

Matilda Baraibar

Frihandelsavtalet mellan EU och Mercosur

1 Segerruset – 20 års förhandlingar i hamn

"Europeiska unionen och våra fyra vänner från Mercosur - Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay - har just nått en överenskommelse. Detta är ett historiskt ögonblick." Orden yttrades med ett brett leende av EU:s handelskommissionär Cecilia Malmström, och mötes av jubel i salen.¹ Glädjeytringarna avlöste varandra på 11:e våningen i Europeiska kommissionens huvudkontor i Bryssel den 28 juni 2019 - exakt tjugo år efter att förhandlingarna hade påbörjats. Nu äntligen förkunnades de vara över då parterna till sist kommit överens om en principöverenskommelse för världens största frihandelsavtal. Europakommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, kallade det ett ”verkligt historiskt ögonblick”. Argentinas dåvarande utrikesminister, Jorge Faurie, sade att det genom tiderna längst förhandlade avtalet äntligen var i hamn, och gratulerade presidenten Mauricio Macri med glädjetårar i rösten.² Faurie uttryckte också att avtalet innebar ett skifte där Mercosurländerna lämnade sin traditionellt protektionistiska ekonomiska politik åt sidan, och var redo att öppna sina ekonomier.³

Också i Sverige var glädjen stor. Den 5 juli 2019, skrev utrikesminister Ann Linde (S) på sin Facebooksida: ”I dagarna lyckades EU med Cecilia Malmström i spetsen nå en politisk överenskommelse om ett handelsavtal med Mercosur efter 20 års förhandlingar.” Linde skrev vidare att: ”Avtalet innebär att vi tillsammans kommer bilda ett frihandelsområde för 778 miljoner människor. Fördelaktig tillgång till denna enorma marknad är mycket viktig för ett exportberoende land som Sverige. Lägre tullar skapar möjligheter för ökad export av svenska produkter och tjänster, vilket innebär fler jobb – i hela landet. När det går bra för våra företag och jobben blir fler kan fler bidra till att bygga det starka samhället. I en tid när allt fler länder sluter sig och stänger gränserna för både varor och tjänster är jag glad över att vi tillsammans skickar en tydlig signal till omvärlden: vägen framåt är samarbete och handel - inte slutenhet och protektionism.”⁴

1

YouTube, “Belgium: EU and Mercosur herald massive new trade deal”

<https://www.youtube.com/watch?v=miX2z4s5Vf4>

2

Financial Times, “EU-Mercosur trade deal: what it all means”. 2019-06-30

<https://www.ft.com/content/a564ca96-99e7-11e9-8cfb-30c211dcd229>

3

Financial Times, “EU-Mercosur trade deal: what it all means”. 2019-06-30

<https://www.ft.com/content/a564ca96-99e7-11e9-8cfb-30c211dcd229>

4

2 Oro och baksmälla – dödsstöten för familjebrukare och för Amazonas?

Men alla slöt inte upp i segerkören. Den Europeiska jordbrukssektorn, särskilt de franska, spanska, polska och italienska bönderna (d.v.s.de som tar en stor del av EU:s jordbruksbudget – mer om detta senare) hade sedan förhandlingarnas början starkt ifrågasatt idén med att ingå i ett frihandelsavtal med de jordbruksproducerande Mercosurländerna. De menade att ett frihandelsavtal skulle innebära att Europa översvämmades av ”billiga” livsmedel som producerats under dåliga sociala och miljömässiga villkor. Denna ”oschyssta” konkurrens skulle innebära dödsstöten för många europeiska bönder som redan kämpade för att behålla livhanken under allt sämre ekonomiska villkor. De europeiska böndernas organisation, Copa Cogeca, sade att avtalet diskriminerar EU:s egna bönder genom att släppa in mer kött som producerats med lägre krav än vad som ställs på EU-producenter. I Sverige har ”Svensk Fågel” och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) uttryckt att de inte vill att frihandelsavtalet blir verklighet.⁵

Ann Linde politikers (öppna) Facebooksida,
<https://www.facebook.com/annlindepolitiker/posts/1326050657563836/> 2019-07-05

5

Kommerskollegium,
<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

Samtidigt började kopplingen mellan det exportorienterade storjordbruket i Brasilien och den snabba skövlingen av Amazonas att uppmärksammas av allt fler. Handelsavtalet kritiserades för att driva på produktionen av kött, soja och etanol – tre varor som alla driver avskogning. ”Rädda jorden – stoppa avtalet med Brasilien” skrev EU-parlamentarikern Malin Björk (v) och riksdagsledamoten Lorena Delgado Varas (v) i en debattartikel publicerad i Svenska Dagbladet en månad efter att förhandlarna utropat seger.⁶ Vänsterpartisterna kritiserade regeringen för att utgöra en av de mest aktiva påhejarna av EU:s klimatfientliga handelspolitik. De menade att avtalet skulle leda till högre klimatutsläpp, och krävde ”att det nuvarande handelsavtalet med Mercosurländerna stoppas och att bindande klimat- och miljöåtaganden omedelbart skrivs in”.⁷

Det man kom överens om i juni 2019 är en principöverenskommelse. Det betyder att parterna i stort sett är överens om innehållet men att vissa tekniska förhandlingar fortlöper. Dessutom ska avtalet granskas av jurister på bägge sidor av Atlanten, för att därefter granskas och godkännas av Europaparlamentet. Eftersom avtalet innehåller frågor som medlemsstaterna beslutar över måste det även godkännas av alla de nationella parlamenten i såväl EU som Mercosur. Allt fler tvivlar på att detta kommer att ske. Bland de Europeiska ledarna har många politiker av skiftande partibeteckning uttryckt betänkligheter mot att skriva under avtalet. Frankrikes president Emmanuel Macron har meddelat att affären inte går vidare om Jair Bolsonaro vacklade om Brasiliens internationella miljöåtaganden, och han varnade också för att offra EU:s jordbrukare.⁸ Därutöver har Polen och Irland varnat för att de inte tänker skriva under avtalet i nuvarande skick.⁹ I ett oväntat drag avvisade t.o.m. Europaparlamentet symboliskt avtalet i oktober 2020, mot bakgrund av Brasiliens nuvarande regerings miljöpolitik.¹⁰ Motståndet mot affären har fortsatt i Europa, och avtalet kommer troligen inte att läggas fram för Europaparlamentet i sin nuvarande form. Mercosurländerna, å sin sida, skulle idagsläget godkänna avtalet – detta trots att många av kraven de ställt under åren av långa förhandlingar inte finns med i den slutgiltiga överenskommelsen.

Trots att en central del av debatten kring avtalet handlar om dess konsekvenser i södra konen, inte minst i Amazonas, har det varit oerhört tyst i Sverige om hur avtalet förstås och diskuteras i Mercosurländerna. Bland de politiska ledarna finns som sagt en majoritet som står bakom avtalet och hoppas att det ska träda i kraft, men bortom de maktbärande partiernas

6

<https://www.svd.se/radda-planet--stoppa-avtalet-med-brasilien>

7

<https://www.svd.se/radda-planet--stoppa-avtalet-med-brasilien>

8

France ‘won’t sign this EU-Mercosur deal’, By Pedro Caldeira Rodrigues 2021-02-05 <https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/france-wont-sign-this-eu-mercotur-deal/>. Se även Financial Times, <https://www.ft.com/content/19b8341a-c7fa-11e9-a1f4-3669401ba76f>.

9

<https://polandin.com/43133895/poland-opposes-eu-south-america-free-trade-deal>
<https://www.euractiv.com/section/eu-council-presidency/news/ireland-eu-mercotur-trade-deal-unlikely-during-portuguese-presidency/>

10

Europaparlamentet, resolution 7 oktober, 2020 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_EN.html USDA, 2021, “EU-MERCOSUR Trade Agreement: A Preliminary Analysis January 7, 2021, International Agricultural Trade Report <https://www.fas.usda.gov/data/eu-mercotur-trade-agreement-preliminary-analysis>

ställningstaganden pågår en livlig debatt. En del kritiska argument påminner om dem som förts fram i debatten i Europa, med ett stort fokus på klimat, men en stor del av kritiken fokuserar på helt andra saker. En av de farhågor som ges störst utrymme i debatten är att regionen kommer att avindustrialiseras i och med att avtalet omöjliggör en aktiv industripolitik. Många bonderörelser, såsom de jordlösa rörelse i Brasilien- MST, har kritiserat avtalet för att vara neokolonialt och nyimperialistiskt.¹¹

I denna artikel går vi till botten med avtalet, dess regler och dess differentierade risker och konsekvenser, men först måste vi förstå något om hur produktionsvillkoren och handelsrelationerna mellan de två blocken vuxit fram historiskt samt ser ut i dagsläget.

3 En bakgrund till avtalet: Produktions- och handelsstruktur i Mercosur och EU

Området för dagens Mercosur har sedan det infogades i världshandeln under kolonialtiden haft en exportstruktur som är kraftigt koncentrerad kring ett fåtal råvaror. Denna specialisering accentuerades under globaliseringsvågen 1870 till 1914, då transportpriserna sjönk kraftigt genom järnväg och fraktfartyg, och Europa (framförallt Storbritannien) liberaliserade sin handelspolitik. Samtidigt har regionen importerat manufakturade varor. Efter den stora börskraschen och depressionen var dock kritiken mot handelsliberalismen stark och regionens relativa 'underutveckling' ansågs hänga samman med dess position som råvaruproducent i världshandeln. Den inflytelserike argentinske ekonomen *Raúl Prebisch* visade att handeln över tid präglades av fallande relativpriser för råvaror i förhållande till tillverkningsvaror. Bytesvillkoren verkade därmed till Latinamerikas nackdel, eftersom regionen var starkt specialiserad som exportör av ett fåtal råvaror och importör av en diversifierad korg av industrivaror. Dessa idéer fick starkt fäste i regionen och influerade många idéströmningar, från den mer radikala beroendeskolan till den mer reformistiska Latinamerikanska strukturalismen. Argentina, Brasilien och Uruguay antog ambitiösa utvecklingsprogram för industrialisering och använde sig av aktiv handelspolitik, såsom importersättningssubventionering (ISI).

Militärdiktaturer, skuldskris, strukturanpassningsprogram, WTO och den allmänna nyliberala vågen innebar att regionen ånyo liberaliserade handeln under 1900-talets sista decennier. I denna kontext av liberalisering, år 1991, bildades den Sydliga gemensamma marknaden (Mercosur) av de nyligen åter-demokratiserade länderna i södra konen. Det uttalade syftet var att främja fri handel och varuflöde av både arbetskraft och kapital mellan länderna. Den tydligt liberala inramningen till trots, Mercosur innehöll också tydliga element av Prebisch utvecklingsidéer, såsom behovet av regional integration i Sydamerika som medel för att uppnå reellt oberoende och suveränitet, liksom behovet av industrialisering för att uppnå verklig utveckling (snarare än korta booms-and-busts som den liberala exportorienterade modellen, i linje med s.k. komparativa fördelar, historiskt hade gett regionen). Detta synsätt blev särskilt framträdande i utformningen av de gemensamma importtarifferna för handel med länder utanför samarbetet. Genom relativt höga importtullar på varor från tillverkningsindustrin skyddar regionen den inhemska industrin och uppmuntrar till handel av industrivaror mellan länderna. På detta vis har den intra-regionala handeln med industrivaror ökat kraftigt. Den bakomliggande tanken har varit att regionen vill industrialiseras, samt undvika återkommande problem med en negativ handelsbalans mot de industrialiserade länderna. Mercosur har alltså höga tullsats på

11

<https://mst.org.ar/2019/07/04/de-libre-comercio-union-europea-mercursos-paremos-entrega/>

allt från maskiner till IT-varor, samt på processade jordbruksvaror såsom alkoholhaltiga drycker, olivolja, choklad och kex.¹² Biltillverkning är ett illustrativt exempel där Brasilien och Argentina i dagsläget har tullar på 35 respektive 30 procent.¹³ De högteknologiska industrivaror som regionen helt saknar egen kapacitet att producera och en del insatsvaror till industrin är dock helt utan importtullar.

Viljan att skydda den inhemska industrin accentuerades under den så kallade 'rosa våg', eller vänstervändning, som drog genom Latinamerika mellan 2003 och 2015. Land efter land hade röstat bort ledare och partier som hade genomdrivit långtgående nyliberala reformer, och röstade in nya partier och ledare som lovade en stark stat som tog ansvar för ekonomisk utveckling och omfördelning av resurser. Till Brasiliens 'rosa våg' räknas regeringarna ledda av Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2011) och Dilma Rousseff (2011-2015), bägge från arbetarpartiet (PT). Argentina styrdes av en vänster-populistisk flygel av peronistpartiet kallad "Kirchnerismo", med Néstor Kirchner (2003-2007) och Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Uruguays 'rosa våg' spänner över tre mandatperioder med vänsterkoalitionen Frente Amplio, 2005-2020 (ledd först av Tabaré Vazques, följt av José 'Pepe' Mujica och slutligen Tabaré Vazques igen). Paraguay hade en mycket kortvarig och motarbetad 'rosa våg' under Fernando Lugo, 2008-2012.

En central del för "rosa vågens" ledare var att utveckla och diversifiera produktionsstrukturen. För de varukedjor som länderna redan var konkurrenskraftiga (t.ex. jordbruksvaror) antogs diverse utvecklingsprogram som syftade till att utveckla dem, öka deras mervärde (upgrade), genom att få dem att inkorporera mer teknologi och kunskap (t.ex. processade, behandlade och kvalitetsdifferentierade jordbruksprodukter såsom vin, olja, kex och ost). Därför var importtullarna höga på dylika varor från länder utanför Mercosur. Gällande utrikeshandeln var det uttryckliga målet i diverse utvecklingsdokument att infoga sig i det internationella handelssystemet som säljare av hög kvalitativa varor och tjänster som betalades väl, som kunde genererade värlönlöna arbetare och som inte lämnade ett 'stort svart hål efter sig', d.v.s. inte förstörde miljön.¹⁴ Även om föresatsen om diversifiering och industrialisering delades av alla fyra länder, är det egentligen bara de stora länderna Brasilien och Argentina som har (och som någonsin har haft) en relativt diversifierad produktionsstruktur och en relativt stark industrisektor. "The Observatory of Economic Complexity (OEC)" publicerar ett index över olika länders ekonomiska komplexitet som ska fånga den relativa kunskapsintensiteten i ett lands produktionsstruktur. Indexet illustrerar den väldiga heterogenitet som Mercosurländerna reflekterar i detta hänseende, där Brasilien ligger högst med 0,55 (på plats 49 av 147 länder), följt av Argentina med 0,23 följt av lilla Uruguay med 0,11, och slutligen det fattigaste Mercosurlandet Paraguay som har minus 0,39 (på plats 93 av 157 länder).¹⁵ Som

12

EU's faktablad om frihandelsavtalet ,

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158186.pdf

13

EU har medan importtullar på 10 procent på bil. Cecilia Malmström i Dagens Industri, "Nya handelsavtalet ger fantastiska möjligheter" <https://www.di.se/debatt/nya-handelsavtalet-ger-fantastiska-mojligheter/> 2019-07-10

14

Citatet kommer från en intervju med Uruguays dåvarande jordbruksminister, 2011

15

Se <https://oec.world/en/profile/country/pry> & <https://oec.world/en/profile/country/uy>
<https://oec.world/en/profile/country/bra> & <https://oec.world/en/profile/country/arg>

jämförelsepunkt har Sveriges produktionsstruktur 1,66 (plats 8 av 157 länder), enligt samma index.¹⁶

Trots den uttalade ambitionen om diversifiering ökade faktiskt råvarornas betydelse i alla de fyra Mercosurländernas exportkorgar under denna period. Man talade om en 'råvaruifiering' (reprimarización) av exportstrukturen, som innebar en allt större press på naturresurserna.¹⁷ Brasilien, Argentina, Uruguay och Paraguay stärkte förvisso miljölagstiftningen under denna period och upprättade fler naturreservat, men det lukrativa exportorienterade jordbruket bredde ändå ut sig över tropisk skog, våtmark och savann (områden med hög biologisk mångfald).¹⁸ Avskogningen av Amazonas och Atlantregnskogen minskade dock något mellan 2004 och 2014, tack vare striktare förbud mot skövling i dessa platser.¹⁹ Men, istället ökade hastigheten av avskogning på andra ställen, inte minst i den tidigare närmast intakta Gran Chaco-skogen (västra Paraguay och norra Argentina),²⁰ samt i det stora savannområdet i inre Brasilien, Cerradon - för att ge plats till främst sojaodlingar och biffkor.

