

Förord

Den här skriften handlar om ett synsätt. Om att beskriva något som redan är känt, betrakta det med nya glasögon och då upptäcka hur perspektivet förändras. Den riktar sig till alla som på ett eller annat sätt, direkt eller indirekt, är engagerade i utvecklingsfrågor, bistånd och mänskliga rättigheter. Detta engagemang kan te sig olika. Vi har olika mål och olika strategier för vad vi vill åstadkomma, här kommer det att handla om det gemensamma, om det som är grunden för vårt arbete. Och utgångspunkten för det, är övertygelsen om att varje individ på denna jord har samma grundläggande mänskliga rättigheter, att alla människor är lika mycket värda.

Det här får inte bara vara ord utan innehåll. De grundläggande mänskliga rättigheterna finns nedtecknade i *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* som har arbetats fram och är godkänd av regeringar världen över. Man har arbetat fram dokument som beskriver vad vi som individer kan förvänta oss och faktiskt har rätt att kräva. Och dessa rättigheter omfattar inte bara politiska och medborgerliga rättigheter. De handlar lika mycket om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Rättigheterna är inbördes beroende av varandra och är tillsammans nödvändiga för varje människas möjlighet att leva ett värdigt liv.

Vad innebär det att anlägga ett människorättsperspektiv på utvecklings-samarbete och bistånd? Hur fungerar det och vad kan det tillföra? Denna skrift gör inte anspråk på att vara vägledande i hur detta arbete praktiskt skall utföras. Vi vill snarare beröra och presentera en del av de tankegångar och erfarenheter som finns inom arbetet med bistånd ur ett rättighetsperspektiv, och förhoppningsvis stimulera till vidare diskussioner och nya tankar.

Anita Klum

Generalsekreterare

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter

Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter bildades 1991 och har fyra svenska icke-statliga organisationer 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 de mänskliga rättigheterna. 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

Förord	1
Innehållsförteckning	3
Vad menar vi med ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet?	5
Historik och utveckling	9
Artikel 28.....	9
Politisk konditionalitet under 80- & 90-talet	9
Nytt integrerat rättighetstänkande.....	11
Mänskliga rättigheter och utveckling	13
”The realization of human rights is the goal of development.”	13
Mänskliga rättigheter som norm.....	14
Mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet	16
Länkar mellan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och utvecklingssamarbete	17
Rättighetsperspektivet i förhållande till mat	18
ESK-rättigheter som riktlinjer för utvecklingspolicy.....	23
ESK-rättigheter och andra aktörer.....	24
MR och internationellt samarbete	25
Mänskliga rättigheter som ram för internationellt utvecklingssamarbete	26
En mr-studie av internationellt samarbete och El Niño.	27
Studien	27
El Niño	27
Det internationella biståndet hade följande verkningar:	28
Stärkandet av människor.....	28
Ansvar	28
Hantering av strukturella problem	29
Litteratur	31

Denna skrift ges ut av
Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter
med stöd av medel från Sida.
Ansvarig utgivare: Anita Klum
Projektansvarig: Jesper Hansén
Text & översättningar: Eva Hellström
Stockholm, december 2002

Vad menar vi med ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet?

Att arbeta med bistånd ur ett rättighetsperspektiv handlar om en långsiktig process. En process som ökar trovärdigheten och långsiktigheten i biståndsprojekt genom att ge alla inblandade, även biståndsmottagarna, en meningsfull roll. Det handlar inte längre om ett villkorat bistånd med mänskliga rättigheter som måttstock för om, och i vilken utsträckning, bistånd skall utdelas. Genom att basera verksamheten på internationell rätt och vedertagna ramverk skapas i stället en möjlighet att hålla stater ansvariga för sina handlingar. Ett rättighetsbaserat bistånd ger förutsättningar för ett verkligt partnerskap mellan givare och mottagare. Genom att använda och åberopa internationellt överenskomna regler för hur staten skall förhålla sig till sina medborgare har man en gemensam grund att stå på.

Vi kan använda denna gemensamma värdegrund för att identifiera prioriteringsområden för biståndet. Vi kan utgå ifrån denna grund för att hitta gemensamma och förhoppningsvis bättre metoder att blottlägga kränkningar av mänskliga rättigheter, att göra något åt förhållandena och kanske även öka mätbarheten (gentemot uppsatta mål) i biståndsprojekt.

Att förändra ett perspektiv behöver inte alltid betyda att vi skall förändra arbetssätt eller prioriteringar. Det är viktigt att gå varsamt fram. Det är lätt att tröttna, som biståndsarbetare eller inom organisationsarbete. Många känner att de inte orkar med mer ”*mainstreaming*”¹, inte ännu ett nytt fokus, inte ännu en ny metod. Det gäller att ta till vara de erfarenheter som finns och bibehålla arbetsmetoder som fungerar. Men samtidigt att förändra synen på det man gör och varför. Vi ska fortsätta att gräva brunnar för rent vatten, men vi ska inte se på vår handling som att hjälpa till att gräva brunnar, i stället måste vi inse att vi bara uppfyller vårt solidariska ansvar för alla människors rätt till rent vatten. Och vi får inte glömma att ansvaret för de mänskliga rättigheterna framför allt ligger på staten i det land som berörs.

Frågan om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna) är individuellt utkrävbara är föremål för internationella diskussioner. I *FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna* diskuterades 2001 ett tilläggsprotokoll till *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* som

¹ Fonden skulle gärna konsekvent använda det svenska språket i sin skriftproduktion. Inom utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter, liksom i andra internationella arbetsområden, finns det dock en rad termer som ofta – i vissa fall uteslutande – används i sin engelska version. Vi har valt att i denna skrift använda de engelska versionerna i de fall det är dessa våra läsare sannolikt mött / kommer att möta i andra sammanhang. Med *mainstreaming* avses (i detta sammanhang) att låta mänskliga rättigheter genomsyra utvecklingssamarbetet.

skulle innebära individuell klagorätt. Motståndet mot ett sådant protokoll övervägde, inte minst på grund av den svenska regeringens agerande. Men klart och konstaterat är att varje stat har en skyldighet att respektera, försvara och uppfylla *samtliga* mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt till mat, vilket innebär att staten har en skyldighet att respektera och skydda varje människas rätt och möjlighet att försörja sig själv. Varje människa har rätt till bostad, och staten är skyldig att vidta åtgärder för att säkerställa denna rätt liksom rätten till en tillfredsställande levnadsstandard. Vi har rätt till hälsa och utbildning, vi har rätt till arbete och drägliga arbetsförhållanden. Alla dessa rättigheter har vi. Och stater runt om i världen är skyldiga att göra sitt bästa för att rättigheterna tillgodoses.

Det finns organisationer som arbetar med att stämna företag och regeringar som kränker mänskliga rättigheter. Inte minst gör man det för att testa den juridiska framkomligheten. Det har visat sig vara en besvärlig väg, men man har trots allt åstadkommit en hel del. Att hänvisa till internationell rätt och lämna in en stämningsansökan väcker mycket uppmärksamhet, media intresserar sig och mobilisering till kampanjarbete underlättas².

För att ett rättighetsperspektiv skall få genomslag krävs samordning på nationell nivå, mellan regering, myndigheter och organisationer, men också mellan handels- och finansiella institutioner. Om ett rättighetstänkande skall kunna prägla bistånd och annat utvecklingssamarbete måste människorättsorganisationer och biståndsorgan samarbeta. Även om det egentliga ansvaret ligger på staterna, måste man konstatera att etablerade frivilligorganisationer och nätverk tvingas ta ett stort ansvar när det gäller att sprida kunskap om att leva upp till mänskliga rättigheter på alla nivåer i sitt arbete. Dessutom har dessa organisationer stor potential när det gäller att påverka arbetet i Sverige med strategier och policies för utvecklingssamarbetet. Kunskap måste flyta mellan olika aktörer. Man måste lära av varandra. Men framför allt så måste vi lära oss mer om vad ett rättighetsperspektiv kan tillföra. Vi måste koncentrera oss på vilka fördelar vi kan få av att utgå ifrån de mänskliga rättigheterna i *allt* utvecklingssamarbete och inte längre begränsa oss till att genomföra enskilda projekt med fokus på mänskliga rättigheter.

Diskussionen om ett rättighetsperspektiv i biståndet blir allt intensivare. Fler och fler seminarier och workshops arrangeras för att närma grupper som traditionellt arbetat parallellt och oberoende av varandra. I oktober år 2000 arrangerade Sida och Utrikesdepartementet, tillsammans med Fonden, ett internationellt arbetsmöte. Ett 40-tal representanter från svenska och internationella givarorgan och frivilligorganisationer hade bjudits in för att diskutera erfarenheter av att arbeta med utvecklingsfrågor utifrån ett människorättsperspektiv. De flesta av deltagarna företrädde organisationer som

² C. Jochnick, Center for Economic and Social Rights, Ecuador, seminarium i Sthlm 30 aug. 01.

redan hade en utarbetad policy för hur mänskliga rättigheter och utveckling relaterar till varandra. Men samtidigt var nästan samtliga oklara över hur denna policy skulle kunna omsättas i praktisk handling. Detta möte följdes upp av ett mindre seminarium för organisationer i Sverige, vilket lockade många deltagare. Intresset och nyfikenheten inför ämnet är stort, men mer kunskap behövs, både teoretiskt och i mer praktiska och konkreta former.

