

URSPRUNGSFOLKENS RÄTT TILL FÖDA
Om rätten till tillfredsställande föda och rätten att
livnära sig



Alessandra Lundström

Åbo Akademi
Institutet för mänskliga rättigheter
April 2003, Åbo

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	VI
FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR	VIII
1 INLEDNING	
1.1 Utgångspunkt	1
1.2 Frågeställning, avgränsning och struktur	4
1.3 Metod och rättskällor	7
2 RÄTTEN TILL FÖDA SOM EN MÄNSKLIG RÄTTIGHET	
2.1 Människorätsbestämmelser med relevans för rätten till föda	10
2.2 Rätten till föda – dess komponenter och rättsliga karaktär	17
2.2.1 Rättighetens komponenter: rätten till tillfredsställande föda och rätten att livnära sig	17
2.2.2 Den rättsliga karaktären av rätten till föda	19
2.2.2.1 Rätten till föda – en rättighet med ekonomiska, sociala och kulturella element	19
2.2.2.2 Staternas förpliktelser med avseende på rätten till föda och rättighetens progressiva karaktär	21
2.2.2.3 Kategorier av skyldigheter för stater	27
2.2.2.4 Minimistandarder för rätten till föda	29
2.2.2.5 Implementering av rätten till föda	35
2.2.2.6 Är rätten till föda prövningsbar (justiciable)?	38

3 URSPRUNGSFOLKENS RÄTT TILL TILLFREDSSTÄLLANDE FÖDA

3.1 Begreppet ursprungsfolk	42
3.2 Ursprungsfolk som särskilt utsatta grupper	44
3.3 Ursprungsfolkens rätt till tillfredsställande föda enligt folkrätten	46
3.3.1 Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	46
3.3.1.1 Innebörden av artikel 11	46
3.3.1.2 Praxis från kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	51
3.3.2 Andra internationella konventioner	58
3.3.3 Regionala konventioner om mänskliga rättigheter	61
3.3.3.1 Det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna	61
3.3.3.2 Den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter	68
3.4 Slutsatser	70

4 URSPRUNGSFOLKENS RÄTT TILL MARK SOM EN DEL AV RÄTTEN ATT LIVNÄRA SIG

4.1 Faktorer som förhindrar och begränsar ursprungsfolkens tillgång till mark	75
4.2 Ursprungsfolkens särpräglade förhållande till naturen och till sina traditionella markområden	78
4.3 Ursprungsfolkens ägande- och bruksrätt till sina traditionella markområden och naturtillgångar enligt folkrätten	80
4.3.1 Bestämmelser i konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169)	80
4.3.2 Egendomsskyddet i det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna	87
4.3.2.1 Rätten till egendom	87
4.3.2.2 Intrång på yanomamifolkets markområde	88

4.3.2.3 <i>Kränkning av Awas Tingni-samfundets kollektiva äganderätt till sitt traditionella område</i>	91
4.4 Ursprungsfolkens traditionella näringar som en del av rätten att livnära sig	94
4.4.1 Traditionella näringar – en förutsättning för ursprungsfolkens överlevnad	94
4.4.2 Utvecklingsprogram och ekonomisk modernisering som hot mot jägar- och samlarsamfund	96
4.4.3 Förflyttning som hot mot traditionell insamling av föda	99
4.5 Traditionella näringar som en aspekt av ursprungsfolkens kultur	102
4.5.1 Allmänt om skyddet för ursprungsfolkens kultur	102
4.5.2 Effektiv utvinning av naturtillgångar och traditionell ekonomi: <i>Lubicon Lake Band v. Canada</i>	104
4.5.3 Fiskekvotering som begränsning av traditionella fiskerättigheter: <i>Mahuika et al. v. New Zealand</i>	107
4.6 Slutsatser	110

5 FALLSTUDIE: RÄTTEN TILL FÖDA OCH URSPRUNGSFOLKEN I PARAGUAY

5.1 Ekonomiska och sociala förhållanden i Paraguay	114
5.2 Verkligheten för dagens ursprungsfolk	115
5.2.1 Allmänt	115
5.2.2 Tillgång till markområden	116
5.2.3 Möjlighet att utöva traditionella näringar	117
5.2.4 Ursprungsfolkens möjlighet att livnära sig genom arbete på boskapsfarmer	119
5.3 Ursprungsfolkens rättigheter i den nationella lagstiftningen	121
5.4 Paraguays folkrättsliga förpliktelser och övervakningen av dessa	124
5.4.1 Rätten till tillfredsställande föda	124
5.4.2 Rätten att livnära sig	127
5.4.2.1 <i>Uttalanden från ILO:s expertkommitté</i>	127

5.4.2.2 <i>Uttalanden och rekommendationer från den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter</i>	130
5.5 Slutsatser	134
6 AVSLUTNING	139
KÄLLFÖRTECKNING	143

Förord

Denna bok baserar sig på pol.mag. Alessandra Lundströms avhandling pro gradu som våren 2003 slutfördes och godkändes i ämnet folkrätt vid Åbo Akademi rättsvetenskapliga institution. Samtidigt utgör boken det första publicerade delresultatet av ett treårigt forskningsprojekt "Bemyndigande, deltagande och icke-diskriminering - Operationalisering av en rättsbaserad infallsvinkel på rätten till utveckling", som finansieras av Finlands Akademi. Lundström granskar ett område som sällan har utforskats och som kombinerar tre starka forskningsinriktningar inom människorättsforskning, nämligen u-landsforskning, forskning i urfolksrättigheter och forskning om ekonomiska och sociala rättigheter. Rätten till föda och dess särskilda betydelse för urfolk i utvecklingsländer analyseras inom en välförankrad människorättsjuridisk ram.

På ett välgrundat sätt argumenterar Lundström att det finns ett samband mellan urfolkens rätt till föda och deras markrättigheter, främst utgående från idén att rätten till föda inte enbart innefattar rätten till mat utan även rätten att livnära sig, särskilt när hållbara lösningar söks. Genom denna grundläggande idé har Lundströms diskussion nära anknytning till det ovannämnda forskningsprojektets betoning på bemyndigande och deltagande som nyckelbegrepp i operationaliseringen av rätten till utveckling. Inflytande och ansvar i förhållande till mark och naturresurser är nödvändiga för att urfolk kan delta i sin egen utvecklingsprocess och nå hållbara lösningar vad gäller rätten till föda.

Syftet med forskningsprojektet är att operationalisera den rättighetsbaserade infallsvinkeln på utveckling enligt folkrätten med speciell hänsyn till folkens självbestämmanderätt som dess rättsliga grund, samt bemyndigande, deltagande och icke-diskriminering som dess väsentliga element. Projektet fäster speciell uppmärksamhet vid grupper med ett särskilt behov av bemyndigande, deltagande och skydd mot diskriminering med hänsyn till rätten till utveckling i ett antal utvecklingsländer. Subjekten för rätten till utveckling som studeras inom ramen för projektet är urfolk, kvinnor och barn. Alessandra Lundströms studie utgör ett viktigt bidrag till projektet

både på det människorättsjuridiska planet samt genom sin fallstudie av ett u-land, Paraguay.

Boken innehåller en mogen diskussion om relevanta rättsfall som beslutits i olika nationella och internationella domstolar och organ. Till dessa hör fallen *Lubicon Lake Band v. Canada* och *Mahuika et al. v. New Zealand* från Förenta nationernas människorättskommitté, den interamerikanska människorättsdomstolens dom i fallet *Awes Tingni v. Nicaragua* och fallet *Ogoni People v. Nigeria* i den afrikanska kommissionen för mänskliga och folkens rättigheter. Dessa rättsfallsanalyser samt Lundströms diskussion om annat relevant tolkningsmaterial från internationella övervakningsorgan belyser på ett mycket bra sätt de internationella människorättsnormernas innehåll i förhållande till avhandlingens tema. Genom den jämförande diskussionen kommer det klart fram hur enskilda mänskliga rättigheter är sammanhängande och oskiljbara när det blir fråga om att konkretisera deras innehåll i förhållande till komplexa sociala fenomen.

Alessandra Lundströms arbete innehåller prov på originell människorättsjuridisk forskning och utgör således ett bevis på författarens goda förutsättningar att bedriva akademiskt forskningsarbete.

Åbo den 10 juni 2003

Martin Scheinin

Armfeltska professorn i statsrätt och folkrätt,

Föreståndaren för Institutet för mänskliga rättigheter

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

ESK-konventionen	Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
FN	Förenta Nationerna
GA	General Assembly
HDI	Human Development Index
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organisation
IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs
MP-konventionen	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
NOU	Norges Offentlige Utredninger
OAS	Organization of American States
RP	Regeringens proposition
SOU	Statens Offentliga Utredningar
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
UN Doc.	United Nations Document
UNDP	United Nations Development Program
UNTS	United Nations Treaty Series
WFS	World Food Summit
WHO	World Health Organization

1 INLEDNING

1.1 Utgångspunkt

Trots att dagens ursprungsfolk¹ lever i alla världsdelar och således i samhällen med mycket varierande ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska förhållanden har dessa folk en sak gemensam: oberoende inom vilken stat de bor är de ekonomiskt, socialt och kulturellt marginaliserade. Ursprungsfolken är en del av den så kallade fjärde världen; de kan leva mitt i ett ekonomiskt välmående samhälle utan att själva ha fått ta del av välståndets fördelar.² Ett belysande exempel är att år 1998 fanns Kanada på första plats på *Human Development Index* som har utvecklats av FN:s utvecklingsprogram (UNDP). Ursprungsfolken i Kanada skulle, enligt samma index, placera sig på 69:e plats.³

Allt sedan kolonialismens början har ursprungsfolken blivit undanträngda från sina markområden. Deras kultur och livsstil har kallats för ”primitiv” och de har utsatts för både förföljelse och assimilering. Exploatering, slaveri, arbetslöshet, fattigdom, brist på utbildning och bostäder samt utsatthet för hälsorisker är och har varit några av kolonialismens konsekvenser som ursprungsfolk fått utstå.⁴

Det är ett faktum att rätten till de områden som ursprungsfolken traditionellt har bebott och brukat för sina traditionella näringar är speciellt viktig för dem. För ursprungsfolk är rätten till mark ett livsvillkor: mark är nödvändigt för deras ekonomiska och fysiska överlevnad eftersom det är här de kan utöva sina näringar. Förlorar de tillgången till

¹ I dag finns det uppskattningsvis 300 miljoner människor som hör till något ursprungsfolk.

² Latouche, 1993, s. 40. Latouche delar in fjärde världen i tre grupper: ”de nya fattiga” inom den industrialiserade världen, ursprungsfolk som har vägrat låta sig assimileras in i det dominerande samhället och befolkningen i de så kallade minst utvecklade länderna (Least Developed Countries).

³ Daudelin, 1999, s. 1. Human Development Index beaktar faktorer som befolkningens medellivslängd, inkomstnivå och tillgång till utbildning. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttryckt sin oro över ursprungsfolkens ekonomiska och sociala marginalisering i Kanada. Kommittén anser att det finns ett direkt samband mellan ursprungsfolkens marginaliserade ställning och att de drivs från sina markområden. (Se Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Canada, 1998, para. 18.) Enligt den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter upplever ursprungsfolken i Kanada även problem gällande tillgång till näring och förgiftning av deras traditionella källor för föda. Se Inter-American Commission, 1993, Inter-American Yearbook on Human Rights, s. 874.

dessa områden förlorar de sina utkomstmöjligheter och på så sätt påverkas rätten till föda. Men marken och de traditionella näringarna har även betydelse för dessa folks kulturella överlevnad. Förlorar ursprungsfolken tillgången till sina områden förlorar de sin kultur, sin livsstil och sin identitet. Som Anaya påpekar har ursprungsfolk både kulturella och ekonomiska intressen i att försäkra sin tillgång till mark.⁵

Samtidigt som många av dagens ursprungsfolk har förlorat tillgången till sådan mark som dessa folk använder för sina traditionella näringar hotar i många fall även ekonomisk modernisering, utvecklingsprojekt och befolkningsökning ursprungsfolkens traditionella ekonomi. Dispyterna om hur ursprungsfolkens markområden skall användas, som bl.a. kommittén för mänskliga rättigheter och den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har fått ta ställning till, handlar ofta om en konflikt mellan en traditionell ekonomi och en ekonomisk modernisering. Ursprungsfolk upplever följderna av storskaliga ekonomiska aktiviteter i form av miljöförstöring, vilket leder till att basen för ursprungsfolkens livsstil och utkomstmöjligheter i många fall är förstörd.

I dag finns det ungefär 815 miljoner människor som lider av att ha otillräcklig tillgång till grundläggande föda och som en följd härav är undernärda.⁶ Majoriteten av världens undernärda (777 miljoner) lever i utvecklingsländer, främst på landsbygden.⁷ Det är samtidigt ett faktum att många av världens ursprungsfolk lever i fattigdom eller i extrem fattigdom och att de ofta lider av hunger i större utsträckning än andra samhällsgrupper.⁸ Enligt den deklaration som FN:s generalförsamling antog år 2000, som anger

⁴ McLaughlin, 1995, s. 1. Se även Daes, 2001, para. 22.

⁵ Anaya, 2000, s. 107.

⁶ Det kan göras en skillnad mellan termerna hunger, svält och undernäring. "Hunger" kan allmänt betecknas som ett omedelbart behov av föda medan "svält" används för att beskriva situationen för en större grupp personer. En person som svälter lider av svår brist på (närlingsrik) mat under en längre tid. Undernäring är i sin tur en följd av brist på näring. Undernäring kan vara en följd av såväl kronisk hunger som svält. För definitioner på "hunger", "svält" och "undernäring" se Nordstedts Svenska Ordbok, 1997. Svält ("famine") används oftast för att beskriva situationer i vilka ett stort antal personer avlider till följd av akut undernäring. "Kronisk hunger" å sin sida handlar om ett fortsatt tillstånd av undernäring. Kronisk hunger förorsakas av kontinuerliga misslyckanden att skapa tillräckliga möjligheter för befolkningen att livnära sig. Hunger av detta slag kan vara svårare att upptäcka och får ofta mindre uppmärksamhet än svältkatastrofer, men skördar många fler dödsoffer än vad svältkatastroferna gör. Se Crow, 2000, s. 52 och s. 65. Det bör påpekas att författaren sällan använder dessa olika termer på ett konsekvent sätt. I denna framställning används termerna "hunger" och "undernäring" för att beskriva tillstånd av allvarlig brist på föda.

⁷ Ziegler, 2002, paras. 3 och 23.

utvecklingsmålsättningar inför det nya årtusendet, är det ett gemensamt mål att halvera antalet undernärda personer före år 2015.⁹ Denna målsättning sattes upp redan fyra år tidigare då världens ledare samlades i Rom för att delta i *World Food Summit*. Enligt den så kallade Romdeklarationen¹⁰ och *World Food Summit - Plan of Action* skall alla regeringar vidta åtgärder för att minska antalet undernärda med hälften till och med året 2015 samt för att implementera bestämmelserna i artikel 11 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen).¹¹ När följande *World Food Summit* hölls år 2002 upprepade statscheferna denna målsättning, men erkände samtidigt att framstegen inte varit tillfredsställande och att ifall denna trend fortsätter kommer målet att minska antalet undernärda enligt de uppställda målen inte att uppnås.¹² Om antalet undernärda personer i Kina, vilket är ett tal som minskat drastiskt, räknas bort från statistiken som FAO:s (Food and Agriculture Organization) undersökning om hunger i världen baserar sig på har antalet undernärda de facto ökat under perioden 1996-2002.¹³

FN:s specialrapportör för rätten till föda, Jean Ziegler, påpekar i sin första rapport att orsakerna till att hunger och undernäring existerar inte är att det produceras före lite livsmedel globalt sett utan beror på problem som har att göra med tillgång till föda.¹⁴ Specialrapportören tror att tillgång till mark är en nyckelfaktor för en lyckad strategi genom vilken hela världens befolkning skulle garanteras tillgång till föda.¹⁵

Rätten till föda är en grundläggande mänsklig rättighet. De stater som har ratificerat ESK-konventionen eller något annat fördrag som skyddar rätten till föda är förpliktade att till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att denna rättighet gradvis

⁸ Eide, 1999, para. 3 och 65.

⁹ United Nations Millennium Declaration, 2000, para. 19.

¹⁰ Rome Declaration on World Food Security, 1996.

¹¹ World Food Summit Plan of Action, 1996, Objective 7.4.

¹² Declaration of the World Food Summit: Five Years Later, 2002, paras. 1 och 3.

¹³ Ziegler, 2002, para. 8.

¹⁴ Ziegler, 2001, s. 2. Specialrapportören för rätten till föda utnämndes 2000 av FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Se Commission on Human Rights resolution 2000/10. E/CN.4/RES/2000/10.

¹⁵ Ziegler, 2002, para. 22.

förverkligas.¹⁶ Således borde konventionsstaterna gradvis eliminera sådana hinder som förorsakar bristfällig tillgång till tillfredsställande föda.

FN:s underkommission för främjande och gynnande av mänskliga rättigheter begär i en resolution att FN:s kommissionär för mänskliga rättigheter skall uppmuntra att studier kring ursprungsfolkens rätt till föda genomförs.

*The Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, (...) requests the High Commissioner to encourage studies with respect to the rights to food and adequate nutrition of indigenous peoples and indigenous peoples and poverty, stressing the linkage between their present general situation and their land rights, and to develop further cooperation with the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the World Food Programme on indigenous issues;*¹⁷

Denna framställning, som baserar sig på en avhandling pro gradu i folkrätt, har inte som ambition att vara en av dessa efterlysta studier, men har som mål att analysera huruvida det finns ett samband mellan ursprungsfolkens rätt till föda och deras markrättigheter. Studien utgår från att det finns ett samband mellan en marginaliserad ställning i samhället och diskriminering i förhållande till ekonomiska och sociala rättigheter.¹⁸

1.2 Frågeställning, avgränsning och struktur

Det primära syftet i denna studie är att analysera rätten till föda ur ett perspektiv som beaktar ursprungsfolkens särpräglade förhållande till mark och traditionella näringar. Vad innebär rätten till föda för ursprungsfolk?

I den folkrättsliga litteraturen behandlas rätten till föda främst som en ekonomisk och social rättighet. Ursprungsfolkens särpräglade livsstil, i vilken ekonomiska aktiviteter

¹⁶ Formuleringen är tagen från internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, artikel 2, men även andra fördrag innehåller liknande formuleringar ang. staternas förpliktelser.