Förutom jordbrukets geografiska utbredning (extensifiering) skedde en snabb intensifiering – kemikalieanvändningen ökade lavinartat. Förorenade vattendrag, kemikaliesprutande flygplan nära skolor, höga kemikalierester i maten, genetiskt modifierade grödor, utträngda ursprungsfolk, utkonkurrerade småbönder och urbanisering skapade sociala och miljömässiga konflikter över hela regionen.²¹ En anledning till detta var att de internationella råvarupriserna sköt i höjden efter 2002. Ekonomisk tillväxt, befolkningsökning och ökad köttkonsumtion drev på efterfrågan. Framförallt Kina uppvisade en glupande aptit på sojabönor, malm och mineral från gruvdrift och kött från Mercosur. Plötsligt hade den stora draken i öst gått om EU som Mercosurs viktigaste handelspartner. Kompositionen av handelsutbytet med Kina var ännu mer asymmetriskt än med EU, då Kina använde aktivt sina importtullar för att enbart köpa råvaror i dess mest obehandlade form.

Medan Mercosurländerna på olika sätt försökt att ändra produktionsstrukturen för att få till en stark inhemsk industri, har EU allt mer kommit att förespråka frihandel. I dagsläget har EU låga tullar, en genomsnittlig nivå på 3,9 procent, på industrivaror.²² Det är inte så konstigt.

16

Se <https://oec.world/en/rankings/eci/hs4/hs92>

17

Vergara-Camus, L., & Kay, C. (2017). Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: An overview and theoretical reflections. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 239-257.

18

Baraibar Norberg, Matilda. "The Political Economy of Agrarian Change in Latin America: Argentina, Paraguay and Uruguay." Springer Nature (2020).

19

<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-55130304#:~:text=Deforestation%20of%20the%20Amazon%20rainforest,August%202019%20to%20July%202020.&text=The%20Amazon%20is%20a%20vital,the%20pace%20of%20global%20warming.>

20

Skog täcker i dagsläget ca 58% av Brasiliens yta, 38% av Paraguays yta och 10% av Argentinas yta,

21

Baraibar Norberg, Matilda. "The Political Economy of Agrarian Change in Latin America: Argentina, Paraguay and Uruguay." Springer Nature (2020)

22

EU är industrialiserat och har en väldigt konkurrenskraftig industrisektor. Detta återspeglas i regionens exportkorg som är specialiserad på produkter med ett relativt högt mervärde.²³ Å andra sidan, frihandelsretoriken till trots, skyddar EU sin jordbrukssektor. Nästan 40 procent av unionens budget går till att stödja den europeiska maten, genom jordbruksstödet (62.79 miljarder euro). Den största delen av stödet är inkomststöd (ibland kallat direktstöd) som går direkt till bönderna. ”Osäkerhetsfaktorer inom jordbruket motiverar att den offentliga sektorn får en så stor roll i det säkerhetsnät som ska trygga böndernas inkomster”, står det på Europeiska kommissionens officiella webbplats om inkomststödet för europeiska bönder.²⁴ År 2018 gick 41,74 miljarder euro av till inkomststöd till 6,3 miljoner europeiska gårdar.²⁵ De senaste tio åren motsvarade inkomststödet i genomsnitt nästan hälften av lantbrukarnas inkomster. Det är inte småpotatis! De resterande dryga 20 miljarder euro i jordbruksstöd ges antingen som marknadsstöd (EU stödköper bönders produkter om priset blir för lågt) eller som stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (infrastruktur). I Coronakrisens spår har stödet till Europas bönder ökat ytterligare. Utöver de kraftiga subventionerna till det europeiska jordbruket använder EU diverse handelsregleringar – såväl kvoter som tullar - för att skydda sitt jordbruk från internationell konkurrens. Spridningen är stor för de tullar som tillämpas för olika jordbruksvaror, och spänner mellan 0 och 172 procent.²⁶ Ett talande exempel är nötköttet, som har importtullar på skyhöga 62% utanför de begränsade kvoterna för beteskött och feedlot-kött. Apelsinjuice och kyckling har också höga importtullar. Å andra sidan, har EU nästan inga tullar på soja, eftersom europeiska bönder vill ha billiga fodervaror för att kunna hålla nere kostnaden på den ”inhemska” köttproduktionen. EU har inte heller tullar på tropiska jordbruksprodukter – som inte konkurrerar med det europeiska jordbruket.

4 Handelsrelationen Mercosur/EU idag – utan avtal

Trots att Mercosur har relativt höga importtullar på flera industrivaror, och trots att EU subventionerar det inhemska jordbruket och skyddar det bakom relativt höga tullar,²⁷ så har handelsstrukturen mellan Mercosur och EU präglats av att Mercosur främst säljer jordbruksvaror och andra naturresurser till EU, medan EU främst säljer högteknologiska och industrialiserade

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

23

Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020

24

”Inkomststödet i korthet” https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_sv

25

Europeiska kommissionen, ” Inkomststödet i korthet. Översikt över direktstöd till lantbrukare”. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_sv Läs vidare:Europeiska kommissionen, ”Jordbruk - Ett partnerskap mellan EU och bönderna” <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/f08f5f20-ef62-11e6-8a35-01aa75ed71a1>

26

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

27

Den genomsnittliga tullen för jordbruksvaror är lägre i Mercosur (10 procent) än i EU (14,2 procent). Jordbrukssektorn i Mercosur är, till skillnad från i EU, mindre skyddad mot importkonkurrens genom tullar än vad tillverkningsindustrin är. Se:

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

varor till Mercosur. Om vi t.ex. bryter ner 2020 handeln kan vi se att 84,1 % av värdet på EU:s totala export till Mercosur kom från industrin (manufactures), medan 76,3% av värdet på Mercosurs totala export till EU kom från råvaror (primary products).²⁸ Om vi tittar på de viktigaste exportvarorna från EU till Mercosur (2014-2019) är det i fallande ordning: Medicin, flygplan, delar till bilindustrin, motorfordon, maskiner, bekämpningsmedel, vaccin.²⁹ Mercosurs viktigaste exportvaror till EU, å sin sida, är i fallande ordning: sojaolja, sojaböner, trämassa, järnmalm, kaffe, kopparmineral, apelsinjuice, nötkött, guld.³⁰ Den exakta kompositionen har varierat något, men i grova drag har det här mönstret hållit sig relativt konstant de senaste två decennierna. EU:s exportvaror innehåller ett mycket högre mervärde (innehåller mer högteknologi och kunskap), än vice versa. Mercosurs exportkorg, å sin sida, är mycket mer intensiv i naturresurser.

Det är inte så konstigt. Även om EU:s genomsnittliga tullar för jordbruksvaror är högre än i Mercosur (14,2 mot 10 procent), är spridningen på de europeiska tullarna gigantisk (från 0 till 172 procent). Logiken bakom spridningen är att varor som EU inte kan producera själv, som orostat kaffe, har ingen tull, medan varor som utgör 'importkonkurrens' och är välbetalda, som nötkött, har hög tull. Det är intressant att notera att jämfört med andra jordbruksvaror från Mercosur handlas sojan relativt 'fritt' och med låga tullar (0 procent på hela sojaböner, 10 procent på sojamjöl, 15 procent på sojaolja).³¹ Anledningen är sannolikt att den europeiska jordbrukslobbyn – särskilt den europeiska mejeri- och köttindustrin - är mycket positivt inställd till att kunna få köpa billig importerad soja. Den dyraste kostnadsposten för merparten djuruppfödare i Europa är foder. Billigt foder möjliggör därför bättre marginaler för köttförsäljningen – som sedan utan problem marknadsförs som 'lokalproducerad' (Hur svensk är därför EGENTLIGEN en svensk kyckling, gris eller ko?).³² Olika former av soja är, som sagt, Mercosurs absolut största exportvaror till EU.³³ Samtidigt är sojaodling och betande kreatur dem absolut främsta drivkrafterna bakom den pågående skövlingen Amazonas, Gran Chaco och Atlantregnskogen.³⁴ Brasilien, Paraguay och Argentina tillhör de länder med snabbast avskogningstakt i världen.³⁵ En studie från 2020 uppskattar att 17% av nötköttet och 20% soja

28

European Commission, Directorate-General for Trade "European Union, Trade in goods with Mercosur" https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf

29

De viktigaste expertkategorier i handeln med Mercosur 1. Maskiner och apparater (29,6%). 2. Produkter från kemiska eller närstående industrier (26,9%). 3. Transportutrustning (10,2%). 4. Plast, gummi och varor från detsamma (5,7%). 5. Oädel metall och varor av detsamma (5,3%).

30

De fem största expertkategorierna från Mercosur till EU är: 1. Livsmedel, drycker, tobak (22,1 %). 2. Vegetabiliska produkter (21,6%). 3. Mineralprodukter (18,5 %). 4. Trämassa, papper och kartong (6%). 5. Produkter från kemiska eller närstående industrier (5,9%).

31

Se handelstullar på: <https://oec.world/en/tariffs/>

32

Sverige förespråkar denna modell - att företagen ska ha möjlighet att, i så hög grad som möjligt, använda insatsvaror från andra länder och ändå kunna få ursprung för produkten

33

Se handelsflöden på <https://oec.world/en/profile/hs92/soybeans>

34

Baraibar Norberg, Matilda. "The Political Economy of Agrarian Change in Latin America: Argentina, Paraguay and Uruguay." Springer Nature (2020).

35

som importeras till EU från Amazonas och Cerrado kan ha producerats i olagligt avskogade områden.³⁶ Den storskaliga agroindustrins framfart skapar också konflikter över mark, inte minst med ursprungsfolk som lever i skogarna. Situationen för ursprungsfolk har försämrats i Brasilien sedan 2014. En viktig aspekt i detta sammanhang är otillräcklig tillgång till rättslig prövning och bristen på adekvat tvistlösning.³⁷

Även om Kina är en långt mycket större köpare av soja från Mercosur än vad EU är, är per capita konsumtionen av soja mycket högre i Europa. Många europeiska konsumenter är dock inte särskilt medvetna om sin faktiska sojakonsumtion – oavsett om den europeiska konsumenten köper kött, yoghurt, ost eller fisk, och oavsett om varorna kommer från Sverige eller från Brasilien, kan denna konsumtion bidra till skövling av Amazonas (eller intrång på andra områden av hög biologisk mångfald). Detta är för att soja utgör en central ingrediens i fiskmjöl (som används vid fiskodling), i foder till mjölkkor på bägge sidor om Atlanten (och därmed i alla mjölkbaserade produkter) och som främsta foderkälla till kyckling och svinuppfödning (i såväl Europa som i Sydamerika). Endast betesköttet är fritt från soja. Biffkorna som vandrar runt på Pampas i Argentina och Uruguay är dock i ökande grad omgärdade av sojafält. Det håller också på att bli allt vanligare även i dessa områden – av lång tradition av köttproduktion på naturlig betesmark – att komplettera gräset med soja innan slakt för att få kossorna att fetta till sig snabbare (läs, billigare).

En fjärdedel av EU:s import av nötkött från regionen i dagsläget (45.000 ton) kommer från en högkvalitets-kvot (Hilton) med låg tullsats (10 %) som bara är öppen för 100% beteskött. Utöver Mercosurländerna får även USA, Canada och Nya Zeeland sälja i denna kvot. Uruguay, lilla landet med mycket kor, samt mycket betesmark som inte lämpar sig till annan aktivitet än boskapsuppfödning, har varit mycket framgångsrik med att få sälja en stor andel av sitt kött till Hilton kvoten, vilket innebär oerhört mycket större marginaler än att sälja nötkött till EU utanför någon specifik kvot (med tullsatsen på över 50%).³⁸ De fyra Mercosurländerna är ju alla stora biffproducenter, det lilla landet Uruguay (1/3 av Sveriges yta) har endast tre miljoner invånare, men 11,5 miljoner kor. Brasilien producerar 11 miljoner ton nötkött varje år. Även på köttssidan har dock Kina gått om EU som viktigaste exportmarknad, men sammanlagt säljer Mercosur ca 200.000 ton nötkött till EU per år (varav hälften kommer från olika kvoter) I dagsläget importerar EU 80 procent av sitt nötkött från Mercosur (USA hamnar först på fjärde plats, efter Brasilien, Argentina och Uruguay).³⁹

Brasilien, Paraguay och Argentina alla ligger bland de tio främsta länderna när det gäller årlig avskogning, där Brasilien för tidsperioden 2010-2015 i genomsnitt per år avskogat 984.000 hektar, Paraguay avskogat 325.000 hektar och Argentina avskogat 297.000 hektar. Sedan 2015 har Brasilien dessutom genomfört reformer som ytterligare ökar risken för avskogning.