Det finns en väl förankrad acceptans för mänskliga rättigheter och dess moraliska och etiska värde inom många organisationer och institutioner idag, men fortfarande är många skeptiska till hur ett rättighetsperspektiv skulle kunna tillföra något i deras dagliga arbete.³ Ett stort problem är bristen på praktiska exempel och empiriska fakta. Det finns exempel på projekt på lokal nivå som genomförts med ett rättighetsperspektiv som stomme i både planering och genomförande. Men få av dessa projekt är identifierade och ännu färre dokumenterade. Nu är tid för fler organisationer att ta itu med arbetet att omsätta sina policies, riktlinjer och strategier i praktisk handling⁴.

Det görs försök att skriva manualer för att ge förslag på hur ett praktiskt förverkligande av ett mr-perspektiv skulle kunna se ut. Human Rights Council of Australia har till exempel utarbetat en handbok; *"The Rights Way to Development - Manual for A Human Rights Approach to Development Assistance"* där man diskuterar hur man bygger utvecklingssamarbete på mänskliga rättigheter.

Det första steget måste vara att förankra det nya tänkandet och det innebär ett omfattande kapacitetsbyggande i nationella och internationella institutioner. Mänskliga rättigheter måste förankras hos såväl ledning och individuella handläggare inom biståndsbyråkratin i givarländerna, som på nationell, lokal och gräsrotsnivå i mottagarländerna. Mål, medel och processer skall formuleras utifrån mänskliga rättigheter. Rättigheterna måste ses som ett "verktyg".

Olika ambitionsnivåer är tänkbara – man kan fortsätta med biståndet ungefär som vanligt men se till att mänskliga rättigheter åtminstone inte kränks i projekt- och programgenomförande; se till att det finns människorättsinslag i vissa projekt; ha särskilda människorättsprojekt eller integrera ett rättighets-tänkande i allt bistånd.

Mycket tid och kraft måste läggas ner på att utveckla "normsättningen" och hitta indikatorer att mäta med. Dessutom måste man ha en fungerande övervakning och kontroll av såväl kränkningar som när det gäller att tillgodose rättigheter, deras förverkligande, upprätthållande och utvärdering.

Sida har utvecklat riktlinjer för hur en landanalys med rättighetsperspektiv skall genomföras. Riktlinjerna grundar sig på erfarenheter från ett försök att anlägga ett rättighetsperspektiv i biståndet till Zimbabwe.⁵

³ Working together part 2, rapport av Andre Frankovits and Patrick Earle, s. 9.

⁴ Working together part 2, rapport av Andre Frankovits and Patrick Earle, s. 22.

⁵ Detta arbete finns presenterat i del 2 i denna skriftserie, "Att arbeta för rättigheterna".

Sida säger i en av sina skrifter att målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå lättare kan uppnås genom att arbeta utifrån ett demokrati- och mr-perspektiv. Man talar om att sätta den enskilda människan i centrum och att effektivisera samarbetet genom att identifiera diskriminerade människor och de maktstrukturer i samhället som påverkar fattiga människors liv. Man framför en rad punkter där ett demokrati och människorättsperspektiv bidrar till ett bättre utvecklingssamarbete. Det kan vara ett *analysredskap* som bidrar till att identifiera målgrupper, problemområden, maktrelationer och strukturer, och därigenom leder till ett effektivare samarbete med partners. Det kan också vara ett *mätinstrument* med indikatorer som underlättar uppföljning. Ett mr-perspektiv kan också erbjuda en *gemensam värdegrund* utifrån internationella konventioner och ge en tydlig *ansvarsfördelning* grundad i principen om *statens* skyldigheter och *individens* rättigheter. Ett utvecklingssamarbete som utgår ifrån de mänskliga rättigheterna innebär även att *deltagande* är en bärande princip och bidrar till en helhetssyn på den enskilda människans problem och möjligheter, liksom på de maktrelationer och maktstrukturer i samhället som utgör ramverket inom vilket individen agerar, ensam eller i grupp⁶.

Inom FN har generalsekreterare Kofi Annans uppmaning om att mänskliga rättigheter skall integreras i alla delar av FN:s arbete fått stort gehör. UNDP⁷ har inlett ett nära samarbete med högkommissarien för mänskliga rättigheter⁸, och dennes kontor. Målet är att integrera arbetet för mänskliga rättigheter med konceptet "hållbar mänsklig utveckling" (Sustainable Human Development). Eftersom en betydande del av UNDP:s arbete kretsar kring "god samhällsstyrning/*good governance*" har man en viktig uppgift i att stödja statliga institutioner och myndigheter i att integrera mänskliga rättigheter i sin verksamhet, stödja institutioner för mänskliga rättigheter och bidra till att de mänskliga rättigheterna beaktas i konflikthantering. Enligt Clarence Dias från The Institute for Law in Development, New York, som fungerat som konsult till UNDP för att formulera programmet för integrering av mänskliga rättigheter och hållbar mänsklig utveckling kommer det att krävas starkt stöd och även påtryckningar från gräsrots-, lokal- och nationell nivå för att programmet skall kunna omsättas i praktiken. Men, som Clarence Dias också påpekar, "*for an organization like UNDP, functioning under the Charter and principles of the United Nations, promoting human rights in and through development is not just a policy option. It is an international mandate. It is the law.*"⁹

⁶ Ett demokrati- och rättighetsperspektiv i svenskt utvecklingssamarbete, Sida/Regeringskansliet, sept. 2001.

⁷ FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Program)

⁸ Sergio Vieira de Mello (2002-)

⁹ Clarence Dias; "Mainstreaming human rights in sustainable human dev. programmes", Implementing UNDP's Human Rights Policy (Workshop Rep.), N. Y., 23 -24 april 1998, UNDP

Historik och utveckling

Av Lisa Fredriksson¹⁰

Sedan början av 90-talet har diskussionen om mänskliga rättigheter fått en alltmer framskjuten position inom biståndet/det internationella utvecklings-samarbetet. Det kalla krigets slut öppnade nya möjligheter och demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter började ses som övergripande mål för biståndet. De stora FN-konferenserna under detta decennium har gång på gång diskuterat och slagit fast sambandet mellan fred, utveckling och mänskliga rättigheter.

Artikel 28

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 28, förklarar att:

”Envar har rätt till en social och internationell ordning i vilken de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring till fullo kunna förverkligas.”

Denna artikel slår fast att det är den interna, nationella, sociala situationen såväl som den internationella som måste vara förmånlig för uppfyllandet av mänskliga fri- och rättigheter. Detta kan ses som ett krav ställt på det internationella samfundet att arbeta för att forma och omvandla den internationella ordningen mer rättvist.

Redan med president Roosevelts tankar om de fyra friheterna¹¹ lades grunden för visionen om FN som ett organ som skulle bidra till att förändra världen och de mellanstatliga/internationella relationerna. Såväl nationella som de internationella relationerna behövde ”omstrukturering” på det ekonomiska och politiska planet efter det andra världskriget. FN:s stadga talar om internationellt samarbete i art. 1 och 55 och *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* talar i termer som kan ge rekommendationer för det internationella biståndet.

Deklarationen om rätten till utveckling utgår från ovanstående artikel när man talar om att stater har ansvaret för att själva och kollektivt arbeta för att skapa gynnsamma villkor för att förverkliga denna rättighet. Framförallt var det stater i Syd som ville lyfta frågan om ansvaret för en rättvis och fungerande internationell ordning och behovet av bistånd och resurser för att nå dit.

Politisk konditionalitet under 80- & 90-talet

I början av 1980-talet började de s.k. Bretton Woods-institutionerna, Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF), införa ekonomisk

¹⁰ Utdrag ur ”Mänskliga rättigheter och internationella relationer - dåtid, nutid, framtid”, C-uppsats, maj 2000

¹¹ ”Freedom of speech and expression, freedom to worship God in one’s one way, freedom from want, freedom from fear”

konditionalitet i sina kontakter med mottagar- och låntagarländer. För att komma i fråga för Världsbankens bistandsprojekt eller IMF:s lån ställdes krav på makroekonomiska stabiliserings- och strukturanpassningsprogram. En sund finansiell styrning skulle ge tillväxt och utveckling. Det visade sig dock snart att dessa program var alltför trubbiga och standardmässigt utformade för att garantera någon utveckling. Tillväxten ökade, men oftast på bekostnad av de allra fattigaste grupperna i samhället.