¹⁷ Sub-Commission on Human Rights resolution 2001/10, para 8. Kursivering av ”*stressing the linkage between their present general situation and their land rights*” är skribentens egen.

¹⁸ Hunt, 1996, s. 76. Hunt redogör för sambandet mellan kvinnors marginaliserade ställning och deras sociala rättigheter. Hunt inkluderar rätten till föda i begreppet ”sociala rättigheter”.

som utgör gruppens levebröd även är en aspekt av gruppens kultur, tas inte i betraktande. Samtidigt fokuserar framställningar som granskar ursprungsfolkens rättigheter i regel på kulturella rättigheter, särskilt på rätten till mark och naturtillgångar. Men i dessa framställningar granskas ytterst sällan hur det faktum att ett ursprungsfolk har förlorat tillgången till den mark folket traditionellt har bebott påverkar näringsintaget i gruppen.

Denna studie eftersträvar en integrerad analys av ursprungsfolkens mänskliga rättigheter. Syftet är att beakta de ekonomiska, sociala och kulturella aspekterna av rätten till föda respektive av ursprungsfolkens markrättigheter. För att möjliggöra en sådan integrerad analys delas rätten till föda in i två komponenter: rätten till tillfredsställande föda och rätten att livnära sig.¹⁹ Rätten till tillfredsställande föda antas vara av en mera ekonomisk och social natur medan rätten att livnära sig antas innefatta både ekonomiska och kulturella aspekter. Rätten till tillfredsställande föda handlar i första hand om *tillgång* till föda, medan rätten att livnära sig handlar om förutsättningar att *producera* föda.

Med utgångspunkt i det som ovan konstaterats om att hunger och undernäring beror på problem som har att göra med tillgång till föda granskar denna studie sambandet mellan bristfällig tillgång till föda och bristfällig tillgång till mark. Påverkar ursprungsfolkens tillgång till de traditionella markområdena rätten till föda så som den beskrivs i ESK-konventionen, artikel 11, och i andra internationella och regionala fördrag? Vilken betydelse har tillgången till markområden samt möjligheten att utöva traditionella näringar för att ursprungsfolkens rätt till föda skall förverkligas? Innebär staternas skyldighet att gradvis förverkliga rätten till föda även att de bör försäkra ursprungsfolkens tillgång till de markområden som dessa folk traditionellt bebod? Frågeställningarna bygger på hypotesen att tillgång till och kontroll över mark är ett nödvändigt villkor för att ursprungsfolkens rätt till föda skall förverkligas på ett sätt som respekterar dessa folks särpräglade kulturer.

¹⁹ Künnemann använder denna indelning i sin kommentar angående rätten till föda i Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. Se Künnemann, 1998, ss. 165-190. Också kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter gör en liknande indelning då den hänvisar till att rätten till föda uppfylls när alla har tillgång till tillfredsställande föda eller har möjlighet att producera sådan föda. Se General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 6.

Frågeställningen, som kopplar ihop rätten till föda med ursprungsfolkens markrättigheter, är omfattande och därför måste vissa avgränsningar göras. Problem rörande diskriminering i förhållande till tillgång till föda och möjligheter att livnära sig berörs endast ytligt, och det samma gäller för frågan kring ursprungsfolkens rätt till självbestämmande. Dessa frågor faller utanför frågeställning. I studien görs ingen geografisk avgränsning. Ursprungsfolks situation i såväl Sydamerika, Afrika som Ryssland analyseras.

Indelningen av rätten till föda i komponenterna rätten till tillfredsställande föda och rätten att livnära sig avspeglas i arbetets struktur. Andra kapitlet redogör för studiens teoretiska referensram, här granskas rätten till föda som en mänsklig rättighet på ett generellt plan. I det tredje kapitlet analyseras ursprungsfolkens rätt till tillfredsställande föda enligt gällande rätt. I det fjärde kapitlet granskas ursprungsfolkens rätt att livnära sig; här blir ursprungsfolkens rätt att äga och bruka sådan mark som de traditionellt bebor samt rätt att utöva traditionella näringar aktuella. De traditionella näringarna granskas ur ett perspektiv som beaktar såväl de ekonomiska som de kulturella aspekterna vilka dessa aktiviteter har för ursprungsfolken. I det sista kapitlet belyses frågeställningen genom en fallstudie.

I fallstudien analyseras ursprungsfolkens situation i Paraguay och hur deras rätt till föda förverkligas eller inte förverkligas. Uppfyller Paraguay de förpliktelser som staten har enligt artikel 2 och artikel 11 i ESK-konventionen samt de förpliktelser staten har inom det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna? Också andra relevanta internationella konventioner beaktas.²⁰ Både material från övervakningsorgan och från icke-statliga organisationer används. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i en kommentar konstaterat att den största orsaken till hunger och undernäring bland ursprungsfolken i Paraguay är dessa folks bristfälliga tillgång till mark.²¹ Således beaktas faktorer som tillgången till markområden och möjligheten att utöva traditionella näringar, men hänsyn tas även till arbetsförhållanden på boskapsfarmer där ursprungsfolken ofta arbetar. Dessa faktorer är avgörande för huruvida

²⁰ Paraguay är en av de 17 stater som har ratificerat konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169).

medlemmarna i gruppen är undernärda och svältande eller har tillfredsställande tillgång till föda.

1.3 Metod och rättskällor

Det föreliggande arbetets huvuduppgift är att sammanställa, systematisera och tolka gällande folkrätt angående rätten till föda och sålunda utgör arbetet en *rättsdogmatisk undersökning*.²²

Med rättskällor avses det material som avgör vilken bestämmelse som skall tillämpas i en konkret situation och vilken bestämmelsens innebörd är.²³ Folkrättens rättskällor kan delas in i primära rättskällor, d.v.s. starkt förpliktande rättskällor, och sekundära rättskällor, som kan beaktas vid systematisering och tolkning av gällande rätt. De starkt förpliktande rättskällorna utgörs av traktaträtten och sedvanerätten, men i den internationella domstolens stadga anges att domstolen även skall ta hänsyn till de allmänna rättsgrundsatserna och åsikter i doktrinen.²⁴

Primära källor är de internationella och regionala fördrag som innehåller bestämmelser rörande rätten till föda. På internationell nivå är ESK-konventionen, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen om barnets rättigheter relevanta. På regional nivå är tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) central. Artikel 11 i ESK-konventionen har en nyckelposition i detta sammanhang och analyseras ingående i arbetets tredje kapitel. För att kunna besvara frågeställningen om sambandet mellan ursprungsfolkens rätt till föda och deras markrättigheter måste även konventioner som tryggar ursprungsfolkens rättigheter, i synnerhet rätten till mark, rätten att utöva traditionella näringar och rätten till en egen kultur, beaktas. Den internationella arbetsorganisationens konvention om

²¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Paraguay, 1996, para. 9.

²² Peczenik, 1995, s. 33.

²³ Shearer, 1994, s. 28.

ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) och den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter är relevanta i detta sammanhang. I fallstudien om rätten till föda i Paraguay beaktas även sådana normer inom nationell lagstiftning som är centrala för frågeställningen.

Eftersom ordalydelsen i de olika konventionstexterna alltid lämnar utrymme för tolkning är rättspraxis av central betydelse. Sådan tolkning sker främst inom ramen för de kontrollmekanismer som upprättats för att övervaka staternas efterlevnad av konventionerna. Kontrollmekanismerna ser olika ut i olika konventioner. Inom ramen för vissa konventioner har det inrättats en domstol som har rätt att fatta juridiskt bindande beslut, medan andra övervakas av kommissioner eller kommittéer, vilka är kvasijuridiska organ som saknar rätt att fatta sådana bindande beslut. Både domstolarna och de kvasijuridiska organens utslag bidrar till att sammanställa innebörden av en rättighet.

Utöver övervakningsorganens beslut beaktas även, med viss försiktighet, deras allmänna kommentarer, rekommendationer och uttalanden om statsrapporter. Det bör dock beaktas att dessa dokument på inget sätt är juridiskt bindande. Den allmänna kommentaren om rätten till föda, som kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter sammanställt, bidrar till att klargöra hur artikel 11 i ESK-konventionen skall tolkas. Enligt Eide utgör den allmänna kommentaren om rätten till föda en viktig källa när det gäller att klargöra vad rätten till föda innebär och vilka skyldigheter staterna har enligt artikel 11 i ESK-konventionen.²⁵ Också andra allmänna kommentarer tas i betraktande.

Bland de sekundära rättskällorna är rättspraxis alltså av central betydelse, men också andra sekundära källor används för att tolka och belysa relevanta bestämmelser. Doktrinen, d.v.s. litteraturen om gällande folkrätt, används som tolkningsmaterial för de konventioner om mänskliga rättigheter som är framställningens utgångspunkt. Wienkonventionen om traktaträtten, som är den mest auktorativa källan för tolkningen av internationella fördrag, nämner inte doktrinen som en skild rättskälla, men det gör som

²⁴ Stadgan för den internationella domstolen, art. 38(d). 1945.

²⁵ Eide, 1999, para. 45.

sagt den internationella domstolens stadga.²⁶ Vad gäller så kallad soft-law används två riktlinjer som sammanställts av sakkunniga inom folkrätten, *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* och *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, som hjälpmedel för att analysera staternas förpliktelser och icke-uppfyllande av skyldigheter. Limburgprinciperna har som mål att belysa omfattningen och karaktären av staternas förpliktelser enligt ESK-konventionen.²⁷ Maastrichtriktlinjerna har som mål att belysa när en stat misslyckats med att leva upp till sina skyldigheter enligt ESK-konventionen. De sakkunniga som sammanställde Maastrichtriktlinjerna använde Limburgprinciperna som utgångspunkt och de reflekterar den utveckling som skett i folkrätten sedan Limburgprinciperna antogs 1987.²⁸

För att redogöra för den specifika situationen för ursprungsfolk i olika länder används i huvudsak material från övervakningskommittéer inom FN-systemet och från regionala övervakningsorgan. Som tillägg till materialet från övervakningsorganen används olika rapporter och artiklar producerade av två olika icke-statliga organisationer, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) och FoodFirst Information and Action Network (FIAN).

²⁶ Stadgan för den internationella domstolen, art. 38(d). 1945.

²⁷ *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1987, s. 1.

²⁸ *Maastricht Guidelines on Violations of ESC Rights*, 1997, s. 1.

2 RÄTTEN TILL FÖDA SOM EN MÄNSKLIG RÄTTIGHET

2.1 Människorättsbestämmelser med relevans för rätten till föda

Många mänskliga rättigheter som skyddas i internationella fördrag är relevanta för rätten till föda. Naturligtvis är detta ett förhållande som gäller också vice versa: rätten till föda är en grundläggande förutsättning för att envar skall ha möjlighet att åtnjuta de övriga mänskliga rättigheterna. Alla mänskliga rättigheter är således odelbara och inbördes beroende av varandra.²⁹ Nedan analyseras rätten till liv, rätten till självbestämmande, rätten att vara fri från diskriminering, rätten till arbete, social trygghet och egendom samt rätten till utveckling. Dessa rättigheter har en direkt betydelse för rätten till föda på ett generellt plan.

Rätten till liv som garanteras i artikel 6 i MP-konventionen har relevans för rätten till föda trots att rättigheten klassiskt har tolkats som ett skydd främst mot godtyckliga avrättningar.³⁰ Enligt kommittén för mänskliga rättigheter bör rätten till liv inte tolkas snävt. Uttrycket ”inneboende rätt till liv”, som används i artikel 6, kan inte förstås på ett restriktivt sätt utan skyddet av denna rättighet kräver att staterna vidtar positiva åtgärder. Kommittén uttrycker att det vore önskvärt att staterna vidtar åtgärder för att avlägsna undernäring och epidemier så att spädbarnsdödligheten minskar och den förväntade livslängden ökar.³¹ Rätten till liv garanteras även i alla regionala konventioner om mänskliga rättigheter.³²

²⁹ Det faktum att alla mänskliga rättigheter är universella, odelbara och inbördes beroende av varandra har upprepats flera gånger inom FN. Se bl.a. Vienna Declaration and Programme of Action, art. 5. 1993.

³⁰ Alston, 1984a, s. 24.

³¹ General Comment No. 6, (Human Rights Committee), 1982, para. 1 och 5.

³² American Convention on Human Rights, 1969, art. 4; African Charter on Human Peoples' and Rights, 1981, art. 4; Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1950, art. 2.

Självbestämmanderätten i artikel 1 som är gemensam för ESK-konventionen och MP-konventionen har betydelse för rätten till föda, bl.a. eftersom den tryggar varje folks rätt att fritt förfoga över sina naturtillgångar. Artikel 1 lyder:

1. Alla folk har självbestämmanderätt. Med stöd av denna rätt äger de fritt bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena.
2. Alla folk får för sina egna syften fritt förfoga över sina naturrikedomar och – tillgångar, dock får detta ej ske till förfång för de förpliktelser, som härrör sig från det på den principen det gemensamma intresset grundade internationella samarbetet på det ekonomiska området och den internationella rätten. I intet fall skall ett folk kunna berövas sina egna utkomstmöjligheter.
3. Konventionsstaterna, däribland de stater som har ansvaret för administrationen av icke-självstyrande områden och förvalterskapsområden, skall medverka till att folkens självbestämmanderätt förverkligas, och de skall respektera denna rätt i överensstämmelse med bestämmelserna i Förenta Nationernas stadga.³³

Allmänt har man kommit överens om att åtnjutande av rätten till självbestämmande är en grundläggande förutsättning för att man skall kunna åtnjuta de övriga mänskliga rättigheterna. Artikel 1 täcker även en intern aspekt av rätten till självbestämmande och som sådan sätter den grunden för varje folks ekonomiska och sociala rättigheter i förhållande till den egna regeringen.³⁴ Enligt Alston kan man, med hänvisning till uttrycket ”i intet fall skall ett folk kunna berövas sina egna utkomstmöjligheter”, argumentera för att en stat skulle bryta mot artikel 1 ifall den tillät exploatering av ett lands resurser för livsmedelsproduktion på ett sätt som gynnade endast en liten minoritet av landets befolkning eller ett utländskt bolag, samtidigt som stora delar av landets invånare var undernärda och svältande.³⁵ Också den afrikanska människorättstadgan skyddar varje folks självbestämmanderätt och varje folks rätt att fritt bestämma över sitt välbefinnande och sina naturtillgångar.³⁶

³³ Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 1. 1966.

³⁴ Rosas, 2001, s. 117.

³⁵ Alston, 1984a, s. 23.

³⁶ African Charter on Human and Peoples' Rights, 1981. Se artiklarna 20 och 21.

För ursprungsfolk är rätten till självbestämmande den mest grundläggande rättigheten och självbestämmande är ett av de viktigaste målen för världens ursprungsfolk.³⁷ Många stater motsätter sig dock självbestämmande som en rätt för ursprungsfolk. Dessa stater argumenterar för att ursprungsfolken inte uppfyller kriterierna för att kunna anses vara ett folk och således gäller artikel 1 inte ursprungsfolken. Ordet ”folk” i artikel 1 har varit föremål för debatt och en vedertagen definition finns inte. Likaså har hela begreppet ”rätten till självbestämmande” dryftats och debatterats utan att några klara slutsatser kunnat dras. Rätten till självbestämmande är således en väldigt kontroversiell rättighet.³⁸

Vad gäller ursprungsfolks rätt till självbestämmande torde det vara klart att en *extern* självbestämmanderätt, som innebär en rätt för alla folk att vara fria från kolonial dominans samt kunde innebära grundandet av en egen stat, inte allmänt tillfaller ursprungsfolk.³⁹ Frågan om huruvida ursprungsfolken kunde komma att åtnjuta självbestämmanderättens interna aspekt är också den oklar. *Internt* självbestämmande innebär en rätt till autonomi eller att påverka hur en stat styrs,⁴⁰ men också en rätt att fritt bestämma över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.⁴¹ Sedan 1999 och 2000 har kommittén för mänskliga rättigheter i samband med granskningen av staternas rapporter enligt artikel 40 i MP-konventionen tagit upp den ekonomiska dimensionen av artikel 1. Kommittén har i samband med Kanadas rapport hänvisat till alla folks rätt att ”fritt förfoga över sina naturrikedomar och –tillgångar” och att ett folk i intet fall skall ”kunna berövas sina egna utkomstmöjligheter” i samband med en hänvisning till ursprungsfolkens situation.⁴² Enligt Scheinin är kommentaren speciellt viktig för ursprungsfolk vars rätt att ”fritt bestämma” över naturtillgångarna på det område de bebor är av central betydelse för deras kultur och överlevnad.⁴³ Den här aspekten av rätten till självbestämmande kunde även ha betydelse för ursprungsfolkens rätt att livnära sig, men problematiken kring ursprungsfolkens rätt till självbestämmande faller utanför

³⁷ Anaya, 2000, s. 75.

³⁸ I utkastet till FN:s deklaration om rättigheter för ursprungsfolk finns rätten till självbestämmande inkluderad i artikel 3. Artikel 3 ser likadan ut som artikel 1(1) i MP- och ESK-konventionerna, förutom att ”alla folk” har ersatts med ”ursprungsfolk”. Se Draft Declaration on the Right of Indigenous Peoples, art. 3, 1993. Se även Daes, 2000, s. 72.

³⁹ Myntti, 1998, s. 98 och 100.

⁴⁰ Se Myntti, 2000, ss. 85-130 för en diskussion kring ursprungsfolkens rätt till effektivt deltagande.

⁴¹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 1996, General Comment No. 21, para. 9.

⁴² Human Rights Committee, 1999, Concluding Comment, Canada, para. 8.

frågeställningen i denna studie och således kommer rättigheten inte att tas i betraktande när det gäller ursprungsfolkens rätt till föda. I detta arbete analyseras individuella framställningar till kommittén för mänskliga rättigheter i vilka ursprungsfolk hävdar att de blivit berövade sina egna utkomstmöjligheter (se kapitel 4.5), men dessa fall har behandlats enligt artikel 27 i MP-konventionen, inte enligt artikel 1.

