

Förord

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de två internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter slår fast att alla rättigheter är universella, odelbara och likvärdiga. De är inbördes beroende av varandra och tillsammans nödvändiga för varje människas möjlighet att leva ett värdigt liv.

En av Fondens viktigaste uppgifter de senaste åren har varit att stärka kunskapen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, vilka under lång tid inte uppmärksammades på samma sätt som de medborgerliga och politiska. Detta görs dels genom Fondens utvecklingssamarbete, dels genom informationsverksamhet i Sverige. Förutom att ordna föreläsningar och seminarier ger Fonden ut en skriftserie om ESK-rättigheterna. Rätten till mat som behandlas i denna skrift, utgör en av de rättigheter som ingår i gruppen ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Tanken bakom skriftserien är förutom att ge baskunskap om olika aspekter av de mänskliga rättigheterna också att ge inspiration och tips på hur man kan arbeta praktiskt utifrån ett rättighetsperspektiv. Vi hoppas väcka intresse och nyfikenhet hos såväl nya som gamla MR-intresserade att söka sig vidare och ta till sig mänskliga rättigheter som ett kraftfullt och dynamiskt verktyg i arbetet för utveckling och rättvisa. Det är viktigt att vi inte bara lär oss retoriken om de mänskliga rättigheterna, utan även ser hur de kan påverka våra analysmetoder och vårt sätt att arbeta. Inom det internationella utvecklingssamarbetet, biståndet, diskuteras alltmer hur de mänskliga rättigheterna kan få en viktig roll i hela processen; i analys, genomförande, uppföljning och utvärdering.

Icke-statliga och lokalt baserade organisationers arbete har varit betydelsefullt för att uppmärksamma såväl allmänheten som stater och FN-organ på de mänskliga rättigheternas relevans. Dessa organisationer har varit viktiga aktörer för att flytta fram positionerna för de mänskliga rättigheterna både genom att praktiskt använda sig av de olika FN-konventionerna och genom att delta i att utforma och klargöra konventionstexter och kommentarer.

En av de mest positiva förändringarna vi har kunnat se under de senaste åren är att det inte endast är jurister som talar om mänskliga rättigheter; konceptet utvecklas och vinner på att det även används av samhällsvetare, humanister, ekonomer, aktivister och lekmän.

Anita Klum

Generalsekreterare

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter

F*rivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter bildades 1991 och har fyra svenska frivilligorganisationer som huvudmän: Diakonia, Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Svenska Röda Korset.*

Fondens arbete är avsett att komplettera huvudmännens verksamhet och Sidas internationella utvecklingssamarbete inom området demokrati och mänskliga rättigheter.

Fonden samarbetar med och förmedlar stöd till organisationer på aktivistnivå som spelar en strategisk roll i sina länders demokratiutveckling och som arbetar för en ökad respekt för mänskliga rättigheter. Organisationernas egna analyser och prioriteringar av de lokala behoven utgör grunden för Fondens bistånd.

Fonden bedriver också arbete i Sverige i syfte att öka kunskapen om mänskliga rättigheter och att skapa opinion i frågor som berör rättigheterna.

Innehållsförteckning

Inledning - Maten i centrum.....	5
Historik.....	7
Grundprinciper för mänskliga rättigheter	8
Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	13
Rätten till mat.....	14
General comment 12 – Vad betyder rätten till mat egentligen?	19
Amartya Sen - Nobelpris för forskning om hunger och tillgång till mat	22
Resursfrågan.....	24
Indikatorer.....	27
Internationellt arbete för rätten till mat.....	27
Tre fallstudier	33
Om skyldigheten att respektera	34
Om skyldigheten att skydda	35
Om skyldigheten att uppfylla	36
Avslutning – Varför arbeta med mänskliga rättigheter?	40
Mer om rätten till mat – Litteratur & hemsidor	41

Denna skrift ges ut av
Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter
med stöd av medel från Sida.
Ansvarig utgivare: Anita Klum
Projektansvarig: Jesper Hansén
Text: Lisa Fredriksson
Stockholm, december 2001

I nledning

– Maten i centrum

”När jag ger pengar till de fattiga, kallar de mig för ett helgon. Men när jag frågar varför de fattiga inte har någonting att äta, så kallar de mig kommunist”

Biskop Dom Helder Camara, ”Den röde biskopen”, befrielsesteolog från Brasilien

Mat är ett av våra mest grundläggande behov. Ett liv i undernäring betyder en minskad förmåga att leva fullt ut; att inte ha kraft att utnyttja sin potential. Utan tillräckligt med mat ökar risken för sjukdom och ohälsa och ett liv i fattigdom och utsatthet.

Det finns fortfarande en mängd ”myter” och föreställningar om varför hunger och undernäring förekommer i en värld som samtidigt präglas av överflöd. Det talas om att jordens resurser inte räcker till, att jorden är överbefolkad, att människor i de hungerdrabbade områdena saknar kunskap eller förmåga att producera tillräckligt med mat. Många gånger nås vi av bilder från svältkatastrofer där torka eller översvämning anges som orsaken.

Men ingen av de här förklaringarna angriper själva grundproblemet. De visar på symptom som uppträder i situationer där människor är fattiga och sårbara. Att fattiga människor drabbas hårdast vid naturkatastrofer beror på att de saknar en buffert. De saknar makt och därigenom kontroll över resurserna.

Redan idag produceras tillräckligt med mat för att alla skulle kunna äta sig mätta. Ändå finns både den akuta svälten och den kroniska undernäringen som enligt FN:s Världslivsmedelsprogram (WFP) drabbar omkring 830 miljoner människor. Miljontals människor dör varje år av undernäring eller av sjukdomar relaterade till näringsbrist.

Det räcker uppenbarligen inte med en övergripande tillgång på mat. Individens faktiska tillgång på mat bestäms av de maktstrukturer i samhället som avgör vem som kan kontrollera och kräva resurser. Att människor svälter eller är undernärda beror oftast på att de saknar duglig jord att odla på eller köpkraft att handla den mat som finns tillgänglig på marknaden.

Att inte ens kunna uppfylla sina allra mest grundläggande fysiska behov, innebär att man inte har någon som helst kontroll över sitt liv. Därför är svält och undernäring tydliga tecken på maktlöshet. Det handlar om maktlöshet på olika nivåer. I familjen, i byn, inom landet, i världsekonomin. Överallt finns maktstrukturer som bestämmer vem som kan kontrollera,

dominera och kräva resurser. Maktlöshet och fattigdom är inbördes beroende av varandra.

Eftersom det alltså idag finns tillräckligt med mat för att ingen skulle behöva svälta – där ett överflöd på livsmedel i den rikare delen av världen gör att människor äter sig till så kallade ”välfärdssjukdomar” – samt regionalt sett tillgång på odlingsbar jord, så handlar det om en extrem snedfördelning av resurser.

En genomgående trend i många länder i tredje världen är att allt färre äger allt större jordarealer. De som har pengar och makt köper upp de bästa och bördigaste jordarna, medan småbrukare tvingas till allt sämre jordar och därmed marginaliseras. De större jordbruken har lättare att få tillgång till krediter och insatsvaror och därför större möjlighet att konkurrera och odla för försäljning och export. De minskade resurserna och den ökade fattigdomen innebär ofta att småjordbrukarna tvingas utnyttja jorden hårdare och frångå mer hållbara odlingsmetoder. När dessa system rubbas blir naturens nycker än mer utslagsgivande.

På engelska talar man ibland om ”man-made famines”, det vill säga svältkatastrofer som uppkommit genom människans förskyllan, till exempel genom krig, konflikter och överutnyttjande av resurser. I den yttersta förlängningen skulle man kanske kunna tala om de strukturer som innebär att människor inte har tillgång till de nödvändiga produktionsresurserna eller lönearbete för att kunna försörja sig.

Samtidigt är maktstrukturer skapade av människor och som sådana möjliga att förändra. Det är när det finns strukturer som kan och bör förändras som de mänskliga rättigheterna kommer in.

Det internationella MR-regelverket slår fast att rätten till mat är en mänsklig rättighet. I konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ingår även rätten att vara ”tryggad mot hunger”¹ och rätten till arbete, vilka tillsammans med rätten till mat ibland sammanfattas som rätten att kunna försörja sig.²

Den grundläggande principen om varje människas inneboende värdighet innebär att det endast i undantagsfall är fråga om att *ge* människor mat. Vad det främst handlar om är i stället att respektera, skydda, främja och uppfylla människors möjlighet att kunna försörja sig själva.

¹ Artikel 2, Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

² En term som bland annat används av den internationella MR-organisationen FIAN, som arbetat för rätten till mat sedan mitten av 80-talet.

Svält och undernäring som är orsakad av situationer där staten på olika sätt brustit i sina skyldigheter gentemot sina medborgare innebär således kränkningar av dessas mänskliga rättigheter.

En ökad demokratisering sker nu i många stater och detta kommer på sikt förhoppningsvis att innebära att dessa regeringar blir mer ansvariga inför sina medborgare och därför kommer att satsa mer resurser på att tillhandahålla de välfärdstjänster som medborgare i demokratier förväntar sig. Det kommer sannolikt att ges ökat utrymme för folkligt deltagande i beslutsprocesser. Vi återkommer till denna teori och dess relevans för försörjningsproblematiken, vilket bland annat den indiske nobelpristagaren i ekonomi, Amartya Sen, diskuterat.

Historik

Tankar om människans rättigheter och förhållande till samhället har funnits i alla tider och alla kulturer, men det moderna konceptet om mänskliga rättigheter härstammar från upplysningstidens 1700-tal med de franska och amerikanska revolutionerna, och från tiden direkt efter andra världskrigets fasor.

I och med andra världskriget urholkades tron på nationalstaten som försvarare av de egna medborgarna och en internationell kontroll efterfrågades. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs 1948 och presenterade i 30 artiklar en lista över de ekonomiska, kulturella, medborgerliga, politiska och sociala rättigheter som världssamfundet kunnat enas om skulle gälla alla människor.

Tanken var att denna första internationella förklaring på de mänskliga rättigheternas område snart skulle följas av en juridiskt bindande konvention. Den allmänna förklaringen hade tagit ungefär ett år att utforma och godkänna, men när det blev dags att precisera och konkretisera i den juridiskt bindande konventionsformen blev arbetet betydligt svårare. De motsättningar som uppträtt redan under arbetet med FN-förklaringen mellan olika synsätt hos Öst och Väst på rättigheterna och på statliga skyldigheter blev än mer uppenbara och svårförenliga. Resultatet blev att man utarbetade två konventioner med olika inriktning.

Synen på statens roll och hur efterlevnaden av de olika rättigheterna skulle ske var en starkt bidragande orsak till att det blev två konventioner. Västsidan med USA som den starkaste parten såg en individuell klagomöjlighet som möjlig för de medborgerliga och politiska rättigheterna,

men som en ren omöjlighet när det gällde de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Man ansåg att ESK-rättigheterna skulle bevakas endast genom en granskning av rapporter från staterna. Det finns ännu idag inte någon individuell klagomöjlighet inom granskningsystemet för den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.³

Två juridiskt bindande konventioner antogs 1966, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR) och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (IKESKR). Konventionerna trädde i kraft tio år senare, 1976, då tillräckligt många stater ratificerat dem.