36

European Parliament, 2020, "Amazon deforestation and EU-Mercosur deal" Brussels

37

LSE, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" 2020, 131

38

European Commission, Meat Market Observatory - Beef and Veal, Hilton quota https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/beef-quota_en.pdf

39

Innan avtalet tilläts Mercosurländerna sälja nötkött till EU genom två kvoter. Den ana, Hilton, på 46.800 ton per år har en tullsats på 20% och gäller högkvalitativt beteskött. Därutöver kvot 481

Viktigare än Mercours köttexport till EU är trämassa (på plats nummer tre). De senaste decennierna har stora europeiska skogsindustrikoncerner såsom Stora Enso, UPM, Metsä, ENCE etablerat sig i södra Brasilien, Uruguay och östra Argentina. På kort tid blivit bland de absolut största jordägarna i regionen (Stora Enso är i dagsläget Uruguays största jordägare), där de planterat snabbväxande eukalyptus och tall i prydliga rader, som blir till pappersmassa i stora fabriker som installerats längs floderna. Cirka en fjärdedel av pappersmassan som produceras i regionen exporteras till EU och är helt tullfri.⁴⁰

Handelsrelationen mellan blocken präglas i dagsläget således av grova asymmetrier med ett ojämnt ekologiskt utbyte. Det är svårt att få en full överblick över detta ojämba utbyte, eftersom merparten handelsstatistik enbart redogör för volymer och pris, men det är illustrativt att medan Mercosurländerna under de senaste åren skövat över en miljon hektar artrik och klimatreglerande skog (för soja och biff), har EU årligen ökat skogsarealerna med 367.000 hektar i genomsnitt.⁴¹ Den biologiska mångfalden minskar inte enbart genom avskogning, utan även genom att de artrika naturliga betesmarkerna minskar och ersätts av odlat gräs till följd av jordbrukets intensifiering.⁴² På ett liknande vis illustrerar Världsnaturfondens årliga rapporter över biologisk mångfald hur Latinamerika tillhör den region där denna mångfald minskar snabbast, medan den ökar något i Europa. Det är dock viktigt att komma ihåg att Mercosurs nuvarande andel av de globala utsläppen av växthusgaser enbart utgör en tredjedel av EU: s.⁴³ Detta trots att statistiken av utsläpp av växthusgaser enbart beaktar utsläpp som har

som tillåter 20-25.000 ton per år tullfritt. Utanför kvoterna är tullsatsen på 50%. Ghiotto & Echalde "El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos" CLACSO, 2020 "Snarare än att skapa en motsvarande ökning av importen förväntas den nya kvoten för färskt nötkött bland annat ersätta en del av den import som redan sker. Dessutom kommer den överenskomna volymen inte att leda till någon betydande ökning av produktionen inom Mercosur. Enbart Brasilien producerar redan 11 miljoner ton nötkött varje år, och den överenskomna kvoten på 99 000 ton kommer dessutom att delas mellan de fyra berörda länderna." EU-Mercour HANDELSAVTAL: ATT SKAPA CHANSER OCH SAMTIDIGT RESPEKTERA DE EUROPEISKA JORDBRUKARNAS INTRESSEN
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158186.pdf

40

<https://www.forestsience.at/artikel/2019/4/dynamics-of-pulp-exports-from-south-america-to-the-european-unio.html> &
<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

41

IADB, 2019, SERIE MERCOSUR, "Más allá de las materias primas: La exportación de manufacturas del MERCOSUR a la Unión Europea"
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/M%C3%A1s%20all%C3%A1%20de%20las%20materias%20primas%20La%20exportaci%C3%B3n%20de%20manufacturas%20del%20MERCOSUR%20a%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20El%20caso%20de%20Uruguay.pdf> : La exportación
<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

Ruy de Villalobos , IADB, 2015, "El comercio agropecuario en el MERCOSUR Veinte años después del Tratado de Asunción" <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-comercio-agropecuario-en-el-MERCOSUR-Veinte-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-del-Tratado-de-Asunci%C3%B3n.pdf>

42

Baraibar Norberg, Matilda. "The Political Economy of Agrarian Change in Latin America: Argentina, Paraguay and Uruguay." Springer Nature (2020).

43

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

genererats inom de egna gränserna, och därmed inte tar hänsyn till alla utsläpp som genererats annorstädes genom import.⁴⁴

Utöver skillnaderna i varukorgarnas innehåll, exporterar EU till ett högre värde än vad de importerar från Mercosur. År 2019 var EU:s handelsöverskott drygt fem miljarder euro (värdet på EU:s export till Mercosur var 41 miljarder euro medan värdet på Mercosurs export till EU var 35,9 miljarder euro).⁴⁵ Utöver själva varuhandeln, är Mercosur mottagare för EU-tjänster till ett värde av 23 miljarder euro (2017), medan Mercosur säljer tjänster i EU för mindre än hälften av detta värde.⁴⁶ Sveriges handel med Mercosurländerna är ännu mer obalanserad – de tog emot 0,8 procent av Sveriges varuexport 2019, och de stod för 0,3 procent av vår samlade import.⁴⁷ År 2019 uppgick den svenska varuexporten till Mercosur till nästan 11,9 miljarder kronor varav industrivaror stod för 11,7 miljarder kronor. Den främsta svenska exportvaran bestod av 'medikamenter fördelade i doser eller i former för försäljning i detaljhandeln', följt av motorfordon och delar till desamma.⁴⁸ Obalansen märks också i att EU är Mercosurs största utländska investerare (365 miljarder euro 2017), medan Mercosur utgör en mindre viktig investerare i EU (52 miljarder euro 2017).⁴⁹ Vidare är handeln med EU mycket viktigare för Mercosur än tvärtom. EU är idag Mercosurs näst viktigaste handelspartner efter Kina (i början av förhandlingarna var EU den allra viktigaste), och står för drygt 17% av Mercosurs totala handel, medan Mercosur är endast på plats nummer elva för EU, och står för 1,3% av EU:s totala handel.⁵⁰ Relationen återspeglar på detta vis det faktum att EU är rikare i såväl befolkning som ekonomi jämfört med Mercosur (EU har sammanlagt 466 miljoner invånare med BNP/c om 35.000 euro, medan Mercosur har 260 miljoner invånare med BNP/c om 8.700 euro). Köpkraften är m.a.o. väldigt mycket högre i Europa, vilket lockat förhandlarna från Mercosur.

44

Utsläppen från livsmedelssektorn står för cirka 20–30 procent av de globala utsläppen. Då ingår utsläpp från lantbruket, förändrad markanvändning (till exempel avskogning) och från energianvändningen för att producera insatsvaror såsom gödselmedel och utsläpp för att förpacka, förädla och transportera mat.

45

European Commission, "Mercosur" <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>

46

European Commission 2019, "Key elements of the EU-Mercosur trade agreement" <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2040> & Europeiska kommissionen, 2021, EU-MERCOSUR ASSOCIERINGSAVTAL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158246.pdf

47

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

48

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

49

European Commission, Directorate-General for Trade "European Union, Trade in goods with Mercosur" https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf

50

<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> & Ghiotto & Echalde "El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos" CLACSO, 2020

Vad gäller handeln med Sverige specifikt, skriver Europeiska kommissionen på sin hemsida följande: ”1894 svenska företag exporterar till det sydamerikanska handelsblocket Mercosur. Den exporten motsvarar 17.000 jobb i Sverige.⁵¹ Det framgår inte på hemsidan hur många jobb Mercosurs export till Sverige skapar i Mercosurländerna. Kommissionen meddelar dock att totalt stödjer EU:s handel med Mercosur 855.000 jobb i EU och ytterligare 436.000 i Brasilien i dagsläget – alltså utan ett avtal.

5 Blockens huvudsakliga förhandlingspositioner – varför tog det 20 år att komma överens?

Förhandlingarna för ett frihandelsavtal mellan EU och Mercosur påbörjades som sagt för mer än tjugo år sedan. Tyvärr har denna process mestadels skett bakom lyckta dörrar och utan deltagande från civilsamhället. Det finns dock tillgängligt digitalt ett hundratal officiella rapporter, mötesprotokoll och förhandlingsförslag från respektive region,⁵² men dessa innehåller inte mycket information om vad som sker bakom förhandlingarna, såsom olika lobbygruppers roll och olika länders oenigheter inom blocken. Från de tillgängliga dokumenten kan man dock se att blocken har varit oense om en hel del, och förhandlingarna har genomgått olika faser. I grova drag kan man koka ned skiljelinjerna till att bägge blocken vill ha ”friare” tillträde till den andres marknad, men förbehålla sig rätten att skydda särskilt ’känsliga’ sektorer och branscher från konkurrensen från den andre. Ytterligare försvårande omständigheter under förhandlingarna har varit Mercosurländernas interna samarbets svårigheter.⁵³

Mercosur har främst drivit att få ökat tillträde till den europeiska jordbruksmarknaden, genom ökade importkvoter och lägre tullar. Jordbrukssektorns stora andel av varuexporten illustrerar Mercosurs starka offensiva intressen på jordbruksområdet i förhandlingarna med EU. Framförallt önskade man tillträde för att sälja socker, nötkött, kyckling och fläskkött, samt frukt och grönsaker. Särskilt nötköttet har utgjort en av de mest omdiskuterade förhandlingsområden sedan förhandlingarnas början, där förhandlingsförslaget från Mercosur var att få exportera 400.000 ton nötkött per år, tullfritt, till Europa.⁵⁴ Mercosur är världens största producent av en rad jordbruksvaror (sojabönor, sojaolja, nötkött, etanol och socker) och en av de få platser där jordbruksarealen ännu kan öka genom att breda ut sig över slätter, våtmarker och skogar. Det är därför knappast förvånande att europeiska bönder upplever sig hotade av jordbruket i Södra konen, och det har varit en given sak under förhandlingarna att

51

https://ec.europa.eu/sweden/news/20190709-mercotur_sv#:~:text=1894%20svenska%20f%C3%B6retag%20exporterar%20till,855%20000%20jobb%20i%20Europa.

52

Se http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/MER_EU_e.asp

53

Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020

54

Se rapporter från tidigare förhandlingar: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1769>. Se också: Carro Fernández, Martha; Fernández-Ardavín Martínez, Ana; Hurtado Ocaña, Inmaculada El acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur. La problemática agrícola a debate Revista de Economía Mundial, núm. 19, 2008, pp. 107-134 Sociedad de Economía Mundial Huelva, España

EU alltjämt skulle ha kvoter för många varor – diskussionerna har främst handlat om kvoternas gränser. Tidigt i förhandlingarna blev det också klart att EU tänkte fortsätta med sina stora jordbrukssubventioner genom den gemensamma jordbrukspolitik, CAP. Mercosur uttryckte att det var anmärkningsvärt att EU talade om frihandel, samtidigt som de förbehöll sig rätten att både subventionera sina bönder och att ha kvar snäva importkvoter för en mängd 'känsliga' jordbruksvaror. EU:s vilja till att liberalisera jordbrukssektorn blev dock allt mindre i och med unionens utvidgning österut, då eftersom många öststater också är stora jordbruksproducenter.⁵⁵ Dessutom har den organiserade jordbrukssektorn i Europa, under de två decenniernas förhandlingar, kontinuerligt uttryckt stark kritik mot ett frihandelsavtal med Mercourländerna, som de menar skulle försämra villkoren för EU:s jordbrukare. Sverige har dock stuckit ut lite i förhandlingarna. Enligt Kommerskollegium förde Sverige bättre importvillkor på bland annat färska och konserverade frukter och vin från Mercosur (utifrån ett konsumentintresse) samt på insatsvaror som används i svensk livsmedelsindustri (socker, stärkelse, äggpulver) eller annan industri som använder jordbruksråvaror (stärkelse och bioetanol).⁵⁶

EU har främst velat få Mercosur att liberalisera sin industrimarknad. Mercosur har en genomsnittlig bunden tullnivå på 35 procent i WTO, men den genomsnittliga tillämpade tullen är mellan 10-14 procent.⁵⁷ Mercosur skulle alltså plötsligt kunna höja sina industritullar, utan att få problem med WTO – detta är en av anledningarna till att EU funnit det viktigt att försäkra sig om tullsänkningar via ett avtal. EU har vid flera tillfällen meddelat att det är lönlöst att arbeta vidare med förhandlingarna om inte Mercosur överger sin ”överdrivna protektionism” när det gäller industriprodukter (bilar, kemiska produkter) och ett antal bearbetade jordbruksprodukter (däribland vin och ost). Därutöver krävde EU att service- och tjänstesektorn öppnades upp fullt ut för europeiska företag, och att europeiska företag skulle få lägga anbud i offentliga upphandlingar.⁵⁸ Vidare krävde EU att Mercosur skulle ge starkare skydd till intellektuell äganderätt och till europeisk ursprungsmärkning (t.ex. champagne), samt lägre tullar på livsmedel som vin, ost och olivolja. För svensk del har framförallt exportintressena för industrivaror varit prioriterade i förhandlingarna eftersom den svenska exporten av jordbruksvaror och livsmedel till Mercosur hittills har varit mycket begränsad (197 miljoner 2019).⁵⁹

Mercosurländerna å sin sida drev förhandlingarna att de ville kunna få fortsätta att skydda strategiska inhemska industrier, samt s.k. ung industri (infant industry). Särskilt den ”rosa

55

European Commission, Update on the overall preliminary trade SIA EU-Mercosur and sectorial trade, 2006 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_129267.pdf Carro Fernández, Martha; Fernández-Ardavín Martínez, Ana; Hurtado Ocaña, Inmaculada El acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur. La problemática agrícola a debate Revista de Economía Mundial, núm. 19, 2008, pp. 107-134 Sociedad de Economía Mundial Huelva, España

56

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

57

Kommerskollegium, 2020
<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

58

European Commission, Update on the overall preliminary trade SIA EU-Mercosur and sectorial trade, 2006 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_129267.pdf

59

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

vågans” ledare insisterade på att få skydda ’känslig’ industri. De lyfte även vikten av att inte tillåta europeiska företag få tävla om kontrakt i offentlig upphandling, eftersom upphandling används som ett verktyg för att uppnå bredare utvecklingsyften – särskilt i Brasilien där t.ex. all mat till skolor och sjukhus köps närodlat från ekologiska familjebönder.⁶⁰ Argentinas ledare under ”Kirchnerismo” med huvudsakligt fokus på den urbana arbetar- och medelklassens intressen, uttryckte den starkaste kritiken mot handelsavtalet, och hävdade sin rätt att bedriva en aktiv industripolitik med protektionistiska inslag.⁶¹

Överlag karaktäriserades perioden mellan 2004 och 2010 av ett ömsesidigt ointresse att gå vidare med förhandlingarna. Förhandlingarna kom igång igen så smått under 2011 och efterföljande åt, men det fanns många stötestenar mellan, och inom, blocken. Situationen ändrades dock radikalt i och med att Argentina röstade fram Mauricio Macri (2015-2019) och att Brasilien röstade fram Michel Temer (2016-2019) följt av Jair Bolsonaro (2019- sittande). Alla dessa tre presidenter vurmar starkt för frihandel och är nära förknippade med det exportorienterade jordbruket. Macri sänkte kraftigt de höga exporttullarna på soja, vete, majs och råg, samt liberaliserade och höjde kvoterna för köttexporten. Bolsonaro gjorde en rad förändringar, inte minst liberaliserades miljölågstiftningen, med försvagad skogsskydd och skydd för våtmarker. Samtidigt drog han dramatiskt ned budgeten för myndigheten för miljöskydd (motsvarande det svenska Naturvårdsverket) så att det blev möjligt att ta ny mark i anspråk för jordbruket. Skövlingen av Amazonas tog ny fart. Även förhandlingarna med EU tog ny fart. Plötsligt fanns en situation med gynnsamma förutsättningar för att underteckna den här affären; EU:s förhandlingskrav verkade inte utgöra några problem längre.⁶² Dessutom var det bråttom. Det var dags för val igen i Argentina under hösten 2019, alla valundersökningar pekade mot att Macri skulle förlora regeringspositionen tillbaka till ’vänsterpopulismen’. Det gjorde han också, men då var redan den stora handelsöverenskommelsen underskriven sedan ett par månader tidigare.