I situationer där det finns risk för att tillgången till föda begränsas eller förhindras för en samhällsgrupp är det ofta fråga om diskriminering.⁴⁴ Därför är diskrimineringsförbudet i artikel 2(2) i ESK-konventionen väldigt viktigt med tanke på rätten till föda för ursprungsfolk. De i konventionen inskrivna rättigheterna bör 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”.⁴⁵ Denna artikel ger upphov till omedelbara skyldigheter för staterna som ratificerat konventionen.⁴⁶ Även diskrimineringsförbudet i artikel 26 i MP-konventionen är viktigt för skyddet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Artikel 26 har, i individuella klagomål som kommittén för mänskliga rättigheter har avgjort, använts för att skydda ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.⁴⁷

Rasdiskrimineringskommittén har i en allmän rekommendation observerat att diskriminering av ursprungsfolk är en angelägenhet som faller under konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering⁴⁸ och att alla lämpliga åtgärder för att bekämpa sådan diskriminering måste vidtas.⁴⁹ Således är staterna som ratificerat konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering bundna att respektera förbudet mot diskriminering av ursprungsfolk. Förbudet mot diskriminering finns med även i alla regionala konventioner om mänskliga rättigheter.⁵⁰ Konventionen om stamfolk och ursprungsfolk i suveräna stater (ILO nr 169) är även relevant i detta sammanhang,

⁴³ Scheinin, 2000, s. 191. Se även Myntti, 2000, s. 101.

⁴⁴ Pronk, 1995, s. 8.

⁴⁵ Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, art. 2(2). 1966.

⁴⁶ General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 1.

⁴⁷ Scheinin, 2001, s. 32.

⁴⁸ Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1965.

⁴⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 1997, para. 1.

eftersom konventionen i artikel 3 specifikt anger att ursprungsfolk skall åtnjuta mänskliga rättigheter fria från diskriminering.⁵¹

Det är viktigt att ILO-konventionen även klargör att stater bör vidta positiva åtgärder för att tackla problemet med diskriminering av ursprungsfolk, så att dessa folk på ett jämlikt sätt kan åtnjuta de rättigheter och möjligheter som nationella lagar erbjuder.⁵² ILO-konventionen förutsätter att stater tryggar en jämlik behandling av ursprungsfolk, men även att den skall vidta specialåtgärder för att skydda kulturen, språket samt den sociala och ekonomiska ställningen för dessa folk.⁵³

Rätten till föda förverkligas vanligtvis genom antingen arbete eller genom inkomstöverföringar av olika slag. Av detta följer att rätten till föda är kopplad till rätten till ett arbete med en tillfredsställande inkomst och till rätten till social trygghet. Dessa rättigheter är centrala i synnerhet när det gäller sådana grupper eller individer som inte äger någonting (t.ex. ett ursprungsfolk som inte har någon mark) och då är beroende av ett arbete för sitt uppehälle och för att kunna tillfredsställa sitt behov av föda. Rätten till social trygghet blir aktuell ifall förtjänsten från arbete helt saknas eller är otillräcklig för att trygga en tillfredsställande levnadsstandard.⁵⁴ Rätten till arbete är inkluderad i artikel 6 i ESK-konventionen och rätten till social trygghet finns med i samma konvention i artikel 9 samt i konventionen om barnets rättigheter i artikel 26.

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive rätten till föda, kan garanteras med hjälp av rätten till egendom, men för att fungera till förmån för denna rättighet måste även de två ovan diskuterade rättigheterna (arbete och social trygghet) tryggas.⁵⁵

⁵⁰ American Convention on Human Rights, 1969, art. 1; African Charter on Human Peoples' and Rights, 1981, art. 2; Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1950, art. 14.

⁵¹ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), 1989, art. 3: "Ursprungsfolk och stamfolk skall till fullo åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan hinder eller diskriminering. (...)". SOU 1999:25, s. 86.

⁵² Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), 1989, art. 2(2): "Dessa program skall innefatta åtgärder för att: a) säkerställa att medlemmar av dessa folk på jämlika villkor åtnjuter de rättigheter och möjligheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer andra medlemmar av befolkningen." SOU 1999:25, s. 84.

⁵³ RP nr 306, 1990, s. 1.

⁵⁴ Eide, 2001b, s. 18.

⁵⁵ Ibid.

Förhållandet mellan rätten till egendom och rätten till föda kan vara problematiskt. Rätten till egendom kan å ena sidan fungera som en rättighet som garanterar en tillfredsställande levnadsstandard, men å andra sidan kräver rätten till föda att t.ex. mark, som behövs för jordbruk och andra näringar, fördelas rättvist. Om rätten till egendom tolkas snävt och ifall att tillgångarna i ett land är väldigt ojämnt fördelade finns det alltså en risk att rätten till egendom urholkar och är ett hinder för andra ekonomiska och sociala rättigheter.⁵⁶

Rätten till egendom finns med i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna i artikel 17, men har inte inkluderats vare sig i MP-konventionen eller i ESK-konventionen. Däremot finns den med i den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter (artikel 21) och i den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter (artikel 14). Ursprungsfolkens rätt att äga och besitta den mark de traditionellt bebor skyddas av artikel 14 i konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169).

Förverkligandet av rätten till föda kan anknytas till rätten till utveckling. Antalet personer som lider av kronisk hunger är stort, speciellt i utvecklingsländer, och förverkligandet av rätten till föda för dessa människor är centralt för att deras rätt till utveckling skall främjas. Rätten till utveckling är en något kontroversiellt mänsklig rättighet som har sitt ursprung i tredje världens krav på ökad internationell rättvisa. Rättigheten har utvecklats sedan 1960-talet och 1986 antog FN:s generalförsamling en deklaration om rätten till utveckling. I Wiendeklarationen från 1993 erkändes den som en väsentlig del av de grundläggande mänskliga rättigheterna⁵⁷, men fortfarande är det mycket som är oklart gällande denna rättighet, bl.a. vad gäller dess innehåll.⁵⁸

Enligt deklarationen om rätten till utveckling borde staterna, på den nationella nivån, vidta nödvändiga åtgärder för att förverkliga denna rättighet.

⁵⁶ Krause, 2001, s. 191 och Eide, 2001b, s. 18.

⁵⁷ Vienna Declaration and Program of Action, 1993, para. 10.

Artikel 8(1) lyder:

1. States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income. (...) ⁵⁹

Att garantera jämlika möjligheter i förhållande till grundläggande resurser, såsom föda, är på så sätt en del av rätten till utveckling.

Enligt Arjun Sengupta, FN:s oberoende expert för rätten till utveckling, innebär denna rättighet en process genom vilken alla mänskliga rättigheter förverkligas. ⁶⁰ Sengupta har föreslagit ett program för implementering av rätten till utveckling genom vilket rätten till föda, grundläggande hälsovård och utbildning skulle förverkligas. Dessa rättigheter skulle fungera som minimiindikatorer för hur väl rätten till utveckling har förverkligats. ⁶¹ FN:s oberoende expert valde rätten till föda, rätten till grundläggande hälsovård och utbildning därför att dessa kan kopplas till rätten till liv och eftersom det arbete som övervakningskommittéerna har gjort för att klargöra dessa rättigheters innebörd underlättar implementeringen. ⁶² Förverkligande av rätten till föda för ursprungsfolk är på så sätt en central aspekt av rätten till utveckling.

⁵⁸ Lindroos, 1999, s. 1.

⁵⁹ Declaration on the Right to Development, 1986, art. 8.

⁶⁰ Sengupta, 2000, para. 17.

⁶¹ Sengupta, 1999, para. 69.

⁶² Sengupta, 2000, para. 35.

2.2 Rätten till föda – dess komponenter och rättsliga karaktär

2.2.1 Rättighetens komponenter: rätten till tillfredsställande föda och rätten att livnära sig

Envar har rätt att ha tillgång till tillfredsställande föda.⁶³ Kärnan av denna rättighet är att envar har rätt att vara fri från svält.⁶⁴ Detta har erkänts i artikel 11(2) i ESK-konventionen, som skyddar den grundläggande rätten för envar att vara tryggad mot hunger.

Men med tillgång till tillfredsställande föda menas inte endast tillgång till den minimimängd föda som behövs för att hålla en människa vid liv.⁶⁵ Detta framkommer klart av den allmänna kommentaren om rätten till föda, i vilken kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter klargör vad tillgång till föda omfattar.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anser att rätten till föda innehåller följande komponenter: tillgång till föda som kvantitativt och kvalitativt är tillräcklig för att tillfredsställa en individs näringsbehov och är fri från skadliga ämnen samt kulturellt accepterad. Med kulturellt accepterad föda hänvisar kommittén till det faktum att hänsyn bör, så långt som möjligt, tas till värderingar som är kopplade till föda eller till hur födan konsumeras. Tillfredsställande föda är inte heller skadlig för konsumenten. Tillgången till sådan föda bör ske på ett hållbart sätt och får inte inskränka åtnjutandet av andra mänskliga rättigheter.⁶⁶ Kommittén använder termen hållbar i detta

⁶³ Termen ”adequate” som används i den engelska versionen av ESK-konventionen (i artikel 11) har i den svenska versionen översatts enligt följande: ”adequate standard of living” har översatts till ”tillfredsställande levnadsstandard” och ”adequate food” till ”tillräckligt med mat”. I föreliggande arbete används termen ”tillfredsställande föda” eftersom kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har klargjort att rätten till föda inte skall likställas med en viss minimimängd kalorier eller andra näringsämnen. (Se stycke 3.3.1.1)

⁶⁴ Künnemann, 1998, s. 169.

⁶⁵ Craven, 1995, s. 308.

⁶⁶ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, paras. 8-11. Specialrapportören för rätten till föda definierar rätten till föda enligt följande: “The right to food is the right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear”. Se Ziegler, 2001, para. 14.

sammanhang och menar då att föda bör finnas tillgänglig både för de generationer som lever i dag och de som kommer att leva i framtiden.⁶⁷

Med tillgänglighet syftar kommittén på både ekonomisk och fysisk tillgänglighet. Med ekonomisk tillgänglighet menas att kostnaderna för ett tillfredsställande näringsintag bör hållas på en sådan nivå att andra grundläggande behov inte behöver offras. Socialt sårbara grupper som t.ex. personer utan mark kan, enligt kommittén, behöva särskilda program för att deras tillgång till föda skall tryggas. Med fysisk tillgänglighet menar kommittén att tillfredsställande föda bör vara tillgänglig för alla, även för fysiskt sårbara grupper, såsom handikappade, samt för marginaliserade grupper såsom ursprungsfolk.⁶⁸

Livsmedelstrygghet ("food security") är den term som används för att beskriva en situation i vilken rätten till tillfredsställande föda har uppfyllts. Med termen menas permanent tillgång för alla till den mat som behövs för ett friskt och aktivt liv. Att åstadkomma detta på nationell nivå skulle betyda att alla har tillgång till tillfredsställande föda, eller resurser så att han eller hon kan skaffa sig och sin familj föda.⁶⁹

För att säkra tillgång till föda måste sätt på vilka en individ eller en grupp av individer kan producera födan garanteras.⁷⁰ En förutsättning för tillgång till föda innebär att individen har tillgång till resurser som hon behöver för produktion av föda, t.ex. jordbruksmark, betesmark, skog, fiskevatten, eller att hon har tillgång till en arbetsmarknad.⁷¹ Som ovan konstaterats är rätten till arbete och till egendom relevanta här.⁷² Ifall en stats åtgärder förstör eller förhindrar att individen har tillgång till resurser, betyder det att speciellt sårbara gruppers möjlighet att utöva näringar kan förstöras, vilket kan resultera i hunger och undernäring.⁷³

⁶⁷ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 7.

⁶⁸ Ibid., para. 13.

⁶⁹ Eide, 1999, para. 60.

⁷⁰ Ziegler, 2001, para. 73.

⁷¹ Künnemann, 1995, s. 131.

⁷² Eide, 2001, s. 142. Se stycke 2.1 i denna studie för en närmare diskussion kring dessa rättigheter.

⁷³ Künnemann, 1995, s. 131.

Staters skyldighet att inte förstöra människors och grupperns uppehälle och möjlighet att livnära sig är speciellt viktig för ursprungsfolk,⁷⁴ i synnerhet som de sätt på vilka de producerar sin föda ofta är kopplade till gruppens kulturella identitet. Mänskliga rättigheter handlar om att leva ett liv i värdighet, inte endast om att tillfredsställa fysiska behov. Värdighet uppnås inte genom att tilldelas föda, utan när en person kan försörja sig själv.⁷⁵

Till rätten att livnära sig hör på så sätt även en kulturell aspekt. För många ursprungsfolk är det sätt på vilket gruppen livnär sig en integrerad del av deras kultur och livsstil. Markområden och naturresurser är inte endast viktiga för att försäkra samfundets ekonomiska livskraft och utveckling utan även för att ursprungsfolkens kultur skall överleva.⁷⁶ Specialrapportören för rätten till föda och kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter hänvisar till en kulturell aspekt av rätten till föda i och med att de talar om att födan bör vara accepterad inom den grupp till vilken konsumenten hör.⁷⁷

2.2.2 Den rättsliga karaktären av rätten till föda

2.2.2.1 Rätten till föda – en rättighet med ekonomiska, sociala och kulturella element

Rätten till föda är en grundläggande mänsklig rättighet som har inskrivits i flera internationella och regionala standarder om mänskliga rättigheter. Rätten till föda finns med i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948, i artikel 25, som en komponent av rätten till tillfredsställande levnadsstandard. Termen ”tillfredsställande levnadsstandard” har inte definierats i något internationellt instrument, men dess betydelse kan härledas från texten i artikel 25, som lyder:

Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård

⁷⁴ Robertson, 1993, s. 453.

⁷⁵ Kent, 2000, chapter IV.

⁷⁶ Anaya, 2000, ss. 105-106.

⁷⁷ Ziegler, 2001, para. 14; General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 11.

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.⁷⁸

Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna är inte i sig juridiskt bindande för stater, men eftersom den har fungerat som grund för de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som antagits efter 1948, och också för rätten till föda, innehar förklaringen en viktig position. Föda hör till de basförnödenheter som är nödvändiga för en människas överlevnad, medan tillfredsställande levnadsstandard inbegriper mera. Hur mycket mera beror på de kulturella förhållandena i ett land. På samma sätt kan man säga, att vad rätten till tillfredsställande föda innebär är beroende av sociala, ekonomiska, kulturella och ekologiska faktorer i ett land.⁷⁹

När ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skildes åt från medborgerliga och politiska rättigheter i de två konventionerna som antogs 1966, ingick rätten till föda i ESK-konventionen i artikel 11. Men mänskliga rättigheter låter sig inte enkelt kategoriseras. Vissa rättigheter är svåra att placera i kategorin *medborgerlig och politisk* eller *ekonomisk, social och kulturell*, för att inte tala om svårigheten att kategorisera en rättighet som antingen ekonomisk, social eller kulturell.⁸⁰ Rätten till föda är inget undantag. Det torde vara klart att rättigheten är sådan till sin natur att den lämpligast placeras i kategorin ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, men rättigheten har både en ekonomisk och social dimension, och dessutom kan den kopplas även till kulturella rättigheter. De flesta författare undviker att definiera rätten till föda som antingen social eller ekonomisk. De som väljer att kategorisera rättigheten understryker dock att alla mänskliga rättigheter är inbördes beroende av varandra.

Enligt Eide är rätten till föda en *social* rättighet. Rätten till tillfredsställande levnadsstandard är kärnan av de sociala rättigheterna och innebär att envar bör ha tillgång till tillfredsställande föda, kläder, bostad och hälsovård.⁸¹ Även Hunt väljer att behandla rätten till föda som en social rättighet, men han understryker samtidigt att det inte finns

⁷⁸ Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, GA Res. 217 A (III), 10.12.1948.

⁷⁹ Eide, 2001b, ss. 133-134.

⁸⁰ Hunt, 1996, s. 2.

⁸¹ Eide, 2001b, ss.17-18.

någon klar definition på vad begreppet inbegriper.⁸² För denna studie är det inte centralt att definiera huruvida rätten till föda är en social eller ekonomisk rättighet. Det viktiga är att understryka att rättigheten har både en ekonomisk, social och, i synnerhet för ursprungsfolk, en kulturell dimension. Det här kommer tydligt fram vid en granskning av rättighetens komponenter. Som ovan har visats har rätten att livnära sig både ekonomiska och kulturella element, medan rätten att ha tillgång till tillfredsställande föda har en tydlig social dimension. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter understryker t.ex. de sociala elementen i och med att den klargör att särskilda program för att trygga tillgången till föda för sårbara och utsatta grupper kan behövas.

2.2.2.2 Staternas förpliktelser med avseende på rätten till föda och rättighetens progressiva karaktär

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är en viktig del av de internationella människorättsbestämmelserna. Det faktum att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter trots detta ofta behandlas som en separat kategori, åtskild från medborgerliga och politiska rättigheter, har flera förklaringar. Delvis har detta historiska förklaringar, men rättigheternas karaktär har också betydelse. När man talar om skillnader mellan medborgerliga och politiska rättigheter och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter hänvisar man ofta till staternas skyldigheter enligt de olika rättigheterna.⁸³ Medborgerliga och politiska rättigheter uppfattas som absoluta och omedelbara, medan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall förverkligas progressivt och uppfattas således som ”programmatiska” till sin natur. Staternas skyldigheter gentemot medborgerliga och politiska rättigheter ses som ”negativa”, d.v.s. staten bör avstå från handling, medan skyldigheterna gentemot ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uppfattas som ”positiva”, d.v.s. staten bör aktivt förverkliga rättigheterna genom att vidta olika åtgärder.⁸⁴

⁸² Hunt, 1996, s. 2.

⁸³ Eide & Rosas, 2001, s. 5.

⁸⁴ Eide, 2001b, s. 10.

De 145 stater som har ratificerat ESK-konventionen⁸⁵ är förpliktade att till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att de i konventionen inskrivna rättigheterna, däribland rätten till föda, gradvis förverkligas. Artikel 2 lyder:

Varje konventionsstat förpliktar sig att genom såväl var för sig som genom 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, och då i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område.⁸⁶

Här används uttrycket att "(...) rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet" medan artikel 2 i MP-konventionen anger att "varje konventionsstat förpliktar sig att respektera och att tillförsäkra envar (...) de i denna konvention inskrivna rättigheterna (...)". Skyldigheten att *respektera* i artikel 2 i MP-konventionen betyder att staterna måste avstå från att begränsa åtnjutandet av konventionens rättigheter. Skyldigheten att *tillförsäkra* hänvisar till positiva skyldigheter och betyder att staterna måste vidta positiva åtgärder för att möjliggöra att individer åtnjuter sina mänskliga rättigheter. Moderna teorier om mänskliga rättigheter och arbetet som kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har gjort visar dock att denna skillnad är av en relativ natur, vilket visas nedan. Ratificering av ESK-konventionen innebär att staterna både har vissa handlingsskyldigheter och vissa resultatskyldigheter ("obligation of conduct and result").⁸⁷ Handlingsskyldigheten innebär att staterna borde agera (aktivt eller passivt) på ett visst sätt. Skyldigheten att visa upp resultat gäller inte så mycket hur staten agerar utan snarare vilka resultaten av statens handlingar blir.⁸⁸

Skyldigheten att förverkliga rättigheterna i ESK-konventionen i sin helhet kan ses som en resultatskyldighet och många sakkunniga har därför tolkat konventionen så att den främst ger staterna den här typen av förpliktelse. Men enligt Craven skulle en sådan tolkning betyda att man urholkar ESK-konventionen på dess innehåll. Enligt artikel 2 skall rättigheterna i konventionen förverkligas gradvis och om staterna har fullständig

⁸⁵ Status of ratification of Human Rights Treaties. (<http://www.unhchr.ch> Läst 1.10.2002.)