Mänskliga rättigheter har blivit det område där det internationella samfundet genom (framförallt) FN och via ett gemensamt regelverk markerat hur stater skall behandla sina medborgare. Efter andra världskriget sågs respekten för individens rättigheter som avgörande för den internationella freden. Förståelsen av de mänskliga rättigheterna utvecklas över tid, vilket är tydligt när det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, vilket diskuteras mer nedan.

Grundprinciper för mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter reglerar primärt relationerna mellan en enskild stat och dess invånare. Samtidigt är mänskliga rättigheter en del av det internationella rättssystem som brukar kallas folkrätt och som reglerar relationer och samarbete mellan stater. Folkrätten regleras dels genom internationella skriftliga avtal, *traktater*, dels genom *sedvanerätt*.

Staterna har kommit överens om vissa regler för hur de kan och skall behandla sina invånare. Reglerna ger invånarna rättigheter och staterna får motsvarande skyldigheter att garantera dessa rättigheter. I det internationella regelverk som utformats om de mänskliga rättigheterna utgör FN:s förklaringar (deklarationer) och konventioner kärnan.

³ Argument från dem som vill stärka ESK-rättigheternas ställning genom ett tilläggsprotokoll till ESK-konventionen, som skulle tillåta klagomöjlighet, är att dessa rättigheter så skulle uppgraderas och få samma status som de medborgerliga och politiska. Genom en mer praktisk tillämpning av konventionen skulle förståelsen och lagstiftningen utvecklas och viktiga prejudikat skapas. Staternas ansvar skulle betonas och ett förtydligande av tankarna kring staternas skyldigheter skulle i förlängningen underlätta identifieringen av kränkningar.

Förklaringar är (juridiskt) icke-bindande dokument vari länder enats om målsättningar utan att närmare precisera hur målen skall uppfyllas. *Konventioner* är juridiskt starkare dokument med klarare mål. De är dessutom bindande för de stater som ratificerar dem. Att *ratificera* en konvention innebär att staten i fråga genom ett eget beslut (ofta i parlamentet) förklarar sig juridiskt bunden av den.

Den internationella sedvanerätten innebär i korthet att det finns en internationell rättsuppfattning som bygger på vad som är ett brukligt och accepterat uppförande inom det internationella samfundet. Detta innebär till exempel att en stat som inte ratificerat en konvention ändå kan sägas bunden av dess innehåll om detta är allmänt accepterat av så många andra stater att man kan hävda att den blivit sedvanerätt. Sedvanerätten sägs gälla bland annat förbud mot folkmord, slaveri, tortyr och diskriminering av olika slag.

Andra aktörer i samhället kan ha ett moraliskt ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna, men det är idag bara stater som *i internationell rätt* har legala skyldigheter att respektera de mänskliga rättigheterna. Företags och andras skyldigheter kan givetvis vara reglerade i nationell lagstiftning.

De mänskliga rättigheterna bygger på tanken om varje individs inneboende värdighet. Människans födslorätt är att vi alla föds fria och lika i värde, som det uttrycks i den allra första artikeln i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna:

”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De är utrustade med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av broderskap.”

De mänskliga rättigheterna är per definition universella, likställda, odelbara och inbördes beroende av varandra. Detta betyder att de gäller lika för alla människor, är lika i värde och har ett inbördes sammanhang i olika situationer.⁴ För att människor skall kunna leva ett liv i värdighet måste såväl de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna som de medborgerliga och politiska rättigheterna garanteras.

⁴ Ett exempel är de kränkningar av politiska rättigheter som sker när människor kämpar för sina ekonomiska rättigheter. I Latinamerika har till exempel flera företrädare för småbönder, indianbefolkningar eller jordlösa fångslats för sin kamp för sitt arbete. Kampen för en grupps ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har därigenom givit politiska fångar vars medborgerliga och politiska rättigheter inte respekteras. För att förverkliga rätten till mat och arbete behövs ett system som även garanterar yttrandefrihet, ett oberoende rättsväsen och rätten att bilda fackföreningar.

Några andra grundläggande principer för alla mänskliga rättigheter är *icke-diskriminering, deltagande* och deras *legala status*.

Ickediskriminering

I den andra artikeln i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter sägs det att:

"Konventionsstaterna förpliktigar sig att garantera, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna får utövas utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt."

Ickediskriminering är en av de aspekter av mänskliga rättigheter som inte är förhandlingsbara. Under inga omständigheter, oavsett små resurser, får en stat diskriminera mellan sina invånare vad gäller åtnjutande av dessa mänskliga rättigheter. Det kan naturligtvis finnas tillfällen när särskilda satsningar behöver göras för vissa utsatta grupper, men det är viktigt att se till att detta inte sker genom diskriminerande åtgärder. Prioriteringar måste göras i alla samhällen, till exempel att satsa på eventuella grupper som tidigare diskriminerats för att ge dem tillgång till samma rättigheter som andra i samhället. En sådan positiv särbehandling definieras inte som otillbörlig diskriminering.

Deltagande

Grunden för de mänskliga rättigheterna är tanken om varje människas inneboende värde och värdighet. För att garantera detta behöver människor vara delaktiga och ha inflytande över beslut som påverkar dem och deras liv.

Deltagande i *"allmänna angelägenheter"* som det uttrycks i artikel 25 i konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna är en mänsklig rättighet:

"Varje medborgare skall äga rätt och möjlighet att utan någon av de åtskillnader, som angetts i artikel 2, och utan oskäligen inskränkningar;

a) delta i handhavandet av allmänna angelägenheter direkt eller genom fritt valda ombud;

För att kunna delta krävs att man har tillgång till relevant och tillförlitlig information och bakgrundsfakta. Därför är även rätten till information en mänsklig rättighet. Rätten till information finns angiven i artikel 19 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna:

”Envar skall äga rätt till yttrandefrihet; denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, mottaga och sprida uppgifter och tankar av varje slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel.”

Staten har en skyldighet att involvera människor i beslut och processer som påverkar dem genom öppenhet, information, undervisning om deras rättigheter och möjlighet att delta och påverka. Många missförstånd och felriktade insatser kan undvikas om människor själva deltar i alla moment i processen; både i analysen av situationen och behoven, i planeringen och genomförandet av insatsen och i uppföljningen och utvärderingen.

Legal status - Mänskliga rättigheter ger statliga skyldigheter

Mänskliga rättigheter reglerar förhållandet mellan individen och staten. Staterna har skyldighet att *respektera*, *skydda* och *uppfylla* sina invånares mänskliga rättigheter.

Skyldighet att *respektera* innebär att staten i sitt eget agerande måste respektera människors rättigheter. Skyldighet att *skydda* ger staten ett ansvar för att skydda sina invånares rättigheter mot utomstående aktörer, tredje part. Skyldigheten att *uppfylla* betyder slutligen att staten måste *skapa förutsättningar* i de fall där de mänskliga rättigheterna annars inte kan upprätthållas. Detta innebär i förlängningen även att tillhandahålla service, i de fall där de skapade förutsättningarna inte räcker till för att människor skall kunna åtnjuta sina rättigheter.

Direktiv för staten

Artikel 2 i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter lyder:

*”Varje konventionsstat förpliktar sig att genom såväl egna åtgärder som internationellt bistånd och samarbete, framför allt på de ekonomiska och tekniska områdena, **till fullo** utnyttja sina **tillgängliga** resurser för att säkerställa, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna **gradvis** förverkligas i **sin helhet** genom alla därtill ägnade medel, i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område”. (vår markering)*

De länder som ratificerat konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna skall var femte år lämna in en rapport för att visa om landet verkligen gjort kraftfulla åtgärder för att nå målen i konventionen. Rapporten lämnas till FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén). Dess delegater granskar rapporten och kan sedan ställa frågor vid en muntlig avrapportering. Kommittén kan

komma med uppmaningar om åtgärder och/eller önska kompletterande information och avger själv en rapport, "concluding observations", om resultatet av diskussionerna med landet.

Skrivningen om det gradvisa förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna har varit föremål för intensiv internationell diskussion och debatt. Många stater har velat betona orden *tillgängliga* resurser och *gradvist* förverkligande för att på så sätt förklara (bort) ett långsamt uppfyllande, men ESK-kommittén har på senare år, bland annat i en av sina klagörande kommentarer⁵ till konventionen, klart markerat att tyngdpunkten ligger på orden *till fullo* och *i sin helhet*. Staterna skall verkligt kunna visa att de på allvar använder alla tillgängliga resurser fullt ut och att de har en klar målsättning att förverkliga rättigheterna. Termen gradvis skall snarare förstås som en kontinuerlig strävan än ett mått på hastighet.

Vissa skyldigheter både kan och bör staten dessutom leva upp till omedelbart oavsett resurser; som principen om ickediskriminering och att ta konkreta steg för att förverkliga rättigheterna och leva upp till sina förpliktelser.

Staten kan bryta mot sina skyldigheter både genom att agera och att låta bli att agera⁶.

Limburg och Maastricht

Det har funnits ett uttalat behov både från FN:s sida och från organisationer som arbetar med de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna att försöka klargöra och utveckla dessa rättigheters innehåll och vilka krav de ställer på staterna. 1986 samlades en grupp forskare och MR-aktivister på universitetet i den holländska staden Maastricht i Limburgprovinsen och utarbetade de så kallade Limburg-principerna ("*Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*"). I Limburg-principerna utvecklade forskarna tankarna om vad det "gradvisa förverkligandet" av ESK-rättigheterna egentligen innebär för statens **skyldigheter**.

Drygt tio år senare, 1997, var det dags för ett nytt möte på Maastricht-universitetet, där riktlinjer för bedömningen av **kränkningar** av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna utarbetades. I "*Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*" utvecklades tänkandet om statens skyldigheter att respektera, skydda och uppfylla medborgarnas

⁵ General comment 3. Dessa kommentarer diskuteras mer nedan.

⁶ På engelska brukar man tala om *acts of commission* respektive *acts of omission*.

rättigheter och vad som krävs för att identifiera en oförmåga eller en ovilja att göra detta som en de facto kränkning.

FN har tagit till sig både Limburg-principerna och Maastricht-riktlinjerna och de har publicerats som FN-dokument. ESK-kommittén har också i olika kommentarer, *general comments*, strävat efter att klargöra vad rättigheterna betyder i praktiken, vad statens skyldigheter innebär, hur rapportering skall ske och vilken status regelverket om ESK-rättigheterna har gentemot FN:s organ.

Direktiv för det internationella samfundet

Artikel 2 i konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna talar även om internationellt bistånd och samarbete. Det innebär att det finns förpliktelser för stater att agera internationellt och i samverkan om ett land saknar de resurser som behövs för att säkerställa sina invånares rättigheter. Det kan därför hävdas att det internationella samfundet har en *skyldighet* att bistå genom bistånd och katastrofinsatser.

