplan. Den samordning inför WFSfyl som sker bland medlemsländerna i EU bör uppmärksammas.

Kommitténs arbete skall resultera i kortare rapporter som kan utgöra underlag för regeringens ställningstaganden vid toppmötet. En viktig del av kommitténs arbete är att öka kunskapen i det svenska samhället om livsmedelssituationen i världen, om sambanden mellan fattigdom och svält samt betydelsen av det arbete som FAO och andra internationella aktörer bedriver för att kunna uppnå handlingsplanens mål. Kommittén bör lägga särskild vikt vid dialog med berörda intresseorganisationer. Seminarier och konferenser som behandlar frågor med anknytning till toppmötet kan vara inslag i kunskapsspridningen.

I kommitténs arbete ingår att utarbeta en slutrapport där det bl.a. skall ingå en bedömning av toppmötets genomförande och resultat. Kommittén skall också redovisa eventuella ekonomiska konsekvenser av de förslag och rapporter som kommittén presenterar.

Kommittén skall vidare bidra till genomförandet av den konferens om "The Role of Women Fighting Poverty and Hunger" som

regeringen tillsammans med FAO planerar att genomföra i anslutning till toppmötet i Rom.

Regeringskansliets stöd till kommitténs arbete i förberedelserna inför WFSfyl och arrangemang i anslutning till toppmötet är av interdepartemental karaktär.

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall löpande redovisa sitt arbete för regeringen. Rapporteringen skall huvudsakligen ske genom korta skriftliga rapporter som kan utgöra underlag för regeringens ställningstaganden inför toppmötet. Efter toppmötet skall kommittén utarbeta en slutrapport om sitt arbete som också skall innehålla en utvärdering av toppmötets genomförande och resultat. Kommitténs slutrapport skall redovisas senast den 31 augusti 2002.

(Jordbruksdepartementet)