6 Vad kom förhandlingarna till sist överens om – vad säger avtalet?

Med frihandelsvänliga Macri och Bolsonaro vid rodret i Argentina och Brasilien blev det lättare för parterna att komma överens, och den 28 juni 2019 fanns en signerad principöverenskommelse. Föga förvånande ligger överenskommelsen mycket närmre EU:s tidigare förhandlingspositioner än Mercosurs.

Principöverenskommelsen innebär i regel att varor och tjänster ska kunna handlas närmast fritt och utan tullar mellan blocken,⁶³ men med många undantag och en hel del bestämmelser utöver

60

Saraiva, Miriam Gomes. (2017). The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), e009. Epub February 06, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600117>

61

<https://www.abc.es/internacional/20150610/abci-relacion-union-europea-enfrenta-201506091838.html?ref=https://www.google.com>

62

Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020

63

själva handeln.⁶⁴ Gradvis, under en tioårsperiod för EU, och upp till en femtonårsperiod för Mercosur, ska regionerna sänka sina tullar på all import av industrivaror för varandra.⁶⁵

Sammantaget förväntas avtalet innebära att EU:s totala export ökar med minst 0,4% (jämfört med ett scenario utan avtal). I Mercosur skiljer sig den förväntade exportökningen avsevärt mellan de fyra länderna – från 0,5% i Paraguay, till 0,8% i Uruguay, 1,9 i Argentina, och 4,5% i Brasilien.⁶⁶ Den totala importen, å sin sida, förväntas öka mest i Brasilien (1,3%), följt av Argentina (1,2 %), EU (0,9%), Uruguay (0,4%) och Paraguay (0,1%).

Avtalets räckvidd går dock långt utöver tullar, inklusive tillgång till offentliga upphandlingskontrakt, skydd för regionala livsmedelsspecialiteter och större frihet att tillhandahålla tjänster. Dessa tre utgör viktiga förhandlingsframgångar för EU, men jag kommer här endast fördjupa mig lite i reglerna för själva varuhandeln – såväl för industri- som jordbruksprodukter.

7 Industrisektorns nya handelsregler

Bägge handelsblock ska kraftigt minska, eller helt ta bort, tullar inom industrisektorn. Minskningen är dock relativt mycket mindre för EU, eftersom regionen till följd av sin imponerande industriella konkurrenskraft redan har låga importtullar på industrivaror. Mercoursländernas industrisektorer, har å andra sidan, som nämnts, kännetecknats av relativt slutna marknader med tariffära och icke-tariffära hinder. Mercosurs åtagande innebär att merparten av tullarna trappas ned under en längre tid, upp till 15 år (för EU gäller upp till 10 år). Mercosur har också valt att exkludera vissa industrivaror som de har bedömt som 'känsliga'.⁶⁷

EU-kommissionen understryker att en av avtalets stora vinnare förväntas bli den europeiska bilindustrin (som tidigare möttes av tullar om 35 %). Men även många andra europeiska industrisektorer räknas till de stora vinnarna, såsom företag inom maskinutrustning, bildelar och reservdelar, kemikalier, läkemedel, kläder och andra textilier, och sofistikerade

Avtalet innehåller en temporär bilateral skyddsklausul som gäller både industrivaror och jordbruksvaror. Den ger möjlighet för EU respektive Mercosur att avbryta tullnedtrappningen eller att dra in preferenserna för en vara vid allvarliga störningar på marknaden, dvs. om de inhemska producenterna har drabbats av eller riskerar att drabbas av allvarlig skada. Den bilaterala skyddsklausulen är tillämplig under en övergångsperiod som är 12 år för varor med kortare tullavvecklingsperiod än 10 år respektive 18 år för varor med 10 år eller längre avvecklingsperiod.

64

Financial Times, "EU-Mercosur trade deal: what it all means". 2019-06-30

<https://www.ft.com/content/a564ca96-99e7-11e9-8cfb-30c211dcd229>

65

EU's faktablad om frihandelsavtalet ,

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158186.pdf

66

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

67

European Commission, "The New EU-Mercosur trade agreement: The agreement in principle"

Brussels, 1 July 2019

livsmedel. Dessa varor blir nu tullfria, från att ha haft tullsatser mellan 14 och 35 procent.⁶⁸ Vidare ska europeiska företag få tillträde att sälja produkter som hittills inte alls släppts in på Mercosurmarknaden, t.ex. skor. Sammantaget beräknas avtalet ge 4 miljarder euro per år i sänkta tullavgifter till Mercosurområdet.⁶⁹

En extra fördel till EU i sammanhanget är att EU:s exportörer får en privilegierad tillgång till en marknad som fortsätter vara stängd för andra. Den Europeiska kommissionen understryker detta som en viktig fördel: "Pionjärfördelar: EU kommer att vara den första stora handelspartnern som sluter ett handelsavtal med Mercosur. Därigenom kommer Mercosur att ge EU-företag mycket bättre tillträde till sin marknad än vad företag från andra länder får".⁷⁰ Handelskommissionär Cecilia Malmström underströk också att EU:s största vinst med avtalet är att europeiska företag kommer att ha en stor fördel jämfört med företag från andra delar av världen som alltså kommer möta Mercosurs traditionellt höga importtullar och andra handelshinder.⁷¹

London School of Economics (LSE) har på uppdrag av Europeiska kommissionen gjort en konsekvensanalys, inklusive hållbarhetsbedömning, av handelsavtalet. De har modellerat effekterna av två möjliga scenarier; en konservativ (Mercosur avskaffar importtullar för 90% av industriprodukterna och 80% för jordbruksprodukterna, medan EU tar bort alla tullar på industriprodukter och sänker importtullar med 15% på ris, socker, kött från idisslare och andra köttsektorer, samt på spannmål och mejerisektorn) och en mer ambitiös (Mercosur eliminerar tullar för 100% av produkterna –EU tar bort tullar på industriprodukter och tillämpar partiella tullsänkningar på 30% på ris, socker, kött från idisslare och andra köttsektorer, samt tar hel bort tull för spannmål och mejerisektorn).⁷² Enligt LSE:s modelleringar kommer avtalet innebära att EU:s export av textilier och kläder till Mercosur kommer att öka med 311% (424% i det ambitiösa scenariot). Detta är resultatet av minskningen av mycket höga tullar på detta område i Mercosur.⁷³ Enligt samma studie förväntas avtalet leda till att EU:s export till Mercosur av

68

European Commission, "The New EU-Mercosur trade agreement: The agreement in principle"

Brussels, 1 July 2019 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2040>

69

Se https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157954.pdf
<https://www.landlantbruk.se/politik/eus-bonder-diskrimineras-av-avtal-med-sydamerika/>

70

EU-MERCOSUR ASSOCIERINGSAVTAL BYGGA BROAR FÖR HANDEL OCH HÅLLBAR UTVECKLING https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158246.pdf

71

Se t.e.x Financial Times, "EU-Mercosur trade deal: what it all means". 2019-06-30
<https://www.ft.com/content/a564ca96-99e7-11e9-8cfb-30c211dcd229>

72

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

73

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

maskiner ökar med 78% (med 100% i det ambitiösa scenariot) jämfört med ett scenario utan avtal (baseline). Samtidigt förväntas EU:s import från Mercosur öka med 17% i det konservativa scenariot och med 22% i det ambitiösa scenariot (från mycket låga nivåer). Vidare förväntas EU:s export av läkemedel och kemiska produkter till Mercosur att öka med 47% i det konservativa scenariot. Gällande elektronisk utrustning förväntas EU:s export till Mercosur att öka med 109% i det konservativa (med 149% i det ambitiösa scenariot). Samtidigt förväntas EU:s import av dessa varor att öka med 16% (konservativ) och 24% (ambitiös). Det kommer att ske betydande ökning av handeln med fordon och fordonsdelar – EU:s export ökar med 95% (med 114% i det ambitiösa scenariot). Samtidigt förväntas EU öka importen av dessa varor med 41% (med 47% i det ambitiösa scenariot), men från väldigt låga nivåer. Rapporten beräknar att dessa förändrade handelsmönster kommer sammantaget leda till ökad produktion och sysselsättning inom dessa sektorer i EU, och oförändrad eller minskad dito i Mercosur. Störst minskning av produktion och sysselsättning i Mercosur förväntas ske inom fordons- och maskinindustrin i Argentina och Brasilien. Samtidigt förväntas priserna på fordon i Mercosur minska, vilket i sin tur förväntas öka försäljningen.⁷⁴

8 Jordbrukssektorns handelsregleringar med avtalet

EU ska ta bort tullarna på 80 procent av importen av jordbruksvaror från Mercosurländerna, motsvarande siffra för Mercosur är 93 procent. Jämfört med handelsavtalet CETA är liberaliseringsgraden för jordbruksvaror lägre i EU:s åtaganden mot Mercosur och liberaliseringen genomförs också över en längre period (tio år). Tullminskningarna förefaller i första anblick dramatiska, men de ger sken av en mycket mer liberaliserad marknad än vad avtalet faktiskt tillåter. EU:s främsta sett att skydda sig mot konkurrens från Mercosurs jordbruksvaror är inte genom höga tullar, utan genom strikta kvoter för en rad ”känsliga” varor (läs, där Mercosur producerar billigare). Det innebär att för nötkött, kyckling (fågel), svin, socker, ris, honung och majs, kommer tullarna sänkas för endast begränsade volymer, så kallade tullkvoter.⁷⁵ Kommunikationen från Europeiska kommissionen förhåller sig tydligt till de problembilder som lyfts under åren av den europeiska jordbrukslobbyn. I den officiella informationen understryks därför att avtalet är designat både för att skydda europeiska bönder och för att europeiska jordbrukare och livsmedelsföretag ska få tillgång till Mercosurländernas marknader.⁷⁶ Nedanstående citat från kommissionen är illustrativt i detta hänseende:

Avtalet tar full hänsyn till de frågor som är av betydelse för de europeiska jordbrukarna, och respekterar deras intressen. Liksom i andra handelsavtal kommer EU inte att helt öppna sin marknad för import av jordbruksbaserade livsmedel. För känsliga produkter kommer tillträdet till EU-marknaden att beviljas på ett begränsat och strikt kontrollerat sätt, med beaktande av de europeiska jordbrukarnas och konsumenternas önskemål. Detta kommer att uppnås genom

74

LSE, 2020, “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur” <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

75

EU's faktablad om frihandelsavtalet , https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158186.pdf

76

EU kommissionens faktablad för avtalet, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158186.pdf

noggrant avvägda kvoter som införs gradvis, i de flesta fall i sex lika stora årliga etapper. I vissa fall, t.ex. vid en plötslig ökning av importen som orsakar allvarliga marknadsstörningar för EU:s producenter, gör avtalet det möjligt att vidta skyddsåtgärder för att skydda EU:s jordbrukare. Denna mekanism kommer att tillämpas på alla produkter, även de känsliga, för vilka begränsade kvoter föreslås. För EU:s yttersta randområden finns andra särskilda skyddsåtgärder. Kommissionen är också beredd att hjälpa jordbrukarna att göra nödvändiga anpassningar, med ett ekonomiskt stödpaket på upp till 1 miljarder euro i händelse av marknadsstörningar. Detta kommer att ge jordbrukarna tillgång till mer stöd till genom den gemensamma jordbrukspolitik, och samtidigt, vid behov, ge dem ett viktigt skydds nät och inkomststöd.

Som framgår av ovan citat, kommer EU att fortsätta att kraftigt subventionera de europeiska bönderna, och därutöver inrättas ytterligare en stödfond för eventuella 'anpassningar' till avtalet.. Hur ser då dessa kvoter ut, och vad är 'känsliga' produkter? Det är svårt att ge en kortfattad och samtidigt korrekt bild, eftersom regleringarna skiljer sig mycket åt mellan olika varor, därtill finns en massa tekniska skrivningar som behandlar produktionsvillkor, alltifrån transparens till antibiotika och tillåtna bekämpningsmedel.

Mercosurländernas förhandlare krävde, som sagt, att EU:s importkvot på nötkött skulle öka till 400.000 ton per år, tullfritt. Den slutgiltiga överenskommelsen hamnade dock väldigt långt därifrån. Enligt avtalet kommer EU skapa kvoter för sammanlagt 99.000 ton nötkött årligen (varav 55 % färskt nötkött av hög kvalitet och resterande 45 % för fryst nötkött). Lite drygt hälften av denna kommer att vara helt tullfri (Hiltonkvoten av hög kvalitativt beteskött) och resterande kommer ha en tullsats på 7,5 procent. Sammanlagt motsvarar detta 1,2 % av den totala europeiska nötköttskonsumtionen (8 miljoner ton per år). Enligt tidigare nämnda modelleringar av avtalets effekter från LSE, kommer avtalet innebära att EU:s nötköttsimport från Mercosur ökar med 30% (med 64% i det ambitiösa scenariot), samt att EU:s produktion minskar med 0,7% (med 1,2% i ambitiöst scenario).⁷⁷ Specifikt kring importen av nöt skriver Cecilia Malmström att: *"Nötköttssektorn är mycket känslig inom EU har vi i avtalet begränsat liberaliseringen till en tullfri kvot av nötkött på 99.000 ton [...] Som jämförelse producerar Sverige 140.000 ton nötkött per år enligt Lantbrukarnas Riksförbund, LRF – alltså långt mer än vad vi nu tillåter i import till hela EU från några av världens största nötköttsproducenter."*⁷⁸ Utrikesminister Ann Linde underströk även avtalets strategiska inskränkningar på frihandeln: *"Som en del av avtalet införs så kallade tullkvoter. Detta innebär att importen av exempelvis nötkött och fjäderfä begränsas – både genom kvoter och genom tullar. Kvoterna är noggrant anpassade för att inte riskera att hota europeiska bönder. Importvolymerna som kommer att tillåtas utgör enbart en mycket liten del av den totala EU-marknaden."*⁷⁹

77

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur"

78

Cecilia Malmström i Dagens Industri, "Nya handelsavtalet ger fantastiska möjligheter" <https://www.di.se/debatt/nya-handelsavtalet-ger-fantastiska-mojligheter/> 2019-07-10

79

Ann Lindes Facebooksida, <https://www.facebook.com/annlindepolitiker/posts/1326050657563836/> (2019-07-05) Det är delvis häpnadsväckande hur både Cecilia Malmström och Ann Linde kan tala sig varma för frihandelns ömsesidiga vinster, för att i nästa andetag understryka hur viktigt det är att alla förstår att detta INTE är