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna har de senaste åren givits ökad prioritet. Den mycket förenklade synen att de medborgerliga och politiska rättigheterna inte krävde några resurser och kunde genomföras omgående, medan de ekonomiska, sociala och kulturella var kostnadskrävande och endast kunde förverkligas stegvis har ifrågasatts och nyanserats. Det finns nu en större insikt om att alla rättigheter kräver resurser och att de är inbördes relaterade.

Det finns en ökad förståelse för orsakssamband där man identifierar relationerna mellan kränkningar av olika sorters rättigheter. Kränkningar av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är ofta en direkt följd av ekonomiska, sociala och politiska maktstrukturer som i sin tur även påverkar människors medborgerliga och politiska rättigheter.

Ett exempel är de kränkningar av politiska rättigheter som sker när människor kämpar för sina ekonomiska rättigheter. I Latinamerika har flera företrädare för småbönder, indianbefolkningar eller jordlösa fångslats för sitt arbete. Kampen för en grupps ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har därigenom givit politiska fångar vars medborgerliga och politiska rättigheter inte respekteras.

Allt fler enskilda organisationer (NGOs) börjar också intressera sig för att arbeta med mänskliga rättigheter och i högre grad med ekonomiska och sociala rättigheter. (Kulturella rättigheter är fortfarande för många ett relativt outforskat område.) Det har blivit ett ökat fokus på rätten till mat och många aktörer som tidigare arbetade utifrån ett mer tekniskt och produktionsbaserat synsätt har tagit till sig ett rättighetsperspektiv. Ett av de tydliga exemplen är FN:s livsmedels- och jordbruksorgan (FAO).

Mänskliga rättigheter är inte statiska, utan förståelsen för dem fördjupas och utvecklas i en fortgående process. De medborgerliga och politiska rättigheterna har, även om de kan upplevas som klarare och mer avgränsade, också de utvecklats genom att Amnesty International och andra organisationer använt sig av dem i sitt arbete. FN och dess fackorgan, de bilaterala givarna och, i viss mån Världsbanken, talar nu om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

Rätten till mat

Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna

Rätten till mat finns uttryckt i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i artikel 11.1 och ingår i uppräkningsen av vad som utgör en tillfredsställande levnadsstandard.

Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (1966), artikel 11:

*11.1 Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard, däribland att få tillräckligt med **mat** och kläder samt en lämplig bostad, ävensom att fortlöpande få sina levnadsvillkor förbättrade. Konventionsstaterna skall vidtaga lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas, och de erkänner att ett internationellt samarbete på frivillighetens grund har en väsentlig betydelse i detta sammanhang.*

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

*a) för att **förbättra metoderna för framställning, förvaring och distribution av födoämnen** genom att till fullo utnyttja de tekniska*

och vetenskapliga erfarenheterna, genom att sprida kännedom om födoämneslärans principer och genom att utveckla eller omdana jordbruksmetoderna på så sätt att naturtillgångarna utvecklas och utnyttjas så effektivt som möjligt;

*b) för att, med beaktande såväl av de livsmedelsimporterande som av de livsmedelsexporterande ländernas problem, säkerställa en med avseende på behoven **rättvis fördelning av världens livsmedelstillgångar.***

Mat ingår alltså i det som MR-regelverket kallar ”tillfredsställande levnadsstandard”. Naturligtvis finns det inga absoluta måttstockar, utan vad som kan definieras som en tillräcklig levnadsstandard är beroende av hur de kulturella mönstren ser ut i ett samhälle.

Rent materiellt brukar man dock säga att det innebär att människor skall kunna ha en levnadsstandard som är över fattighedsnivån i det samhälle de lever och att denna levnadsstandard skall kunna upprätthållas genom ett människovärdigt liv (utan att behöva förtjäna sitt levebröd genom till exempel prostitution, tiggeri eller någon form av tvångsarbete.).

Några andra internationella och regionala MR-instrument där rätten till mat finns inskriven

Internationella:

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), artikel 25.1

*25.1 Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet **föda**, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.*

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979), artikel 12.2 och 14.2 (g)

*12.2 Utan hinder av bestämmelserna i punkt 1 ovan skall konventionsstaterna tillförsäkra kvinnor lämplig vård vid havandeskap och förlösning samt under tiden efter nedkomsten, varvid fri vård skall stå till förfogande när det är nödvändigt, liksom även **lämplig kost** under havandeskapet och amningstiden.*

14.2 Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor på landsbygden för att säkerställa att de, med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, deltar i och drar fördel av landsbygdens utveckling, och skall särskilt tillförsäkra dessa kvinnor rätt att...

g) få tillgång till krediter och lån för jordbruksändamål, anordningar för marknadsföring och lämplig teknologi samt att få lika behandling vid land- och jordbruksreformer liksom vid nyodlingsprogram;

Konventionen om barnets rättigheter (1989), artikel 24.2 och 27.1-3

24.2. Konventionsstaterna skall sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt och skall särskilt vidta lämpliga åtgärder för att

a) minska spädbarns- och barnadödligheten;

b) säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig sjukvård och hälsovård med tonvikt på utveckling av primärhälsovården;

c) **bekämpa sjukdom och undernäring**, däri inbegripet åtgärder inom ramen för primärhälsovården, genom bl a utnyttjandet av lätt tillgänglig teknik och genom att **tillhandahålla näringsrika livsmedel i tillräcklig omfattning och rent dricksvatten**, med beaktande av de faror och risker som miljöförstöring innebär;

d) säkerställa tillfredsställande hälsovård för mödrar före och efter förlossningen;

e) säkerställa att alla grupper i samhället, särskilt föräldrar och barn, **får information om och har tillgång till undervisning om barnhälsovård och näringslära, fördelarna med amning**, hygien och ren miljö och förebyggande av olycksfall samt får stöd vid användande av sådana grundläggande kunskaper;

f) utveckla förebyggande hälsovård, föräldrarådgivning samt undervisning och hjälp i familjeplaneringsfrågor.

27.1 Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

27.2 Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.

27.3 Konventionsstaterna skall i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och skall vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt ifråga om **mat**, kläder och bostad.

Regionala:

Europeiska sociala stadgan (1961), artikel 4.1 (skälig lön) och 8.3 (skydd för kvinnliga arbetstagare)

4. För att trygga den enskilde arbetstagarens rätt till skälig lön förbinda sig de fördragslutande parterna

4.1 att erkänna de arbetstagarnas rätt till en lön, som är tillräcklig för att bereda dem och deras familjer en **godtagbar levnadsstandard**;

8 För att säkerställa kvinnliga arbetstagares rätt till skydd förbinda sig de fördragslutande parterna

8.3 att tillförsäkra mödrar som **amma** sina barn tillräcklig ledighet under arbetstiden för detta ändamål;

Den afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter (1981), artikel 21 1-2 (om tillgångar och naturresurser)

21.1 *All peoples shall freely dispose of their wealth and natural resources. This right shall be exercised in the exclusive interest of the people. In no case shall a people be deprived of it.*

21.2 *In case of spoliation the dispossessed people shall have the right to the lawful recovery of its property as well as to an adequate compensation.*

Tilläggsprotokollet (San Salvador-protokollet) om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1988 – har ännu inte trätt i kraft) till Den amerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna, artikel 12

12.1 *Everyone has **the right to adequate nutrition** which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development.*

*12.2 In order to promote the exercise of this right and **eradicate malnutrition**, the State Parties undertake to **improve methods of production, supply and distribution of food**, and to this end, agree to promote greater international co-operation in support of the relevant national policies.*

Rätten till mat förekommer även i andra konventioner, deklARATIONER, resolutioner, handlingsplaner och kommentarer från internationella och regionala organ och konferenser. Alla de stora FN-konferenserna under 1990-talet har skrivningar om rätten till mat i sina deklARATIONER och handlingsprogram. En betydande del av den humanitära rätten som bland annat reglerar de mänskliga rättigheterna i krig handlar om tillgången på mat.⁷

Rätten till mat är intimt sammanknippad med flera av de andra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, till exempel rätten till arbete och rätten till hälsa. En rättighet kan sällan uppfyllas om andra försummas. Undernäring är en bidragande orsak till många av de sjukdomar som ligger bakom dödsfallen i Syd.

Ekonomiska, sociala och kulturella hänger även ihop med medborgerliga politiska rättigheter i konkreta situationer. För att förverkliga rätten till mat och rätten till arbete på ett långsiktigt och människovärdigt sätt, krävs ett system som också garanterar yttrandefrihet, ett oberoende rättsväsende och rätten att bilda fackföreningar. Många av dem som utsatts för politisk förföljelse och tortyr i Latinamerika är människor som kämpat för sina och andras ekonomiska rättigheter, till exempel genom att organisera sig i en jordkonflikt.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har identifierat jordlösa bönder, marginaliserade bönder, lantbruksarbetare, arbetslösa (på landsbygden och i städerna), fattiga i städerna, gästarbetare, ursprungsfolk, barn och gamla som särskilt utsatta och sårbara grupper som kan ha svårt att kräva sin rätt till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive rätten till mat.

Genderperspektiv

Ett klart genderperspektiv kan anläggas på rätten till mat. Kvinnor är ofta ansvariga för att se till att barnen och mannen får mat och äter sist av det

⁷ En bra översikt över vad som skrivits om rätten till mat i internationella och regionala regelverk och sammanhang ges i FAO (*Food and Agricultural Organization of the United Nations*); "Extracts from international and regional instruments and declarations, and other authoritative texts addressing the right to food", FAO Legislative Study 68, Rom 1999

som finns kvar. Många kvinnor arbetar i jordbruket, men äger sällan jorden de brukar. Som lönearbetare tjänar kvinnor i allmänhet sämre än män, även för samma arbetsuppgifter. I många samhällen har en hustru eller dotter sämre eller ingen arvsrätt efter sin make eller far och är därigenom utlämnad till andra familjemedlemmar.

FAO har uppskattat att kvinnor står för drygt 50% av matproduktionen i världen, i Afrika söder om Sahara är siffran närmare 60-80%.

General comment 12 – Vad betyder rätten till mat egentligen?

1999 presenterade FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter en *general comment* om rätten till mat, så som den uttrycks i artikel 11 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

General comments är dokument på 5-20 sidor där kommittén försöker klargöra olika rättigheters innehåll, skyldigheter som följer av dem, rapporteringsrutiner med mera.⁸ Innehållet i kommentarerna baseras på det arbete kommittén utför när den granskar staternas rapporter och de erfarenheter som dragits av detta arbete.

General comments publicerade av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter:

General Comment 1:	Reporting by States parties (1989)
General Comment 2:	International technical assistance measures (1990)
General Comment 3:	The nature of States parties obligations (1990)
General Comment 4:	The right to adequate housing (1991)
General Comment 5:	Persons with disabilities (1994)
General Comment 6:	The economic, social and cultural rights of older persons (1995)
General Comment 7:	The right to adequate housing: forced evictions (1997)
General Comment 8:	The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (1997)
General Comment 9:	The domestic application of the Covenant (1998)
General Comment 10:	The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights (1998)
General Comment 11:	Plans of action for primary education (1999)

⁸ Enklaste sättet att hitta kommitténs kommentarer är att gå till FN:s högkommissaries för mänskliga rättigheter:s hemsida: www.unhchr.ch och via "treaties", ta sig till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Där finns sedan de olika kommentarerna som länkar inlagda direkt i konventionstexten.