⁸⁶ Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, art. 2. 1966.

⁸⁷ Nowak, 1999, s. 87.

⁸⁸ Eide, 1989, s. 38.

handlingsfrihet gällande hur de skall uppnå målet, skulle det finnas lite utrymme för att avgöra huruvida staterna handlar i god tro ("good faith"). Craven påpekar att artikel 2 i ESK-konventionen visserligen understryker "resultatet" (fullt förverkligande), men att det finns mycket i artikel 2 och i artikel 11 som indikerar på hur staterna borde handla.⁸⁹ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har slagit fast att staterna har både handlings- och resultat skyldigheter enligt ESK-konventionen.⁹⁰

Enligt den allmänna kommentaren om staternas förpliktelser har stater enligt ESK-konventionen en skyldighet att sträva efter en möjligast hög grad av åtnjutande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Termen "gradvis förverkligas" har använts eftersom det är svårt att under en kort tidsperiod förverkliga alla rättigheter som är inskrivna i ESK-konventionen, men uttrycket bör inte misstolkas, utan varje stat har en skyldighet att använda sina maximala resurser för att förverkliga rättigheterna ifråga. Uttrycket skall förstås som ett flexibelt verktyg, som är nödvändigt att ha eftersom alla rättigheter inte kan förverkligas omedelbart. Det är varje stats skyldighet att så effektivt som möjligt arbeta mot målet att förverkliga rättigheterna ifråga. Avsiktliga åtgärder som resulterar i att det gradvisa förverkligande av rättigheterna tar ett steg tillbaka, måste övervägas noggrant samt rättfärdigas och motiveras med hänsyn till samtliga rättigheter i ESK-konventionen samt till skyldigheten att använda alla tillgängliga resurser.⁹¹ Enligt Craven kan detta ändå inte tolkas som att en försämring av förhållandena ("retrogressive measures") utgör *prima facie* kränkningar av konventionen, även i sådana fall att de är avsiktliga. Det centrala är, om man följer kommitténs resonemang, att sådana åtgärder rättfärdigas. Exempel på situationer där försämrade förhållanden kan motiveras är sådana ekonomiska kriser som leder till att skyddet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter lider, trots att staten till sitt yttersta använder alla sina tillgängliga resurser.⁹²

⁸⁹ Craven, 1995, s. 107.

⁹⁰ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 1.

⁹¹ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 9. Trots att förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan ses som en gradvis process ger konventionen om barnets rättigheter, som skyddar både medborgerliga och politiska och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, upphov till omedelbara skyldigheter för de stater som ratificerat konventionen. Här stadgas endast att: "I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser (...)". Se konventionen om barnets rättigheter, art. 4. 1989.

Artikel 2 använder uttrycket ”såväl var för sig som genom internationellt bistånd och samarbete”, vilket enligt kommittén hänvisar till att uttrycket ”tillgängliga resurser” inte endast hänvisar till resurser inom staten, utan även resurser som fås via internationellt samarbete och bistånd från det internationella samfundet.⁹³ Enligt kommittén har alla stater en skyldighet till internationellt samarbete och bistånd samt till att bidra till det fulla förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Denna princip kan härledas från ESK-konventionen, men också från FN-stadgans artiklar 55 och 56 samt deklarationen om rätten till utveckling.⁹⁴ Enligt Craven belyser kommitténs konstaterande inte nämnvärt staternas skyldigheter till internationellt samarbete och bistånd. En allmän konsensus angående att detta inte handlar om en rättslig skyldighet har dock nåtts bland stater. Utvecklingsländer har rätt att begära internationellt bistånd men kan inte kräva det som en rättighet.⁹⁵

Tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*), som garanterar rätten till tillfredsställande näring i artikel 12, tar upp konventionsstaternas skyldigheter att vidta åtgärder i artikel 1 (*Obligation to adopt measures*). Artikeln påminner mycket om artikel 2 i ESK-konventionen. Staterna är skyldiga att vidta åtgärder, både nationellt och genom internationellt samarbete, i sådan utsträckning som deras tillgängliga resurser och utvecklingsnivå tillåter, för att gradvis uppnå full efterlevnad av de rättigheter som erkänns i protokollet. Artikeln nämner tekniska och ekonomiska åtgärder, och klargör också att åtgärderna skall vara i enlighet med staternas nationella lagstiftning.⁹⁶ I likhet med ESK-konventionen bör staterna använda sina ”tillgängliga resurser” för att ”gradvis uppnå” en situation där rättigheterna har förverkligats i sin helhet.

⁹² Craven, 1995, ss. 131-132.

⁹³ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 13. Se även Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 26.

⁹⁴ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 14.

⁹⁵ Craven, 1995, ss. 148-149.

⁹⁶ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador), art. 1. 1988. Artikel 1 lyder: “The State Parties (...) undertake to adopt the necessary measures, both domestically and through cooperation among the States, especially economic and technical, to the extent allowed by their available resources, and taking into account their

Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har tagit upp staternas skyldigheter enligt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som även stakas ut i artikel 26 i den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter, i sina årsrapporter och i sina landsspecifika rapporter. Kommissionen klargör att principen att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall förverkligas gradvis inte betyder att staterna inte har den omedelbara skyldigheten att vidta åtgärder för att uppnå fullt förverkligande av dessa rättigheter. Enligt kommissionen gäller principen om progressivt förverkligande alla typer av mänskliga rättigheter, inte endast ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Statens utveckling på det ekonomiska och sociala området är en faktor som bör analyseras när det gäller att granska hur rättigheterna har implementerats, men det är hur som helst inte en faktor som ursäktar passivitet angående förverkligande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Principen om progressivt förverkligande innebär även att när en stats ekonomiska och sociala utveckling går framåt bör också statens åtgärder för att försäkra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter göra det samma.⁹⁷ Principen om att vidta åtgärder för att gradvis förverkliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innebär även en skyldighet att *inte* vidta åtgärder som de facto försämrar skyddet för dessa rättigheter.⁹⁸ För citera den amerikanska kommissionen: ”The obligation to develop these rights progressively requires at a minimum that their observance and access to them not be diminished over time.”⁹⁹

Vad gäller uttrycket ”tillgängliga resurser” säger den amerikanska kommissionen att när den avgör huruvida en stat vidtagit tillräckliga åtgärder för att implementera ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, skall kommissionen speciellt uppmärksamma en jämlik och effektiv användning av tillgängliga resurser samt huruvida offentliga utgifter används för att förbättra levnadsförhållandena för de mest utsatta grupperna inom samhället.¹⁰⁰

degree of development, for the purpose of achieving progressively and pursuant to their internal legislations, the full observance of the Protocol.”

⁹⁷ Inter-American Commission on Human Rights, 1993, Inter-American Yearbook on Human Rights, s. 868.

⁹⁸ Melish, 2002, s. 180.

⁹⁹ Inter-American Commission on Human Rights, 1999, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia, Chapter III, para. 7.

¹⁰⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 1993, Inter-American Yearbook on Human Rights, s. 888.

Det är alltså klart att ESK-konventionen och motsvarande bestämmelser inom det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna beaktar det faktum att begränsade resurser kan förhindra att rätten till föda omedelbart förverkligas i sin helhet. Från den allmänna kommentaren om staternas skyldigheter kan härledas att kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter beaktar en stats ekonomiska situation när den granskar statens rapport gällande hur situationen för de olika rättigheterna ser ut. Staterna har en viss handlingsfrihet ("margin of discretion") gällande hur mycket resurser de lägger på förverkligande av rättigheterna i ESK-konventionen. Kommittén understryker dock att även för stater som bevisligen har otillräckliga resurser gäller det att sträva efter att rättigheterna i konventionen försäkras så effektivt som möjligt.¹⁰¹ Även om staterna har en vidsträckt rätt att själva bestämma hur mycket resurser de använder för att förverkliga rättigheterna i ESK-konventionen, så är inte denna handlingsfrihet alltså helt obegränsad. Detta skulle innebära ett de facto upphävande av några verkliga skyldigheter.¹⁰²

Dessutom har staterna vissa omedelbara förpliktelser. Diskrimineringsförbudet i artikel 2(2) ger upphov till sådana omedelbara förpliktelser. Vidare säger kommittén att uttrycket i artikel 2(1) "to take steps" (som i den svenska översättning motsvaras av "förpliktar sig (...) att säkerställa") i sig inte är begränsat, utan ger upphov till liknande förpliktelser som diskrimineringsförbudet. Det här innebär att medan konventionens fulla förverkligande kan uppnås gradvis, måste konkreta åtgärder som bidrar till detta mål vidtas inom en rimlig tid efter att konventionen har ratificerats.¹⁰³ Stater kan inte hur länge som helst dröja med att implementera rättigheterna. Likaså kan inte staterna använda begränsade ekonomiska resurser som en ursäkt för passivitet på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och stater som har tillgång till nödvändiga resurser har ingen ursäkt för att inte omedelbart implementera rättigheterna.¹⁰⁴

¹⁰¹ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, paras. 10-11.

¹⁰² Alston & Quinn, 1987, s. 177.

¹⁰³ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 2. Se även Craven, 1995, s. 115.

¹⁰⁴ Craven, 1999, s. 108.

I dag är de flesta sakkunniga överens om att staternas skyldigheter gentemot medborgerliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller både sådana förpliktelser som kan klassas som negativa och sådana som kan klassas som positiva.¹⁰⁵ Centralt vad gäller staternas förpliktelser är att skyldigheten att respektera, skydda och uppfylla ("respect, protect and fulfil") en rättighet gäller för alla mänskliga rättigheter, oberoende av vilken karaktär rättigheten är.¹⁰⁶

2.2.2.3 Kategorier av skyldigheter för stater

Det finns flera teorier kring indelningen av staternas skyldigheter i olika element och bl.a. Shue gjorde redan 1980 upp en liknande indelning som den vilken kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter använder i den allmänna kommentaren om rätten till föda.¹⁰⁷

Enligt Künnemann kan man skilja mellan två typer av förpliktelser som staterna har: formella skyldigheter och materiella skyldigheter. De materiella skyldigheterna består av skyldigheten att respektera, skydda och uppfylla rätten till föda och dessa skyldigheter är kopplade till rättighetens *inhåll*. De formella skyldigheterna beskriver statens skyldighet att arbeta mot målet av att rättigheten *förverkligas i sin helhet*. Staten bör implementera rättigheten, genom lagstiftning och program, vidare bör staten stödja användningen av mekanismerna för implementeringen och slutligen upprätthålla dessa mekanismer.¹⁰⁸ Ovan analyserades staternas formella skyldigheter och nedan redogörs för de materiella skyldigheterna, som alltså är kopplade till rättigheternas innehåll.

För att realistiskt kunna förstå vilka statens förpliktelser gällande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är, bör man utgå från att individen, alltid när det är möjligt, genom sina egna ansträngningar och genom användningen av egna resurser förväntas säkra att de egna behoven uppfylls. Detta kräver att individen har resurser som kan

¹⁰⁵ Se bl.a. Eide, 2001b, s. 17 och Eide & Rosas, 2001, ss. 3-7.

¹⁰⁶ Eide, 2001b, s. 23.

¹⁰⁷ För en diskussion kring Shues indelning av staternas skyldigheter se Arambulo, 1999, s. 119.

¹⁰⁸ Künnemann, 1998, s. 166.

användas, t.ex. att ursprungsfolk har mark.¹⁰⁹ Det är här som staternas skyldighet att respektera, skydda och uppfylla rätten till föda blir betydelsefull.

Enligt skyldigheten att *respektera* en rättighet bör staterna avstå från att blanda sig i en individs friheter.¹¹⁰ Skyldigheten att respektera rätten till föda betyder att staten skall respektera de resurser som ägs av en individ eller en grupp av individer, individens frihet att arbeta och hennes rätt att fritt använda sin kunskap på bästa sätt samt att hon fritt får använda nödvändiga resurser och vidta nödvändiga åtgärder för att hennes behov skall uppfyllas.¹¹¹ I situationer i vilka personer eller grupper har tillgång till tillfredsställande föda, betyder skyldigheten att respektera rätten till föda att staterna inte får vidta åtgärder som skulle resultera i att sådan tillgång förhindras.¹¹² En stat bör inte förstöra en persons uppehälle, eller hindra hennes tillgång till arbete eller föda. Ifall sådana hinder inrättas bör individen få tillräcklig kompensation.¹¹³

Skyldigheten att *skydda* innebär att staterna bör hindra att andra individer blandar sig i en individs friheter.¹¹⁴ Statens skyldighet att skydda rätten till föda betyder att den aktivt bör skydda individen mot en tredje part. Detta kräver att staten skyddar individer och grupper mot ”aggressiva subjekt” såsom starka ekonomiska aktörer och mot oetiskt uppförande inom handel. Enligt Eide är det här den viktigaste aspekten av de skyldigheter vilka staten har gällande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹¹⁵ Staten bör se till att företag och individer inte fråntar individen hennes tillgång till tillfredsställande föda.¹¹⁶

Skyldigheten att *uppfylla* en rättighet kan delas i två kategorier: skyldigheten att främja och skyldigheten att tillhandahålla och förse.¹¹⁷ Utgångspunkten för statens skyldighet att uppfylla rätten till föda är att den bör se till att individen har möjlighet att tillfredsställa

¹⁰⁹ Eide, 2001, s. 23.

¹¹⁰ Craven, 1995, s. 109.

¹¹¹ Eide, 1999, para. 52.

¹¹² General Comment No. 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 15.

¹¹³ Künnemann, 1998, s. 186.

¹¹⁴ Craven, 1995, s. 109.

¹¹⁵ Eide, 1999, para. 52.

¹¹⁶ General Comment No. 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 15.

¹¹⁷ Ibid., para. 15.

sådana behov som är erkända i ett juridiskt bindande avtal om mänskliga rättigheter.¹¹⁸ Staten bör aktivt delta i åtgärder vilka har som mål att stärka människors tillgång till och möjlighet att utnyttja sådana resurser som garanterar deras uppehälle, och på så sätt främja rätten till föda.¹¹⁹ Skyldigheten att uppfylla innebär också att bistå, i synnerhet dem som lever nära eller under fattigdomsgränsen, och andra marginaliserade grupper, att använda sina berättiganden mera effektivt. Ifall att det råder stor ojämlikhet som beror på historiska orsaker, har staten en skyldighet att erbjuda och garantera att alla har lika möjligheter att livnära sig och ha tillgång till föda. Att genomföra en jordbruksreform som har som mål att fördela jorden rättvist kan vara ett exempel på att erbjuda jämlika förhållanden. Enligt tolkningar i doktrinen kan sådana reformer höra till statens förpliktelser enligt artikel 11(2).¹²⁰ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter understryker dock att vissa av staternas skyldigheter är av en långsiktig karaktär och har som mål att gradvis förverkliga rätten till föda.¹²¹

Den andra delen av skyldigheten att uppfylla rätten till föda innebär en skyldighet att tillhandahålla och förse. I den allmänna kommentaren om rätten till föda har kommittén slagit fast att ifall en person eller grupp är i en sådan situation att det är, med de medel de har tillgängliga, omöjligt att åtnjuta rätten till föda, har staten en skyldighet att förse denna grupp med föda. En förutsättning är att personen befinner sig i denna situation på grund av orsaker som han inte rimligtvis kunnat påverka. Naturkatastrofer hör till sådana situationer.¹²²

2.2.2.4 Minimistandarder för rätten till föda

För att klargöra av vilken karaktär rätten till föda är och vilka skyldigheter stater har enligt denna rättighet, är det viktigt att definiera vissa minimistandarder som kan härledas från bestämmelser om rätten till föda.

¹¹⁸ Eide, 1999, para. 52.

¹¹⁹ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 15.

¹²⁰ Eide, 2001, s. 144; Ziegler, 2002, para. 30; Craven, 1995, s. 322.

¹²¹ General Comment No. 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 16.

¹²² Ibid., para. 15.

Arambulo anser att två begrepp som spelar en viktig roll för hur ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förstås är ”minimum core content” och ”minimum threshold approach”. Båda begreppen syftar på att varje rättighet har en kärna och staternas minimiskyldigheter korrelerar med kärnans innehåll. Man vill klargöra en rättighets innebörd och staka ut vilka element av rättigheten som är grundläggande och som inte får kränkas. Båda begreppen handlar om att forma en miniminivå av en mänsklig rättighet.¹²³

Som Arambulo påpekar används även andra begrepp än de två ovan nämnda (bl.a. ”minimum core obligations” som används i Maastrichtriktlinjerna) som hänvisar till en viss miniminivå av en rättighet eller rättighetens kärna och enligt henne har dessa olika begrepp resulterat i oklarhet kring innehållet i de två ursprungliga begreppen. Centralt är dock att göra en skillnad mellan begreppen ”minimum core content” och ”minimum threshold approach” eftersom de har olika funktioner.¹²⁴

Flera författare har kommit fram till att varje mänsklig rättighet har en kärna som inte kan kränkas utan att rättighetens mening går förlorad. Utgångspunkten är att innebörden av att ha en viss rättighet måste betyda att nödvändiga förhållanden som möjliggör åtnjutandet av denna rättighet existerar. Syftet med att avgöra rättighetens kärna är att finna den komponenten av rättigheten som utgör dess *raison d'être*, d.v.s. det som berättigar hela dess existens. Rättighetens kärna måste respekteras och upprätthållas hela tiden, oberoende av förhållandena i ett visst land.¹²⁵

Det finns flera sätt på vilka man kan klargöra vad rättighetens kärna är. Ett sätt är att se på vad i en rättighet som får vara föremål för undantag.¹²⁶ Vissa förhållanden, såsom undantagstillstånd, tillåter att stater gör undantag som betyder att rättigheter kan begränsas. Enligt artikel 4 i ESK-konventionen får rättigheterna i konventionen underkastas ”(...) sådana begränsningar som är angivna i lag och då blott i den utsträckning detta är förenligt med rättighetens natur samt uteslutande i syfte att främja

¹²³ Arambulo, 1999, s. 130.