Mot slutet av 80-talet och i början av 90-talet, började man i biståndskretsar i stället tala om behovet av politisk konditionalitet. Mänskliga rättigheter blev en politisk konditionalitet för bistånd. Respekt för de medborgerliga och politiska rättigheterna blev ett krav för fortsatt eller ökat bistånd. Sverige minskade till exempel biståndet till Kenya, Moçambique och Vietnam under början av 90-talet, mot bakgrund av att dessa länder visat bristande respekt för de mänskliga rättigheterna¹².

Bistånd har alltid varit "konditionellt" på ett eller annat sätt, det har alltid funnits motiv till varför och hur en givare ger bistånd till en viss mottagare och mer eller mindre bundet bistånd i olika länder. Nytt var dock att man nu så öppet ställde krav på ekonomiska eller politiska förändringar och åtgärder i mottagarlandet.

Respekt för mänskliga rättigheter och "*good governance*" (god samhällsstyrning)¹³ (med honnörsorden *transparency*/genomsynlighet, *accountability*/ansvar, *legal framework*/regelverk, *decentralisation*/decentralisering och *participation*/deltagande) har anammats av samtliga givare. Betonandet av "*good governance*" kan enligt Katarina Tomaševski vid det danska centret för mänskliga rättigheter delvis förstås mot bakgrund av de starka folkliga protesterna mot strukturanpassningsprogrammen i länderna i Syd under 80-talet. För att genomföra tuffa ekonomiska reformer behövdes legitimt valda regeringar. Staten skulle samtidigt ges mindre inflytande för att därigenom ge större utrymme åt marknadskrafterna¹⁴.

Detta var naturligtvis inte helt okontroversiellt. Att biståndsgivare talade om demokrati, marknadsekonomi och respekt för mänskliga rättigheter som krav för bistånd upprörde många i mottagarländerna som såg det som ytterligare en form av neokolonialism. Konditionaliteten framträdde i större omfattning samtidigt som biståndsbudgetarna började minska hos givarna. Detta upplevdes av mottagarländerna som att givarna rättfärdigade sitt minskade bistandsflöde med att deras krav inte uppfyllts.

Betoningen låg nog också i ett flertal fall på en förenklad bild av att flerpartisystem och marknadsekonomi i sig skulle leda till demokrati. Val var

¹² SIDA Rapport 2/94: Nilen, Holger: "Mänskliga rättigheter: Morot och piska i biståndet"

¹³ Begreppet "*Good governance*" lanserades av Världsbanken i en rapport om Afrika 1989.

¹⁴ Tomaševski, Katarina; "Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance" 1997 s. XVI

dessutom relativt billiga och okomplicerade att anordna rent tekniskt (jämfört med verkligt demokratiska processer) och mätbara i kvantitativa termer av valdeltagande. I Latinamerika under 80-talet, i Östeuropa efter 1989 och i Afrika under 90-talet genomfördes många flerpartival med stort internationellt stöd. I Afrika hade 34 stater flerpartival mellan 1990-1997, att jämföra med de sju stater som dessförinnan regelbundet genomförde sådana val.¹⁵

Tiden och erfarenheterna har dock tvingat fram en ökad problematisering och nyansering. Nu börjar man se behovet av demokratisering för dess egen skull och inte bara för att liberalisera ekonomin och lägga grunden för ökad ekonomisk tillväxt. Flerpartivalen har inte automatiskt inneburit en demokratisk utveckling; i vissa stater har etniska motsättningar institutionaliserats genom valresultat, de stora militära inslag som dominerat vissa stater har inte försvunnit, vissa folkvalda regeringar har hindrats från att tillträda. Det finns ett reellt behov i många länder av ökad öppenhet och ansvarstagande samt mindre korruption, detta kräver betydligt mer djupgående reformprocesser.

Att givarländerna ställde villkor på respekt för mänskliga rättigheter samtidigt som deras egna inhemska mr-situationer lämnade mycket övrigt att önska bidrog till att den nya mr-konditionaliteten ibland upplevdes som självgod och hycklande av mottagarländerna. Dessutom förekom det här, som i många internationella sammanhang, olika måttstockar för olika länder. Stater som var av kommersiellt eller strategiskt intresse för vissa givarländer syntes få en mildare bedömning än stater som var mer "ointressanta".

Normerna för hur man skulle bedöma mr-situationen i ett land var dåligt utarbetade, vilket bidrog till att bedömningen kunde upplevas som godtycklig.

Konfrontationerna ledde ofta till mer låsta positioner och det började utvecklas en motsättning mellan Nord och Syd. Syd betonade de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och tyckte inte att Nord erkände deras ansträngningar utan i stället såg de medborgerliga och politiska rättigheterna som överlägsna i betydelse. Syd upplevde det som om Nord tog "formuleringsprivilegiet" och använde detta som en orättvis måttstock mot dem.

Nytt integrerat rättighetstänkande

Vissa givarländer, som redan tidigare setts som progressiva krafter bland givare, har påbörjat en process där biståndet skall grundas i ett rättighetstänkande. I bl.a. Sverige, Norge, Danmark, Holland, Kanada och England förekommer diskussioner och arbete kring detta. Även andra givarländer talar i högre grad än förr i termer av mänskliga rättigheter och prioriterar, om än i varierande grad, mr-projekt.

¹⁵ Tomaševski, Katarina; "Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance" 1997 s. 181-182.

Att verkligen få igenom ett rättighetstänkande på nationell nivå är dock svårt, eftersom det kräver en större samsyn mellan departementen för utrikes-, handels- och finanspolitiken än vad som ofta är fallet.

Det finns nu en önskan att röra sig bortom konditionalitetstanken när man talar om mänskliga rättigheter och bistånd. När man börjar diskutera "positiva åtgärder" för att främja respekten för mänskliga rättigheter snarare än att formulera villkor utifrån rättigheterna, verkar det finnas en vilja hos både givare och mottagare av bistånd att diskutera relationen mellan mänskliga rättigheter och utveckling.

Ibland kallas de krav som ställts och som innebar ett minskat eller avbrutet bistandsflöde om kraven inte uppfylldes för "negativ konditionalitet". "Positiva åtgärder" eller "positiv konditionalitet" skulle i stället kunna innebära att man fick ytterligare bistånd om man visade framgångar inom ett prioriterat område. "Morot" i stället för "piska".

Delvis har också sanktionstänkandet övergivits och lämnat plats för samarbete i stället för konfrontation. Tendensen visar på mindre krav och ökad satsning på stöd, "övertalning" och dialog. Den negativa konditionaliteten har heller inte visat sig ge så bra resultat och ses alltmer som den sista utvägen när stater bryter upprepade gånger och/eller grovt mot de mänskliga rättigheterna. Negativ politisk konditionalitet är i många fall känsligt och svårt och givarna har ofta varit förhållandevis vaga i sina krav för att ha fortsatt "förhandlingsutrymme" även om mottagarländerna av olika anledningar inte tillmötesgår kraven. Den uttalade ambitionen med ett "partnerskap" som grunden mellan givare och mottagare rimmar illa med den negativa konditionaliteten.

Stater tillåter nu i högre grad synpunkter och diskussioner kring mänskliga rättigheter – något som tidigare ofta ansågs vara inblandning i interna situationer. Det internationella samfundet har blivit klarare och modigare i sin ambition att verka för mänskliga rättigheter. Denna utveckling syns tydligt i det arbete som utförs av FN:s kommission för mänskliga rättigheter, där man tidigare var ovillig att peka ut enskilda länder och därför bara talade i generella, och därmed vagare, termer men där man nu tillsätter särskilda rapportörer såväl för enskilda länder som för bevakningen av vissa rättigheter.

Dessutom har länderna i Syd redan tidigare verkat för att större vikt skulle läggas vid de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och rätten till utveckling. I givarländerna har man alltmer börjat erkänna det inbördes beroendet mellan de olika rättigheterna.

Allt fler länder ratificerar människorättskonventionerna och integrerar mänskliga rättigheter i sina nationella lagar. Lobbyarbetet från grupper som arbetar med mänskliga rättigheter blir också allt starkare.

Den utmaning som vissa givare har börjat anta är att gå från att enbart ha *projekt* för mänskliga rättigheter till att ha *strategier* som skall genomsyra

biståndet. Förändringen innebär ett annat fokus, det behöver inte nödvändigtvis innebära ett mer omfattande bistånd rent ekonomiskt utan snarare att man omfördelar resurser.

Det finns en stor "biståndströtthet" i det internationella samfundet, där tidigare misslyckanden och inhemska ekonomiska problem gjort att många givare minskat sina biståndsbudgetar och ställer ökade krav på effektivitet. Mänskliga rättigheter har i allt större utsträckning börjat ses som en möjlig väg till att effektivisera biståndet.