General Comment 12: The right to adequate food (1999)

General Comment 13: The right to education (1999)

General Comment 14: The right to the highest attainable standard of health (2000)

Kommittén börjar med att slå fast att rätten till mat är av avgörande betydelse för alla andra rättigheter. Dessutom säger man att orsaken till hunger och undernäring inte kan sägas bero på brist på mat, utan på brist på *tillgång till mat*, det vill säga ytterst på grund av den fattigdom, som stora delar av världens befolkning lever i.

Rätten till mat sägs därför innebära att det skall finnas tillräcklig och lämplig⁹ mat, det vill säga att:

- **kvantitativt** måste det finnas tillräckligt med mat så att energiinnehållet täcker människors basbehov;
- **kvalitativt** måste maten innehålla de nödvändiga näringsämnen, vitaminer och spårämnen som behövs för att ge en näringsriktig kost;
- **kosten** måste vara **fri från farliga tillsatser**;
- maten måste vara **kulturellt acceptabel**¹⁰, eftersom en viss sorts mat i många kulturer spelar en viktig roll för den gemensamma identiteten;
- det finns **tillgänglighet**¹¹, människor måste kunna ha tillgång till mat och försörja sig antingen genom att direkt utnyttja produktivt land eller andra naturresurser eller genom att förädling, distribution och marknaden fungerar så att mat når ut från produktionsplatsen dit det finns en efterfrågan;
- det finns **åtkomlighet**¹², både ekonomiskt och rent fysiskt och geografiskt. Den ekonomiska nivån för att kunna skaffa sig tillräckligt med mat för att möta sina basbehov måste ligga på en nivå där även andra basbehov kan tillgodoses. **Ekonomisk åtkomlighet** beror i högsta grad på *hur* människors tillgång till mat ser ut.¹³ Kommittén betonar att särskilt sårbara grupper som landlösa eller andra fattiga kan behöva specialdesignade program. **Fysisk tillgänglighet** handlar om att alla människor, inklusive fysiskt sårbara grupper som barn, äldre, funktionshindrade, psykiskt sjuka, kroniskt sjuka och döende måste ha tillgång till tillräckligt med mat utifrån

⁹ På engelska *adequate* som fångar in både betydelsen tillräckligt och lämplig/lagom.

¹⁰ På engelska *cultural or consumer acceptability*.

¹¹ På engelska *availability*.

¹² På engelska *accessibility*.

¹³ Jmfr Amartya Sen's teori om *entitlements*, som diskuteras nedan.

alla aspekter. Offer för naturkatastrofer och andra utsatta grupper måste prioriteras. Ursprungsfolk vars tillgång till sin traditionella mark hotas kan vara särskilt sårbara.

- **tillgången måste vara hållbar**, både för nuvarande och framtida generationer. (Att tillgången på mat skall vara utan diskriminering har inneburit att många börjat tala om framtida generationer. Även om de mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan en stat och dess nu levande invånare, sägs det alltså här att matproduktionen skall vara hållbar även på sikt.)
- **tillgången måste vara överensstämmande med mänsklig värdighet** och inte inkräkta på respekten för andra mänskliga rättigheter.

Kommittén betonar i sin kommentar staternas skyldighet att respektera, försvara och uppfylla rätten till mat och att det finns en grundläggande skyldighet att ta steg framåt så snabbt som möjligt för att till fullo förverkliga denna rättighet.

Miniminivån för rätten till mat uttrycks i artikel 11.2 i ESK-konventionen där det talas om den fundamentala rätten att vara fri från hunger. Som en fundamental rätt ställer den särskilda krav på staten för uppfyllande och staten har därför en klar skyldighet att säkerställa att människor inte svälter, även i situationer av natur- och andra katastrofer.

Kränkningar sker när staten inte uppfyller människors rätt att vara fria från hunger utan att kunna bevisa att man maximalt utnyttjat de tillgängliga resurser som finns för att tillfredsställa dessas behov. Bevisbördan ligger hos staten och en stat som hävdar att den varit oförmögen att leva upp till ens denna miniminivå, måste visa att den försökt få all möjlig, inklusive internationell, hjälp.

Kränkningar av rätten kan ske både genom statens eget handlande eller underlåtenhet att handla och genom andra aktörer vars agerande inte regleras av staten. Staten måste därför se till att det finns nödvändiga lagar och regelverk.

All sorts diskriminering när det gäller tillgång till mat utgör en kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Även om det är staten som har det yttersta ansvaret, så har alla samhällsaktörer, individer, familjer, grupper, lokalsamhällen, NGOs, civilsamhällsorganisationer och företag ett moraliskt ansvar för att arbeta för att realisera rätten till mat. Kommittén uppmanar därför bland annat företagsvärlden att

genom uppförandekoder reglera sin verksamhet så att den bidrar till respekt för rätten till mat.

Kommentaren diskuterar vidare hur man kan arbeta på nationell nivå. Alla stater har utrymme att själva välja sina angreppssätt, men kommittén ger några praktiska förslag. Det kommittén främst förordar är att utarbeta en nationellt strategi för att garantera "livsmedels- och näringssäkerhet" för alla. Strategin bör baseras på principer för mänskliga rättigheter, sätta upp mål samt identifiera medel och processer. Dessutom bör strategin kartlägga tillgängliga resurser och det mest kostnadseffektiva sättet att utnyttja dem.

Strategiska institutionella strukturer bör identifieras och måttstockar fastslås.

Staten bör vidare, enligt kommitténs förslag, utveckla mekanismer för att övervaka detta arbete och ge möjlighet för individer och grupper att klaga om deras rätt till mat kränks, med möjlighet till kompensation.

Internationellt bör staterna se den viktiga roll som samarbete och bistånd kan spela och därför enskilt och tillsammans arbeta för rätten till mat. Detta innebär att respektera och försvara rätten till mat i andra länder och vid behov också bidra till att uppfylla den via bistånd (särskilt vid katastrofer och flyktingssituationer). Vid matbistånd är det dock viktigt att detta sköts på ett sätt som inte underminerar den lokala matproduktionen. Maten i sådana program måste vara riskfri och kulturellt acceptabel för mottagarna.

Stater bör även verka för att rätten till mat garanteras i relevanta internationella överenskommelser. Mat får aldrig användas som ett instrument för politiska eller ekonomiska motiv.

Slutligen talar ESK-kommittén om rätten till mat mot bakgrund av globaliseringen. Det sägs att FN har en viktig roll att spela som samordnare och att de internationella finansiella institutionerna som Världsbanken och Valutafonden bör ta större hänsyn till rätten till mat i sina lånepolicies, kreditöverenskommelser och skuldfrågeinitiativ.

A martya Sen – Nobelpris för, bland annat, forskning om hunger och tillgång på mat

Den indiske ekonomen och filosofen och tillika 1998 års nobelpristagare i ekonomi, Amartya Sen, visar i sitt banbrytande verk *"Poverty and Famines"* 1981, att de flesta hungerkatastrofer det senaste århundrandet inte orsakats

av en total brist på mat. Det var tillgången på mat för vissa grupper som gav utfall i form av svält för dessa människor. Sen visar hur det ofta kunnat finnas fyllda mat lager även i områden där människor svält ihjäl.

I "Poverty and Famines" säger han:

*"Starvation is the characteristics of some people not **having** enough food to eat. It is not the characteristics of there **being** not enough food to eat. While the latter can be a cause of the former, it is but one of many **possible** causes. Whether and how starvation relates to food supply is a matter for factual investigation."* (vår markering)

Sen visar alltså att det inte är tillgången på mat som bestämmer om människor skall få ta del av den, utan att det handlar om vilka "krav" man kan ställa, vilket "berättigande"¹⁴ man kan visa sig ha till maten. Det går inte att betrakta mat som enbart en vara, utan att samtidigt se på människors relation till den varan. Sen talar om fyra strukturella relationer som kan ge en människa tillgång till mat;

- handelsbaserad; man kan byta och handla till sig av andra som också är villiga till (bytes)handel,
- produktionsbaserad; man kan producera genom att använda egna resurser eller andras resurser som man tagit i anspråk (här talar man ofta om kontroll över viktiga produktionsresurser, som land),
- arbetsbaserad; med sin egen arbetskraft kan man ingå relationer genom handel och produktion (lönearbete),
- arv- eller resursöverföring; andra ger en tillgång genom arv eller gåvor,

Den norske forskaren Asbjørn Eide¹⁵ har till Sens lista lagt till en relation som handlar om:

- socialt skyddsnät; man har rätt att kräva att det finns strukturer som ger kompensation om de andra strukturerna inte ger tillgång till den nödvändiga födan.

En av Sens mest intressanta slutsatser handlar om relationen mellan politiska och ekonomiska rättigheter, där han visar att svält inte förekommer i demokratiska stater. Sen förklarar detta med att makthavare i demokratier är beroende av sina invånares "betyg" och därför måste anstränga sig mer. Detta innebär att politiska och medborgerliga rättigheter ökar respekten för de ekonomiska rättigheterna. En fri press tillåter också att information om

¹⁴ På engelska *entitlement*.

¹⁵ Tidigare bland annat Chef vid det Norska institutet för mänskliga rättigheter och FN:s särskilde rapportör för Rätten till mat som en mänsklig rättighet.

tidiga tecken av svält eller situationer som kan leda till svält uppmärksammas.

Resursfrågan

Vad innebär det då i realiteten att en stat till fullo skall utnyttja sina tillgängliga resurser för att förverkliga rätten till mat. För att ge en heltäckande bild räcker det inte att tala om ekonomiska resurser. Även mänskliga, teknologiska, natur- och informationsrelaterade insatser måste bedömas.

För en hållbar försörjningssituation är det inte tillräckligt att ge utsatta grupper finansiellt stöd i form av bidrag eller livsmedel. Detta kan göras in en akut situation, men på sikt måste dessa människor ha möjlighet att själv klara sin försörjning.

För människor på landsbygden är oftast tillgången till naturresurser, mänskliga och teknologiska resurser viktigast. Dessutom behöver detta ibland kompletteras med information om metoder att odla eller om livsmedelshygien.

En bit land, utsäde, några djur, jordbruksredskap och maskiner innebär att en familj kan försörja sig och minskar dess beroende av statliga program eller andra aktörers välgörenhet. Det borde vara självklart att detta är något som inte bara ger bonden ett liv i större värdighet och trygghet, utan också innebär en vinst för samhället och staten.

Det finns en miniminivå för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna där det slås fast att en stat där en betydande del av dess medborgare lider brist på den mest grundläggande nivån av tillgång på livsmedel, primärhälsovård, bostad och primärundervisning, brister i sina skyldigheter.

Denna stat måste visa att den verkligen använder alla de resurser som står den till buds och prioriterar uppfyllandet av dessa rättigheter, men att den trots detta inte lyckas, för att argumentet om bristande resurser skall accepteras.