¹²⁴ Ibid., ss. 142-143.

¹²⁵ Se Arambulo, 1999, s. 131 som hänvisar till bl.a. Örucü, 1986.

¹²⁶ Ibid., s. 132.

det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle.”¹²⁷ Enligt Arambulo får rättighetens kärna aldrig vara föremål för begränsningar, helt enkelt av den orsaken att rättigheten i sådant fall förlorar sin *raison d'être*.¹²⁸ Alston och Quinn konstaterar att vissa rättigheter till följd av sin natur inte kan vara föremål för undantag. Ifall rätten att vara tryggad mot hunger (artikel 11(2) i ESK-konventionen) är föremål för undantag är det svårt att föreställa sig att detta inte skulle betyda att rättigheten skulle förlora sin mening.¹²⁹ I den allmänna kommentaren om staternas förpliktelser konstaterar kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att ifall ett stort antal av ett lands befolkning inte har tillgång till grundläggande livsmedel, betyder detta att staten ifråga inte lever upp till sina skyldigheter enligt ESK-konventionen. För att citera kommittén: ”If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such minimum core obligations, it would be largely deprived of its *raison d'être*.”¹³⁰

Tomasevski är av den åsikten att mycket av de kraven som ställs på staterna i artikel 11(2) i ESK-konventionen, såsom åtgärder i förhållande till produktionen av föda och den internationella handeln, inte kan förvandlas till minimistandarder. Enligt henne är det den grundläggande rätten att vara tryggad mot hunger som alla internationella normer om rätten till föda kretsar kring och som är den miniminivå som bör garanteras åt alla. Detta följer av att rätten till liv har en primär ställning. Staternas minimiskyldigheter blir då följaktligen att inte avsiktligt svälta människor och att förse sådana människor med föda som är i fara att svälta.¹³¹

Enligt kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innebär kärnan av rätten till föda att ha tillgång till föda, som kvantitativt och kvalitativt räcker för att uppfylla varje individs näringsbehov, och som är fri från skadliga ämnen samt kulturellt accepterad.¹³² I detta fall verkar kommittén inte hänvisa till rättighetens kärna som den minimistandard som en stat alltid är skyldig att upprätthålla. Vad gäller statens minimiskyldigheter klargör kommittén att varje stat måste försäkra att alla har tillgång

¹²⁷ Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, art. 4. 1966.

¹²⁸ Arambulo, 1999, s. 132.

¹²⁹ Alston & Quinn, 1987, s. 201.

¹³⁰ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 10.

¹³¹ Tomasevski, 1995, s. 115 och 117.

¹³² General Comment no. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 8.

sådan föda som behövs för att hans eller hennes rätt att vara tryggad mot hunger garanteras.¹³³

Till skillnad från diskussionen ovan handlar teorin om en så kallad minimitröskel mera om hur en rättighet kan förverkligas än om abstrakta normer. Syftet med en ”minimitröskel” är att skapa en strategi för övervakningen av de rättigheter som är centrala för varje individs överlevnad. I praktiken skulle detta betyda införandet av kvantitativa standarder, i ett land eller en region, för vissa rättigheter som har för avsikt att garantera en miniminivå av välbefinnande. Varje stat kunde realistiskt förväntas leva upp till sin egen minimitröskel. Kärnan av en rättighet är universell, medan minimitröskeln är olika för olika stater.¹³⁴

Teorin om en minimitröskel för förverkligande av mänskliga rättigheter, främst ekonomiska och sociala rättigheter, framfördes för första gången av Andreassen, Skålens, Smith och Stokke 1988. För att mäta hur väl ett land lyckats med att leva upp till sin egen minimitröskel skulle indikatorer som näringsintag, spädbarnsdödlighet, antalet sjuka, förväntad livslängd, inkomstnivå och arbetslöshetsgrad mätas och analyseras. Målet skulle vara att garantera att alla, även invånare i fattiga länder, har en miniminivå av sådana rättigheter som behövs för att tillfredsställa grundläggande behov. Staterna skulle sedan ha en skyldighet att förverkliga rättigheterna till den grad som denna miniminivå kräver. Vid behov skulle detta ske i samarbete med utvecklingsinstitutioner. Enligt författarna är detta krav på en miniminivå ett nödvändigt steg mot att gradvis förverkliga rättigheterna i ESK-konventionen.¹³⁵

I den allmänna kommentaren om staternas skyldighet att rapportera är kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter åtminstone delvis inne på samma linje. Kommittén understryker vikten av att staterna sätter upp specifika mål för spädbarnsdödligheten, vaccinering av barn och kaloriintag per person o.s.v. På dessa

¹³³ General Comment no. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999., para. 14. “Every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient, nutritionally adequate and safe, to ensure their freedom from hunger.”

¹³⁴ Arambulo, 1999, ss. 136-141.

¹³⁵ Andreassen, Skålens, Smith & Stokke, 1988, ss. 340-342.

områden kan nationella mål vara mera användbara än internationella sådana och en analys av hur en viss stat uppnått sina egna mål kan ge värdefull information om framsteg. Kommittén hänvisar till att rättigheterna i ESK-konventionen skall förverkligas gradvis och för att mäta framsteg måste kommittén erhålla såväl kvantitativa som kvalitativa uppgifter om situationen i de olika staterna.¹³⁶

Enligt kommittén borde staterna sätta upp mätbara mål ("benchmarks") för rätten till föda. Dessa mätbara mål kan användas som hjälp vid nationell och internationell övervakning.¹³⁷ Användningen av sådana nationellt uppsatta mätbara mål som indikatorer på hur väl rättigheterna förverkligats har fått kritik. Enligt Craven kan användningen av nationella mätbara mål som ett kriterium för hur väl staterna har lyckats i sin skyldighet att "gradvis förverkliga" en viss rättighet ifrågasättas. Även om det kan vara passande att ge staterna en viss handlingsfrihet när de sätter upp sina egna nationella mätbara mål, kan variationer mellan de olika staternas mål urholka rättigheternas universella natur och kan bidra till att staterna i sista hand har rätten att själva bestämma vilka skyldigheter de har enligt ESK-konventionen.¹³⁸ Denna kritik visar att teorin om en minimitröskel kan vara problematisk, i synnerhet så länge som den universella minimikärnan av varje rättighet är oklar. På så sätt är teorin om en rättighets minimikärna kopplad till teorin om en minimitröskel. Villkoret för att en minimitröskel för de olika rättigheterna kan användas nationellt är således att rättighetens kärna har klargjorts.¹³⁹ Angående rätten till föda kan man konstatera att kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte har bidragit till att klargöra rättighetens kärna i och med att den använder uttrycket "core content" mera som en definition på rätten till föda och samtidigt hänvisar till att statens minimiskyldigheter innebär en skyldighet att försäkra att alla tryggas mot hunger.

Till diskussionen om minimistandarder för rätten till föda hör även frågan om icke-uppfyllande av skyldigheter. De artiklar som innehåller hänvisningar till staternas skyldigheter gentemot ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är av allmän karaktär. Trots att kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter klargjort

¹³⁶ General Comment No. 1, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1989, paras. 6-7.

¹³⁷ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 29.

¹³⁸ Craven, 1995, ss. 118-119.

¹³⁹ Arambulo, 1999, s. 140.

för innehållet i såväl artikel 2 som artikel 11 i ESK-konventionen, samt för vilka förpliktelser staterna har enligt dessa, är det svårt att avgöra när en stat bryter mot sina förpliktelser enligt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Enligt kommittén sker icke-uppfyllande av rätten till föda när en stat misslyckas i att upprätthålla en sådan miniminivå som krävs för att envars rätt att vara tryggad mot hunger skall garanteras.¹⁴⁰ När det avgörs huruvida en stat levt upp till sina förpliktelser enligt rätten till föda, är det viktigt, enligt kommittén att skilja mellan en stats *ovilja* och *oförmåga* att uppfylla sina skyldigheter. En stat måste kunna visa att den vidtagit alla åtgärder och använt största möjliga mängd resurser för att tillgodose sina minimiförpliktelser. Dessutom bör dessa åtgärder ha haft högsta möjliga prioritet. Detta följer direkt av skyldigheterna som varje stat har enligt artikel 2 i ESK-konventionen. Ifall att en stat påstår att den varit oförmögen att genomföra sina förpliktelser på grund av orsaker som den inte kunnat påverka, bör staten bevisa att så varit fallet och att den har, utan att bifallas, sökt om internationellt stöd för att försäkra att nödvändig föda finns tillgänglig.¹⁴¹ Kommittén klargör inte huruvida sådana stater som nekat att ge bistånd i en sådan situation skulle misslyckas med att leva upp till sina skyldigheter.

Kommittén säger även att icke-uppfyllande av rätten till föda kan ske genom statens direkta inblandning eller i fall då andra enheter begår handlingen, men staten inte på ett nöjaktigt sätt reglerat deras verksamhet.¹⁴² Vidare konstaterar kommittén att diskriminering ”på basen av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt” när det gäller tillgång till föda samt tillvägagångssätt att producera födan, alltid innebär icke-uppfyllande av ESK-konventionen.¹⁴³ Ifall att en stat bryter mot sina förpliktelser enligt artikel 11 måste offret (individ eller gruppen) ha tillgång till effektiva nationella eller internationella rättsmedel, eller på annat sätt få kompensation.¹⁴⁴

¹⁴⁰ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 17.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid., para. 20.

¹⁴³ Ibid., para. 18.

¹⁴⁴ Ibid., para. 32.

2.2.2.5 Implementering av rätten till föda

Implementering av rätten till föda hör till staternas formella skyldigheter och är en del i processen att effektivt arbeta mot målet att förverkliga rättigheten i sin helhet.

Det har redan konstaterats att staterna som är part till ESK-konventionen eller något annat fördrag som garanterar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har viss handlingsfrihet gällande tillvägagångssättet att uppnå det fulla förverkligandet av rättigheterna. Uttrycket ”genom alla därtill ägnade medel, och då i synnerhet på lagstiftningens område”, som används i artikel 2 i ESK-konventionen, visar att konventionen uppvisar flexibilitet gentemot hur rättigheterna skall implementeras.¹⁴⁵ Konventionen innehåller ingen bestämmelse om vilken status ESK-konventionen borde ha i den nationella rättsordningen. Det är upp till varje konventionsstat att bestämma vilka åtgärder som vidtas för att ge effekt åt konventionen, men åtgärderna bör vara lämpliga på så sätt att de bidrar till ett resultat som är i överensstämmelse med de skyldigheter som varje konventionsstat har enligt ESK-konventionen.¹⁴⁶ I princip kan staterna välja mellan administrativa, rättsliga och sociala åtgärder, eller garantera rättigheterna genom lagstiftning, när de skall implementera konventionen. Med tanke på hur varierande konventionsstaternas juridiska system ser ut är det naturligt att implementeringen ser olika ut i olika stater.¹⁴⁷

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter konstaterar dock i den allmänna kommentaren om implementering att flexibiliteten gentemot hur staterna väljer att implementera rättigheterna måste ses i ljuset av skyldigheten att använda alla tillgängliga resurser och medel för att förverkliga rättigheterna i konventionen. Det är alltid centralt att bestämmelserna i konventionen erkänns på ett lämpligt sätt inom den nationella rättsordningen och att passande rättsmedel finns tillgängliga samt att åtgärder för att försäkra att staten hålls ansvarig för kränkningar etableras. Kommittén hänvisar till Wienkonventionen om traktaträtt och härleder att konventionsstater borde, vid behov,

¹⁴⁵ General Comment No. 9 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1998, para. 1.

¹⁴⁶ Ibid., para. 5.

¹⁴⁷ Craven, 1995, s. 115.

ändra på sin nationella lagstiftning så att konventionsbestämmelserna garanteras i den nationella rättsordningen.¹⁴⁸

Kommittén har, i sin uppgift att övervaka staternas efterlevnad av konventionen, i allmänhet fokuserat på praktiska erfarenheter av implementering, inte på huruvida staten ifråga har lagstiftning på området.¹⁴⁹ Men i den allmänna kommentaren om staternas skyldigheter klargör kommittén att lagstiftning i vissa situationer är såväl önskvärd som absolut nödvändig.¹⁵⁰ Detta gäller t.ex. staternas skyldighet att i alla situationer upprätthålla principen om icke-diskriminering. Kommittén fortsätter dock med att konstatera att lagstiftning inte är något självändamål på så sätt att staterna omedelbart skulle ha uttömt sina skyldigheter när de stiftar lagar för att försäkra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, utan uttrycket ”därtill ägnade medel”, som används i artikel 2 i ESK-konventionen, skall ges en hel och naturlig innebörd. Eftersom olika situationer kräver olika åtgärder är det önskvärt att staterna redogör för kommittén varför de anser att de åtgärder som vidtagits kan ses som lämpliga i en viss situation.¹⁵¹ Det centrala är att det sätt på vilket implementeringen sker är lämpligt för att försäkra att staterna lever upp till sina skyldigheter enligt konventionen. Behovet att försäkra att bestämmelserna är prövningsbara bör också tas i betraktande när det avgörs hur konventionen skall inkorporeras i den nationella rättsordningen.¹⁵²

Brist på föda är ett problem som kan kopplas till fattigdom. Fattigdom å sin sida är ett strukturellt fenomen som kräver en rad olika åtgärder från myndigheternas sida. Lagstiftning i sig räcker inte som åtgärd för att garantera att alla har tillgång till tillfredsställande föda eller möjlighet att producera sådan föda. I många situationer, speciellt på landsbygden, är individens tillgång till föda beroende av hennes tillgång till resurser som kan användas för att producera föda. För att en effektiv implementering av rätten till föda skall ske är det därför viktigt att beslut som rör fördelningen av resurser

¹⁴⁸ General Comment No. 9 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1998, paras. 2-3.

¹⁴⁹ Craven, 1995, s. 125.

¹⁵⁰ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 3. Se även General Comment No. 9 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1998, para. 8.

¹⁵¹ General Comment No. 3 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, paras. 3-4.

¹⁵² General Comment No. 9 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1998, para. 7.

fattas.¹⁵³ Enligt Tomasevski kräver kampen mot fattigdom att fokus flyttas från lagstiftning som ett centralt sätt att implementera standarder om mänskliga rättigheter till ekonomiska program och andra åtgärder.¹⁵⁴ I riktlinjerna för hur staterna bör rapportera till kommittén begärs det ingen information om huruvida staten ifråga har stiftat lagar för att implementera rätten till föda, utan kommittén vill istället ha information om andra åtgärder. Lagstiftning nämns endast i samband med att kommittén vill ha information om staten genomfört en jordbruksreform och huruvida lagstiftning använts i samband med denna.¹⁵⁵ Även i den allmänna kommentaren om rätten till föda fokuserar kommittén på policyåtgärder och program, men konstaterar även att dessa åtgärder kan förverkligas genom att anta en s.k. ramlag.

Kommittén konstaterar att det lämpligaste sättet att implementera rätten till föda varierar från stat till stat. Enligt kommittén kräver staternas skyldighet att arbeta mot målet att alla så snart som möjligt åtnjuter rätten till tillfredsställande föda att staterna antar en nationell strategi för att försäkra denna rättighet för alla. Strategin borde bygga på policyåtgärder och aktiviteter som är relevanta i det nationella sammanhanget och dess innehåll skall bygga på artikel 11 i ESK-konventionen. Implementeringen av denna nationella strategi för rätten till föda kräver att principer om deltagande, myndigheternas ansvar, genomsynlighet, decentralisering och rättsväsendets oavhängighet respekteras. Strategin borde vidare beröra alla områden inom produktionen och distribueringen av föda samt även ta åtgärder inom områden för hälsa, utbildning, arbete och social trygghet i betraktande. Speciell hänsyn bör tas till behovet av att förhindra diskriminering i förhållande till tillgång till föda och möjligheter att producera föda. Genom strategin bör staterna garantera jämlik tillgång till ekonomiska resurser, i synnerhet för kvinnor. Kommittén nämner även att ett register för markrättigheter bör upprätthållas.¹⁵⁶

¹⁵³ Craven, 1995, s. 311. Se även Liamzon, 1998, s. 113.

¹⁵⁴ Tomasevski, 2001, s. 537.

¹⁵⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1991, Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Återges i Eide, Krause & Rosas (eds.), 2001, s. 597.

¹⁵⁶ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, paras. 21-26. Även Eide klargör att stater bör göra upp en nationell strategi för förverkligandet av rätten till föda. Se Eide, 1999, paras. 58-65.

Avslutningsvis säger kommittén att staterna borde överväga att anta en lag för att implementera den nationella strategin för förverkligandet av rätten till föda. Denna ramlag, ("framework law"), som kommittén kallar den, borde specificera lagens syfte, målsättningarna som skall uppnås och tidtabellen för förverkligande av målsättningarna, metoderna som skall användas för att uppnå målen samt vilka nationella instanser som skall övervaka implementeringen av lagen.¹⁵⁷ Den ovan diskuterade teorin om en nationell minimitröskel för rätten till föda nämns ofta i samband med teorier om hur nationella strategier kan se ut. Utmärkande för en sådan nationell strategi blir på så sätt att den bör formuleras uttryckligen på ett sätt som beaktar det nationella sammanhanget och sårbara gruppers särskilda behov.

Före kommittén antog den allmänna kommentaren om rätten till föda riktades det kritik mot att kommittén inte fokuserat på lagstiftning i samband med rätten till föda. Argument som användes var bl.a. att även om den nationella lagstiftningen inte direkt skulle reglera rätten till föda är det alltid de nationella lagarna som anger ramarna för en individs eller en grups tillgång till resurser och andra medel genom vilka människor tillfredsställer sitt behov av föda. På så sätt regleras rätten till föda indirekt i all nationell lagstiftning.¹⁵⁸ Det är till exempel en stats nationella lagstiftning som anger ramarna för ursprungsfolkens rätt till mark.

2.2.2.6 Är rätten till föda prövningsbar (*justiciable*)?

Med den engelska termen *justiciability* menas en rättighets kapacitet att granskas av en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. En rättighet är prövningsbar när en domare kan hänvisa till denna i ett specifikt fall och på så sätt också klargöra rättighetens innebörd. Trots att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har inkluderats i bindande internationella konventioner har deras folkrättsliga status ifrågasatts av många och det finns flera argument för att dessa rättigheter inte kan anses vara prövningbara. Rättigheterna i ESK-konventionen anses vara för vagt formulerade

¹⁵⁷ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 29.