Mänskliga rättigheter och utveckling

Det ordnas nu en mängd seminarier och workshops för att försöka sammanföra grupper som traditionellt arbetat med mänskliga rättigheter med grupper som arbetat med utveckling för att diskutera och hitta gemensamma nämnare. Det har delvis under åren varit två skilda grupperingar som haft sina egna nätverk, mötts på sina egna konferenser och haft litet utbyte med varandra och ibland saknat förståelse för den andra gruppen, trots att målen ofta har varit likartade. Bl.a. UNDP har sagt sig vara intresserat av att få en roll som mötesplats för dessa diskussioner.

"The realization of human rights is the goal of development."¹⁶

Företrädare för denna syn ser en stor potential i att integrera mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet, men erkänner att det är en uppgift som kräver en genomgripande förändring i syn och förhållningssätt.

*"Every aspect of traditional development co-operation has to be revised if you want to apply a human rights approach".*¹⁷

Detta är inte en helt enkel uppgift, det finns som alltid ett visst revirtänkande och en viss skepsis mot nya trender. I biståndsbyråkratierna finns dessutom ibland en viss, förstäelig, administrativ trötthet över möjligheten till ytterligare ett "raster", ytterligare en aspekt som skall "mainstreamas".

Det som diskuteras är en integration av människorättskonceptet och att bygga utvecklingstänkandet och utvecklingssamarbetet på människorättsprinciper. Fattigdomsproblematiken får delvis ett nytt innehåll när man börjar se fattigdom som avsaknad av, och brott mot, de mänskliga rättigheterna.

*"When we struggle to eradicate poverty, we are working for the implementation of the right to development."*¹⁸

¹⁶ Andre Frankovits från The Human Rights Council of Australia, vid en workshop på svenska UD i juni 1998; Fredriksson Lisa; "Informal minutes from the workshop on how to promote a human rights approach in development co-operation, 11-12/6 1998 at the Swedish Ministry of Foreign Affairs"

¹⁷ Clarence Dias, Institute for Law in Development, vid en workshop på svenska UD i juni 1998; Fredriksson Lisa; "Informal minutes from the workshop on how to promote a human rights approach in development co-operation, 11-12/6 1998 at the Swedish Ministry of Foreign Affairs"

Mänskliga rättigheter som norm

Inom utvecklingssamarbetet pågår hela tiden ett arbete för att finslipa mätinstrumenten, från ett tidigare överbetonande av rent ekonomiska mått i form av BNP och BNP/capita till UNDP:s sentida försök till ett "*Human Development Index*" och andra ekonomiska och sociala indikatorer.

Tanken finns nu att de mänskliga rättigheterna kan bidra med en standard i utvecklingsdiskussionen och en internationellt överenskommen gemensam grund att utgå ifrån när man diskuterar mål och resultat. Människorättskonceptet kan bidra med normer, ett internationellt juridiskt regelverk, ett stärkande av människan som aktör i utvecklingssamarbetet och klart formulerade krav på statens skyldigheter gentemot sina medborgare.

"The gap of what is and what ought to be – here the human rights concept can help us analysing as well as decreasing that gap".¹⁹

Att basera utvecklingssamarbetet på internationellt överenskomna människorättsdokument innebär att man använder sig av en normsättning som inte skiljer sig mellan länder i Nord och Syd. De mänskliga rättigheterna är universella och ställer krav på såväl industri- som utvecklingsländer. Här finns därför en gemensam bas som inte bara kan användas i biståndssammanhang.

De som förespråkar ett bistånd baserat på mänskliga rättigheter hävdar att det ger förutsättningar för ett verkligt *partnerskap* mellan givare och mottagare, något som förespråkas men visat sig inte vara helt enkelt att uppnå. De mänskliga rättigheterna bygger på tanken om deltagande, vilket lyfts fram inte minst i deklARATIONEN om rätten till utveckling. Deltagandet måste vara genomgripande och innebära att berörda människor och grupper har problemformuleringsföreträde och inte bara konsulteras för syns skull.

Tar man konceptet på allvar och ser de implikationer det medför för utvecklingssamarbetet, är det radikalt och omvälvande i det att det faktiskt ställer krav på att de mål som redan tidigare formulerats om deltagande, om att bygga upp mottagarnas egen styrka, icke-diskriminering, partnerskap, lokalt ägande av projekten, människan i centrum osv. efterlevs.

*"...moves the focus
from human wrongs to human rights
from handouts to empowerment
from charity to rights".²⁰*

¹⁸ Speth, James Gustave; Human Development and Human Rights; Meeting the Challenge of the Common Agenda, 1998, s. 4.

¹⁹ Julia Häusermann, ordförande för Rights and Humanity, London, i ett anförande på ett seminarium om "Human Development and Human Rights" i Oslo 2-3 oktober 1998.

²⁰ Julia Häusermann; "A Human Rights Based Approach to Development", 1997 s. 8

Den australienska organisationen Human Rights Council of Australia, som bland annat arbetar för att skriva manualer för mänskliga rättigheter i biståndet hävdar att det internationellt överenskomna regelverket om de mänskliga rättigheterna är unikt i sitt slag och representerar både principer och praxis som skulle kunna ge det internationella utvecklingssamarbetet en önskvärd ram och struktur som det saknar idag.

Dessutom påpekar Human Rights Council of Australia att det sägs i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna att staterna *skall* använda sig av internationellt samarbete för att realisera dessa och att detta kan tolkas som ett stöd för mr-baserat bistånd från givarländerna.

Genom att använda det internationella regelverk som FN:s deklarationer och konventioner om de mänskliga rättigheterna utgör skulle man kanske kunna få ett mer enhetligt utvecklingssamarbete som i mindre grad styrdes av enskilda givarländers egenintressen.

För att vara trovärdiga i diskussioner med mottagarländerna kommer givarländerna att behöva granska sin egen inhemska mr-situation. Mottagarländerna kommer att "stärkas" i relationen genom att nu själva kunna ha synpunkter på hur givaren uppfyller sina åtaganden enligt de mänskliga rättigheterna.

Mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet

Av Michael Windfuhr²¹

Det talas alltmer om ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet. Unicef²², t.ex., använder en rättsorienterad terminologi och närmar sig i ökande grad ett rättighetsperspektiv i sitt arbete sedan konventionen om barnets rättigheter antogs 1989. År 2000 fokuserade UNDP:s *Human Development Report* helt och hållet på rättighetsperspektivet. Fler och fler organisationer av olika slag, inklusive regeringar och statliga biståndsorganisationer, börjar beakta mänskliga rättigheter som ett ramverk för sitt arbete. Men vi är fortfarande långt ifrån en klar definition: Vilka element skall och bör täckas av ett rättighetsperspektiv, vad ger detta perspektiv för metoder i utvecklingssamarbetet? Organisationen FIAN kan bidra med en del idéer och förslag i sökandet efter en generell tolkning, baserade på egna erfarenheter som en internationell människorättsorganisation som arbetar för rätten till mat.

Ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet måste inkludera alla kategorier av mänskliga rättigheter. Med tanke på FIAN:s särskilda erfarenheter beskrivs här vad det innebär att inta ett rättighetsperspektiv till utvecklingssamarbetet i relation till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I vissa fall liknar arbetet det man ställs inför i arbete med medborgerliga och politiska rättigheter, andra kräver ett annat arbetssätt. Till exempel ser övervakning av ESK-rättigheter mycket annorlunda ut. Det är inte samma grupper som utsätts för kränkningar och staten representeras av andra myndigheter.

En generell missuppfattning angående ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är att de är kostsamma att förverkliga och att förverkligandet endast kan ske stegvis och att de därför inte är rättigheter utan snarare politiska mål. Vid sidan av denna finns ytterligare en grundläggande missuppfattning, nämligen att bistånd *automatiskt* förverkligar ESK-rättigheter eftersom det syftar till att förbättra t.ex. hälso- eller försörjningssituationen hos grupper av befolkningen. Men ett rättighetsperspektiv innebär först och främst att man fokuserar på relationen mellan stat och individ. Det huvudsakliga ansvaret för rättigheternas förverkligande ligger hos staten. Staten måste arbeta i överensstämmelse med sina åligganden enligt konventionerna om mänskliga rättigheter. Bistånd kan hjälpa stater att leva upp till dessa förpliktelser. *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella*

²¹ Av Michael Windfuhr, Executive Director, FIAN (FoodFirst Information and Action Network) (Texten är en kortad översättning av författarens bidrag till "Working together, part 1", rapport av Andre Frankovits and Patrick Earle)

²² United Nations International Children's Fund

*rättigheter*²³ ålägger dessutom stater att samarbeta internationellt, vilket innebär att stater inte bara har ett nationellt ansvar utan även ett internationellt.