Det finns inte utrymme att här gå in i detalj på alla regleringar för varje vara, men här kommer en lista med avtalets importkvoter från EU mot Mercosurexport: fågel (180.000 ton per år, tullfritt, representerar 1,2% av EU:s konsumtionsmarknad);⁸⁰ svin (25.000 ton per år, med 83 euro per ton i tullavgift); ris (60.000 ton per år, tullfritt, representerar 2,2 % av EU:s konsumtion); honung (45.000 ton per år, tullfritt); socker (180.000 ton per år, tullfritt); ekologiskt socker från Paraguay (10.000 ton per år, tullfritt). Utanför kvoterna är importen av dessa varor belagd med samma tullsats som gällde innan avtalet, vilka varierar mellan 15 och 55%. Även om själva exporten av socker från Mercosur inte tillåts bli så stor, förväntas produktionen av sockerrör öka kraftigt i Brasilien. Anledningen heter Etanol. Etanolimporten från Mercosur har i dagsläget en tullsats på 21% och en kvot på 34.000 ton. I och med avtalet öppnas en kvot om 650.000 ton per år, varav 450.000 ton helt fri från tull för den kemiska industrin,⁸¹ och resterande 200.000 med en tullsats på 7% för alla andra användningsområden (inklusive bränsleanvändning).⁸²

Utöver tullminskningar (om än med begränsade kvoter) av ovanstående jordbruksråvaror, ska bägge blocken kraftigt sänka, eller helt ta bort, tullar på en rad jordbruks- och livsmedelsvaror, såsom frukt och grönsaker. Det är också stora tullsänkningar på juice, kaffe, fisk och matlagningsolja. Inom detta område förväntas avtalet också innebära att en hel del europeiska produkter från jordbruket kommer att nå försäljningsframgångar i Södra konen. Redan idag exporterar EU en hel del förädlade livsmedel till Mercosur, såsom choklad och konfekt, inlagda persikor, ost, modersmjölkersättning, läskedrycker, vin, vodka och whisky, tomatpuré, kakor och kex. Försäljningen av dessa varor förväntas öka till följd av att tullar i storleksordningen 16-55 procent i och med avtalet tas bort.⁸³ EU:s export av drycker (vin, sprit, läsk) till Mercosur förväntas öka med 36% (38% i det ambitiösa scenariot), medan densamma från Mercosur med 28% (35% i det ambitiösa scenariot). Ur ett svenskt livsmedellexportperspektiv antas vodkaexport gynnas av att den tidigare tullen på 20% försvinner.⁸⁴ Effekterna på såväl produktion som konsumtion av drycker i både Mercosur och EU bedöms dock som mycket små i båda scenarierna.⁸⁵ En långt större effekt beräknas

frihandel, utan detaljrikt och nogsamt formulerade handelsvillkor för att maximera EU:s exportchanser och minimera import av sådant som EU själv redan producerar.

80

EU:s konsumtionsmarknad av fågel ökar kraftigt med en genomsnittlig konsumtionstillväxt på mer än 230.000 ton per år. Dessutom är EU en stor exportör av fågel på världsmarknaden, och enligt Europeiska kommissionen finns det en tydlig komplementaritet mellan import och inhemsk produktion, eftersom konsumenterna i EU har en stark preferens för bröstkött, medan konsumenter på andra marknader köper mer lår (billigare).

81

Enligt Europeiska kommissionen förväntas den större delkvot som reserveras för den kemiska industrin få en positiv inverkan på sysselsättningen i EU, eftersom den europeiska bioplastindustrin och biokemiska industrin expanderar och behöver tillgång till mer (billig) bioetanol

82

Ghiotto & Echalde "El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos" CLACSO, 2020

83

EU-MERCOSUR ASSOCIERINGSAVTAL BYGGA BROAR FÖR HANDEL OCH HÅLLBAR UTVECKLING

84

Se analys från svenska Kommerskollegium:

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

85

avtalet få för mejerisektorn. EU producerar i dagsläget ett överskott av (subventionerade) mjölkprodukter som de gärna vill få ut i världen. Trots att Mercosur begränsar det tullfria inflödet av mjölkpulver, ost och modersmjölksersättning genom att upprätta importkvoter,⁸⁶ förväntas EU:s mejeriexport till Mercosur att öka med 91% (konservativ) och 121% (ambitiös) till följd av avtalet. Mercosurs mejeriexport till EU beräknas också öka, men från en väldigt låg nivå.⁸⁷

Ytterligare ett sätt för EU att minska konkurrenstrycket är att unionen fick igenom skyddet för geografiska ursprungsbeteckningar. I överenskommelsen erkänns 370 geografiskt beteckningar från Europa – t.ex. Champagne, Svecia, Comté, Gorgonzola och Parmesan – som därmed enbart får säljas under dessa namn om de verkligen tillverkas i sin specifika ursprungsregion.⁸⁸ På detta vis kan vissa platser i Europa med särskilt högt symboliskt kapital, där en del av mervärdet är idén om autenticitet – helt slippa konkurrens från likadana produkter, men från andra platser. Erkännandet av ursprungsbeteckningar av Mercosurländer kan sannolikt öka exporten av ost ytterligare. Detta system utgör en bjärt kontrast till de principer om 'schyst' handel som EU brukar åberopa, inklusive WTOs princip om icke-diskriminering. Enligt dessa principer får varor och tjänster inte särbehandlas beroende på var de har kommit till. Kvalitetskriterier får bara beakta egenskaper i själva varan, inte produktionsprocessen bakom, inklusive plats för densamma. Ett exempel är EU:s direktiv 2004/18/EG som ligger till grund för "Lagen om Offentlig Upphandling" (LOU) i Sverige, och motsvarande lagar i alla EU-länder, som reglerar alla offentliga köp.⁸⁹ LOU gör det t.ex. svårt att gynna lokal produktion, eftersom plats inte anses utgöra ett kvalitetskriterium för själva varan eller tjänsten.

9 Miljökatastrof eller verktyg för hållbar utveckling?

Tillkännagivandet om att förhandlingarna avslutats har, som nämnts tidigare, tagits emot med både entusiasm och skepsis. Särskilt delarna som rör jordbrukshandeln är kontroversiella i Europa. Hållbarhetsanalysen, från December 2020, som *London School of*

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

86

Tullkvoterna ska fasas under en period på tio år. Trots att den europeiska branschorganisationen för mejerisektorn, European Dairy Association, haft högre förväntningar på avtalet har organisationen uttalat sig positivt om utfallet. Se analys från svenska Kommerskollegium: <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

87

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

88

EU-kommissionens faktablad för avtalet, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158186.pdf Ghiotto & Echalde "El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos" CLACSO, 2020; https://ec.europa.eu/sweden/news/20190709-mercotur_sv

89

Europeiska unionens officiella tidning, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:SV:HTML>

Economics (LSE) genomfört på uppdrag av kommissionen, indikerar relativt ringa konsekvenser för såväl ekonomi som miljö, jämfört med ett scenario utan avtal.⁹⁰ Som tidigare nämnts fick LSE på uppdrag av kommissionen utföra en konsekvensanalys av avtalet. Enligt denna blir expansionen av köttproduktion, sockerrörsproduktion och andra jordbruksprodukter i Mercosur till följd av avtalet relativt liten, och förväntas inte leda till någon signifikant ökning av vare sig bekämpningsmedel och föroreningar, eller av takten på avskogning.⁹¹ Den begränsade ökningen av jordbruksproduktionen förväntas inte heller påverka inhemska rättigheter väsentligt och den förväntas inte leda till ytterligare konflikter. Hållbarhetsanalysen påpekar dock att det finns brister i de institutionella ramverken som ska upprätthålla ursprungsbefolkningarnas rättigheter och att situationen bör bevakas noga. Analysen säger även att EU bör uppmuntra europeiska investerare att samråda med ursprungsbefolkningsgrupper och beakta MR i sina konsekvensanalyser och i planering av investeringar.⁹² Trots att LSE-analysen menar att jordbruksexpansionen i Mercosur blir relativt liten till följd av avtalet, förväntas utsläppsintensiteten av växthusgaser öka något i Mercosur. Denna uppvägs dock i viss mån av en minskning av utsläppsintensiteten av växthusgaser i EU och i resten av världen till följd av avtalet.⁹³ Sammantaget beräknas dock avtalet leda till utsläpp av 1,8 miljoner ton mer växthusgaser i världen år 2032 jämfört med om avtalet inte funnits på plats (3,2 MMT i det ambitiösa scenariot). Även om ökningen kan verka liten i ett internationellt perspektiv, kan det vara bra att minnas att redan idag är utsläppen för höga, och redan idag står en stor del av svenskars utsläpp av import (enligt Jordbruksverket sker idag 60 procent av utsläppen från den svenska konsumtionen utomlands).⁹⁴

90

LSE, 2020, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur" <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

91

Eftersom kvoterna är begränsade och tullarna utanför kvoterna höga, tror inte heller USA:s jordbruksdepartement, USDA, att handelsavtalet mellan EU och Mercosur kommer få några betydande konsekvenser för den övriga nötköttsmarknaden (läs, USA:s export av nötkött till EU). <https://www.fas.usda.gov/data/eu-mercosur-trade-agreement-preliminary-analysis> Enligt Jordbruksverkets bedömning kommer inte heller svenskt jordbruk att påverkas på något väsentligt sätt av ökat marknadstillträde för nötkött och fjäderfäkött från Mercosurländerna, Kommerskollegium, 2020, "Remissyttranden"

92

LSE, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur"

93

För EU bedöms avtalet sammanlagt leda till lägre växthusgasutsläpp år 2032 jämfört med om avtalet inte funnits. Detta beror främst på att jordbrukssektorn förväntas minska till följd av avtalet och därmed även utsläppen från sektorn. Brasilien är det land som bedöms få störst utsläppsökningar. Utsläppen i resten av världen, det vill säga för länder som ej är parter till avtalet, bedöms minska något.

94

Utsläppen av växthusgaser från svensk konsumtion av varor och tjänster har beräknats till i genomsnitt drygt tio ton³ per person och år. En stor del utgörs av importerade varor, 60 procent av utsläppen från den svenska konsumtionen sker därför utomlands. Utsläpp från produktionen av animaliska livsmedel, kött, mjölkprodukter och ägg, står för lite mindre än 70 procent av utsläppen som härrör från den mat vi äter i Sverige. Av utsläpp från privat konsumtion beräknas livsmedel stå för drygt 25 procent eller lite mer än två ton koldioxidkvalenter per person och år https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_ovrigt/ovr296_1.pdf .

Miljörörelsen är knappast nöjd. Debatten handlar i mångt och mycket om den intensiva agroindustriella modellen i Mercosur-länderna och Brasiliens svaga engagemang för Parisavtalet och för avskogningen av Amazonas. Miljörörelsen menar att avtalet kommer leda till ytterligare avskogning, förgiftning av vatten, artdöd, koldioxidutsläpp och brott mot mänskliga rättigheter. De lyfter att Bolsonaro, sedan han blev president systematiskt arbetat för att försvaga skogsskyddet, och att avtalet stärker Bolsonaros miljö- och människofientliga politik. Jordens Vänner, Latinamerikagrupperna och NOrdBruk menade i en gemensam skrift att handelsavtalet skulle motverka de Globala målen 2030 för hållbar utveckling och Parisavtalet.⁹⁵ De skriver: ”Mercosur-avtalet begränsar möjligheten att uppfylla Parisavtalets mål genom att uppmuntra växthusgasutsläpp.” De lyfter även att avtalet innebär minskad matsuveränitet eftersom avtalet gynnar stora företag, medan: ”regionens småskaliga bönder tvingas överge sina marker på grund av *landgrabbing*, eller blir sjuka och förlorar sin inkomst när deras grödor förstörs av industrijordbrukets starka gifter som sprids med vind och vatten”.⁹⁶ Hållbarhetsskrivelsena och de begränsade importkvoterna i avtalet anses inte utgöra tillräckliga hinder och sammantaget förväntas avtalet leda till att trycket på Amazonas ökar. Ett exempel är den nya etanolkvoten, som ju är väsentligt mycket större än den tidigare (Brasilien exporterade 34.000 ton sockerröretanol till EU 2018 men enligt de föreslagna villkoren i det nya Mercosur-avtalet planerar man att öka exporten till 650 000 ton). Den höga kvoten tros innebära att såväl produktionen av sockerrör som majs (för att göra etanol) kommer att öka väsentligt i Brasilien (världens näst största tillverkare av bioetanol, efter USA), vilket i sin tur driver på expansionen av jordbruket in i nya områden (såsom skog och savann) med minskad biologisk mångfald som följd. Utöver etanol, hävdar Greenpeace och andra att avtalet innebär export av ännu mer skog och klimatskadliga jordbruksprodukter till EU.⁹⁷

Uppfattningen om avtalets konsekvenser går dock isär. Europeiska kommissionen har snarare hävdad att frihandelsavtalet innebär att Mercosurländerna kommer att öka ambitionsnivån i sin miljöpolitik. Detta synsätt illustreras inte minst av handelskommissionär Cecilia Malmström:

*Detta avtal – liksom alla EU:s avtal – innehåller bindande åtaganden för båda parter inom miljö och klimat. Avtalet förpliktigar parterna att aktivt arbeta för att nå Parisavtalets mål, där Brasilien har åtagit sig att återplantera 12 miljoner hektar skog. Implementering och uppföljning av avtalet är av största vikt för att se till att detta efterlevs. Det fördjupar relationerna mellan EU och Sydamerika, och skapar förutsättningar för fördjupat samarbete inom andra gemensamma utmaningar – exempelvis inom just klimatet. Det är därför i allas intresse att det träder i kraft så snart som möjligt.*⁹⁸

95

http://www.nordbruk.se/wp-content/uploads/2020/10/SVENSKA-EU-Mercosur-Analys-2020_opt.pdf

96

http://www.nordbruk.se/wp-content/uploads/2020/10/SVENSKA-EU-Mercosur-Analys-2020_opt.pdf

97

Greenpeace, “Myter om EU:s handelavtal med Brasilien och Mercosur”
<https://www.greenpeace.org/sweden/nyheter/45998/7-myter-om-eus-handelsavtal-med-brasilien-och-mercotur/>

98

Cecilia Malmström i Dagens Industri, ”Nya handelsavtalet ger fantastiska möjligheter”
<https://www.di.se/debatt/nya-handelsavtalet-ger-fantastiska-mojligheter/> 2019-07-10