¹⁵⁸ Alston, 1984a, s. 16; Craven, 1995, s. 314.

och således blir deras normativa innebörd dunkel.¹⁵⁹ Enligt Scheinin har problemen kring de sociala och ekonomiska rättigheternas rättsliga natur inte att göra med deras giltighet utan snarare med deras tillämplighet.¹⁶⁰ Problemet är alltså å ena sidan hur rättigheterna implementeras på nationell nivå och å andra sidan att de internationella övervakningsmekanismerna på detta område är svaga.

Det är många som anser att vissa delar av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna trots allt kan anses vara prövningsbara. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har tagit upp frågan kring *justiciability* i kommentaren om staternas förpliktelser och gör upp en lista över en rad av ESK-konventionens artiklar som, enligt kommittén, omedelbart kan granskas av nationella domstolar eller andra övervakningsorgan. Artikel 11 är inte med i denna lista.¹⁶¹ De sakkunniga som deltog i sammanställningen av Limburgprinciperna var överens om att även om det fulla förverkligandet av rättigheterna i ESK-konventionen skall ske gradvis, kan vissa rättigheter anses vara prövningsbara omedelbart, medan andra utvecklas så att de med tiden kan bli prövningsbara.¹⁶²

I den allmänna kommentaren om rätten till föda använder kommittén inte termen *justiciability* överhuvudtaget. I stället talar kommittén om att ”domare och andra juridiskt lärda uppmuntras att bättre uppmärksamma kränkningar av rätten till föda” och att varje offer för en kränkning har rätt till gottgörelse i form av t.ex. skadestånd. Vidare skriver kommittén att nationella ombudsmän och människorättskommissioner borde ta upp kränkningar av rätten till föda.¹⁶³ Kommittén anser också att införlivandet av sådana internationella instrument som erkänner rätten till föda i den nationella rättsordningen märkbart kan öka omfattningen och effektiviteten av kompensande åtgärder i fall av en kränkning. För att citera kommittén: ”Courts would then be empowered to adjudicate

¹⁵⁹ Arambulo, 1999, s. 55.

¹⁶⁰ Scheinin, 2001, s. 29.

¹⁶¹ General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 5.

¹⁶² Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 8.

¹⁶³ I Sydafrika stadgar grundlagen att den sydafrikanska kommissionen för mänskliga rättigheter årligen bör kräva att statliga organ förser kommissionen med information angående åtgärder som de vidtagit för att förverkliga rättigheterna i grundlagen som berör bostad, hälsovård, föda, vatten, social trygghet, utbildning och miljön. Se Liebenberg, 2001, s. 83.

violations of the core content of the right to food by direct reference to obligations under the Covenant.”¹⁶⁴ Kommittén talar alltså om att kärnan av rätten till föda, i vissa fall, kan anses vara prövningsbar i nationella domstolar.

Tomasevskis argumentation går i liknande banor. Mycket i artikel 11 (t.ex. uttrycket ”ävensom att fortlöpande få sina levnadsvillkor förbättrade”) kan inte ses som prövningsbart. Däremot borde en kränkning av rättighetens kärna, som enligt Tomasevski är rätten att vara tryggad mot hunger, leda till gottgörelse. Om förvägran till tillgång till föda troligtvis leder till svältdöd och om det är ett statligt organ som missbrukar sin makt angående tillgång eller icke-tillgång till föda borde inte denna kränkning ses som icke-prövningsbar.¹⁶⁵ Enligt Craven är det möjligt för de flesta länders nationella domstolar att granska statens ”negativa” skyldighet, d.v.s. skyldigheten att avstå från att handla när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹⁶⁶

Det är intressant att notera att det finns länder som inkluderat en lång rad sociala och ekonomiska rättigheter i grundlagen.¹⁶⁷ I Indien har en rad sociala och ekonomiska rättigheter, såsom rätten att livnära sig, rätten till utbildning, allmän hälsovård och anständiga arbetsförhållanden, inkluderats i ett kapitel av grundlagen (*Directive Principles of State Policy*). Principerna fungerar som vägledande när staten stiftar lagar. Även om det uttryckligen stadgas att det inte går att hänvisa till dessa i en domstol, har ett antal fall som behandlats av Indiens högsta domstol kommit att förstärka deras ställning. Enligt Indiens högsta domstol är principerna viktiga när innehållet av grundlagens andra grundläggande rättigheter tolkas. Detta har lett till att rätten till liv har tolkats på så sätt att den även innehåller skydd för rätten till uppehälle¹⁶⁸ och till grundläggande behov som tillfredsställande näring och kläder.¹⁶⁹ Andra motsvarande fall som behandlats av högsta domstolen har utökat detta till att inkludera rätten till tak över huvudet och hälsa

¹⁶⁴ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 33. Se även paras. 32 och 34.

¹⁶⁵ Tomasevski, 1995, ss. 115-117.

¹⁶⁶ Craven, 1995, s. 28.

¹⁶⁷ Se Liebenberg, 2001, ss. 55-84 för en diskussion kring skyddet av ekonomiska och sociala rättigheter i nationella rättsordningar.

¹⁶⁸ *Olga Tellis & Ors. v. Bombay Municipal Corporation and others*, 1985.

¹⁶⁹ *Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi*, 1981.

samt utbildning.¹⁷⁰ En utveckling mot att länder inkluderar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i grundlagen på ett sätt som bidrar med rättsfall kan ha betydelse även för utvecklingen av dessa rättigheters juridiska natur på det internationella planet.¹⁷¹

¹⁷⁰ Se Liebenberg, 2001, ss. 73-74.

¹⁷¹ Se Scheinin, 2001, ss. 49-53 för en diskussion kring den nationella lagstiftningens betydelse.

3 URSPRUNGSFOLKENS RÄTT TILL TILLFREDSSTÄLLANDE FÖDA

3.1 Begreppet ursprungsfolk

Sedan 1970-talet har ”ursprungsfolk” utvecklats till ett begrepp som har betydelse både inom internationell politik och inom folkrätten. Men trots begreppets ökade vikt har aktörer på den internationella arenan inte kunnat komma överens om dess mening eller en klar definition.¹⁷² Ett utkast till en definition som har använts inom FN är den som sammanställts av specialrapportören för FN:s underkommission för undertryckande av diskriminering och skydd av minoriteter José Martínez Cobo:

Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.¹⁷³

I Martínez Cobos utkast är följande kännetecken viktiga för att fastställa huruvida ett folk är ett ursprungsfolk: folket har en icke-dominerande ställning i samhället de lever i och de har en historisk anknytning till samhällen som existerade innan kolonialmaktens invasion. Ett ursprungsfolk skiljer sig enligt definitionen från de övriga grupper som nu dominerar samhället, eller delar av det. De är dessutom beslutna att bevara, utveckla och överföra sina förfäders områden och sin etniska identitet åt kommande generationer. I Martínez Cobos rapport understryks, förutom de kännetecken som nämns i definitionsutkastet, också att gruppen själv identifierar sig som ett ursprungsfolk.

¹⁷² Kingsbury, 1998, s. 414.

¹⁷³ Martínez Cobo, J.R., 1983, para. 379.

Internationella arbetsorganisationens konvention om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) definierar i artikel 1 vilka grupper konventionen gäller:

1. Denna konvention äger tillämpning på
 - a) stamfolk i självstyrande länder, vilkas sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden skiljer dem från andra grupper av den nationella gemenskapen och vilkas ställning helt eller delvis regleras genom deras egna sedvänjor eller traditioner eller genom särskild lagstiftning;
 - b) folk i självstyrande länder, vilka betraktas som ursprungsfolk på grund av att de härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställande av nuvarande statsgränser och vilka, oavsett rättslig ställning, har behållit en del eller alla av sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.
2. Identifiering av sig själv som ursprungsfolk eller stamfolk skall anses som ett grundläggande kriterium för att fastställa de grupper på vilka bestämmelserna i denna konvention äger tillämpning.¹⁷⁴

Artikel 1(1b) uppställer objektiva kriterier för att avgöra vilka grupper som omfattas av konventionens bestämmelser. Härkomst är det första objektiva kriteriet. Enligt det andra objektiva kriteriet bör ursprungsfolken ha bibehållit en del eller alla av sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. Ett subjektivt kriterium anges i punkt 2. Här understryks vikten av att ursprungsfolk själv identifierar sig som ursprungsfolk eller stamfolk. Att det både i Martínez Cobos utkast och i ILO-konventionen nr 169 understryks att ett kriterium för fastställandet av vilka grupper som kan ses som ursprungsfolk är att grupperna själva identifierar sig som ursprungsfolk kan ses som en utveckling från att behandla dessa folk som ”offer” som behöver ”beskyddas” i riktning mot ett accepterande av ursprungsfolkens rätt till självbestämmande.¹⁷⁵

Både ILO-konventionen nr 169 och utkastet till FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter (*Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*)¹⁷⁶, som har sammanställts av FN:s arbetsgrupp för ursprungsfolk, använder termen folk (”peoples”), inte befolkning (”population”). Representanterna för ursprungsfolk har uttryckligen

¹⁷⁴ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 1. 1989. SOU 1999:25, s. 81. I framställningen används den rikssvenska officiella översättningen av ILO-konventionen eftersom översättningen i den finländska regeringspropositionen inte är fullständig. (Se RP nr 306, 1990.)

¹⁷⁵ Kingsbury, 1993, s. 27.

¹⁷⁶ Draft Declaration as agreed upon by the members of the Working Group at its eleventh session (E/CN.4/Sub.2/1993/29).

önskat att ”folk” används eftersom detta anses hänvisa till ett uttryckligt godkännande av en gruppidentitet.¹⁷⁷

3.2 Ursprungsfolk som särskilt utsatta grupper

Det är ett faktum att dagens ursprungsfolk lider av följderna av att deras markområden invaderats – och fortsättningsvis invaderas – av utomstående. Daes konstaterar att koloniseringen av ursprungsfolkens områden har påverkat dessa folk på många sätt. Med miljöförstöring och överexploatering av naturresurser följer bl.a. undernäring.¹⁷⁸

I flera sammanhang behandlas ursprungsfolk som särskilt utsatta grupper vad gäller förverkligandet av rätten till föda. Den allmänna kommentaren om rätten till föda säger uttryckligen att ursprungsfolk är särskilt sårbara, eftersom deras ”tillträde till fäderne markområden kan vara hotad”.¹⁷⁹ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tar också upp ursprungsfolk i den allmänna kommentaren om rätten till hälsa. Kommittén anmärker att aktiviteter som leder till tvångsförflyttning av ursprungsfolk från deras traditionella områden har den följden att de inte har tillgång till sina traditionella födoämnen, vilket har en negativ inverkan på deras hälsa.¹⁸⁰

Också den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter tar upp ursprungsfolkens särskilt utsatta ställning. I sin rapport *The Human Rights Situation of Indigenous Peoples in the Americas* påpekar den amerikanska kommissionen att det finns omkring 40 miljoner människor i OAS:s (Organization of American States) medlemsstater som hör till 400 olika ursprungsfolk. I allmänhet, och i Latinamerika i synnerhet, är ursprungsfolken de fattigaste av de fattiga.¹⁸¹ I sin årsrapport för 2001 pekar

¹⁷⁷ Anaya, 2000, 48. I ILO-konventionen har termen ”folk” använts i artikel 1, men i samma artikel (art. 1(3)) anges att termen ”folk” inte skall ha de implikationer som normalt tillägnas denna term i folkrätten.

¹⁷⁸ Daes, 2001, para. 22.

¹⁷⁹ General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 13. (Citatet översatt fritt från “(...) whose access to their ancestral lands may be threatened”.)

¹⁸⁰ General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 27.

¹⁸¹ Inter-American Commission on Human Rights, 2000, s. 2-3. Se även Draft Inter-American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 1997, preamble, i vilken det uttrycks oro över fattigdom och marginalisering bland ursprungsfolk på den amerikanska kontinenten.

kommissionen igen på att ursprungsfolken ofta lever i extrem fattigdom och faller offer för kränkningar av sina grundläggande mänskliga rättigheter. Dessutom är medlemmarna i många av dessa samfund offer för social marginalisering, diskriminering och i många fall lider de av konsekvenserna av att inte ha äganderätt till de markområden vilka de bebor.¹⁸²

I det moderna samhället ses ursprungsfolk ofta som en del av den pre-industriella ”bakåtsträvande” sektorn som har förlorat sitt ekonomiska oberoende och som en följd marginaliserats.¹⁸³ Att beröva ”bakåtsträvande” grupper, såsom ursprungsfolk, bönder och fiskare, deras resurser, arbete och uppehälle är enligt Künnemann en form av förtryck som har rättfärdigats som nödvändiga konsekvenser av utveckling och framsteg.¹⁸⁴

I många situationer sker intrång på ursprungsfolkens områden i ”utvecklingens” namn. Till följd av att olika utvecklingsprojekt på så sätt används som en ursäkt för att frånta sådana resurser, som ursprungsfolk använder för att livnära sig, uppfattas detta begrepp som något negativt av många ursprungsfolk.¹⁸⁵ Påtvingad ”utveckling” av detta slag fråntar ett ursprungsfolks möjligheter att livnära sig samt hotar hela gruppens överlevnad.¹⁸⁶ På grund av att traditionella utvecklingsprojekt sällan tillfört några fördelar för ursprungsfolk finns det i dag behov av att utveckla strategier för sådan utveckling som tar dessa folks egna traditioner och behov i betraktande. Detta lyfts fram i inledningen till utkastet till FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter:

Concerned that indigenous peoples have been deprived of their human rights and fundamental freedoms, resulting, inter alia, in their colonization and the dispossession of their lands, territories and resources, thus preventing them from exercising, in particular, their right to development in accordance with their own needs and interests,¹⁸⁷

¹⁸² Inter-American Commission on Human Rights, 2001b, paras. 9-11.

¹⁸³ Viergever, 1994, ss. 149-150.

¹⁸⁴ Künnemann, 1998, s. 168.

¹⁸⁵ Erni, 1997, s. 28; Gray, 1997, s. 295.

¹⁸⁶ Lindroos, 1999, s. 60.

¹⁸⁷ Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, as agreed upon by the members of the Working Group at its eleventh session, Preamble. (E/CN.4/Sub.2/1993/29).

Det råder enighet om att ursprungsfolk är särskilt utsatta grupper som behöver speciell uppmärksamhet gällande förverkligande av grundläggande rättigheter som kan kopplas till deras fysiska överlevnad. Rätten till tillfredsställande föda är en sådan rättighet.

3.3 Ursprungsfolkens rätt till tillfredsställande föda enligt folkrätten

3.3.1 Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

3.3.1.1 Innebörden av artikel 11

Rätten till föda tryggas i artikel 11 i ESK-konventionen. Artikel 11 består egentligen av två olika delar. Artikel 11(1) skyddar varje individs rätt till en tillfredsställande levnadsstandard och artikel 11(2) anger att envar har rätten att vara tryggad mot hunger. Artikel 11(1) lyder:

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.

Rätten till tillfredsställande levnadsstandard är mycket bredare än rätten att tryggas mot hunger, men enligt sakkunniga täcker termen ”rätten till föda” både aspekten ”att få tillräckligt med mat” och att ”vara tryggad mot hunger”.¹⁸⁸ I materiella termer kan man säga att ”rätten till tillfredsställande levnadsstandard” betyder att leva över fattigdomsgränsen, som kan definieras skilt för varje land, men som alltid inkluderar de utgifter som behövs för att skaffa sig en minimimängd föda.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Alston, 1984b, s. 167.

¹⁸⁹ Eide, 2001a, ss. 133-134.

Precis som artikel 2 hänvisar även artikel 11(1) till internationellt samarbete. Artikel 11 använder dock termer som ”erkänner” och ”frivillighetens grund”, vilket kan tolkas som att dessa skyldigheter inte är juridiskt bindande. Stater som producerar sådana mängder livsmedel att den egna befolkningens behov överskrider har alltså ingen skyldighet att donera livsmedel till stater där det produceras för lite mat. Men trots allt kan den sammanlagda innebörden av artiklarna 2 och 11 tolkas som att internationellt samarbete inte är helt valfritt.¹⁹⁰

Artikel 11(2) skyddar den grundläggande rätten att vara tryggad mot hunger. Artikel 11 innehåller specifika åtgärder som staterna, både var för sig och genom internationellt samarbete, är skyldiga att vidta. Dessa åtgärder bör ses som ett komplement till artikel 2, i vilken det stadgas om staternas förpliktelser. Artikel 11(2) lyder:

Konventionsstaterna, som erkänner den grundläggande rätten för envar att vara tryggad mot hunger, skall var för sig och genom internationellt samarbete vidta nödvändiga åtgärder, däribland utarbetandet 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 den mest effektiva utvecklingen och utnyttjandet av naturresurserna uppnås;
- 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.

Enligt denna artikel borde staterna fullt ut använda sig av sitt tekniska och vetenskapliga kunnande och utveckla eller reformera jordbruksmetoderna. Principen om internationellt samarbete återfinns i första delen av artikel 11(2) och således torde denna princip gälla både för punkt a) och punkt b). Punkt b) tar specifikt upp ”livsmedelsimporterande och livsmedelsexporterande länders” problem, vilket kan tolkas som en hänvisning till internationell handel. Tyvärr klargör kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte vad som menas med denna hänvisning i den allmänna kommentaren om rätten till föda. Däremot konstaterar kommittén att konventionsstater inte borde delta i sådana ekonomiska sanktioner mot en tredje stat som leder till att tillgång till föda

¹⁹⁰ Craven, 1995, s. 327.

förhindras och möjligheterna att producera livsmedel försvåras. Stater bör inte heller använda föda som ett vapen för ekonomiska eller politiska påtryckningar. Kommittén har också klargjort att livsmedelsbistånd alltid bör skötas på ett sätt som beaktar de lokala producenterna och organiseras på så sätt att den lokala befolkningen kan återgå till självförsörjning.¹⁹¹

Av artikel 11(2) framgår inte huruvida åtgärderna i punkterna a) och b) gäller rätten till föda som en del av rätten till tillfredsställande levnadsstandard eller endast rätten att vara tryggad mot hunger. Men eftersom rätten att vara tryggad mot hunger är en ”underbestämmelse” till den generella rätten till föda bör åtgärderna i punkterna a) och b) ses som verktyg för att gradvis förverkliga rätten till tillfredsställande föda och, i sista hand rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, d.v.s. innehållet i artikel 11 i sin helhet.¹⁹²

Vad gäller de olika områdena - framställning, förvaring och distribution - på vilka staterna förväntas förbättra sina metoder, har Craven dragit vissa slutsatser. Enligt Craven betyder det att artikel 11(2) hänvisar till ”metoder”, inte att det uteslutande skulle handla om endast åtgärder för att förbättra och utveckla ”framställning” av födoämnen, utan också åtgärder som har som mål att öka livsmedelsproduktionen är inkluderade i resonemanget. Vilka åtgärder staten vidtar på detta område beror på hur landets jordbruk har utvecklats och på den ekonomiska situationen. ”Förvaring” hänvisar till förvaring av livsmedel innan de når markanden. ”Distribution” kan tolkas så att termen hänvisar till åtgärder som har att göra med infrastruktur, priskontroll och subventionering av jordbruksprodukter samt direkt livsmedelshjälp. Uttrycket bör läsas i ljuset av behovet att säkra att alla har tillgång till föda. ”Sprida kännedom om födoämneslärans principer” syftar till utbildningsprogram vars målsättning är att upplysa människor om hur de på ett hälsosamt sätt kan livnära sig. ”Utveckla eller omdana jordbruksmetoderna” betyder inte att alla stater måste genomföra en jordbruksreform eller att en stat som inte har gjort detta automatiskt skulle kränka konventionen. Uttrycket hänvisar till sådana situationer där förverkligandet av rätten till föda kräver en jordbruksreform eller utveckling inom

¹⁹¹ General Comment No. 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 37 och 39.