Länkar mellan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och utvecklingssamarbete

Utvecklingssamarbetet i många givarländer konfronterades med stora förändringar i världen i början av 90-talet. Slutet på det kalla kriget befriade biståndet från geopolitiska begränsningar. Sedan dess har *god samhällsstyrning demokrati* och *mänskliga rättigheter* varit utgångspunkten för alla biståndsgivares policyarbete. Trions tre delar beskriver tillsammans hur en stat skall se ut. De utgör basen för en definition av statens roll och för en beskrivning av vilka åtgärder en stat skall avstå ifrån och av vad staten har att förverkliga. I detta är mänskliga rättigheter en viktig del, eftersom mänskliga rättigheter ger konkreta regler och vägledning för staters agerande gentemot personer som lever inom dess territorium.

Men givetvis har *god samhällsstyrning demokrati* och *mänskliga rättigheter* olika innebörd för olika biståndsgivare. Tolkningen av *god samhällsstyrning* varierar exempelvis från att innebära en icke-korrumpierad stat eller en mycket slimmad statsapparat, till en tolkning där staten har ansvar för och skall stå till svars inför, landets invånare. Tolkningen av *demokrati* varierar från ett fokus enbart på fria val till en bred definition av politiskt deltagande. *Mänskliga rättigheter* kan också definieras såsom endast medborgerliga och politiska rättigheter eller som omfattande alla fem kategorier av rättigheter; ekonomiska, kulturella, medborgerliga, politiska och sociala. (I det internationella regelverket finns numera endast stöd för den senare tolkningen även om den förra fortfarande existerar hos vissa organisationer.) Beroende på respektive biståndsgivares definition, varierar deras uppfattningar om staters ansvar och mål.

Det är i detta sammanhang som ESK-rättigheter blivit intressanta. Om "mänskliga rättigheter" ska tolkas som de bör tolkas, såsom odelbara, interrelaterade och inbördes beroende, måste alla kategorier av rättigheter användas för att definiera mål och konstatera brister i staters agerande. Detta är det största tillskottet ett rättighetsperspektiv kan ge biståndet, då det tillåter oss att exakt beskriva vad stater skall göra och vilken typ av agerande de skall avstå från. I policydiskussioner kan man utgå från kriterier bortom individuella givares preferenser. Därtill, i dessa tider av globalisering, kan det vara till stor hjälp att använda ESK-rättigheter för att ange inom vilka områden statligt agerande fortfarande är nödvändigt.

Det huvudsakliga ansvaret för alla mänskliga rättigheter åligger staten. Staten måste rätta sig efter sina skyldigheter i enlighet med konventionerna om mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter generellt och ESK-rättigheter

²³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, antogs 1966, trädde ikraft 1976

i synnerhet ålägger staten att *respektera, skydda* och *uppfylla* dessa rättigheter för alla medborgare²⁴. Dessa tre olika nivåer av staters skyldigheter har beskrivits i s.k. *general comments* av den FN-kommitté som bevakar ESK-rättigheternas tillämpning²⁵. I sina *general comments* om mat, utbildning respektive hälsa har kommittén även utvecklat standardtolkningar. Man beskriver innebörden av varje rättighet och tydliggör statens skyldigheter enligt de tre nivåerna. Detta har inneburit en större säkerhet i tolkningen av rättigheternas innebörd. Många missuppfattningar och felaktiga tolkningar av ESK-rättigheter har berott på den historiskt sett ojämlika behandlingen av ESK-rättigheter i förhållande till medborgerliga och politiska rättigheter. Det har helt enkelt inte funnits några klara definitioner, referenser till rättsfall eller litteratur på det sätt som finns för medborgerliga och politiska rättigheter.

Rättighetsperspektivet i förhållande till mat

I *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, artikel 11 (1) erkänner staterna

"...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"

Mat som en mänsklig rättighet är därmed en uttalad del av rätten till en tillfredsställande levnadsstandard. Tillgång till mat skall inte hindra åtnjutande av andra mänskliga rättigheter eller andra förutsättningar som är nödvändiga för en tillfredsställande levnadsstandard, såsom tak över huvudet och utbildning. I artikel 11.2 framgår den grundläggande rätten för alla och envar att inte behöva hungra. I båda delar av denna artikel nämns särskilt internationellt samarbete.

Innebörden av rätten till mat kan kortfattat beskrivas som följer: Förverkligandet av rätten till mat kräver varaktig tillgång till mat för alla. Maten skall vara fri från skadliga tillsatser och kulturellt acceptabel samt i mängd och kvalitet uppfylla näringsmässiga krav för varje individ. Målet är att uppnå näringsmässigt välbefinnande, vilket i sin tur är beroende av åtgärder inom utbildnings- och hälsoområdet. Fattigdom är den största orsaken till bristande och osäker tillgång till mat. Därför kräver tillgång till mat att alla individer, enskilt eller i ett kollektivt sammanhang, har tillgång till produktionsmöjligheter, dvs. tillgång till odlingsbar mark eller andra naturresurser såsom

²⁴ Se vidare diskussion i del 1, *Introduktion*, av denna skriftserie.

²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights

t.ex. fisk, alternativt möjligheten till en inkomst som erfordras för att ha möjligheten att leva ett värdigt liv.

Det primära ansvaret för rätten till mat vilar på staten. Stater som anslutit sig till *Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* har först och främst att *respektera* rätten till mat under alla omständigheter och för samtliga medborgare. Detta innebär att staten inte får vidta politiska eller andra åtgärder som förstör människors fysiska och ekonomiska tillgång till mat eller tillgång till produktionsmöjligheter.

För det andra har stater att *skydda* sina medborgare från att få sin tillgång till mat underminerad av tredje part. Skyldigheten att skydda innebär att se till att privata intressen, inklusive transnationella företag, inte hindrar människors tillgång till mat. Detta inbegriper att skydda människors möjligheter att själva skaffa mat och att reglera olika aktörer genom lagstiftning och administrativa åtgärder. Att skydda innebär också att se till att den mat som är tillgänglig är hälsosam och kulturellt acceptabel. Medborgarna skall även skyddas mot felaktig information om mat och näringsfrågor.

Slutligen, när en individ eller en grupp inte åtnjuter rätten till mat, måste staten *uppfylla* denna rättighet. Detta kräver först och främst att staten identifierar utsatta befolkningsgrupper. Sedan måste staterna utnyttja tillgängliga resurser maximalt för att säkra befolkningens långsiktiga möjligheter att realisera sin rätt på egen hand.

Alla stater som anslutit sig till ESK-konventionen är skyldiga att vidta omedelbara åtgärder för att uppfylla sina åtaganden i konventionen. Skyldigheten att stegvis uppfylla rätten till mat (art. 2 ESK-konventionen) ålägger stater att så snabbt som möjligt uppfylla sina skyldigheter (detta vidareutvecklas i de s.k. Limburgprinciperna²⁶). Detta åliggande gäller även gentemot personer som blivit offer för natur- eller andra katastrofer. Det kommer alltid att finnas grupper eller individer som av olika anledningar inte själva klarar av att skaffa föda. I detta fall innebär skyldigheten att uppfylla rätten till mat att dessa personer förses med mat. Att misslyckas med att uppfylla någon av dessa tre skyldigheter innebär ett brott mot de mänskliga rättigheterna. ESK-rättigheter måste garanteras, utan diskriminering avseende nationellt eller socialt ursprung, egendom, ras, kön, språk, religion, politisk- eller annan uppfattning.

Även i fall då en stat möter allvarlig resursbrist, vare sig den orsakas av ekonomiska åtgärder, ekonomisk tillbakagång eller andra faktorer, är särskilt utsatta personer berättigade till skydd genom sociala program, menade att förenkla tillgången till mat. Alla stater har en skyldighet att tillgodose ett minimikrav, vilket betyder att alla människor skall leva fria från hunger. Regeringar skall arbeta fram strategier och program för att tillgodose rätten till

²⁶ Sammanställda av en grupp experter och antagna av ESK-kommittén.

mat och i detta arbete skall prioritet, så långt detta är möjligt, ges till lokala och regionala försörjningsmöjligheter, även i katastrofsituationer.

Ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbete kräver att utvecklingsstrategier och program utformas så att de understödjer statens skyldigheter i fråga om rätten till mat i dubbel mening. Först och främst, utvecklingssamarbete skall garantera att huvudparten av resurser som investeras inom mat- och näringsområdet styrs mot de krav som nämnts tidigare. Dessutom kräver ett rättighetsperspektiv att tillgängliga resurser används för att hjälpa den utsatta staten att garantera rätten till mat. Rättighetsperspektivet innebär också att inleda en dialog med stater som inte rättar sig efter sina skyldigheter.

”Internationellt samarbete” (artiklarna 2.1, 11.1 och 11.2) refererar både till staters skyldigheter inom det internationella samarbetet för ett förverkligande av rätten till mat i andra länder och till det ansvar som internationella organisationer har för att uppfylla denna rättighet.