Det gäller att vara noggrann i sitt arbete och göra en grundlig analys; inte alla situationer där människors möjlighet till försörjning hotas är en kränkning. Det finns fall där staten är oförmögen att realisera dessa rättigheter, i alla fall inom en överskådlig tid, i situationer av konflikt eller katastrofer.

Det ESK-kommittén bedömer är om staten tagit tillräcklig hänsyn till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i sin planering och medelsfördelning. I kommitténs rekommendationer och observationer kan de på-

tala brister i mer eller mindre skarpa ordalag och uppmana till förbättringar. För att nå miniminivån kan staten uppmanas till omprioriteringar i sin fördelning av resurser.

Det finns inga absoluta tal när det gäller fördelning av resurser och det måste därför vara en öppen diskussion mellan staterna och ESK-kommittén. Det finns ett behov av att investera långsiktigt i den ekonomiska utvecklingen, vilket innebär att inte alla tillgängliga resurser kan gå till att investera i till exempel den sociala sektorn (även om detta naturligtvis kan hävdas vara en långsiktig investering i mänskliga resurser).

Det har gjorts jämförelser mellan olika statsutgifter, där framför allt relationen mellan militärbudgeten och budgeten för att realisera ESK-rättigheterna varit föremål för intresse och diskussion. Generellt sett spenderar de flesta i-länder betydligt mer på hälsovård än på militär utrustning, med den omvända relationen i u-länderna. Vissa stater spenderar mångdubbelt mer på sitt försvar än på människors tillgång till hälso- och sjukvård. Det finns en inneboende konflikt mellan att satsa på militären och att betala utlandslån medan stora delar av en stats befolkning lider brist på det mest grundläggande när det gäller till exempel mat, hälso- och sjukvård.

Ett annat sätt att få diskussionsunderlag för resursanvändning till ESK-rättigheterna har varit att jämföra olika stater med samma resursbas. Om en stat i jämförelse med en annan med samma resurser använder mindre av dessa för att uppfylla ESK-rättigheterna, kan man slå fast att det finns en indikator som visar att den första staten inte använder sina tillgängliga resurser fullt ut (det säger dock inget om att den andra staten gör det heller). Naturligtvis är detta inte en enkel diskussion, eftersom orsaksförhållandet inte alltid är så enkelt att mer resurser ger bättre resultat. Det handlar också om hur effektivt resurserna används.

I väntan på att tanken om att utnyttja tillgängliga resurser skall utvecklas och klargöras genom prejudikat och ESK-kommitténs arbete, finns det några absoluta principer som man kan utgå ifrån. Den grundläggande principen om *icke-diskriminering* gäller alla mänskliga rättigheter och i många fall har man angripit situationen för ESK-rättigheter utifrån ett diskrimineringsperspektiv. Vad gäller tillgång till mat och hälsa kan man se hur människor diskrimineras inom en stat på grund av sin ras, sin etniska tillhörighet, sitt kön, sin ålder, var man bor, sin sociala tillhörighet med mera.

Det görs nu alltfler nationella handlingsplaner, utifrån de stora FN-konferenserna under 90-talet, där "benchmarks" (delmål) sätts upp, där

både mål och medel diskuteras. Det återstår att se om detta kan bidra till en ökad diskussion om faktiska nivåer av resursanvändning.

När det gäller bedömningen av om en stat använder sig av sina tillgängliga resurser gäller det att titta på de olika sorters resurser som finns. Det är viktigt att fokusera på om steg faktiskt tas och om det finns en utarbetad strategi. I fråga om rätten till mat innebär detta:

Mänskliga resurser: Staten bör analysera hur många bönder, fiskare och andra producenter som behövs för att försörja befolkningen med mat. I fall där utbildning av dessa grupper behövs, kan en sådan insats vara ett sätt att utnyttja resurserna bättre.

Teknologiska resurser: Finns det möjlighet att genom teknologiska resurser öka avkastningen eller förbättra hanteringen eller distributionen av livsmedel?

Informationsresurser: Här handlar det inte framför allt om en kvantitativ nivå av informationsspridning, utan om kvalitet. Den information som sprids måste vara relevant, tillgänglig och presenterad på ett lättförståeligt och anpassat sätt. Vad gäller rätten till mat kan staten göra stora insatser genom att se till att lagar och regler som gäller markägande finns tillgängliga. Information om tillgång till kreditmöjligheter, livsmedelshantering och hygien är också ytterst viktigt. Grundläggande är att informationsspridningen måste ta hänsyn till målgruppens möjligheter att ta till sig budskapet. Detta innebär till exempel att stater med en stor illitterat befolkning bör använda sig av andra metoder än enbart det skrivna ordet.

Naturresurser: För de flesta fattiga grupper på landsbygden i utvecklingsländerna är det enda försörjningsalternativet någon form av jordbruk och självhushåll. Statens skyldigheter att respektera och skydda handlar därför ofta om att respektera och försvara människors tillgång till naturresurserna.

Ekonomiska/finansiella resurser: Detta är de resurser vars användning är svårast att analysera. Det finns många sektorer som konkurrerar om ekonomiska resurser, så hur skall man kunna mäta hur stor del av resurserna som finns tillgängliga för att uppfylla ESK-rättigheterna?

Skall man diskutera procentuella andelar av statsbudgeten - som förslaget om "20-20" som Unicef, Unesco och UNDP lade fram vid FN:s toppmöte om social utveckling i Köpenhamn 1995 (och som innebar att givarländerna skulle öronmärka 20% av biståndet för insatser inom den sociala sektorn om mottagarländerna samtidigt förpliktade sig att avsätta 20% av statsbudgeten till densamma) - eller skall man räkna in även icke-

finansiella tillgångar i samhället och hur skall det ekonomiska värdet av dessa tillgångar i så fall uppskattas och beräknas?

I ndikatorer

–några källor för att hitta indikatorer vad gäller rätten till mat¹⁶

Rapporter, observationer och kommentarer från

- FN:s granskningskommittéer för konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR)
- FN:s utvecklingsprogram (UNDP)
- FN:s livsmedels- och jordbruksorgan (FAO)
- FN:s världslivsmedelsprogram (WFP)
- Statliga ministeriers rapporter och statistik kring mat-, jordbruks och försörjningsfrågor
- Regionala och lokala myndigheters rapporter.
- Rapporter från bistånds och MR-organisationer
- Rapporter från bondeorganisationer
- Hälsorapporter

I nternationellt arbete

för rätten till mat

Rätten till mat var den första av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna som FN-systemet började att studera närmare. Redan 1987 kom en rapport skriven av den norske forskaren Asbjörn Eide, *"The Right to Food as a Human Right"*, vilket blev startskottet för nya diskussioner och insatser på ESK-rättigheternas område.

Enligt artikel 2 i ESK-konventionen har de stater som ratificerat denna konvention internationella förpliktelser som innebär att de individuellt och

¹⁶ Översikt hämtad från Frankovits, André och Patrick Earle; "The Rights Way to Development, Manual for A Human Rights Approach to Development Assistance", s.15-16

kollektivt, till exempel genom utvecklingssamarbete, skall bidra till att rättigheterna uppfylls. En stat har ett ansvar att även respektera och försvara rätten till mat i andra länder; ett exempel är när ett transnationellt företag med huvudkontor i ett land hotar försörjningen för människor i ett annat land. Makthavarna i det första landet har då ett ansvar att ingripa.

Det talas nu alltmer om mat som en verklig säkerhetsfråga; bristande tillgång på mat och vatten förutspås kunna leda till konflikter som kan få stora globala återverkningar.

Många av de länder där människor lider av undernäring exporterar livsmedel till andra marknader. Ofta handlar det dessutom om produkter som enbart odlas för utländska marknader för att få in utländsk kapital, vilket behövs för att betala av på utlandsskulder. Det har därför framförts tankar om att mat som produceras för inhemsk konsumtion borde undantas från världshandelsorganisationens, WTO:s, krav och regler om importliberalisering och förbud mot stöd till inhemsk produktion.

Frågan om genmanipulation av och patent på grödor har också väckt stor uppmärksamhet, inte minst i samband med WTO:s överenskommelser. Det finns framtagna grödor som innehåller en gen som gör dem obrukbara efter en skörd, det vill säga att de inte kan användas som utsäde för nästa skörd. Grödorna säljs också alltmer i "paket" med bekämpningsmedel och konstgödsel som är precis anpassat efter en framodlad frövariant. Allt detta ökar tredje världens fattiga småbrukares ekonomiska utsatthet. Den indiska forskaren Vandana Shiva hävdar dessutom att omfattande jordreformer och enkla bevattningssystem skulle kunna öka avkastningen flera gånger mer än biotekniken.

FN:s konferenser om global livsmedelssäkerhet Rom 1996 och Rom +5

I november 1996 samlades ett stort antal av världens ledare på en FN-konferens i Rom om livsmedelssäkerheten¹⁸ i världen. I slutdeklarationen, *The Rome Declaration on World Food Security*, slogs det fast att det var oacceptabelt att 800 miljoner människor levde i en situation där deras grundlägg-

¹⁷ I Fondens serie ingår en skrift om "Den ekonomiska globaliseringen och de mänskliga rättigheterna".

¹⁸ När man talar om *livsmedelssäkerhet* vinner detta på att göras utifrån ett rättighetsperspektiv, annars riskerar diskussionen att fastna i den gamla tanken om en övergripande produktion och tillgång på mat, utan att analysera *individens* eller *gruppens* möjlighet att ta del av denna tillgång.

gande behov av tillräckligt med mat inte tillfredsställdes. Ledarna uttryckte sin politiska vilja att ändra på detta och att som första mål halvera antalet undernärda under perioden från 1996 till, senast, 2015.

I en handlingsplan, *World Food Summit Plan of Action* enades man om sju åtaganden:

Commitment 1:

"We will ensure an enabling political, social, and economic environment designed to create the best conditions for the eradication of poverty and for durable peace, based on full and equal participation for women and men, which is most conducive to achieving sustainable food security for all."

Commitment 2:

"We will implement policies aimed at eradicating poverty and inequality and improving physical and economic access by all, at all times, to sufficient, nutritionally adequate and safe food and its effective utilization."

Commitment 3:

"We will pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices in high and low potential areas, which are essential to adequate and reliable food supplies at the household, national, regional and global levels, and combat pests, drought and desertification, considering the multifunctional character of agriculture."

Commitment 4:

"We will strive to ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a fair and market-oriented world trade system."

Commitment 5:

"We will endeavour to prevent and be prepared for natural disasters and man-made emergencies and to meet transitory and emergency food requirements in ways that encourage recovery, rehabilitation, development and a capacity to satisfy future needs."

Commitment 6:

"We will promote optimal allocation and use of public and private investments to foster human resources, sustainable food, agriculture, fisheries and forestry systems, and rural development, in high and low potential areas."

Commitment 7:

"We will implement, monitor and follow-up this Plan of Actions at all levels in cooperation with the international community."