I liknande anda underströk utrikesminister Ann Linde att avtalet utgjorde ett viktigt instrument för att förmå Bolsonaros Brasilien att ta ökad miljöhänsyn. Hon underströk som en särskild framgång att avtalet innebär att parterna förbinder sig till att implementera Parisavtalet, eftersom Bolsonaro haft som vallöfte att lämna det. Otaliga dokument från Europeiska kommissionen är också noga att på olika sätt berätta om hur avtalet ska främja en hållbar utveckling. Kommissionen lyfter bl.a. att handelsblocken ”kommit överens om att de inte kommer att sänka arbetsrätts- eller miljöstandarderna för att främja handel och dra till sig investeringar”, utan tvärtom att åtaganden om miljöskydd, arbetstagarrättigheter och främjandet av ansvarsfullt företagande ska stärkas.⁹⁹ Vidare har avtalet en MR-klausul som gör det möjligt att häva eller bryta ett avtal, antingen helt eller delvis, vid en överträdelse av mänskliga rättigheter.¹⁰⁰ Det har även tillsatts en kommitté för handel och hållbar utveckling, med representanter från civilsamhället och forskarsamfundet, som ska utgöra en kontinuerlig dialog- och samrådsinstans med åtaganden inom ett flertal sakområden, däribland klimat, grön teknik, djurvälstånd, vatten och hållbart skogsbruk.¹⁰¹ På detta vis menar kommissionen att det civila samhällets organisationer ges en viktig roll när det gäller översyn av avtalets genomförande gällande hållbarhetsfrågor.¹⁰² Tanken är att genom långsiktig dialog och samarbete kommer standards, praxis, tekniker samt inspektions- och kontrollsystem att harmonieras och leda till nya bestämmelser.¹⁰³ Enligt utrikesminister Ann Linde kommer Sverige att ta en drivande roll i uppföljningen av hållbarhetsarbetet.¹⁰⁴ De lyfter även att försiktighetsprincipen finns inskriven i avtalet, vilken möjliggör att EU kan hålla produkter borta från marknaden, om blotta misstanken om att en produkt kan vara skadlig.¹⁰⁵ Utöver de särskilda villkoren i avtalet gäller EU:s ’vanliga’ krav på livsmedelsimport för att säkra konsumenters hälsa (t.ex. förbud mot hormoner och tillväxtbfrämjare i produktionen, och lågt satta gränsvärden för rester av bekämpningsmedel). Utanför området för livsmedels säkerhet, har EU ytterst få produktionsrelaterade krav, då är det främst produktionsländernas egna miljölagar och regler som gäller.¹⁰⁶ Det finns dock en del undantag. Ett exempel är förnybarhetsdirektivet som bland annat reglerar att bränslen som kan ha bidragit

99

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158246.pdf

100

Klausulen kallas för en ”väsentlig bestämmelse” LSE, “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur” pg131
101

Europeiska kommissionen, 2020, ”Call for Expression of Interest in participation in EU Domestic Advisory Groups” https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/september/tradoc_158954.pdf

102

https://ec.europa.eu/sweden/news/20190709-mercosur_sv

103

Kommerskollegium, 2020, ”Remissyttranden”
<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

104

Ann Lindes Facebooksida,
<https://www.facebook.com/annlindepolitiker/posts/1326050657563836/> 2019-07-05

105

Försiktighetsprincipen ger parterna rätt att vidta eller bibehålla försiktighetsåtgärder som kan påverka handeln för att skydda människors, djurs och växters hälsa, även i fall där de relevanta vetenskapliga rönen är otillräckliga. https://ec.europa.eu/sweden/news/20190709-mercosur_sv

106

Detta arbete är inte heller helt fullständigt inom EU, där Sverige ofta har högre ställda produktionsrelaterade krav än EU i övrigt.

till avskogning inte får räknas som förnybara, vilket kan appliceras på etanolimporten från Brasilien. Ett annat exempel är EU-interna regler i timmerförordningen som förbjuder handel med timmer eller trävaror som härrör från olaglig avverkning.¹⁰⁷

Argumentet att avtalet kan förbättra hållbarheten hörs även ofta i Mercosurländerna, särskilt inom oppositionen till Bolsonaro i Brasilien, men också bland vitt skilda politiska företrädare i Argentina och Uruguay.¹⁰⁸ Denna linje uttrycker förhoppningen om att avtalet med EU inte enbart ska möjliggöra att för Mercosurländerna att få tillgång till en konsumtionsmarknad med hög köpkraft, utan också att produktionen inom Mercosur kommer att bli mer hållbar tack vare att miljökraven förväntas höjas. Detta sätts i kontrast till Kina - dagens största importör av Mercosurs varor – som ställer absolut inga miljökrav på sin import. Tvärtom, kvalitetskraven från Kinas sida handlar om att försäkra sig om att absolut inga skadeinsekter överlever i lasten – mer bekämpningsmedel! Förhoppningen är att avtalet ska göra att EU blir en viktigare handelspartner på nytt – och att det ska möjliggöra en export som ger bättre betalt och genererar mindre skada.¹⁰⁹ De tänker sig alltså att handelsavtalet innebär att Mercosur kommer snabbt behöva närma sig EU:s miljönormer – inte minst används en del bekämpningsmedel i Mercosur som är förbjudna i EU. På detta sätt tänker man sig t.ex. att jordbruksproduktionen i Mercosur helt kommer att sluta med bekämpningsmedel som är förbjudna i Europa samt minska användningen av fosfor, vilket i sin tur kommer förbättra vattenkvaliteten och minska cyanobakterier i vattnet. I februari 2020 förbjöd Brasilien en hel del foder som innehåller antibiotika, vilket tolkades hänga samman med avtalet med EU.¹¹⁰

Naturvårdsverket bedömer i ett remissyttrande att Frihandelsavtalet med Mercosur är mer ambitiöst utformat ur miljöperspektiv jämfört med tidigare avtal mellan EU och andra regioner.¹¹¹ Samtidigt understryker Naturvårdsverket att avtalet saknar konkreta åtaganden utöver just dialog och begränsas dessutom av en bestämmelse om att vardera parten behåller sin regeringsrätt ("right to regulate") över känsliga områden. Det finns alltså inte några rättsligt bindande mekanismer kring hållbarhet. Svenska Kommerskollegium menar att "trots potentiella svagheter med en implementeringsmodell som inte ger möjlighet till att använda hårda straffåtgärder, skapar hållbarhetskapitlet en ram för arbetet."¹¹² Miljörörelsen är dock, som nämnts tidigare, knappast nöjd. Omfattningen på kapitlet om handel och hållbar utveckling har kritiserats för att vara för begränsat, och dess tillämpningsmekanismer för svaga för att garantera efterlevnad. Greenpeace tillhör en av de mest kritiska rösterna. De understryker att även om

107

LSE, "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur"

108

Caetano Gerardo & Pose Nicolas, "Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política" Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020.

109

Caetano Gerardo & Pose Nicolas, "Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política" Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020.

110

RumiNews: "Prohibición de algunos antibióticos para alimentación animal en Brasil" 2020, <https://rumiantes.com/prohibicion-algunos-antibioticos-alimentacion-animal-brasil/>

111

Kommerskollegium, 2020, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

112

Kommerskollegium, 2020, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercosur-analys.pdf>

texten i avtalet nämner Parisavtalet så finns det egentligen ingen möjlighet till sanktioner om Brasilien och de andra länderna inte följer det. Det finns till exempel inga sanktionsalternativ i samband med avskogning, och avtalet innehåller inga mekanismer för att säkerställa spårbarhet av produkter med hög risk för koppling till avskogning och kränkningar av urfolk och mänskliga rättigheter.¹¹³

I takt med att den pågående klimatkrisen förvärras och att bränderna i Brasilianska Amazonas fortsätter har miljökritiken vuxit och hållbarhetsargumenten anammats av europeiska politiker av olika kulör. Att Bolsonaro fortsatt att lätta upp miljölagar för att möjliggöra exploatering har bidragit till att kritiken eskalerat. T.ex. beslutade Bolsonaro i november 2019 att upphäva ett dekret förhindrade sockerrörsproduktion i Amazonas. Enligt Brasiliens regering gav nyare lagar tillräckligt med skydd mot avskogning, men EU-kommissionens tjänstemän höll inte med.¹¹⁴ I maj 2020 föreslog Frankrike och Nederländerna att man stärkte hållbarhetsgarantierna genom att villkora tullsänkningarna, samt att återkalla dem helt vid överträdelse av dess bestämmelser. Europaparlamentet uttryckte sitt stöd och uppmanade kommissionen att utforska en sanktionsbaserad mekanism som en sista utväg. Under tiden har kommissionen också tagit fram nya verktyg för att lugna eller övertyga motståndare till avtalet. Den förstärker t.ex. också tillsynen av hållbarhetsfrågor genom att inrätta ett nytt forum till vilken alla EU-baserade intressenter kan lämna in hållbarhetsrelaterade klagomål. Senare i år kommer kommissionen också att anta ett lagstiftningsförslag som syftar till att minimera risken för avskogning och nedbrytning av skog i samband med produkter som släpps ut på EU-marknaden.¹¹⁵ Om avtalet någonsin kommer att antas, kommer sannolikt produktionsrelaterade krav på jordbruksvaror att skärpas.

Det finns dock en hel del mytbildning kring miljö och produktion som kan vara värt att fundera på. Debatten i Europa tenderar att utgå från att allt som görs inom EU är mer miljövänligt. Detta återfinns t.ex. i remissyttranden till Kommerskollegium där flera näringslivsorganisationer har uttryckt besvikelse över att avtalet inte får bukt med ”ojämlika konkurrensvillkor” i livsmedelssektorn och tar upp sina låga förväntningar vad gäller Mercosurländernas djurvälstånd och antibiotikaresistens. Denna bild reproduceras från såväl den europeiska jordbrukssektorn som av ’kritiska’ politiker och miljö rörelsen. Att all livsmedelsimport från Mercosur är miljöskadlig och potentiellt exploaterande har blivit en truism, men bilden bör nyanseras. Det stämmer förvisso att EU har striktare miljöregler på en hel del områden, och det stämmer att industrijordbrukets expansion och intensifiering leder till en rad socio-ekologiska problem, men här gäller det att kunna hålla flera resonemang i luften samtidigt.

En hel del jordbruksvaror från Mercosur är faktiskt att föredra utifrån väldigt många miljöparametrar (gödselanvändning, energianvändning,

113

Greenpeace, “Myter om EU:s handelsavtal med Brasilien och Mercosur”
<https://www.greenpeace.org/sweden/nyheter/45998/7-myter-om-eus-handelsavtal-med-brasilien-och-mercotur/>

114

Financial Times, Gross & Harris, “Brazil’s Amazon sugarcane plan sours prospects for EU-Mercosur trade deal” NOVEMBER 19 2019, <https://www.ft.com/content/9fe5dd9e-0b2a-11ea-bb52-34c8d9dc6d84>

115

European Commission, “Position Paper: Sustainability Impact Assessment in support of the Association Agreement negotiations for the trade part of the European Union – Mercosur Association Agreement” March 2021.

antibiotikanvändning, kolesterol i köttet, vattenförbrukning etc).¹¹⁶ Det är inte så konstigt. Ju mer intensiv animalieproduktion, desto större sjukdomstryck och högre 'behov' av antibiotika. Intensifiering går hand i hand med markpriser. Europas är tätbefolkat och har höga markpriser, följaktligen är jordbruket bland det mest intensiva och energikrävande i världen. I Mercosur har extensiva jordbruksmodeller överlevt i högre grad än i Europa, dels p.g.a. att marken är billigare och dels tack vare att en hel del av gräsmarkerna i t.ex. Pampas inte lämpas sig till annat än extensivt betande av kreatur (merparten av nötköttsproduktionen i Argentina och Uruguay sker på naturliga betesmarker som inte lämpar sig till odlingsmark - detta refereras ibland till som 'accidental environmentalism').¹¹⁷ På samma sätt tillåter klimatet i Mercosur ofta frukt och grönsaker att odlas utan behov av energiintensiva växthus och utan konstbevattning – i kontrast till Europa. Mercosurländerna spänner dessutom över en av världens största grundvattenreservoarer, *Aquifero Guaraní*, en magnifik resurs och källa till sötvatten i en tid när sötvattentillgången i världen blir allt mer begränsad.¹¹⁸ Även om man beaktar bränsleförbrukningen i transporter, är det ofta långt mer 'klimatsmart' att handla frukt och grönsaker från områden som inte använder sig av energikrävande växthus, än dito från Europa. Livscykelanalyser visar att transatlantiska transporter (med containerfartyg) genererar väldigt låga växthusgasutsläpp per kg produkt. Det väger betydligt tyngre i de totala utsläppen om konsumenten tar bilen till affären.¹¹⁹ Europeiska jordbrukare försöker profitera på det faktum att många europeiska konsumenter harr börjat bry sig mer om sin matkonsumtions ekologiska 'fotavtryck', men felaktigt tror att 'lokalproducerad' mat alltid är mer 'ekologisk'.

Men... I och med att marken i Mercosur blivit allt dyrare, och i och med att en del varianter av genetiskt modifierade grödor kan ge hög avkastning på mindre fertila jordar, sker i nuläget en snabb intensifieringsprocess; en allt större del av produktionen börjar bli som i USA och Europa, d.v.s. med tätare djurhållning och på basis av foder istället för gräs, och med intensivare kemikalieanvändning i odlingarna.¹²⁰ Även om

116

Picasso, V. D., Modernel, P. D., Becoña, G., Salvo, L., Gutiérrez, L., & Astigarraga, L. (2014). Sustainability of meat production beyond carbon footprint: a synthesis of case studies from grazing systems in Uruguay. *Meat science*, 98(3), 346-354; Modernel, P., Rossing, W. A., Corbeels, M., Dogliotti, S., Picasso, V., & Tiftonell, P. (2016). Land use change and ecosystem service provision in Pampas and Campos grasslands of southern South America. *Environmental Research Letters*, 11(11), 113002. För antibiotikaanvändning se t.ex. <https://ourworldindata.org/grapher/antibiotic-use-in-livestock>

117

Dessutom delar Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay på akvifer Guaraní, världens näst-största sötvattenreservoar. Vad gäller kyckling-, lax- och svinindustrin å sin sida, har den kommit att bli oerhört intensiv, koncentrerad och industrialiserad över hela världen. Snarare än stora geografiska skillnader, har produktionen över hela världen kommit att följa samma kapitalistiska logik, där vinst kan skapas genom att få djuren att på billigast sätt komma upp till slaktvikt. Detta leder till att djuren trängs ihop på små ytor och ges snabbväxande foder.