Utvecklingssamarbetets uppgift är att se till att stater kan leva upp till sina skyldigheter, även om orsaken till tillkortakommandet är utom statens egen kontroll (ekonomi, klimat etc.) Det finns i stort sett fem uppgifter för biståndsorganisationer som vill arbeta för att uppfylla rätten till mat.

1. Utvecklingssamarbetet kan **hjälpa stater med knappa resurser** som inte kan garantera sina medborgare rätten till mat och rätten att slippa hungra. Detta kan vara tillfälligt, periodvis eller långsiktigt. Stödet kan t.ex. vara i form av kontanta medel eller tekniskt bistånd. Stödet får dock inte göra det möjligt för stater att, hur svaga de än är, undslippa sina skyldigheter att göra det *mesta möjliga* av de resurser som finns tillgängliga.
2. Biståndssamarbete kan ske i form av **juridiska, politiska eller administrativa råd** till stater som inte lever upp till sina skyldigheter, trots att de har möjlighet till det. Anledningarna till att stater inte lever upp till de krav som finns kan vara många. Det kan röra sig om politisk ovillighet eller byråkratisk tröghet att genomföra nödvändiga förändringar, bristande kunskap om effekter av tillämpade program och policies etc.
3. Den tredje möjligheten ligger i att **aktivt uttrycka sitt stöd för rätten till mat**. Biståndsorganisationer kan aktivt stödja fullt förverkligande av rättigheten genom att, efter analys av kända problem, ge råd och stöd till viktiga aktörer inom statsförvaltningen eller inom andra delar av samhället.
4. En fjärde uppgift är att **se till att biståndsgivarens egna strategier och program inte begränsar statens arbete** med att uppfylla sina skyldigheter. Biståndsorganisationer kan skapa möjligheter, men också begränsa valmöjligheter för regeringar

genom sina villkor. I denna mening påverkar biståndet regeringars möjligheter och kan därför bli delansvarigt för vissa av de problem som kan tänkas uppstå. Denna typ av delansvar finns även i relationen mellan regeringar och internationella organisationer, såsom Världsbanken.

5. Som femte möjlighet kan biståndsorganisationer **övervaka sina egna regeringars policier** och program inom områden som handel och ekonomi för att säkerställa att dessa inte bidrar till kränkningar av rätten till mat i andra länder.

ESK-konventionen klargör att bistånd i sig är en skyldighet. Konventionen uppmuntrar också stater att i rapportering uppmärksamma inom vilka områden andra aktörer begränsar statens möjligheter att förverkliga rättigheterna. Däremot finns ännu ingen exakt beskrivning av vad som krävs av stater inom biståndssamarbetet.

Det ökande inbördes beroendet mellan nationella ekonomier ökar sårbarheten i varje samhälle för den internationella utvecklingen. Viss utveckling kan förvisso begränsa staters möjligheter att leva upp till utfästelser avseende rätten till mat, men det är viktigt att stater inte missbrukar globaliseringsretoriken för att rikta uppmärksamhet från den egna oviljan att leva upp till sina skyldigheter.

För att förstå ESK-rättigheterna rätt måste man ha relationen mellan ESK-rättigheter och ekonomisk utveckling klar för sig. Ett rättighetsperspektiv ställs mot vissa grundläggande antaganden om relationen mellan ekonomisk utveckling och åtnjutande av ESK-rättigheter. Dessa antaganden måste bemötas för att skapa en bättre förståelse för ESK-rättigheter.

1. Det första är det traditionella antagandet att ekonomisk tillväxt i långa loppet hjälper stater till ekonomisk och social utveckling, men att så länge staten är fattig, en låg social standard måste råda som en komparativ fördel för staten. Att förverkliga sin politik är onekligen alltid lättare för en rik stat än för en fattig, men argumentet bygger på "trickle down" teorin – att ekonomisk utveckling automatiskt leder till social utveckling och slut på fattigdom – vilken inte är sann vare sig på nationell eller internationell nivå. Växande inkomstklyftor mellan nationer har varit en trend under en lång period. För att ändra denna utveckling krävs en ny politik. Så länge ESK-rättigheter kränks och människor går hungriga eller utan tak över huvudet är detta inte bara en moralisk fråga om social rättvisa, utan även ett tydligt brott mot de mänskliga rättigheterna, vilket kräver att regeringar agerar. För övrigt handlar staters skyldigheter inte bara om kostsamma investeringar – först och främst handlar det om respekt och

skydd för människors möjligheter att själva skaffa mat etc. Att förverkliga ESK-rättigheter är inte en fråga om *komparativa fördelar* utan om *respekt för mänskliga rättigheter*.

2. Det andra antagandet är mycket vanligt och framträdande, och handlar om att förverkligandet av ESK-rättigheter alltid är kostsamt, och att fattiga stater måste få välja vilka rättigheter man vill tillgodose utifrån de resurser man har. Detta argument bortser från att vissa skyldigheter att skydda rättigheter kan uppfyllas genom åtgärder som inte är kostsamma i sig. Man kan, till exempel, avstå från att tvångsflytta människor, man kan agera för att inte diskriminera kvinnors tillgång till sjukvård osv.
3. Det tredje antagandet används ofta av USA som ett skäl för dess motvillighet gentemot ESK-rättigheter. Detta antagande går ut på att ett förverkligande av ESK-rättigheter erfordrar en god ekonomisk politik. Man menar att gynnsamma förhållanden medför ekonomisk utveckling och att det sedan bara är en tidsfråga innan ESK-rättigheterna förverkligas. Därför anser man att man inte kan se ESK-rättigheter som medförandes tvingande skyldigheter, då detta skulle begränsa statens möjligheter att självständigt utforma den bästa politiken för att skapa gynnsamma förhållanden (dvs. den snabbaste ekonomiska tillväxten). Detta argument bortser från de s.k. negativa aspekterna på ESK-rättigheter, dvs. att rättigheterna ställer krav på stater att i vissa sammanhang inte agera. Dessutom tar argumentet inte någon hänsyn till att ESK-rättigheterna är direkt utkrävbara – att vid en svältsituation staten är tvingad att omedelbart ingripa. I ESK-kommiténs ”*general comment*” om rätten till mat påpekas att stater måste bevisa att de sökt, men misslyckats med, att få internationell hjälp om de inte på egen hand klarar av situationen omedelbart, för att inte staten ska anses ha brutit mot sitt åtagande. Vidare är den centrala delen i argumentet inte övertygande i sina påståenden att ESK-rättigheter förutsätter en särskild politik och att detta begränsar statens möjligheter att välja väg. ESK-rättigheter kräver ingen särskild politik, vad som krävs är att resultaten av den politik man väljer följs upp. Om antalet kränkningar av en ESK-rättighet ökar, om förverkligandet av rättigheterna inte ökar, om tillgängliga resurser inte används till fullo, då bör en annan politik övervägas och användas. Därför är ESK-rättigheter också viktiga för biståndssamarbete, eftersom de erbjuder kriterier för kontroll av regeringens politik med hänsyn till den inriktning man har för sitt utvecklingsamarbete.

ESK-rättigheter som riktlinjer för utvecklingspolicy

Den roll som ESK-rättigheter kan spela inom utvecklingssamarbetet kan sammanfattas som sju olika delar av ett rättighetsperspektiv.

1. ESK-rättigheter sätter en *minimistandard* för staters uppförande gällande "rule of law"²⁷, statens ansvar för sitt agerande etc. Rättigheterna bildar därigenom ett ramverk att referera till i dialog eller förhandlingar med ett mottagarland. Ett rättighetsperspektiv kan öka legitimiteten hos en utvecklingspolicy eftersom biståndet då baseras på internationellt erkända och accepterade ramverk av mänskliga rättigheter.
2. ESK-rättigheter är *särskilt relevanta för utsatta befolkningsgrupper*. Ursprungsbefolkningar, landlösa och äldre personer blir i vissa länder ofta offer för kränkningar av rätten till mat. När man arbetar med ett rättighetsperspektiv börjar man med att identifiera särskilt utsatta grupper och kan då ta i beaktande hur en särskild ESK-rättighet förverkligas.
3. Ett rättighetsperspektiv kan göra biståndsgivare uppmärksamma på *förhållanden som kräver ett visst agerande* för att få slut på kränkningar av en viss, specifik rättighet. När det gäller rätten till mat krävs t.ex. att särskild uppmärksamhet ges frågor om markägande, säkrad tillgång till mark, fördelning av mark respektive lantbruksreformer.
4. Ett rättighetsperspektiv förutsätter att *berörda personer ges rätt att framföra eventuella klagomål* och möjlighet att hålla sina regeringar ansvariga. Existensen av klagoprocedurer är avgörande för att kunna hålla regeringar ansvariga. Det folkliga deltagandet och stärkandet av människors förmåga att agera är också nödvändiga förutsättningar för att möjliggöra en dialog mellan regering och medborgare.
5. Ett rättighetsperspektiv kan innebära stöd till, och genomförande av, projekt som är särskilt utarbetade för att ge *hjälp till grupper av utsatta individer*. Detta kan t.ex. innefatta rättshjälpsprojekt.
6. Ett rättighetsperspektiv kan och bör leda till mer aktiviteter när det gäller *utbildning och nätverksbyggande*, både i givar- och mottagarländer. Ett rättighetsperspektiv kräver också kompletterande kampanjarbete för att stödja utsatta grupper som försöker ställa sina regeringar till svars.