¹⁹² Craven, 1995, ss. 316-317.

jordbrukssektorn. ”Den mest effektiva utvecklingen och utnyttjandet av naturresurserna” hänvisar till utveckling inom jordbruket och syftar till att staterna så effektivt som möjligt bör utnyttja naturtillgångar och undvika att förspilla tillgängliga resurser.¹⁹³ I den allmänna kommentaren om rätten till föda konstaterar dock kommittén att tillgång till föda skall förverkligas på ett hållbart sätt så att också kommande generationer har tillgång till naturresurser.¹⁹⁴ I övrigt kommenterar kommittén inte uttrycken som används i artikel 11(2) i den allmänna kommentaren om rätten till föda.

Teorier om jordbruks- och andra markreformer anses ofta vara ”omoderna” relikter från 1960- och 70-talen, men på slutet av 1990- och början av 2000-talet har många sakkunniga inom såväl området för mänskliga rättigheter som utvecklingsbistånd på nytt tagit upp tillgång till mark som en faktor som bör beaktas när rätten till föda förverkligas.¹⁹⁵

Specialrapportören för rätten till föda är övertygad om att jordbruks- och andra markreformer är viktiga policyåtgärder som stater i vilka det finns undernäring och hunger kan vidta. Tillgång till mark är ett centralt element för en lyckad strategi i kampen mot kronisk hunger. Ziegler motiverar vikten av markreformer med att hunger (och fattigdom) är ett problem framför allt på landsbygden där utnyttjandet av mark och andra resurser är det viktigaste sättet att livnära sig.¹⁹⁶ Specialrapportören hänvisar till undersökningar som visar att markreformer minskar fattigdom på områden i vilka reformerna genomförts och att utsatthet för svältkatastrofer är betydligt mindre för den delen av befolkningen som har tillgång till mark.¹⁹⁷ Eftersom flera undersökningar också visar att små jordbruk ger bättre avkastning kan man enligt specialrapportören argumentera för att uttrycket i artikel 11(2a), ”utveckla och omdana jordbruksmetoderna

¹⁹³ Craven, 1995, ss. 319-323.

¹⁹⁴ General Comment No. 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 7.

¹⁹⁵ Se bl.a. Liamzon, 1998, ss. 101-113. Skillnaden mellan en jordbruksreform och en markreform är att den förstnämnda syftar på sådana åtgärder som utöver fördelning av mark även innehåller andra stödåtgärder för att öka produktiviteten inom jordbrukssektorn. Termen markreform syftar på åtgärder som har för avsikt att fördela marken på ett jämlikt sätt. Se Liamzon, 1998, s. 103.

¹⁹⁶ Av de 1,2 miljarder människor som lever i extrem fattigdom bor och arbetar 75 procent på landsbygden. Se International Fund for Agricultural Development, 2001, s. 1.

¹⁹⁷ Ziegler, 2002, paras. 22-23 och para. 27.

på så sätt att den mest effektiva utvecklingen och utnyttjandet av naturresurserna uppnås”, skall tolkas som en rekommendation att främja småskaligt jordbruk.¹⁹⁸

En orsak till att ESK-konventionen gör en skillnad mellan rätten till föda som en del av den allmänna rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och rätten att vara tryggad mot hunger är att den sistnämnda är en ”grundläggande rättighet”, vilket är beaktansvärt, eftersom ingen annan rättighet i konventionen hänvisas till på detta sätt. Enligt Craven är en möjlig tolkning att ”grundläggande” betyder att en stat har en omedelbar skyldighet att, ensam eller med hjälp av det internationella samfundet, undvika situationer av svält. En annan tolkning är dock helt motsatt, d.v.s. att även om rätten att vara tryggad mot hunger är grundläggande, finns det inget i konventionen eller dess förarbeten som säger att den skall tolkas på ett sätt som skulle ge den prioritet över andra rättigheter.¹⁹⁹ Rättighetens grundläggande karaktär kan även förklaras med hjälp av att den är kopplad till rätten till liv, som har en primär ställning och som aldrig får vara föremål för undantag.²⁰⁰

Enligt Shue innehåller medborgerliga och politiska rättigheter likväl som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter vissa grundläggande rättigheter. Sådana rättigheter erbjuder ett grundläggande skydd för samhällets mest sårbara personer och för dem som är för svaga för att kunna skydda sig själva. Shue delar in de grundläggande rättigheterna i två kategorier, nämligen rättigheter som har att göra med fysisk säkerhet och rättigheter som har att göra med överlevnad (”subsistence”). I den senare kategorin ingår rätten till tillfredsställande föda. Utöver rätten till tillfredsställande föda hör hit även rätt till luft som är ren från föroreningar, rent vatten, tillfredsställande kläder, bostad och en miniminivå av allmän hälsovård. Genom skyddet av dessa rättigheter kan en miniminivå av sådana behov som är absolut nödvändiga för en människas överlevnad försäkras.²⁰¹

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttryckligen klargjort att artikel 11 inte skall tolkas restriktivt. Rätten till föda förverkligas när envar har fysisk

¹⁹⁸ Ziegler, 2002, paras. 30-31.

¹⁹⁹ Craven, 1995, s. 307.

²⁰⁰ Alston, 1984a, s. 21.

²⁰¹ Shue, 1980, s. 18 och 23. För en diskussion kring Shue se Arambulo, 1999, ss. 114-120.

och ekonomisk tillgång till tillfredsställande föda eller har möjlighet att producera sådan föda. Således skall termen ”rätten till tillfredsställande föda” inte tolkas på ett sätt som likställer den med en minimimängd av kalorier, proteiner och andra näringsämnen.²⁰² Hur ”tillfredsställande föda” definieras är dessutom beroende av sociala, ekonomiska, kulturella, klimatologiska och andra faktorer.²⁰³ Subjektet i artikel 11 är ”envar”, d.v.s. individen. Rätten till föda är alltså i första hand en individuell rättighet, men även grupper kan vara offer för kränkningar av artikel 11.²⁰⁴

3.3.1.2 Praxis från kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Övervakningen av efterlevnaden av staternas skyldigheter enligt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter sker främst genom att staterna rapporterar till kommittéer som har som uppgift att granska och kommentera rapporterna.

I artikel 16 av ESK-konventionen förpliktats konventionsstaterna att ”avge rapporter rörande de åtgärder som vidtagits och de framsteg som uppnåtts med avseende på efterlevnaden av de i konventionen inskrivna rättigheterna”. Sedan 1985, då kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter grundades, är det denna expertkommitté som bär ansvaret för granskningen av staternas rapporter. Det ekonomiska och sociala rådet hade fram till 1985 som uppgift att granska staternas rapporter, men förväntades inte bedöma rapporterna eller hur staterna hade levt upp till sina förpliktelser.²⁰⁵

Enligt kommitténs första allmänna kommentar, som handlar om konventionsstaters skyldighet att rapportera, finns det flera mål och syften med rapporterna. Ett syfte är att försäkra att staten övervakar situationen gällande de olika rättigheterna i konventionen och är således medveten om huruvida individerna åtnjuter dessa rättigheter eller inte.²⁰⁶

²⁰² General Comment No. 12 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 6.

²⁰³ Ibid., para. 7.

²⁰⁴ Ibid., para. 32.

²⁰⁵ Craven, 2001, s. 457 och 460.

²⁰⁶ General Comment No. 1 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1989, para. 1-3.

I riktlinjerna för hur staterna bör rapportera till kommittén, uppmanas staterna att uppge information gällande den nuvarande levnadsstandarden i landet och gällande rätten till föda begärs att staterna både skall ge allmän information om hur rätten till föda förverkligas och informera om genomförda undersökningar om näringsintaget i landet. Vidare begär kommittén information om utsträckningen av hungersnöd och undernäring bland speciellt utsatta och marginaliserade grupper. Informationen borde gälla bl.a. bönder som inte äger någon jord, arbetslösa och ursprungsfolk. Staten uppmanas att redogöra för vilka åtgärder som regeringen anser nödvändiga för att garantera att dessa utsatta grupper i framtiden har tillgång till föda. Vidare begär kommittén att staten skall informera om huruvida den har genomfört en jordbruksreform för att garantera att jordbruket används effektivt så att envars tillgång till föda försäkras.²⁰⁷

Kommittén gör upp allmänna kommentarer, mottar information från icke-statliga organisationer och gör uttalanden efter att ha mottagit en stats rapport, vilket har gjort att den har en slags kvasijuridisk roll.²⁰⁸ Enligt Craven har kommittén sett det som sin uppgift att avgöra huruvida en stat har uppfyllt de förpliktelser den har enligt konventionen.²⁰⁹ Ett hinder för detta är att få stater i sina rapporter har gett tillräckligt noggrann information för att kommittén skulle kunna avgöra hur situationen gällande de olika rättigheterna ser ut och vilka hinder det finns för att rättigheterna skall förverkligas.²¹⁰ Trots att övervakningen av ESK-konventionen tydligt lider av många brister, kan man säga att kommitténs uttalanden om staternas rapporter, tillsammans med de allmänna kommentarerna, bildar ett viktigt material som ger anvisningar om hur ESK-konventionens artiklar skall tillämpas och vilka skyldigheter staterna har enligt de olika rättigheterna.²¹¹

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i flera av sina kommentarer angående staternas rapporter uttryckt sin oro över att ursprungsfolkens rätt

²⁰⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1991, Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Återges i Eide, Krause & Rosas (eds.), 2001, s. 597.

²⁰⁸ Craven 1994, s. 109.

²⁰⁹ Craven, 2001, s. 462.

²¹⁰ Eide, 1999, para. 73.

²¹¹ Craven, 2001, s. 471.

till föda hotas på grund av att de inte har tillgång till traditionella markområden. Kommittén tar upp ursprungsfolkens rätt till tillfredsställande föda i sina kommentarer gällande Kamerun, Ryssland, Paraguay, Mexiko, Panama och Guatemala.²¹²

Ursprungsfolk lever ofta på områden med stora naturrikedomar som gärna utnyttjas av mäktiga ekonomiska aktörer som oljebolag och andra storföretag. I många länder har både nationella och multinationella bolag hindrat ursprungsfolkens tillgång till tillfredsställande föda genom att använda sig av deras marker för sina ekonomiska aktiviteter, vilket förorsakar förorening som i många fall leder till att jorden blir oanvändbar och till minskade områden för ursprungsfolkens näringar. Kommittén har tagit upp den här situationen i sina kommentarer angående Rysslands och Kameruns rapporter. Nedan ges först en överblick av den verklighet som ursprungsfolket i respektive land lever i och därefter redogörs för kommitténs kommentarer.

Baka pygméerna (*Baka Pygmies*²¹³) livnär sig i dag på jakt och insamlande av bl.a. bär, honung, sniglar och svampar. Folkets överlevnad och möjlighet att försörja sig i regnskogen är ständigt hotad av regeringens aktiviteter. Både utbyggnaden av infrastruktur på området och avverkningen av skog påverkar baka pygméernas tillgång till tillfredsställande föda och möjlighet att utöva sina traditionella näringar.²¹⁴ Enligt information i den icke-statliga organisationen FIAN:s skuggrapport om Kamerun har regeringen inte erbjudit baka pygméerna något annat sätt att livnära sig. I Kamerun är det statens ansvar att fördela tillstånd att exploatera naturresurser. Staten har således befogenhet att ge en tredje part rätt att utöva avverkning. Processen regleras genom nationell lagstiftning (*New Forest Law*, 1994). Baka pygméerna har alltså inte rätt att själva bestämma över de markområden som folket sedan urminnes tider bebod. I dag skriver regeringen ”hyreskontrakt” med den lokala befolkningen, men endast för maximalt 15 år åt gången. Den nationella lagen om skogsbruk är på så sätt en

²¹² Kommitténs uttalanden om Paraguays rapport behandlas i samband med fallstudien om rätten till föda i Paraguay (se kapitel 5).

²¹³ Enligt *The Indigenous World 2000/2001*, s. 168, är *Baka Pygmies* ett ursprungsfolk.

²¹⁴ Graham, 2000, s. 6; Timothée, 1996, s. 17.

förhindrande faktor för ursprungsfolkets tillgång till regnskogen, i vilken deras föda finns.²¹⁵

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttryckt sin oro över situationen för folket baka pygméerna. I Kamerun lever 40 procent av landsbygdsborna under fattigdomsstrecket, medan motsvarande siffra för den urbana befolkningen är 15 procent. Enligt kommittén har baka pygméernas rätt till en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive rätten till föda, påverkats negativt av förbrukningen av de naturresurser som finns i regnskogen där folket är bosatt, samt av regeringens tvångsförvärvande av folkets markområden. Kommittén konstaterar att baka pygméerna är beroende av sina markområden och de resurser som finns där för sitt uppehälle. Kommittén rekommenderar att Kamerun vidtar åtgärder för att effektivt skydda baka pygméernas rätt till en tillfredsställande levnadsstandard, i synnerhet rätten till föda, när staten förhandlar om avtal för projekt som har en negativ inverkan på baka pygméernas livssituation.²¹⁶

Också ursprungsfolk i Ryssland lider av konsekvenserna av storskaliga ekonomiska aktiviteter. Ursprungsfolken hanterna och neneterna bor på ett oerhört oljerikt område vilket allt sedan 1960-talet har varit föremål för intensiv utvinning. Hanterna och neneterna livnär sig på fiske, jakt, insamlande och renskötsel. På grund av det hårda klimatet och den karga naturen som erbjuder ytterst lite betesmark behöver folken stora arealer så att de kan flytta sina renar från ett område till ett annat allt eftersom betet tar slut.²¹⁷ För renuppfödaren betyder oljeindustrin förorenat vatten och förminskade betesmarker. Detta i sin tur leder till att renar måste slaktas eftersom det inte finns mat åt dem, vilket innebär hungersnöd bland befolkningen. I det fall att det överhuvudtaget har gjorts upp ett kontrakt mellan oljeföretaget och ursprungsfolket som bor på området, är det ofta mycket bristfälligt. Kompensation som skulle garantera långvarig trygghet mot hunger har aldrig kommit till organisationen FIAN:s kännedom. Kompensationen för att ge upp sina traditionella markområden åt oljeindustrin består oftast bara av några

²¹⁵ FIAN Parallel Report, 1999, s. 12-13.

²¹⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Cameroon, 1999, paras. 21, 23 och 39.

²¹⁷ Stammler, 2000, s. 6.

säckar mjöl, socker, te och några batterier. Dessutom bestraffas inte sådana företag som utan tillstånd av ursprungsfolket utnyttjar naturrikedomar på deras markområden.²¹⁸

Kommittén uttrycker sin oro över att många av Rysslands ursprungsfolk har otillfredsställande tillgång till livsmedel och att en del lider av undernäring. I kommentaren observeras att staten inte sett till att det finns kontrakt mellan oljebolag som utvinner olja på ursprungsfolkens markområden och renuppfödarna. Kommittén påpekar att situationen för dem som är beroende av fiske och renhållning är speciellt svår, eftersom miljöförstöringen håller på att förstöra basen för deras näringar. Vidare uttrycker kommittén sin oro över att olje- och gasföretag ostraffade utnyttjar ursprungsfolken och ingår avtal med dem under klart olagliga förhållanden. Kommittén påpekar också att det är statens skyldighet att skydda ursprungsfolken från olje- och gasföretag som exploaterar deras ekonomiska och sociala rättigheter. Kommittén rekommenderar att åtgärder som skyddar ursprungsfolk från att bli utnyttjade av sådana företag vidtas, samt att staten vidtar åtgärder för att försäkra ursprungsfolkens tillgång till traditionell- och annan föda.²¹⁹

Ursprungsfolken hör till Mexikos fattigaste och som följd av fattigdomen är antalet undernärda bland ursprungsfolken stort. I de områden på landsbygden som bebos av ursprungsfolk, lider 73 procent av barnen och ungdomarna mellan noll till 16 år av undernäring.²²⁰ Mexiko placerar sig på UNDP:s *Human Development Index* på 48:de plats, men om man räknar ut samma värde för endast landets ursprungsfolk blir resultatet betydligt sämre. Ursprungsfolken skulle placera sig på 87:de plats.²²¹ I Mexiko är ursprungsfolkens tillgång till markområden begränsad. I t.ex. Chiapas har de regionala

²¹⁸ FIAN Parallel Report, 1997, ss. 13-16. Miljöförstöring är enligt FIAN inte det enda hinder för tillgång till tillfredsställande föda. Kvotssystem för fiske och jakt har även introducerats på sina håll i Ryssland. Kvotssystem som är helt otillräckliga för att tillfredställa ursprungsfolkens näringsbehov, har införts i många delar av landet. Se ss. 17, 18 och 20 i FIAN:s rapport.

²¹⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Russian Federation, 1997, paras. 14 och 30.

²²⁰ Carriquiriborde, 2000, s. 9; Perez-Bustillo, 2001, s. 99.