118

Se <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/case-studies/americas-and-caribbean/transboundary.-groundwater-management-issues-for-guarani-aquifer-368-english.pdf>

119

Hannah Ritchie and Max Roser (2020) - "Environmental impacts of food production". Published online at OurWorldInData <https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food>

120

jordbruket i Mercosur i snitt använder mindre kemikalier än i Europa, går trenden i EU mot minskad användning av bekämpningsmedel, medan mängden bekämpningsmedel ökar alltså i Mercosurländerna.¹²¹ Dessutom är ekologi svårt. Ibland finns det mållkonflikter med sociala aspekter, men det finns också ofta interna mållkonflikter. Jag nämnde t.ex. innan att mycket av nötköttet från Mercosur är beteskött från kor som går ute året om. Detta är bra utifrån djurvälstånd, biologisk mångfald, kolesterol och antibiotikaanvändning. Men mer intensiv köttproduktion från kor som står mer still och/eller äter foderkakor gjorda på soja och maj i små bås (de mest intensiva formerna kallas 'feedlot' och 'Concentrated Animal Feeding Operation' och är vanliga i USA), har mindre 'klimatavtryck' per kilo kött än betesköttet. Detta är för att dessa kor kommer snabbare upp till slaktvikt, och hinner därför inte rapa och fisa lika mycket metangas. som kor som går ute och betar året om.¹²² Här finns alltså tydliga mållkonflikter mellan klimat och andra miljöfrågor. Ekologi är svårt!

Poängen här är att jordbruksproduktion är en komplex verksamhet och att det totala ekologiska och sociala fotavtrycket skiljer sig väldigt mycket åt beroende på hur produktionen går till. Det är t.ex. väldigt stor skillnad på att äta kött från en ko som med gott om utrymme gått och betat året-runt på Pampas, mot en ko som mestadels stått i ett trångt bås och fått äta foderkakor av soja och majs (feedlot), mot en ko som fått beta i nyss avskogad tropisk skog.¹²³ Det säger sig självt att konsekvenserna ser väldigt olika ut, men i debatten har all livsmedelsimport från Mercosur blivit liktydig med monokulturer av soja, socker och biff i Amazonas. Denna bild underblåses inte minst av den europeiska jordbrukssektorn. Samtidigt är det påfallande tyst om det faktum att Europeisk produktion av framförallt gris- och fågelkött är helt beroende av sojaimport – vilket är skälet till att sojahandeln redan idag, utan ett frihandelsavtal är väldigt 'fri, och den allra viktigaste importvaran från Mercosur. Detta gynnar, som nämnts tidigare, den europeiska animalieproduktionen som vill ha billigt foder till sitt 'europeiska' kött.¹²⁴ Frihandelsavtalet mellan Mercosur och EU riskerar dock att ytterligare öka i importen av soja, eftersom EU fått igenom i förhandlingarna att Mercosur måste slopa sina exportskatter. Argentina har använt höga exportskatter på jordbruksvaror (allra högst för soja) som ett sätt att beskatta dem. Under 2019 bidrog exportskatten med 6.800 miljoner dollar till statskassan, där endast sojaexporten bidrog med 3.200 miljoner dollar i

Baraibar Norberg, 2020, "The Political Economy of Agrarian Change in Latin America"

121

I Mercosurländerna finns dessutom skattenedsättningar för både bekämpningsmedel och gödsel. Detta hoppas optimisterna att avtalet ska ändra på.

122

Picasso, V. D., Modernel, P. D., Becoña, G., Salvo, L., Gutiérrez, L., & Astigarraga, L. (2014). Sustainability of meat production beyond carbon footprint: a synthesis of case studies from grazing systems in Uruguay. *Meat science*, 98(3), 346-354

123

Även om konsekvenserna skiljer sig mycket mellan beteskött och 'feedlot-kött' är det viktigt att understryka att köttproduktion alltid är naturresursintensiv i förhållande till de kalorier som den genererar. Konsumtion av kött per capita måste gå ner om vi tar hållbarhet på allvar. Se FAO, 2020, "The State of Food Security and Nutrition in the World: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets" <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>

124

<https://www.natursidan.se/nyheter/gris-och-kycklingindustri-bakom-stor-import-av-regnskogssoja/>

skatteintäkter.¹²⁵ Utöver ett viktigt tillskott till stadskassan, har Argentina använt de differentierade exportskatterna som ett sätt att främja att exporten innehåller ett högre mervärde och inte säljs i dess minst processade form. På detta vis har exporten av sojabönor, majs och vete betalat högre skatt än när dessa varor exporteras efter att de förädlats till mjöl, vegetabilisk olja, biodrivmedel eller kött. EU såg detta som en förtäckt subvention eftersom soja blir billigare för den inhemska marknaden än för den internationella – och då får argentinska kött och kycklingproducenter lägre foderkostnader än de Europeiska. Även Paraguay använder sedan 2017 exportskatter på sojabönor och Uruguay har exportskatter på obehandlat läder – men dessa måste alltså tas bort när avtalet träder i kraft. Genom att förbjuda exportskatterna på soja förlorar alltså länderna en skatteintäkt samt ett verktyg för att uppmana industrialisering, medan EU 'vinner' ännu billigare foder.

Det är flagrant hur tyst det är om detta i debatten i Europa – miljöintresset är minst sagt ojämnt fördelat. Det är också väldigt tyst om de skandaler och missförhållanden som återkommande uppdragas i Europeisk jordbruks- och animalieproduktion. Ett exempel är kycklingindustrin där reportage efter reportage visar hur den snabba tillväxten gör det svårt för kycklingarnas ben att orka hålla upp den egna kroppsvikten, den oerhörda trängseln leder till att många kycklingar når slakt med brutna vingar och flera kycklingar kläms fast i de små trånga burarna vid ilastning inför transport – därutöver skrivs det ibland om riktiga skandaler, såsom att kycklingar skällas levande.¹²⁶ Ett annat exempel är om den stora del av jordbruksarbetet i södra Europa som utför av säsongsarbetande migranter – många papperslösa – under både farliga och undermåliga arbetsförhållanden.¹²⁷

Frågan är vilka som vinner på att udden i den europeiska miljödebatten är enkelriktad mot Amazonas? Vad skulle hända istället om lika mycket fokus gavs åt de senaste decenniernas oerhörda koncentrerings, agglomerering, finansialisering och transnationalisering av livsmedelsindustrin i hela världen? Vad skulle EU kunna göra för att förhindra industrijordbrukets framfart? Vilka regleringar behövs för att inte längre tillåta jordbrukssektorn att kunna skapa vinst genom att konsekvent externalisera ”kostnader” såsom djurvälstånd, miljö och drägliga arbetsvillkor? Och varför är det så oerhört tyst om industrisektorns sociala och miljömässiga problem?

10 'Win-win'; eller vilka är avtalets vinnare och förlorare?

Enligt den tidigare nämnda konsekvensanalysen genomförd av ett forskarlag vid LSE, på uppdrag av Europeiska kommissionen, kommer avtalets konsekvenser för inkomster, konsumtion och sysselsättning vara positiva, om än måttliga (såväl i det konservativa som

125

Ghiotto & Echalde "El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos" CLACSO, 2020

126

Se t.ex. Aftonbladet, "Kycklingar skällades levande – företag anmäls" <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/opKnRa/kycklingar-skallades-levande--foretag-anmals>

127

Svensson Måns, "Diskriminering och psykosocial ohälsa: Migrantarbetare i jordbruket" Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 19, nr 2.

ambitiösa scenariot). Enligt modelleringen skulle EU:s BNP öka med 10,9 miljarder euro till 2032, jämfört med ett scenario utan avtalet, och med 15 miljarder euro i det ambitiösa scenariot. Motsvarande ökning för Mercosur skulle vara 7,4 miljarder euro i det konservativa scenariot, och 11,5 miljarder euro i det ambitiösa. Enligt rapportens modeller förväntas reallöner för arbetare i EU, Argentina, Paraguay och Uruguay öka något, medan de förblir desamma i Brasilien. ”Ökningen av reallöner för utbildade arbetstagares inkomster antyder en positiv inverkan när det gäller fattigdomsminskning, även om dess effekt är liten i det konservativa scenariot och bara marginellt större i det ambitiösa scenariot.” Scenarierna visar också att konsekvenserna skiljer sig åt mellan olika sektorer. Analysen visar t.ex. på sysselsättningsminskningar i tillverkningssektorn i Argentina och Brasilien. Rapportförfattarna menar dock att dessa kan uppvägas av ökningarna inom jordbruks- och livsmedelsproduktionssektorn. Effekten på EU:s sektoriella sysselsättningsmönster är positiv för industrisektorn, men på det hela taget marginell.¹²⁸ Sammantaget menar dock studien att avtalet genom en viss ökning av BNP, inkomst och konsumtion kunna bidra till en generellt förbättrad levnadsstandard.

De relativt ringa konsekvenserna i LSE-analysen står i bjärt kontrast till de stora ord och det säljande anslag om avtalet som möter en när man läser igenom några av de omlästa dokument som finns på Europeiska kommissionens hemsida. Det är stora ord om hur en man står upp för samarbete och öppenhet i en värld som präglas av allt mer slutenhet och protektionism.¹²⁹ Det upprepas att frihandel minsann i slutändan gynnar ALLA, *win-win*. Handelskommissionär Malmström stämmer in i denna kör av att i klassisk liberal anda: ”*Likasinnade länder går samman för att stå upp för internationella regler och konventioner, för mer samarbete över gränser, för frihandel och för ökad öppenhet. Detta innebär mycket pengar sparade för företag och konsumenterna inom både EU och Mercosur. Följden är fler arbetstillfällen och lägre priser i butikerna.*”¹³⁰ Trots denna allmänna inramning av att ’alla vinner’ på frihandel, ägnas mycket bläck och möda på att beskriva hur LITE frihandel faktiskt avtalet innebär för just jordbruksvaror samt hur effektivt importkvoterna på ’känsliga’ varor kommer att ’skydda’ europeiska bönder. Det lyfts även fram som en stor framgång för EU att Mercosur ENBART sänker tullar för EU, medan resten av världen – minsann – alltjämt får möta regionens höga handelshinder och industriprotektionism. Även arbetsgivarorganisationen ”Business Europe” understryker fördelen med denna s.k. ”*first mover advantage*”,¹³¹ och Svenskt Näringsliv uttrycker samma spår: ”*Mercosurländerna är överlag mycket protektionistiska med höga tullar, stängda upphandlingsmarknader och många olika slags handelshinder. Att delvis komma förbi dessa hinder, före stora konkurrenter som USA och Kina, och skapa en ökad tillgång till dessa*

128

LSE, 2020, “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur” <https://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>

129

The EU-Mercosur Trade Agreement explained

130

Cecilia Malmström i Dagens Industri, ”Nya handelsavtalet ger fantastiska möjligheter” <https://www.di.se/debatt/nya-handelsavtalet-ger-fantastiska-mojligheter/> 2019-07-10

131

Business Europe, “Strengthening economic relations between EU and Mercosur countries - Declaration from business confederations of Mercosur and Europe” <https://www.businesseurope.eu/publications/strengthening-economic-relations-between-eu-and-mercocur-countries-declaration-business>

*fyra länders många konsumenter och relativt höga köpkraft är av stor vikt för svenska företag.”*¹³² Svensk Näringsliv anser dock att avtalets ambitionsnivå är för låg – det tillåter många undantag och nedtrappningstiderna är långa (i jämförelse med EU:s andra handelsöverenskommelser, såsom CETA och Japanavtalet), men menar ändå att det utgör ett viktigt steg i rätt riktning – dels tack vare ovan nämnda särställning som EU får i Mercosur vis-a-vis EU:s ’konkurrenter’ (Mercosur får ingen sådan ställning i EU, eftersom EU har flera andra frihandelssamarbeten), dels för att det Mercosurländerna utan ett avtal skulle kunna höja sina tillämpade tullar inom ramen för sina WTO-åtaganden (utan att drabbas av några kompensationsåtaganden, till skillnad från EU).¹³³ Då skulle svenska företag möta större hinder

Frihandelsentusiasmen och ’vinna-vinna’ inramningen framstår med andra ord mestadels som ytlig fernissa, medan RELATIVA fördelar – och även geopolitiska strävanden – verkar vara det underliggande antagande om handel som bäst återspeglar avtalets främsta företrädare. Även Kommerskollegiums analys av avtalet genomsyras av samma anda, där det lyfts att Sverige sannolikt kommer gynnas något mer av avtalet jämfört med andra EU-länder, eftersom tullar sänks kraftigt på de varor som Sverige redan i dagsläget exporterar mest till regionen (bilar, lastbilar, kemikalier, jordbruksmaskiner, kemikalier och läkemedel), samtidigt som Sverige är mindre känsligt vad gäller jordbruks- och råvarufrågor än övriga EU.¹³⁴ Överlag förväntas många starka industrinationer inom EU, inte minst Tyskland och Sverige, höra till avtalets stora vinnare, medan Sydeuropa, inte minst Spanien, relativt sett förlorar mer.¹³⁵ Bland sektorer är det framförallt industrin, och särskilt den europeiska bilindustrin som utmålats som avtalets stora vinnare. Det är alltså uppenbart att avtalets konsekvenser är differentierade - bakom LSE-analysens aggregerade mått ryms alltså en brokig verklighet med rad olika konsekvenser för specifika platser, grupper, sektorer.

De konkreta ’vinster’ som brukar radas upp specifikt för Mercosur handlar dels om marknadstillträde till 500 miljoner konsumenter med hög köpkraft, dels om att regionen förväntas få en ökad tillströmning av utländska direktinvesteringar från Europa som på lång sikt ska höja regionens konkurrenskraft. Enligt EU-kommissionen kan även nischer av tillverkningsindustrin i Mercosur faktiskt gynnas – genom att integreras i EU:s mycket innovativa värdekedjor, specialisera sig och blir framgångsrika på specifika reservdelar och insatsvaror. Enligt EU-kommissionen kommer avtalet rent av att kunna hjälpa Mercosurländerna att i framtiden kunna förlita sig mindre på export av råvaror och diversifiera sina ekonomier genom att producera varor och tjänster med högre mervärde.¹³⁶

132

Svenskt Näringsliv menar att genom avtalet stärks relationerna mellan Europa och Sydamerika, och att det svenska näringslivet har allt att vinna på sådana ökade kontakter.