²⁷ Svåröversatt uttryck. Benämns ibland *rättssäkerhet* eller *rättsenlighet* och innebär ungefär att man tillämpar grundläggande demokratiska och juridiska principer på hur ett land styrs.

7. Det krävs att utvecklingsprogram är utformade så att de själva håller för att stå till svars gentemot ESK-rättigheter.²⁸

Dessa sju områden måste integreras i projektarbetet. Detta kommer att ha effekter både på utarbetandet av projekt och planering och för de särskilda områden eller målgrupper som projektet är avsett för.

ESK-rättigheter och andra aktörer

Globaliseringen har medfört problem i förverkligandet av ESK-rättigheter generellt och rätten till mat i synnerhet. Det finns i stort sett tre processer som bidrar till statens minskande möjligheter att förverkliga ESK-rättigheter:

- a) utveckling av nya internationella lagar och regler,
- b) den nationella utvecklingen påverkas alltmer av andra staters agerande,
- c) det växande inflytandet från andra aktörer än stater, särskilt i den ekonomiska sfären.

Att mr-systemet än så länge koncentrerar sig på staten som den principiellt ansvariga inom det internationella regelverket är på sätt och vis en fälla. Om andra aktörer blev mer synliga skulle nya regler utvecklas för att koppla deras agerande till mänskliga rättigheter.

Man måste också diskutera möjliga negativa effekter av andra länders politiska åtgärder. Ett exempel är den negativa effekt som EU:s jordbrukspolitik har för småjordbrukares tillgång till nya marknader. EU:s politik baserar sig på ett omfattande exportstöd, vilket hotar småjordbrukare i andra länder. ESK-kommitten har just inlett samtal om sådana effekter då man diskuterar olika staters rapporter om de mänskliga rättigheterna. Än så länge har inte kränkningar av ESK-rättigheter som ett resultat av transnationell politik berörts av människorättssystemet.

Privata aktörers betydelse ökar också och även dessa ges ett ansvar i *FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter*. Deras betydelse har sin grund i deras ekonomiska makt, vilken bl.a. ger dem möjlighet att utöva påtryckningar på regeringar att anta en viss hållning eller skapa regleringar som gynnar dem själva och även riskerar att hindra regeringen att förverkliga sina mr-åtaganden.

Den grundläggande tesen är, att ett rättighetsperspektiv behövs också för ESK-rättigheterna. Ett rättighetsperspektiv måste utvecklas omsorgsfullt av varje enskild givare. Det måste appliceras på vart och ett av de olika program som genomförs av varje givare och inte förväxlas med planering för en generell ekonomisk utveckling. Det viktigaste argumentet för ett rättighetsperspektiv är att det förändrar situationen för målgruppen. Den är inte längre mottagare av bistånd utan har fått makten att ställa ansvariga aktörer till svars för de mänskliga rättigheterna. De har blivit innehavare av rättigheter.

²⁸ Mer om detta i Chris Jochnicks text nedan.

MR och internationellt samarbete²⁹

En utmaning för biståndet: accountability, empowerment och strukturella förändringar genom mänskliga rättigheter: Fallet El Niño i Ecuador

Såväl debatten inom biståndet som inom mänskliga rättigheter innefattar frågan om strukturförändring. Det finns en stark uppfattning inom båda områdena som tar vissa traditionella ekonomiska, politiska och sociala arrangemang för givna och är ovilliga att söka under ytan för djupare rötter och anledningar till utvecklingsproblem och kränkningar av mänskliga rättigheter. Många mrförsvare lever i tron att demokrati och medborgerliga friheter kan garanteras i ett sammanhang där orättvisor, ojämlikhet och marginalisering råder. På samma sätt tror många inom utvecklingsbiståndet att bistånd kan vara effektivt utan att bemöta dessa strukturella problem.

Mänskliga rättigheter tjänar generellt sett två syften: det ställer stater till svar (*accountability*) och det stärker människors förmåga att själva agera (*empowerment*). Ett rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet måste innefatta en metod att ta itu med strukturella ojämlikheter. Att gräva i underliggande, strukturella problem bakom fattigdom och ifrågasätta biståndets delaktighet i detta utgör basen för rättighetsperspektivet.

Mänskliga rättigheter är både nytt och gammalt, både förändring och gammal vana i biståndsarbetet. Motsägelsen blir uppenbar i diskussion med personer med vitt skilda uppfattningar om rättighetsperspektivets möjligheter. Vissa ser inte mänskliga rättigheter som mer än ännu en ny slogan, ett nytt modeord inom biståndet. Andra ser stora möjligheter i att arbeta med ett rättighetsperspektiv. Samtidigt som arbetet för mänskliga rättigheter och biståndet delar målsättningar som deltagande och empowerment, så skiljer sig både perspektiv och arbetsmetoder väsentligt åt.

De mänskliga rättigheterna är insisterande, provocerande och mobiliserande och skiljer sig på så sätt från traditionellt bistånd. Utvecklingsbistånd och, i större utsträckning, katastrofbistånd fokuserar ofta på att förse mottagaren med varor eller tjänster av något slag. Ansvarsfrågor begränsar sig ofta till frågor om effektivitet. Ett rättighetsperspektiv däremot skulle koncentrera sig mycket mer på processer och prioriteringar. Denna förskjutning är särskilt tydlig i krissituationer, där ofta tiden för att tänka bortom den omedelbara nödvändigheten att rädda liv är mycket begränsad. Å andra sidan ger katastrofer och krissituationer det lokala samhället tillfälle att se över och ifrågasätta de stora strukturella frågor som cementerar fattigdom och underutveckling. På samma gång som katastrofer utmanar samhället kan de ge ett gyllene tillfälle för förändring.

²⁹ Av Chris Jochnick, former legal director, Centro de Derechos Económicos y Sociales, Ecuador. (Texten är en något kortad översättning av författarens bidrag till "Working together, part 1")

Mänskliga rättigheter som ram för internationellt utvecklingssamarbete

Ett rättighetsperspektiv inom biståndet skulle vara mycket betjänt av analys av olika fall och situationer. Avsaknaden av ett fullt utvecklat juridiskt ramverk borde inte vara ett hinder, snarare skulle ramverket kunna utvecklas ur praxis, undersökningar och rapporter om mänskliga rättigheter.

Tvärt emot den vanliga uppfattningen är det inte bara stater som är belagda med skyldigheter vad gäller mänskliga rättigheter. Statliga biståndsorgan och exempelvis multilaterala banker, har också ansvar under internationell rätt, vilket ger en bas för att utveckla ett ramverk av mänskliga rättigheter för deras agerande. Som privata aktörer med, generellt sett, mindre inflytande och resurser är skyldigheterna hos privata biståndsgivare betydligt svagare. FN-stadgan, den *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* och några av deklARATIONERNA från senare års FN-konferenser, samt naturligtvis den humanitära rätten, fastställer alla det internationella samfundets skyldighet (inkluderande både regeringar och multilaterala organisationer) att bistå utvecklingsländer och sårbara befolkningsgrupper samt att garantera att mänskliga rättigheter skyddas och uppmärksammas i detta arbete. Med denna utgångspunkt kan man utveckla ett ramverk med den traditionella uppdelningen, ”respektera, skydda och uppfylla” de mänskliga rättigheterna:

Respektera: Denna ”gör-ingen-skada” nivå skulle kunna ses som den mest grundläggande skyldigheten i fråga om mänskliga rättigheter. Med detta synsätt måste man mäta den totala nyttan mot eventuella skador. Internationella biståndsprojekt får ofta negativa följdverkningar och vissa institutioner, t.ex. Världsbanken, begär numera särskilda studier för att mildra sina projekts effekter på miljö och ursprungsbefolkningar. Skyldigheten att respektera mänskliga rättigheter bör ta i beaktande biståndets inverkan på mer generella frågor som korruption, ojämlikhet och växande skuldbörda, likväl som effekter av godtyckliga nedskärningar i biståndet. Vissa grupper som arbetar med humanitärt bistånd har arbetat för att hitta vägar att arbeta med detta perspektiv på mänskliga rättigheter.