En viktig slutsats från toppmötet var att mer arbete behövdes för att klargöra vad rätten till mat egentligen innebär och vilka implementeringsmekanismer som fanns för att realisera och skydda den. Högkommissarien för mänskliga rättigheter, Mary Robinson, fick ett särskilt ansvar för att följa upp detta. I detta uppdrag ingick även att undersöka möjligheterna för att lansera en uppförandekod, *Code of Conduct*, kring rätten till mat som skulle kunna gälla alla aktörer, inte bara de stater som redan regleras av de internationella FN-konventioner de ställt sig bakom.

Denna tanke om en frivillig uppförandekod som skulle kunna nå även de icke-statliga aktörerna var ett initiativ som drevs hårt av de NGOs som deltog på det parallella NGO-mötet i Rom. NGO-mötet var ganska kritiskt till slutsatserna från toppmötet. Handlingsplanen upplevdes innehålla många motsägelsefulla åtaganden och snarare vara en shoppinglista som stater kunde välja ifrån än ett starkt och övertygande dokument. Det var mot denna bakgrund som man lanserade tanken om en uppförandekod och en livsmedelssäkerhetskonvention som specifikt skulle behandla handelsfrågor och livsmedelsbistånd.

På uppföljningsmötet, fem år senare, i november 2001 arbetar NGOs återigen för att en uppförandekod ska bli av. Organisationerna har enats om fem huvudområden där de skall fokusera arbetet: rätten till mat (inklusive uppförandekoden), tillgång till jord, vatten och genetiska resurser, handelspolicies effekt på jordbruk och livsmedelsförsörjning, alternativa produktionsmetoder samt en ny förståelse av begreppet demokrati som även tar ekonomiska och sociala rättigheter i beaktande.

Även om det alltså fanns kritik mot toppmötet 1996 för att det var alltför splittrat och utmynnade i en alltför tandlös och motsägelsefull handlingsplan, ledde mötet till att arbetet för att förtydliga rätten till mat intensifierades. Såväl FAO och FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som högkommissariens kontor (OHCHR) har lyft frågan inom FN-systemet och internationellt.

FAO varnar dock för att arbetet med att halvera antalet undernärda och svältande går för långsamt. Skall man nå målet om att ha halverat antalet behöver det minska med 20 miljoner per år, och än så länge är man endast uppe i 8 miljoner per år.

Uppförandekod / Code of Conduct

På FN:s toppmöte om livsmedelssäkerhet presenterade alltså några NGOs som sedan länge arbetat med rätten till mat ett förslag på en uppförandekod. Det föreslogs vara ett frivilligt dokument som aktörer på den internationella arenan skulle kunna underteckna. Bakgrunden till detta var att den alltmer globaliserade ekonomin visade hur stort inflytande de icke-statliga aktörerna, som de finansiella institutionerna Världsbanken och IMF, världshandelsorganisationen WTO och de transnationella företagen, har på människors försörjning. Eftersom de konventioner som finns för mänskliga rättigheter reglerar förhållandet mellan staten och medborgarna, var detta ett försök att fånga in alla aktörer, såväl stater som internationella organ, företag, NGOs, grupper, familjer och individer.

I uppförandekoden definierades rätten till mat som att:

”Rätten till tillräcklig föda innebär att varje man, kvinna och barn individuellt och kollektivt med andra måste ha fysisk och ekonomisk tillgång vid alla tillfällen till tillräcklig föda genom en resursbas lämplig för dess anskaffande och överensstämmande med mänsklig värdighet. Rätten till tillräcklig föda är en distinkt del av rätten till en tillräcklig levnadsstandard.” (vår översättning)

Många av de skrivningar som presenterades i förslaget till uppförandekod återfinns nu i den *general comment 12* som kommittén för ESK-rättigheter presenterade våren 1999. Detta är ett utmärkt exempel på hur NGOs och FN-systemet alltmer arbetar tillsammans för att klargöra och flytta fram positionerna.

Särskild rapportör för rätten till mat

FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna antog en resolution vid sitt möte 2000 om rätten till mat; *”The Right to Food”, Commission on Human Rights resolution 2000/10*¹⁹, där kommissionen bland annat förklarade att hunger och bristande livsmedelssäkerhet är ett globalt problem, som kommer att finnas kvar och till och med öka dramatiskt i vissa regioner.

Kommissionen förklarade att hunger är en skandalös kränkning av mänsklig värdighet och att det är oacceptabelt att 825 miljoner människor lever i undernäring – detta måste bekämpas med all kraft. Rätten till tillräcklig mat och att vara fri från hunger måste garanteras, bland annat genom att

¹⁹ E/CN.4/RES/2000/10 (17 april 2000). Kan hämtas från Högkommissariens hemsida: www.unhchr.ch

mat aldrig får användas som verktyg för ekonomiska eller politiska mål och genom att se till att tillgängliga resurser, både nationellt och internationellt, i större utsträckning används för att förbättra livsmedelssäkerheten.

Kommissionen välkomnade även *General Comment 12* med klargörande av det faktiska innehållet i rätten till mat, samt det arbete som Högkommissarien och andra aktörer lagt ned på att arbeta med rättigheten. Man uppmanade till ett expertmöte som närmare skulle kunna diskutera nationella implementeringsmekanismer.

För att ytterligare stärka arbetet för rätten till mat inrättade man ett treårigt mandat för en *särskild rapportör* att bevaka frågan. I huvudsak gavs rapportören tre uppgifter;

- att söka, ta emot och svara på information beträffande alla aspekter av förverkligandet av rätten till mat, inklusive det omedelbara behovet att utrota svälten;
- att etablera samarbete med regeringar, internationella och mellanstatliga organisationer (där FAO nämndes särskilt) och NGOs för att främja och effektivt implementera rätten till mat, samt ge lämpliga rekommendationer för hur rätten skall kunna realiseras (mot bakgrund av det arbete som redan gjorts inom FN-systemet);
- att bevaka och identifiera nya uppkommande frågor kring rätten till mat globalt.

I september 2000 tillträdde professor Jean Ziegler från Genève universitet som rapportör.

Tilläggsprotokoll till ESK-konventionen

Tillkomsten av ett tilläggsprotokoll, ett fakultativt protokoll, till ESK-konventionen, skulle tillåta en individuell klagomöjlighet liknande den som finns för de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Argument från dem som vill stärka ESK-rättigheternas ställning genom ett sådant protokoll är att dessa rättigheter på så vis skulle uppgraderas och få samma status som de medborgerliga och politiska. Genom en mer praktisk tillämpning av konventionen skulle förståelsen och lagstiftningen utvecklas och viktiga prejudikat skapas. Staternas ansvar skulle betonas och utvecklandet av tankarna kring staternas skyldigheter skulle i förlängningen underlätta identifieringen av kränkningar.

FN:s kommitté för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna har diskuterat idén och rekommenderat ett sådant protokoll och lämnat vi-

dare ärendet till FN:s kommission för mänskliga rättigheter. MR-kommissionen har i sin tur uppmanat sina medlemsstater att kommentera förslaget, men denna uppmaning har än så länge inte fått så stor genomslagskraft. Vid kommissionens möte 2001 bestämdes det att det skulle tillsättas en oberoende expert som skall närmare undersöka frågan och rapportera tillbaka till kommissionen.

I juni 2001 anordnade Högkommissariens kontor, OHCHR, Finlands regering, Internationella Juristkommissionen och FIAN International ett seminarium om tilläggsprotokollet där representanter från 68 länder diskuterade förslaget.

Tre fallstudier **om att respektera, skydda och uppfylla rätten till mat,**

Staten måste i sitt eget agerande *respektera* människors rättigheter. När det gäller rätten till mat, får staten inte vidta sådana åtgärder som gör att individer eller grupper förlorar sin försörjning och tillgång till mat till exempel genom tvångsförflyttningar vid stora utvecklings- eller infrastruktursprojekt.

Det kan handla om utvecklingsprojekt, stora infrastrukturella projekt, gruvdrift, oljeexploatering, industriellt fiske med mera. Även åtgärder som leder till att vattnet förorenas eller vattentillgången minskar kan leda till tvångsförflyttningar.

Om människor trots allt måste flyttas eller om staten gör anspråk på naturresurser i form av jord, skog eller vatten där människor får sin försörjning, måste dessa människor erbjudas annan likvärdig möjlighet till försörjning eller kompensation. Vid tvångsförflyttningar är det oftast att föredra att människor får tillgång till likvärdig mark, snarare än en engångssumma med pengar. Dessutom måste de berörda människorna få vara med i beslutsprocessen.

Staten får naturligtvis inte använda mat som vapen mot grupper till exempel genom att undanhålla livsmedelsbistånd som bestraffning i inbördeskrig.

Staten måste också *skydda* människors tillgång till mat gentemot en utomstående aktör, en tredje part. Det kan röra sig om transnationella företag eller en stor jordägare som planerar sin verksamhet i ett område utan att ta

hänsyn till de bosatta där och som därigenom utgör ett hot mot människors möjlighet till försörjning.

I en alltmer globaliserad värld med internationell handel, har storföretagen fått ett större inflytande och staten måste kontrollera vilka konsekvenser deras agerande får. Även här måste kompensation och rehabilitering ske i de fall där storföretag och andra får tillstånd att bedriva en verksamhet som undergräver en grupp människors möjlighet att försörja sig.

Slutligen måste staten *uppfylla* sina medborgares rätt till mat i de fall där de av olika skäl inte åtnjuter den. Det finns två aspekter på innebörden av att uppfylla; att underlätta och att faktiskt tillhandahålla. Det första innebär att skapa förutsättningar i de fall där de mänskliga rättigheterna inte upprätthålls och det senare att i yttersta nödfall tillgodose människors behov direkt.

Utifrån rätten till mat står ofta den politiskt komplicerade frågan om landreform i centrum för diskussionerna. Detta kräver åtgärder som reglerar jordägande, skapar arbeten och bygger upp en fungerande social och ekonomisk samhällsstruktur.

Vid extrema förhållanden (torka, översvämningar, konflikter) där människors möjlighet till att försörja sig slås sönder är staten skyldig att använda maximalt av sina tillgängliga resurser för att se till att dess invånare får mat, genom i yttersta nödfall fall matbistånd.

Eftersom det är denna skyldighet som är den mest resurskrävande, måste man ta i beaktande statens förmåga och vilja att arbeta för rättigheternas förverkligande.

Skyldigheten att respektera

Fallstudie: Colombia: Regeringens bekämpning av koka-produktionen drabbar människors livsmedelsförsörjning.²⁰

Bönder och ursprungsfolk i den colombianska delen av Amazonas (nedre Putumayo, södra Caquetá och de östra delarna) har bett om internationell hjälp i en situation där den colombianska regeringen från flygplan och helikoptrar sprayar fälten med starka bekämpningsmedel för att slå sönder koka-produktionen.

Detta är del av den ”Plan Colombia” för vilken landet får stort ekonomiskt stöd av USA.

²⁰ Ett fall taget från den internationella MR-organisationen FIAN International som arbetat med rätten till mat sedan mitten av 80-talet. Fallet hade beteckningen Hotline 16, 24 July 2000. Tack till organisationen för tillstånd att använda detta fall som exempel.