133

kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf

134

<https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2020/mercotur-analys.pdf>

135

<https://www.ugt.es/ugt-presenta-un-informe-sobre-el-impacto-del-acuerdo-ue-mercotur-en-la-economia-espanola>

136

The European Commission, “The EU-Mercosur Trade Agreement explained”
<https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercotur-association-agreement/agreement-explained/>

I Mercosurländerna är det knappast någon som tror att avtalet kan komma att gynna en mer diversifierad och industrialiserad produktionsstruktur. Snarare misstänker man att frihandelsavtalet helt kommer att slå undan benen för den inhemska industrin, och fördjupa regionens specialisering på råvaror.¹³⁷ Särskilt textilindustrin, maskinindustrin, läkemedelsindustrin och bilindustrin förväntas bli hårt drabbade. Detta är inte enbart p.g.a. att tullsänkningarna inom förväntas göra att konsumenter slutar köpa varor från nationell industri (eftersom den inhemska industrin ofta saknar produktionsförmågan för att kunna producera lika billigt), men också för att de Europeiska varorna kommer minska den intra-regionala handeln i Mercosur – som i hög grad består av ovanstående industrialiserade varor av högt mervärde. Mercosurs paraplyorganisation för fackförbund CCSCS (*Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*) menar att avtalet blir dödsstöten för regionens industri, vilket innebär att många av regionens välbetalda jobb under drägliga arbetsvillkor, också försvinner. Enligt CCSCS har regionens industri utgjort bytesvaluta i förhandlingarna för att få sälja mer jordbruksprodukter.¹³⁸ ”Bakom en falsk bild av rättvisa och lika tullsänkningar döljs den extrema obalansen i industriell och teknisk kapacitet som de latinamerikanska länderna inte kan konkurrera med,” säger agronom Cecilia Gelabert från Buenos Aires universitet, UBA.¹³⁹

Det är inte bara tullsänkningarna som gör det svårt för Mercosurländerna att skydda den inhemska industrin mot Europas oerhörda konkurrenskraft, utan avtalet förbjuder även exporttullar som ofta varit strategiskt utformade för att incentivera ett högre mervärde i exporten. Avtalet innebär även många andra krav som gör det svårt för Mercosurländerna att kunna bedriva en aktiv industripolitik, t.ex. kraven på att Mercosur ska öppna sina marknader för europeiska serviceföretag samt låta europeiska företag lägga anbud vid offentliga upphandlingar. Just upphandlingar används ofta av staterna som verktyg för att främja landsbygdsutveckling och/eller strategiska industrier (inklusive som ett sätt att stödja ekologiska småbrukare). Därutöver stärks intellektuell äganderätt, inklusive patent. Sammantaget begränsar avtalet kraftigt staternas förmåga att implementera en politik som främjar värdeinkorporering (upgrading) i produktionen, men också andra utvecklingsmål.¹⁴⁰

Även de som stödjer avtalet och som menar att liberalisering är det bästa på lång sikt (d.v.s. merparten stora politiska partier, arbetsgivarorganisationer, kommersiell press och hela jordbrukssektorn), medger att tullsänkningarna på kort sikt innebär svåra utmaningar för industrin, och att företag kommer att gå omkull.¹⁴¹ Detta är också i linje med konsekvensanalysen från LSE (Mercosurländerna har inte gjort egna konsekvensanalyser, utan använt sig av LSE-

137

Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020

138

Donato Natalia, “Ganadores y Perdedores”, Infobae, 2019; Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020

139

Citatet kommer från ett telefonsamtal med mig i juni 2021, och är fritt översatt av mig. Cecilia är lektor i livsmedelssystem vid agronomfackulteten, vid Universidad de Buenos Aires.

140

Caetano Gerardo & Pose Nicolas, “Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política” Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020

141

Caetano Gerardo & Pose Nicolas, “Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política” Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020.

rapporten, vilket flera bedömare sett som en svaghet).¹⁴² Detta beror dels på EU:s högre konkurrenskraft (handeln med Europa är som nämnts redan oerhört ojämn med handelsunderskott och en importstruktur av högt mervärde), men också för att EU fått igenom att produkter som innehåller komponenter som produceras utanför handelsblocken ändå ska kunna räknas som om att de producerats innanför desamma (på detta vis kan kläder exporterade från EU baseras helt på textilier från Asien).

I Uruguay gick många industrier omkull redan under 90-talet när diverse skydd togs bort av nyliberala reformer och av den regionala integreringsprocessen inom Mercosur. Avtalet med EU blir spiken i kistan för en utveckling mot en diversifierad produktionsstruktur och en stark egen tillverkningsindustri. Alfredo Blum, aktiv inom miljö rörelsen och en inom en radikal gren av Frente Amplio (IR) i Uruguay, kommenterar i en personlig intervju avtalet på följande vis: ”Det här avtalet är som att landet trär på sig en trång korsett som innebär att vi aldrig kommer kunna ta någon annan utvecklingsväg än den baserad på några få naturresurser. Såväl produktions- som exportstrukturen kommer att ytterligare specialiseras på ett fåtal råvaror, resten kommer vi att importera från Europa.”¹⁴³ Medan det för Uruguay mest handlar om att avtalet försvårar för att kunna bygga upp en starkare industrisektor, handlar det i Brasilien och Argentina i mångt och mycket om konsekvenser för existerande industrisektorer som i dagsläget sysselsätter många människor.

Bara i Argentina uppsattas ca 186.000 arbeten inom industrin att försvinna, vilket motsvarar 11 procent av den totala sysselsättningen inom industrin.¹⁴⁴ Argentina (under Kirchnerismen) är också det land som mest använt sig av en proaktiv industripolitik de senaste decennierna, med de kontroversiella exportskatterna och symboliska sammandrabbningar med transnationella jordbruksjättar som Monsanto (numera Bayer).¹⁴⁵ Föga förvånade är kritiken mot avtalet som mest kraftfull och spridd i Argentina. Där har den rört sig långt bortom fackföreningar, NGOs och små radikala partier (som tillhör de främsta kritikerna i hela Mercosur), över till att även inkludera arbetsgivarorganisationer inom industrin och andra företagsorganisationer (som i övriga Mercosurländer mestadels tagit ställning för avtalet.¹⁴⁶). De lyfter att avtalet inte bara innebär att relativt välbetalda och formella arbeten inom industri försvinner, utan att staten tappar suveränitet

142

Caetano Gerardo & Pose Nicolas, “Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política” Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020

143

Personlig intervju per telefon 2021-05-10

144

Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020; Caetano Gerardo & Pose Nicolas, “Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política” Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020.

145

Baraibar Norberg, Matilda. "The Political Economy of Agrarian Change in Latin America: Argentina, Paraguay and Uruguay." Springer Nature (2020).

146

Det är intressant att notera att Brasiliens stora industriorganisationer (CNI & FIESO) som tidigare tagit ställning mot frihandelsavtal med parter som har en relativt högre utvecklingsgrad, har valt att stödja avtalet med EU (2020, 10-11) Caetano Gerardo & Pose Nicolas, “Análisis del acuerdo de Asociación UE-Mercosur: una perspectiva de historia política” Fredrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2020. Se även: Opinión ”Los perdedores de siempre” Juli, 2019 <https://nuso.org/articulo/ue-mercursos-europa-ganadores-perdedores-integracion/>

och manöverutrymme. En del ifrågasätter även att den något ökade (men inte fria) tillgängligheten till europeiska marknaden för Argentinas livsmedelsproducenter är tillräcklig för att neutralisera den gamla kontinentens enorma jordbrukssubventioner. Ett exempel är olivoljan – en av 'den gamla kontinentens' mest subventionerade vara, som följaktligen kan säljas 'billigt'. Mercosurländerna har haft höga tullar på elaborerade jordbruksvaror och olivoljeföretagens intresseorganisation FOA, har varnat för att risken är stor att olivoljeföretag från Mercosur varken kommer lyckas vara konkurrenskraftiga på den Europeiska marknaden eller på hemmamarknaden, om avtalet träder i kraft.

Den del av den argentinska jordbrukssektorn som redan idag röner stora exportframgångar är dock mycket positiv. Merparten bondeförbund har också ställt sig bakom avtalet. Gustavo Grobocatel – sojakungen – har uttryckt att Argentina helt enkelt inte producerar industrivaror tillräckligt billigt eller av tillräckligt hög kvalitet för att vara konkurrenskraftiga. Därmed kommer sannolikt många företag gå omkull. Enligt den framgångsrike jordbruksmagnaten måste industrisektorn antingen bli bättre eller försvinna eftersom protektionism enbart "är endast konstgjord andning".¹⁴⁷ Sojakungen har även uttryckt att analysen av frihandelsavtalet inte bör grundas på vilka sektorer som gynnas eller missgynnas, utan att det handlar om att 'ändra fartygets riktning'; frihandel, utbyte och globalisering är viktiga värden i sig, oavsett dess direkta konsekvenser.¹⁴⁸ Det kan vara lätt att säga för just Grobocatel. Den argentinska jordbrukssektorn vinner tvåfaldigt på avtalet; dels för att importtullarna blir lägre i EU (om än med kvoter för många av Grobocatels främsta exportvaror), och dels för att avtalet kräver att den Argentinska staten slutar med exporttullar (som i dagsläget främst 'drabbar' sojaexporten).

I Brasilien har merparten av det politiska spektret varit positivt inställt till avtalet. Den sittande presidenten Jair Bolsonaro är känd för sin frihandelsvurm, och hans valkampanj fick öppet stöd från de stora jordbruksföretagen, men även arbetarpartiet och de större arbetsgivarföreningarna och fackförbund står bakom. Detta är lite överraskande eftersom många av dessa har tidigare tagit ställning mot frihandelsavtal med t.ex. USA och Japan utifrån argumentet att mindre avancerade och industrialiserade ekonomier (Brasilien) bara förlorar på att ingå i frihandel med mer av avancerade ekonomier, då produktionsstrukturen accentueras och fixeras. En del specifika sektorer har dock lyft problem med avtalet, såsom den mer industrialiserade delen av livsmedelssektorn, där tullar på läsk, ost, vin och olivolja från EU ska sänkas drastiskt (områden som Mercosur tidigare skyddat genom höga tullar), samtidigt som EU pumpar in bidrag till dessa sektorer genom jordbruksstödet. Den Brasilianska regeringen har beslutat att tillmötesgå oron genom att införa en fond som ska ge brasilianska vinodlare en ärlig chans att kunna konkurrera med EU:s vinodlare som får 900 miljoner euro per år i bidrag.¹⁴⁹ Staten har på liknande sätt pratat om hur andra sektorer kan tänkas kompenseras på olika sätt.

147

Página 12, "Grobocatel: Hay que permitir que haya sectores que desaparezcan", 2019-07-02, <https://www.pagina12.com.ar/203707-grobocatel-hay-que-permitir-que-haya-sectores-que-desapare>

148

Los Grobo "Gustavo Grobocatel dijo que el acuerdo con la UE obliga al Mercosur a ser competitivo", 2019-07-03 <https://www.gruposgrobos.com/ideas-para-transformar/medios/gustavo-grobocatel-dijo-que-el-acuerdo-con-la-ue-obliga-al-mercosur-a-ser-competitivo>

149

En hel del sociala rörelser i Brasilien är dock väldigt kritiska till avtalet. En av världens största folkrörelser är de jordlösa rörelse i Brasilien, MST, och de menar att avtalet är neokolonialt och nyimperialistiskt.¹⁵⁰ En text från MST:s hemsida är illustrativ för denna position: ”*Detta neokoloniala avtal är barn till den starka interimperialistiska rivaliteten om kapitalistisk vinst mellan USA, Kina, EU och Japan. Avtalets konsekvenser är: förstörelse av de inhemska produktivkrafterna, ökad monopolistisk koncentration av kapital, som i sin tur skapar arbetslöshet, låga löner, fattigdom, och miljöproblem - allt för att öka kapitalets vinstmarginaler*” Istället föreslås en oberoende utvecklingsmodell där bank- och utrikeshandeln nationaliseras i folkets tjänst.¹⁵¹

Jordbrukssektorn i Europa tycker dock istället att avtalet illustrerar hur EU offrar sina egna bönder för att vinna fördelar för EU:s tillverkningsindustri.¹⁵² Jordbrukssektorns paraplyorganisation Copa Cogeca menar alltså att avtalet är obalanserat och missgynnar EU:s bönder. De säger att även om avtalet inte öppnar upp handeln helt, utgör det droppen som stjälpur bägaren. Det är orättvist, spelplanen för konkurrensen är skev, säger de.¹⁵³ Kycklingindustrin i Europa (inklusive ’Svensk Fågel’ som nämndes i inledningen) är mycket kritiska till avtalet och menar att hundratusentals arbetstillfällen i kycklingindustrin kan komma att försvinna. Nötköttkvoterna anses också vara för höga och slå hårt mot regionens köttbönder. Svenska LRF framhåller att de analyser som visar på tullkvoternas ringa storlek för nötkött i relation till EU:s konsumtion inte tar hänsyn till effekterna och den prispress som kan uppstå på EU-marknaden för ädla detaljer. Jordbruksverket bedömer dock att tullkvoterna är små och inte kommer att påverka svenskt jordbruk i någon väsentlig omfattning. Vidare konstaterar Jordbruksverket att de betydande konsumentpreferenser som finns på den svenska marknaden för svenskt kött innebär att en eventuell ökning av importen från Mercosur sannolikt främst kommer att konkurrera med import från andra länder. Sammantaget förväntas effekterna på såväl sysselsättningen som odlingslandskapet i Sverige bli små.

11 Epilog

Handelsavtalet mellan Mercosur och EU innehåller som framgått av denna text olika vinnare och förlorare. Det står bortom all tvivel att avtalet, åtminstone på kort sikt, kommer att förstärka den specialisering och internationella arbetsdelning som redan karaktäriserar blocken och deras relationer. Detta innebär att råvarornas vikt i Mercosurs exportkorg blir ännu tyngre. Avtalet förväntas också innebära att EU kan komma att få en exklusiv roll i att förse Mercosuregionen med industrivaror (eftersom regionens relativt höga importtullar på industrivaror alljämt kommer ligga kvar för resten av världen).

Ghiotto & Echalde ”El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea; estudio integral de sus cláusulas y efectos” CLACSO, 2020

150

<https://mst.org.ar/2019/07/04/de-libre-comercio-union-europea-mercursos-paremos-entrega/>

151

MST, Acuerdo de libre comercio Unión Europea – MERCOSUR. Paremos esta nueva entrega, 4 julio, 2019 <https://mst.org.ar/2019/07/04/de-libre-comercio-union-europea-mercursos-paremos-entrega/>

152

<https://www.landlantbruk.se/politik/eus-bonder-diskrimineras-av-avtal-med-sydamerika/>

153

<https://copa-cogeca.eu/copa-cogeca-tv>

Samtidigt är det viktigt att inte överdriva avtalets betydelse. Handelsutbytet är redan idag ojämnt. Dessutom har Kina gått om EU som Mercosurs viktigaste handelspartner och den exporten är ännu mer koncentrerad kring ett fåtal råvaror (främst soja och kött), medan importen är diversifierad och med högt mervärde.

Det är dock inte särskilt sannolikt att EU kommer ratificera avtalet i sin nuvarande form. Som tidigare nämnts pågår en hel del arbeten inom ramen för europeiska kommissionen med att höja hållbarhetskraven, bl.a. med ett sanktionsbaserat tillägg – för att kunna garantera att Mercosurs jordbruksexport inte förvärrar klimat- och miljöutmaningar. Den här processen är inte avgjord än, men det kan verka mycket hoppfull om hårdare miljökrav skrivs in i avtalet – och om detta blir legio i alla framtida handelsavtal. Samtidigt –liksom *en passant* – tillmötesgår då en hel del av europeiska jordbrukssektorns viljor om 'ökat skydd mot illojal konkurrens'; en särskild sort europeisk *win-win* mellan klassisk protektionism och s.k. miljöhänsyn. Det är också viktigt att se att det finns en spänning mellan högre miljökrav (inklusive sanktioneringsverktyg) och staters självbestämmande och suveränitet. I en redan asymmetrisk relation kommer ökade krav och kontroll alltid att främst reflektera den starkaste partens intressen