Skydda: Skyldigheten att skydda bör innefatta planerings- och ansvarsmekanismer fastställda av givare för att försäkra sig om att deras stöd och relationer med ett land bidrar positivt och effektivt till att förbättra efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna. Biståndsgivare bör utarbeta mallar för hur mänskliga rättigheter skall inkorporeras i planering och utvärdering. Likväl bör det finnas en kanal för klagomål från lokala organisationer och företrädare för de samhällen man verkar i, för att på så sätt uppmuntra respons och feedback på det arbete man utför.

Uppfylla: Skyldigheten att uppfylla mänskliga rättigheter är alltid den svåraste att definiera och blir än mer komplicerad av den varierande

kapaciteten hos olika biståndsgivare. Givare bör åtminstone beakta i vilken utsträckning deras bistånd:

- prioriterar särskilt utsatta befolkningsgrupper,
- bygger upp biståndsmottagarnas egen styrka,
- främjar utbildning i mänskliga rättigheter,
- stärker mr-försvare,
- prioriterar hållbar utveckling,
- stämmer överens med internationella biståndsmål.

En mr-studie av internationellt samarbete och El Niño.

Studien

De tre kriterierna *accountability*, *empowerment* och *strukturell ojämlikhet* ger i sig en förutsättning för att utvärdera bistånd utifrån ett mr-perspektiv. Studien av El Niño-katastrofen grundar sig på detta genom att försöka utröna i vilken utsträckning internationellt bistånd stärkte eller underminerade dessa tre principer. Det bör dock påpekas att denna mycket kortfattade fallstudie till stor del baserar sig på muntliga och ofta icke-bekräftade uppgifter. Syftet med presentationen är endast att illustrera några av de möjligheter som ett rättighetsperspektiv kan erbjuda. Presentationen koncentreras här på bilaterala och multilaterala givare och kommer att innehålla vissa generaliseringar för att vara tydlig. Med detta riskeras att vissa negativa effekter förstärks och många gånger var dessa effekter dessutom omöjliga att undvika, men de förtjänar i vilket fall som helst att nämnas och analyseras.

El Niño

El Niño-katastrofen 1997/98 ödelade Ecuadors kust och resulterade i ett omfattande humanitärt bistånd från internationella givare, såväl bilateralt, multilateralt som privat. Olyckligtvis ödslades mycket av biståndet bort och endast en liten del riktades mot ny och mer hållbar utveckling. Ett rättighetsperspektiv skulle ha ställt frågor om målsättningar och prioriteringar med biståndet. Dessutom skulle de instrument som användes vid planering, utförande och övervakning ifrågasatts.

Ecuador är ett litet land med 12 miljoner invånare. Det politiska systemet är svagt och ömtåligt och präglas till stor del av klientelism/beskyddarskap. Korruptionen är bland de svåraste i världen. Det är ett av de mest skuldsatta länderna i Sydamerika och ett av de mest segregerade. Kustbefolkningen lider svårt av fattigdom och analfabetism. Industriella räkfarmer har berövat kusten sin naturliga miljö och många traditionella yrken har försvunnit.

El Niño-katastrofen försvärades av en sjudande militär konflikt med Peru längs Ecuadors kust och dessutom komplicerades hela situationen av stundande nationella val.

El Niño består av en varm vattenström som uppträder cykiskt längs Ecuadors och Perus kuster. Strömmen medför stora regnmängder och lokala översvämningar, utöver sin påverkan även på den globala vädersituationen. Fenomenet har blivit mer accentuerat under senare år, enligt vissa pga. växthuseffekten. Regnmängderna under 1997/98 var de största i modern tid. Regnen och översvämningarna varade i över ett år. Effekterna i Ecuador var förödande:

- Nästan 300 dödsfall
- 2,3 miljoner människor utsattes för stora risker att drabbas av infektionssjukdomar (t.ex. kolera och denguefeber)
- 900 000 arbetare påverkades
- Skador för 0,5 miljarder dollar i direkta kostnader och 2,5 miljarder totalt (att jämföras med en BNP på 18 miljarder dollar)

Ecuador fick både bilateralt och multilateralt bistånd i samband med El Niño, det mesta kom från multilaterala givare och huvudparten var lån.

Det internationella biståndet hade följande verkningar:

Stärkandet av människor

Givarnas agerande tenderade att underminera snarare än stärka den lokala kapaciteten att spela en aktiv roll i utvecklingen. Agerande med negativa konsekvenser innefattade:

- Lokala grupper och existerande nätverk ignorerades, i vissa fall till fördel för privata konsulter,
- lokala organisationer och grupper erbjöds små eller inga möjligheter att delta i planering och uppföljning,
- nästan allt arbete utfördes genom ineffektiva och icke-demokratiska statliga institutioner,
- klientelistiska relationer mellan samhällen och lokala ledare stärktes genom samarbete (särskilt uttalat i grannlandet Peru under Fujimori-administrationen),
- misslyckanden i att nå fram till de mest utsatta grupperna,
- misslyckanden i att decentralisera resurser och planering
- Världsbankens lånevillkor ställde inga krav på deltagande från det civila samhället.

Ansvar

Givare misslyckades med att hålla regeringen, och ofta även sig själva, ansvariga och bidrog därmed till en omfattande cynism inför regeringens trovärdighet. Agerande med negativa konsekvenser innefattade:

- krav på mänskliga rättigheter inkorporerades aldrig i planeringen eller uppföljning av biståndsinsatserna,

- regeringens uppföljning fick inte tillräckligt stöd och blev aldrig effektiv,
- de utvärderingar som gjordes var begränsade och fokuserade primärt på ekonomiska aspekter,
- en enorm korruption tilläts och gjordes, i vissa fall, t.o.m. enklare att genomföra. Uppskattningsvis är hälften av allt bistånd fortfarande inte redovisat (2000),
- biståndsmedel missbrukades, vilket möjliggjorde stora vapeninköp och högst tveksamma insatser för att rädda privata banker.

Hantering av strukturella problem

Givare missade en faktisk möjlighet att uppmuntra till eftertanke och att lägga grunden för en mer hållbar utvecklingsprocess, öppen för ett större deltagande. Biståndet var i huvudsak koncentrerat på återuppbyggnad enligt samma underutvecklade och sårbara linje som existerade innan El Niño. Agerande med negativa konsekvenser innefattade:

- medel avsattes för att förbereda sig för kommande katastrofer, snarare än för långsiktiga, preventiva insatser,
- resurser koncentrerades till rehabilitering och kompensation och användes inte för rekonstruktion i nya banor,
- återuppbyggnad av storskalig infrastruktur, såsom vägar, prioriterades, i stället för att ta ett mer integrerat grepp på infrastruktur och service,
- bristande hänsyn togs till långsiktiga utvecklingsfrågor, såsom ojämlikhet, ensidig industri, destruktiva produktionssätt (farmer för räkodling) och utlandsskulden,
- den traditionellt korrupta, centraliserade och antidemokratiska statliga strukturen stärktes genom storskaligt bistånd utan villkor och uppföljning,
- bistånd kanaliserades till alltför stor del till elit- och stadsområden.

Detta är endast några av de negativa konsekvenser som biståndsinsatserna inneburit för Ecuador. Naturligtvis såg olika biståndsinsatser olika ut och en del hjälp bidrog onekligen positivt till förverkligandet av mänskliga rättigheter och till att tillfredsställa grundläggande behov. Men, samtidigt som det humanitära biståndet hjälpte vissa grupper, på några områden, i ett kortsiktigt perspektiv, bidrog det till att försvåra uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna, t.ex. i fråga om att stärka individer och grupper, att hålla staten ansvarig och att genomföra strukturella förändringar. Bortsett från den förstörelse och det mänskliga lidandet som orsakades av El Niño så gav krissituationen ett utmärkt tillfälle att verka långsiktigt för mänskliga rättigheter i Ecuador. Den odugliga och korrupta regeringens respons gav ytterligare anledning till

reflektion och mobilisering och ledde faktiskt till ett lokalt uppror som lyckades störta regeringen. Om större del av biståndsinsatserna i detta fall gjorts utifrån ett människorättsperspektiv hade man kunnat identifiera och förespråka handlingssätt för att stärka positiva processer och undvika att underminera förutsättningar för mänskliga rättigheter i samhället på lång sikt.

Litteratur

Frankovits, Andre och Earle, Patrick, 2001 *Working together, del 1 och 2*, Stockholm: Sida

Fredriksson, Lisa, *Informal minutes from the workshop on how to promote a human rights approach in development co-operation*, 11-12/6 1998 at the Swedish Ministry of Foreign Affairs

Häusermann, Julia, 1997, *A Human Rights Based Approach to Development*, London: Rights and Humanity

Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, i *Human Rights Quarterly* 9, (1987) s. 121

Nilen, Holger, *Mänskliga rättigheter: Morot och piska i biståndet*, SIDA Rapport 2/94

Speth, James Gustave, *Human Development and Human Rights; Meeting the Challenge of the Common Agenda*, Oslo Symposium 2-3 okt 1998

Tomaševski, Katarina, 1997, *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, London: Pinter Press