De utsatta grupperna hävdar att denna bekämpning förstör deras odlingar, livsmedel, fruktträd, betesmarker, vattentäkter och husdjur samt att det ger människor problem med blindhet, diarréer, kräkningar, utslag och andningssvårigheter.

Trots att denna typ av bekämpning ökat de senaste åren, har koka-produktionen fördubblats. Detta skulle kunna vara en fingervisning om att det är fel sätt att angripa problemet. Många menar att en ökad ekonomisk utsatthet för bönderna snarare leder till att fler av dem går över till koka-produktion, som kan ge stora pengar om man lyckas få en skörd.

Utifrån artikel 11 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som Colombia ratificerat, kan det hävdas att landet har en skyldighet att se till att dess invånares rätt till mat upprätthålls. Detta innebär att staten måste respektera denna rätt i sitt eget agerande. Att genom sitt massiva besprutande av området hota människors försörjning genom att förstöra deras produktionsresurser är inte överensstämmande med de principer som konventionen bygger på.

I en internationell brevkampanj ombads den colombianska regeringen att respektera denna skyldighet och upphöra med bekämpningen. Istället uppmanades man att införa en "Plan Colombia" som involverade alla berörda grupper och som byggde på att hitta alternativ till narkotika-odlandet.

Skyldigheten att försvara

Fallstudie: Hundratals bybor i västra Ghana tvångsflyttade och trakasserade av guldgruveindustrin.²¹

I februari 2001 blev byn Kyekyewere i västra Ghana jämnad med marken av polisen. 300 bybor vräktes för att ge plats för Aboso Ghana Ltd, en filial till ett australiensiskt transnationellt företag. Aboso Ghana Ltd hade tillsammans med det sydafrikanska gruvföretaget Goldfields Ghana Ltd etablerat sig i området, vilket lett till att flera byar flyttats.

Vissa av byborna accepterade det nya område de erbjöds, medan andra ansåg att det var otillräckligt och krävde finansiell ersättning för förlorad jordbruksmark och skörd. Dessutom var det flera bybor som inte ville lämna sina förfäders land. De grupper som valde att stanna i byarna blev dagligen trakasserade av de väpnade styrkor som företagen anlitat. De hind-

²¹ Ett fall taget från den internationella MR-organisationen FIAN International som arbetat med rätten till mat sedan mitten av 80-talet. Fallet hade beteckningen Hotline 6, 23 February 2001. Tack till organisationen för tillstånd att använda detta fall som exempel.

rades från att gå ut på sina fält eller till olika inkomstbringande aktiviteter, vilket ledde till svårigheter att försörja sig. Dessutom förstördes vägar, hus, marknader och skolor.

När gruvföretagen konstruerade dammar och drog om floderna, så ledde detta ofta till att jordbruksmarken översvämmats. Eftersom man i guldutvinning använder cyanid har detta orsakat förgiftning av vatten och grödor.

Fallet har varit uppe i domstol i flera år, men blivit konstant uppskjutet.

En internationell brevaktion utgick ifrån det faktum att Ghana ratificerat den afrikanska stadgan om de mänskliga och folkens rättigheter. Stadgan slår fast att alla folk skall ha rätt att fritt bestämma över sitt välstånd och sina naturresurser. I de fall där människor fräntas detta har människor rätt att på laglig väg få tillbaka sin egendom eller att få en skälig kompensation.

Skyldigheten att uppfylla

Fallstudie: Jordbruksreform²²

Artikel 11.2 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter talar om att utveckla eller omdana jordbruksmetoderna på så sätt att naturtillgångarna utvecklas och utnyttjas så effektivt som möjligt. Artikeln talar vidare om att detta inte bara måste ge ett bättre resultat vad gäller produktion utan att distributionen och därigenom tillgången till mat, måste garanteras.

Rätten till land är inte klart uttryckt i FN:s konventioner, annat än i termer av att ingen diskriminering får ske baserad på kön eller ras när det gäller ägande. Jordfrågan är ofta i fokus i utvecklingsdiskussioner, men det är relativt nyligen det också gjorts försök att anlägga ett människorättsperspektiv på den. Samtidigt är jordfrågan komplex eftersom en diskussion om jordfördelning lätt hamnar i konflikt med äganderätten.

Frågan om jordbruksreformer stod högt på den internationella dagordningen under 70-talet. 1979 samlades 145 stater i en konferens i FN:s livsmedels- och jordbruksorgans, FAO:s, regi i Rom, *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*, och antog en deklARATION och en handlingsplan för hur man skall arbeta för att minska fattigdomen på landsbygden. Jordbruksreformer sågs som en förutsättning för en mer rättvis fördelning

²² Vi använder oss här av termen jordbruksreform för att beskriva något mer än enbart en omfördelning av jordbruksland genom en landreform. Jordbruksreform får här symbolisera en reform där även tillgång till utsäde, krediter med mera får ingå. Jämför de engelska termerna land reform – agrarian reform.

av resurser vilket i sin tur skulle leda till ökad social och politisk stabilitet. Det var den grund som landsbygdsutvecklingen skulle byggas på.

Även Världsbanken intog en positiv hållning och deklarerade att landreformer var en viktig åtgärd för att lösa problemet med fattigdomen på landsbygden. 1974 hade Banken till och med riktlinjer som sa att i de fall och länder där landreformer kunde leda till ökad produktivitet, skulle Banken inte stödja projekt som inte innehöll landreformer.

Några år senare var frågan om jordbruksreformer inte alls lika aktuell och den försvann slutligen nästan helt från den internationella diskussionen.

Det finns flera anledningar till detta. Några av de reformer som faktiskt genomfördes saknade politiskt stöd och genomfördes därför inte fullt ut och fick följaktligen inte önskat resultat. Med Ronald Reagan och Margret Thatcher som nya ledare för USA respektive Storbritannien ändrades dessa länders politiska ideologi vilket även påverkade Världsbanken och andra internationella organ där dessa länder var tongivande. Program som förespråkade omfördelning av landresurser (som ju även innehöll element av att konfiskera privat mark från stora jordägare) rimmade illa med den nyliberala satsningen på handelsliberalisering och exportgrödesatsningar för länderna i Syd.

Länderna i Syd satsade i allt högre grad på att bygga ut exportgrödesektorn för att få in utländskt kapital att betala av sina lån med, och satsningarna på landsbygdsutveckling för mindre och självförsörjande enheter blev allt färre. Med den nya satsningen på exportgrödesektorn blev förekomsten av transnationella företag också mer dominerande.

I stället för en jordfördelning, har utvecklingen gått åt andra hållet; småbönder och arrendatorer har förlorat sin mark genom att de fastnat i lånefällor eller köpts upp eller tvingats bort av storjordbruk eller transnationella företag eller vid infrastruktur- och utvecklingsprojekt. Ersättningen är ofta låg eller obefintlig och de tidigare fattiga, men någorlunda självförsörjande, grupperna blir än fattigare lantarbetare eller tvingas till städerna (i många fall till en väntande arbetslöshet). Fattigdomen ökar i reella tal, om än inte i relativa, och det är på landsbygden de fattigaste grupperna finns.

I många fall finns inga alternativa försörjningsmöjligheter genom lönearbete så för många av de mest utsatta och fattiga grupperna är någon sorts självhushåll genom jordbruk den enda försörjningsmöjligheten.²³

²³ Studier har även visat att produktiviteten ökar mer med många små jordbruksenheter än med några stora, tvärt emot vad många hävdar om storskalighetens välsignelser.

Även om situationen skiljer sig mellan Afrika, Asien och Latinamerika finns det många likartade processer och i alla världsdelar hittar man exempel på fattiga landsbygdsbefolkningar som skulle tjäna på en jordbruksreform. Grupperna delar den maktlöshet och sårbarhet som präglar den som inte har någon kontroll över sina utkomstmöjligheter.

De länder där frågan om jordbruksreformer varit en mer eller mindre uttalad del av politiken under 90-talet har varit få; bland andra Filippinerna, Zimbabwe, Brasilien och Sydafrika. I alla dessa länder har det förekommit stora svårigheter och reformerna och jordkonflikten har spelat en strategisk inrikespolitisk roll.

Att fördela mark och tillgång till andra resurser innebär i högsta grad även att fördela den ekonomiska och politiska makten annorlunda. Det är säkerligen detta som skrämmer många makthavare. Många av de ägarmönster som man finner i Syd är arv efter den koloniala tiden, då traditionella ägar- och brukarstrukturer bröts upp och slogs sönder och lojalitet gentemot kolonialmakten belönades med land och makt. I den postkoloniala tiden har många regimers maktbas varit de stora jordägarna.

Att jordbruksreformer och för den delen andra åtgärder för att leva upp till statens skyldigheter att uppfylla de mänskliga rättigheterna är de insatser som visat sig vara svårast att få förverkligade är ett bevis på att de människor som drabbats är väldigt svaga. När det gäller att *respektera* och *försvara* rättigheter, gäller detta människor som trots allt åtnjuter dessa rättigheter, även om detta hotas. När det gäller *uppfyllande*, gäller det däremot människor som ännu inte åtnjuter dessa rättigheter och som därför har en svagare förhandlingsposition gentemot staten. I en sådan situation krävs en stark politisk vilja för att verkligen förändra det rådande läget.

Brasilien som exempel

I Brasilien finns det över 16 miljoner fattiga på landsbygden, där jordlöshet är en viktig faktor. Brasilien har stora naturresurser i form av jordbruksmark, men stora jordegendomar på över 1 000 hektar eller mer dominerar med 53%, och nästan hälften av dessa egendomar brukas inte.

1985 lanserades en *National Agrarian Reform Plan* som skulle ge 1,4 miljoner jordlösa familjer land, men efter starkt motstånd från de stora jordägarna backade regeringen och endast en bråkdel av familjerna fick tillgång till mark. Samtidigt var situationen mycket svår för de jordlösa och deras företrädare ifall de försökte hävda sin rätt. Många lantarbetare har mördats och många människor utsatts för dödshot. Få av dessa brott blev uppklarade

och det fanns också tecken på att militären i vissa fall samarbetat med de paramilitära milisgrupper som utfört dåden.

Massakern i Eldorado, 17 april 1996²⁴

1 500 bönder hade inlett en fredlig demonstrationsmarsch till delstaten Pará's huvudstad Belém. Bönderna var representanter för de 3 000 familjer som ockuperat marken till en stor jordegendom i delstaten. Ockupationen var inte våldsamt och man ville nu be myndigheterna i Belém att påskynda den jordreform som länge utlovats genom att konfiskera marken och dela ut den till de jordlösa.

Efter två dagars marsch möttes demonstranterna av militärpolis som öppnade eld; 19 dödades och 50 skadades, inklusive kvinnor och barn. Obduktionerna visade att minst 12 av de dödade skjutits på kort avstånd genom huvudet.

Det finns information om att massakern var sanktionerad av de stora jordägarna i området och att militärpolisen fått ekonomisk ersättning därifrån. En av jordägarna har erkänt att en större summa pengar samlats in för att massakern skulle bli av.

Utredningen som gjordes försvårades av att militären inte tillät att vittnen fick identifiera militärer som varit delaktiga, att de döda kropparna inte återfanns, att inget enskilt ansvar från officerarna utkrävdes, att inga bevis fick hämtas på platsen. Endast 13 bönder och 45 polisofficerare fick avge vittnesmål.

Fallet visar hur ekonomiska och sociala rättigheter intimt hänger samman med politiska och civila. Bönderna protesterar mot att deras rätt till mat och försörjning kränks och hamnar i en situation där även deras rätt att samla sig och protestera kränks och de utsätts för grovt våld.

I Brasilien har det blivit allt vanligare att jordlösa ockuperar mark.

De jordlösas organisation MST (Movimento Sem Terra) i Brasilien är kanske en av de mest kända organisationerna och har sedan 1984 organiserat jordockupationer. Idag finns det c:a 2 000 sådana bosättningar där 300 000 familjer lever och odlar. I den brasilianska konstitutionen finns det en klausul som gör att man kan få tillgång till mark som inte utnyttjas, även om man börjar med att ockupera den. Genom jordreformen som genomförs i Brasilien har också jord delats ut till flera av dessa bosättningar, även om konflikterna mellan regeringen och MST blossar upp då och då.

²⁴ Information från FIAN Internationals arbete för jordbrukskampanjer.

Den internationella MR-organisationen FIAN International, som sedan mitten av 80-talet arbetar för rätten till mat, driver i samarbete med bondenätverket Via Campesina en internationell jordbruksreformskampanj. Genom kampanjen hoppas man kunna lyfta frågan om jordbruksreformer upp på dagordningen igen. Man har gett ut en serie med faktablad om följande ämnen (faktabladet kan beställas via FIAN:s hemsida www.fian.org):

- ◆ Agrarian Reform and Human Rights
- ◆ Agrarian Reform in Brazil
- ◆ Agrarian Reform in Honduras
- ◆ Agrarian Reform in the Philippines
- ◆ World Bank Land Policies
- ◆ Agrarian Reform and the Environment
- ◆ Agrarian Reform and Women's Rights

A vslutning – **Varför arbeta med mänskliga rättigheter?**

De mänskliga rättigheterna kan erbjuda ett regelverk, en analysmetod och ett språk som även grupper och organisationer som traditionellt arbetat med utveckling, bistånd, miljö, jämställdhet, rasism med mera kan använda för att stärka sitt arbete.

Det finns en inbyggd styrka hos de mänskliga rättigheterna med de grundläggande principerna om alla människors inneboende värdighet och lika värde, statens ansvar och skyldigheter samt människors rätt till deltagande i sin egen och samhällets utveckling.

Att arbeta mot fattigdom och hunger blir inte ett uttryck för välgörenhet utan ett sätt att stärka människors självklara rätt att kunna försörja sig.

Att analysera utifrån olika typer av skyldigheter ger en diversifierad analysmodell och en flexibilitet i synen på implementering. Det blir tydligare att vissa åtgärder kan göras ögonblickligen och inte kräver så stora resurser.

Mer om rätten till mat

Litteratur

Alston & Tomaševski (eds); *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, Doordrecht/Boston/London 1984

Berg, Lasse & Lisa; *Mat och makt*, 6:e upplagan, 1982

Coomans, Fons & Fried van Hoof (ed); *The Rights to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, SIM Special No 18, Netherlands Institute of Human Rights, Utrecht 1995

Eide, Asbjörn & C. Krause & A. Rosas; *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Doordrecht/Boston/London 1995

Eide, Asbjörn; *Right to Adequate Food as a Human Right*, United Nations, Human Rights Study Series, New York 1987

FAO (Food and Agricultural Organization of the UN); *Extracts from international and regional instruments and declarations, and other authoritative texts addressing the right to food*, FAO Legislative Study 68, Rom 1999

FAO; *Production Yearbook Rom (ÅRLIG RAPPORT)*

FAO; *The State of Food and Agriculture*, Rom (ÅRLIG RAPPORT)

FAO; *The Right to Food - in theory and practice*, Rom 1998

FIAN International & Via Campesina; *Global Campaign for Agrarian Reform*, (Fact sheets on Agrarian Reform and Human Rights, Agrarian Reform in Brazil, Agrarian Reform in Honduras, Agrarian Reform in the Philippines, Agrarian Reform and the Environment, Agrarian Reform and Women's Rights, World Bank Land Policies), Heidelberg 2000-2001

FIAN; *Hungry for What is Right*, International Magazine, Heidelberg (Nummer från 1993-)

- No 15, 1999 *Progress on the Right to Food*
- No 16, 1999 *Land to Live*
- No 17, 1999 *Women's Right to Feed Themselves*
- No 18, 2000 *The World Bank: Promoter of Welfare?*
- No 19, 2000 *For Human Rights, not Dependency*
- No 20, 2000 *Respect Our Rights! Economic Rights of Indigenous People*
- No 21, 2000 *Land is more than a Commodity!*
- No 22, 2001 *Basic income, basic rights*
- No 23, 2001 *World Food: Promises revisited*

FN; *Report of the High Commissioner for Human Rights on the Right to Food*, 1999 (E/CN.4/1999/45) och 2000 (E/CN.4/2000/48)

FN; *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 2001 (E/CN.4/2001/53)

FN; *Rome Declaration on World Food Security and the World Food Summit Plan of Action*, Rom 1996

FN; *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights – Report updating the study on the right to food*, Asbjörn Eide, E/CN.4/Sub.2/1999/12

FN; *The Right to Food and the World Food Summit: Five Years Later*, E/CN.4/SUB.2/RES/2001/7

Forum Syd; *Globala Studier Nr 4 – Trade and Hunger – An Overview of Case Studies on the Impact of Trade Liberalisation on Food Security av John Madeley*, Stockholm 2000

Food Policy - an international journal dealing with the economics, planning and politics of food, agriculture and nutrition, IPC Science and Technology Press, Guildford

Frankovits, André och Patrick Earle; *The Rights Way to Development, A Human Rights Approach to Development Assistance, Policy and Practice*, The Human Rights Council of Australia, Merrickville 1998

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter; *Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, I. Introduktion*, Stockholm 1999

Hedlund Thulin, Kristina; *Lika i värde och rättigheter: om mänskliga rättigheter*, Norstedts juridik, Stockholm 1996

Human Rights Quarterly; no 7 (1997) och no 20 (1998), The John Hopkins University Press, Baltimore 1997 och 1998

International Human Rights Internship Program & Asian Forum for Human Rights and Development; *Circle of Rights - Economic, Social & Cultural Rights Activism, A Training Resource*, Washington 2000

Künnemann, Rolf; *Food and Freedom, A Text Book for Human Rights Education*, Progress Trust, Madurai 1999

Künnemann, Rolf; *Module 12: The Right to Food* ur International Human Rights Internship Program & Asian Forum for Human Rights and Development; *Circle of Rights - Economic, Social & Cultural Rights Activism, A Training Resource*

Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ur *Human Rights Quarterly*; no 9 (1987)

Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, ur *Human Rights Quarterly*; no 20 (1998)

Moore-Lappé, Frances & Joseph Collins; *Tolv myter om världssvälten*, Institute for Food and Development Policy, Verbum förlag, Stockholm 1991

Moore-Lappé, Frances & Joseph Collins, Peter Rosset; *World Hunger, Twelve Myths*, Institute for Food and Development Policy, 2:a upplagan, Grove Press, New York 1998

Palm, Anders & Joachim Smith; *Maten, makten och girigheten* (dokumentärfilmserie i sex delar, mycket lämplig för studiecirklar och diskussioner – kan lånas bl.a. via Sida), 1992

Sen, Amartya; *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford 1981

Sen, Amartya and Jean Drbze (ed); *The Political Economy of Hunger* (3 volumes), Clarendon Press, Oxford 1990 & 1991

Tomaševski, Katarina; *The Right to Food. Guide through applicable international law*, Martinus Nijhoff Publishers, Doordrecht 1987

UNDP; *Human Development Report*, New York (ÅRLIG RAPPORT)

World Food Programme; *Annual Report*, Rom (ÅRLIG RAPPORT)

Organisationer och hemsidor

Bread for the World www.bread.org

Consultative Group on International Agricultural Research www.cgiar.org

Diet for a small planet www.dietforasmallplanet.com

FAO - Food and Agricultural Organization www.fao.org

På hemsidan hos FN:s organ för livsmedel och jordbruk finns databaser över jordbruksproduktion, fiske, skogsbruk m.m.

FoodFirst www.foodfirst.org

Institute for Food and Development Policy

FIAN International www.fian.org

FoodFirst Information & Action Network

Arbetar med brevaktioner (i Amnesty-stil) för att uppmärksamma kränkningar av rätten till mat, kampanjer (bl.a om behovet av Jordbruksrefomer), stärka det internationella regelverket kring ESK-rättigheter inom FN-systemet (genom bl.a. ett tilläggsprotokoll till ESK-konventionen, vilket skulle tillåta individuell klagomöjlighet), lämnar tillsammans med lokala partners in parallellrapporter till FN:s granskningskommitté för ESK-konventionen.

Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) www.iatp.org

International Fund for Agricultural Development www.ifad.org
FN-organ med säte i Rom

Jubel 2000 www.jubel.org
som har utarbetat ett rollspel om livsmedelssäkerhet : Spelet om maten /The Food Game. Främst tänkta för årskurs 9 och gymnasiet, men går att använda även på högre nivåer. Spelen kan beställas från

MST www.mstbrazil.org
Movimento Sem Terra

The Hunger Site www.thehungersite.com
Hemsida där ett besök leder till att olika sponsorer skänker mat genom FN:s World Food Program.

The Hunger Web [www.brown.edu/Departments/
word_hunger_program/index.html](http://www.brown.edu/Departments/word_hunger_program/index.html)
En hemsida som ger tips och information både kring aktuell forskning, fältstudier, lagstiftning, policy- och lobbyarbete, utbildning och informationsmaterial.

Third World Network www.twinside.org.sg

Unicef www.unicef.org
FN:s barnfond, Unicef, har arbetat med "nutrition rights", vilket innefattar rätten till mat, rätten till hälsa och rätten till vård & omsorg.

Via Campesina www.viacampesina.org
Ett internationellt bondenätverk som bland annat arbetar med en internationell kampanj om jordreformer.

WANAHR www2.hawaii.edu/~kent/tutorial2000/titlepage.htm
World Alliance for Nutrition and Human Rights. WANAHR Secretariat, Grensen 18, 0159 Oslo, Norge (Ligger under the Norwegian Institute of Human Rights vid Oslo Universitet). En parafyorganisation för NGOs, forskare, jurister, biståndshandläggare, tjänstemän, lärare och aktivister som arbetar med "nutrition rights". Tre "task forces"; The Use of Food as A Weapon of War, Monitoring and Implementation of the Right to Food & Children's Nutrition Rights.

World Food Programme www.wfp.org
WFP är FN:s organ för livsmedelsbistånd i katastrofsituationer. Under år 2000 nådde man 83 miljoner människor i behov av akut hjälp på grund av fattigdom, naturkatastrofer och konflikter.