²²¹ Perez-Bustillo, 2001, s. 90.

myndigheterna uppskattat att omkring 4 000 av ursprungsfolkens områden har beslagtagits.²²²

Kommittén uttrycker i sin kommentar på Mexikos första rapport oro över ursprungsfolkens ekonomiska, sociala och kulturella situation. Kommittén klargör att ursprungsfolkens svåra situation beror på landets ekonomiska förhållanden och på den ojämna fördelningen av välståndet.²²³ I sin kommentar på Mexikos andra rapport börjar kommittén med att uttrycka sin oro över att staten gjort mycket små framsteg när det gäller att minska fattigdomen i landet. De facto har antalet personer som lever i fattigdom eller extrem fattigdom ökat, påpekar kommittén. Vad gäller ursprungsfolk uttrycker kommittén sin oro över deras situation, i synnerhet över grupper som bor i Chiapas, Guerrero, Veracruz eller Oaxaca. Dessa grupper har begränsad tillgång till hälsovård, utbildning, arbete, *tillfredsställande näring* och bostäder.²²⁴ Vidare oroas kommittén av det höga antalet undernärda barn under fem år. Kommittén rekommenderar att staten vidtar effektiva åtgärder för att bekämpa undernäring bland barn, i synnerhet bland ursprungsfolkens barn som bor på landsbygden.²²⁵ Kommittén tar inte upp ursprungsfolkens tillgång till mark.

Inkomstfördelningen inom ett annat Centralamerikanskt land, Panama, är en av de mest ojämna i hela regionen och till följd härav är fattigdom ett utbrett problem. Hunger och undernäring påverkar hela 34 procent av alla familjer i landet. Fattigomen i Panama anses vara ett strukturellt problem som är kopplat till den ojämna inkomst- och resursfördelningen samt till brist på tillgång till mark för grupper som bor på landsbygden.²²⁶

²²² Wilson, 1998, s. 209 och s. 227. Kommittén för mänskliga rättigheter har rekommenderat regeringen att respektera ursprungsfolkens traditionella levnadssätt så att ursprungsfolken skall ha möjlighet att njuta av sina markområden och naturresurserna som finns på dessa områden. Se Human Rights Committee, Concluding Comments on Mexico, 1999, para. 19.

²²³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Mexico, 1993, para. 8.

²²⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Mexico, 1999, para. 16 och 18. E/C.12/1/Add.41. Egen kursivering.

²²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Mexico, 1999, para. 28 och 42.

²²⁶ Gordon, 2001, s. 63 och s. 65.

Kommittén uttrycker sin oro över ursprungsfolk i Panama som har tvingats flytta från sina traditionella markområden och lever i stor fattigdom utan tillgång till grundläggande service, och i många fall även utan tillgång till vatten. Kommittén lyfter fram det faktum att frågan kring ursprungsfolkens rätt till mark i många fall inte har lösts och att dessa rättigheter hotas av gruvdrift och boskapsfarmer. Både gruvornas och boskapsfarmernas verksamhet har godkänts av staten. Gruvdriftens och boskapsfarmernas aktivitet har resulterat i att ursprungsfolken har blivit undanträngda från sina traditionella områden och från sina jordbruksmarker. För att undvika att dessa folk hotas av gruvdrift och boskapsfarmer, rekommenderar kommittén att Panama löser frågan kring ursprungsfolkens markrättigheter och överväger att ratificera ILO-konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater.²²⁷

Det finns inte mycket information om fattigdom och undernäring bland ursprungsfolk i Guatemala, men det är klart att dessa problem är proportionellt större bland denna del av befolkningen än bland icke-ursprungsfolk, trots att man bör komma ihåg att fattigdom är ett utbrett problem i hela landet. 90 procent av ursprungsbefolkningen räknas som fattig, medan motsvarande siffra bland icke-ursprungsfolk är 66 procent.²²⁸ Den förväntade livslängden är 16 år lägre bland mayafolket än bland icke-ursprungsfolk och spädbarnsdödligheten är 160 per tusen födda barn, medan motsvarande siffra i områden som bebos av icke-ursprungsfolk är 80 per tusen. Undernäring är också ett utbrett problem, i synnerhet i mayafolkets byar på landsbygden.²²⁹

Gällande ursprungsfolken i Guatemala har kommittén uttryckt sin oro över att de ekonomiska och sociala klyftorna i landet har negativa effekter som påverkar åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för majoriteten av befolkningen, speciellt ursprungsfolk. För att citera kommittén: ”Far-reaching racial discrimination, extreme poverty and social exclusion in relation to the indigenous populations negatively affect the enjoyment of economic, social and cultural rights by these populations, and are matters of deep concern for the Committee.” Eftersom kommittén talar om ekonomiska,

²²⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Panama, 2001, paras.12 och 28.

²²⁸ Gallardo, 2001, s. 92.

²²⁹ Perez-Bustillo, 2001, ss. 94-95.

sociala och kulturella rättigheter i allmänhet och i samband med extrem fattigdom, kan man dra slutsatsen att rätten till föda inkluderas i kommitténs resonemang. Kommittén säger sig vara övertygad om att frågan kring äganderätt och fördelningen av mark är avgörande när det gäller att ta itu med de ekonomiska, sociala och kulturella missförhållandena som en stor del av landets befolkning lider av.²³⁰

3.3.2 Andra internationella konventioner

De fyra Genève-konventionerna om humanitär rätt och de två tilläggsprotokollen är centrala för att rätten till föda skall försäkras i krigssituationer. Konventionerna skyddar både krigsfångars och den civila befolkningens rätt till föda. Genève-konventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid (IV) bestämmer i artikel 55 att en ockupationsmakt har en skyldighet att säkerställa att livsmedel och mediciner når befolkningen. I fall att resurserna på de ockuperade områdena är otillräckliga skall ockupationsmakten låta införa den mat och de mediciner som behövs till området ifråga.²³¹ En annan viktig bestämmelse finns i det andra tilläggsprotokollet som skyddar offer i interna väpnade konflikter. Tilläggsprotokollets artikel 14 förbjuder utsvältning av civilbefolkningen som stridsmetod.²³²

Konventionen om barnets rättigheter och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor är båda relevanta för rätten till föda. Artikel 24 i konventionen om barnets rättigheter skyddar varje barns rätt att ha tillgång till föda och näring, genom att i artikel 24(c) ange att konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att:

(...) bekämpa sjukdom och undernäring, däri inbegripet åtgärder inom ramen för primärhälsovården, genom bl.a. utnyttjande 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.

²³⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Guatemala, 1996, paras. 14, 15 och 17. I Guatemala äger 2,56 procent av befolkningen 65,1 procent av marken. Se Gallardo, 2001, s. 90.

²³¹ Genève-konventionen ang. skydd av civilpersoner under krigstid (IV), art. 55. 1949.

²³² Tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offer i icke-internationella väpnade konflikter (Protokoll II), art. 14. 1977.

I artikel 27 erkänner konventionsstaterna vidare ”rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.”²³³

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor tryggar rätten till tillfredsställande näring i artikel 12, som specifikt skyddar kvinnors rätt till ”lämplig kost under havandeskapet och amningstiden”. Konventionens artikel 14 förpliktar konventionsstaterna att ta hänsyn till kvinnor på landsbygden och ”den viktiga roll dessa kvinnor spelar för sin familjs försörjning”. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att avskaffa diskrimineringen av kvinnor på landsbygden och särskilt tillförsäkra att dessa kvinnor får ”tillgång till krediter och lån för jordbruksändamål” samt en rad andra åtgärder.²³⁴

Kommittén för barnets rättigheter har i enstaka kommentarer på staternas rapporter tagit upp näringssituationen för barn som tillhör ursprungsfolk. Kommitténs kommentarer är dock allmänna och ytliga. Kommittén uttrycker i sin kommentar på Mexikos och Guatemalas rapporter oro över att speciellt barn som hör till ursprungsfolk i hög utsträckning lider av undernäring. Kommittén rekommenderar att staterna vidtar åtgärder för att bekämpa undernäring bland ursprungsfolken som lever på landsbygden.²³⁵ Kommittén som övervakar konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor nämner i ett antal kommentarer diskriminering av kvinnor som hör till ursprungsfolk, men tar inte upp diskriminering gällande tillgång till föda. Kommittén tar upp diskriminering på områden för hälsa, utbildning och på arbetsmarknaden. I några kommentarer konstaterar kommittén också att kvinnor som hör till ursprungsfolk lever i fattigdom eller extrem fattigdom och rekommenderar att staten vidtar åtgärder för att

²³³ Konventionen om barnets rättigheter, art. 24 och 27. 1989.

²³⁴ Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, art. 12 och 14. 1979.

²³⁵ Committee on the Rights of the Child, Concluding Comment, Mexico, 1999, para. 26; Committee on the Rights of the Child, Concluding Comment, Guatemala, 2001, para. 269. Kommittén gör ett liknande uttalande i sin kommentar på Paraguays rapport, se kapitel 5.

minska fattigdomen bland landsbygdens ursprungsfolk, men inte heller här nämner kommittén dessa kvinnors näringssituation.²³⁶

Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) innehåller inte ett specifikt skydd för rätten till föda, men indirekt skyddar konventionen denna rättighet genom artiklarna som skyddar traditionella näringar (skydd för rätten att livnära sig) och genom artikel 2 som klargör för regeringarnas ansvar gällande förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I artikel 2 klargörs att regeringar har, under medverkan av berörda ursprungsfolk, ansvaret för att utveckla program i syfte att skydda dessa folks rättigheter och garantera respekt för deras integritet samt vidare:

- (b) främja det fulla förverkligandet av dessa folks sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter med hänsyn till deras sociala och kulturella identitet, deras sedvänjor och traditioner samt institutioner;
- (c) bistå medlemmar av berörda folk med att undanröja socioekonomiska klyftor som kan finnas mellan medlemmar av den nationella gemenskapen, på ett sätt som är förenligt med deras strävanden och levnadssätt.²³⁷

ILO-konventionen innefattar således en förpliktelse för stater att främja förverkligandet av samtliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och till denna lista av rättigheter hör även rätten till föda. Det centrala här är att förverkligandet av dessa rättigheter bör ske på ett sätt som respekterar ursprungsfolkens sociala och kulturella identitet. ILO-konventionens artikel 7 är också relevant i detta sammanhang eftersom den anger att ursprungsfolk har rätt att så långt det är möjligt utöva kontroll över gruppens egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. Samma artikel anger även att förbättringen av ursprungsfolkens levnads- och arbetsförhållanden skall ges prioritet i planer för den allmänna ekonomiska utvecklingen på området som gruppen ifråga

²³⁶ Committee on the Elimination of Discrimination of Women, Concluding Comment, Mexico, 1998, para. 389 och 403; Committee on the Elimination of Discrimination of Women, Concluding Comment, Concluding Comment, Peru, 1998, para. 310.

²³⁷ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 2. 1989. SOU 1999:25, s. 84.

bebor.²³⁸ Till en allmän förbättring av ursprungsfolkens levnadsförhållanden hör troligtvis även förbättringar i tillgång till tillfredsställande föda.

Enligt artikel 22 i ILO:s stadga bör stater som ratificerat ILO:s konventioner rapportera om vilka åtgärder som har tagits för att implementera konventionerna ifråga. ILO har inrättat en expertkommitté som tar emot dessa rapporter från regeringar (*ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*).²³⁹ Expertkommittén har i sina kommentarer på staternas rapporter uttalat sig angående artikel 2, men dessa kommentarer har gällt främst implementeringen av artikelns innehåll samt frågor till staten rörande vilka mekanismer som garanterar ursprungsfolkens deltagande i den nationella utvecklingsprocessen.²⁴⁰ Förverkligandet av ursprungsfolkens rätt till föda har inte kommenterats av expertkommittén.

3.3.3 Regionala konventioner om mänskliga rättigheter

3.3.3.1 Det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna

Inom det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna är det främst tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) som skyddar rätten till föda. Tilläggsprotokollet är också det regionala människorättsinstrument som mest konkret skyddar rätten till föda.²⁴¹

²³⁸ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 7. 1989. SOU 1999:25, s. 95.

²³⁹ Se Anaya, 2000, s. 155.

²⁴⁰ Se bl.a. Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session, Costa Rica, paras. 4-6; Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1998/69th Session, Peru, para. 3.

²⁴¹ Rätten till föda berörs endast indirekt i den europeiska sociala stadgan. I stadgans artikel 4 förpliktar staterna att erkänna varje arbetares rätt till en ersättning som garanterar honom och hans familj en tillräcklig levnadsstandard. Se europeiska sociala stadgan, art. 4. 1961. Artikel 4 finns med också i den nya sociala stadgan som trädde i kraft 1999. Se European Social Charter (revised), 1996.

Tilläggsprotokollets artikel 12 anger att alla har rätt till tillfredsställande näring. Artikel 12 lyder:

- 1) Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development.
- 2) In order to promote the exercise of this right and eradicate malnutrition, the States Parties undertake to improve methods of production, supply and distribution of food, and to this end, agree to promote greater international cooperation in support of the relevant national policies.²⁴²

Vissa av de åtgärder som anges i den andra punkten av artikel 12 påminner mycket om dem som nämns i artikel 11(2) i ESK-konventionen. Uttrycket ”förbättra metoderna för framställning, förvaring och distribution av födoämnen” är det samma i båda fördragen. Men i tilläggsprotokollet nämns endast en åtgärd till, nämligen att gynna ökat internationellt samarbete för att stödja relevanta nationella åtgärder. Således innehåller tilläggsprotokollet ingen motsvarighet till ESK-konventionens uttryck ”utveckla eller omdana jordbruksmetoderna”.

Även om rätten till tillfredsställande föda inte specifikt finns med i något annat fördrag inom det interamerikanska systemet nämns föda dock i den amerikanska deklARATIONEN om mänskliga rättigheter och skyldigheter från 1948. Artikel XI skyddar envars rätt till hälsa och välbefinnande, och här anges uttryckligen ”sociala åtgärder gällande föda, kläder, bostad och medicinsk vård”.²⁴³ Trots att detta dokument, i egenskap av deklARATION, inte i sig är juridiskt bindande ger det upphov till juridiska skyldigheter eftersom deklARATIONEN är det instrument vilket klargör för vilka människorättsförpliktelser staterna som är part till OAS:s stadga har och eftersom en stor del av rättigheterna i deklARATIONEN har blivit internationell sedvanerätt.²⁴⁴ Detta har den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter slagit fast i ett rådgivande yttrande

²⁴² Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador), art. 12. 1988.

²⁴³ American Declaration of the Rights and Duties of Man, art. XI. 1948. ”Every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted by public and community resources.”

²⁴⁴ Inter-American Commission on Human Rights, 2000a, s. 12. (OEA/Ser.L/V/II.108) Se även Wilson, 1998, s. 230.

(*advisory opinion*) från år 1989.²⁴⁵ Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har i fall som den behandlat även hänvisat till deklARATIONEN.²⁴⁶

OAS:s stadga ändrades i och med *Protocol of Washington* som antogs 1992. En ny artikel säger att medlemsstaterna samtycker till att, bland andra, avlägsnande av extrem fattigdom och en jämlik fördelning av välfärden och inkomster är grundläggande målsättningar för utveckling. Ett av dessa grundläggande mål är näringsriktig kost, som skall uppnås genom nationella ansträngningar att öka produktionen av och tillgången till föda.²⁴⁷ Trots att OAS-stadgan är juridiskt bindande har varken den amerikanska kommissionen eller den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter kompetens att behandla kränkningar av stadgan. På så sätt kan innehållet i stadgan karakteriseras som ”grundläggande målsättningar” snarare än ”rättigheter”.²⁴⁸

Den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter från 1969 innehåller ett allmänt skydd för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Artikel 26 lyder:

The States Parties undertake to adopt measures, both internally and through international cooperation, especially those of an economic and technical nature, with a view to achieving progressively, by legislation or other appropriate means, the full realization of the rights implicit in the economic, social, educational, scientific, and cultural standards set forth in the Charter of the Organization of American States as amended by the Protocol of Buenos Aires.²⁴⁹

Enligt denna artikel har konventionsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder för att gradvis förverkliga de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som erkänns i OAS:s stadga, d.v.s. även näringsriktig kost. Eftersom artikel 26 inte i sig själv innehåller något skydd för specifika ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, utan hänvisar till OAS:s stadga, kan man se denna artikel som en slags allmän standard genom vilken de

²⁴⁵ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-10/89, 1989, para. 46.

²⁴⁶ Se bl.a. klagomålet rörande yanomamifolkets rätt till liv (art. I), rörelsefrihet (art. VIII) samt rätten till hälsa och välbefinnande (art. XI), Inter-American Commission on Human Rights, Resolution 12/85, Case 7615 (Brazil), 1985.

²⁴⁷ Charter of the OAS, art. 34, 1948, enligt tilläggsprotokollet som antogs i Washington 14.12.1992. art. 34(j): ”(...)Proper nutrition, especially through the acceleration of national efforts to increase the production and availability of food;”

²⁴⁸ Melish, 2002, s. 41.

ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som finns med i stadgan inkorporeras i den amerikanska konventionen.²⁵⁰

Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter övervakar efterlevnaden av både deklarationen, konventionen och dess tilläggsprotokoll, och således även rätten till föda. Kommissionen får använda sig av deklarationens artiklar i förhållande till sådana stater som inte har ratificerat den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter, men i fall som berör konventionsstater måste den använda bestämmelserna i den amerikanska konventionen.²⁵¹ Övervakningen av den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter sker både genom kommissionen och genom domstolen. Kommissionen tar emot och behandlar klagomål från individer, grupper av individer och icke-statliga organisationer gällande påstådda kränkningar av rättigheterna som garanteras i konventionen.²⁵² Kommissionen kan hänvisa ett fall vidare till den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter. Även OAS-medlemsstater kan hänvisa fall till domstolen.²⁵³ Domstolens avgöranden är juridiskt bindande och domstolen kan, och har, utdömt kompensation till offer i sådana fall att en stat har funnits skyldig till en kränkning.²⁵⁴ Både domstolen och kommissionen får hänvisa även till andra internationella avtal, t.ex. ILO-konventioner, när de avgör fallen.²⁵⁵

Specifikt för tilläggsprotokollet kan konstateras att övervakningen är något svagare än vad gäller för den amerikanska konventionen. Enligt tilläggsprotokollets artikel 19 bör staterna göra upp rapporter om vilka åtgärder de vidtagit för att försäkra att rättigheterna i tilläggsprotokollet respekteras. Kommissionen, men också det amerikanska ekonomiska och sociala rådet och det amerikanska rådet för utbildning, vetenskap och kultur, har som uppgift att granska rapporterna. Dessa organs årsrapporter skall innehålla en sammanfattning av vilka åtgärder staterna vidtagit, samt rekommendationer.

²⁴⁹ American Convention on Human Rights, art. 26. 1969.

²⁵⁰ Melish, 2002, s. 335.

²⁵¹ Ibid., s. 44.

²⁵² American Convention on Human Rights, art. 44. 1969. Artikel 44 lyder: ”Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of the Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party.”

²⁵³ American Convention on Human Rights, art. 61. 1969.

²⁵⁴ American Convention on Human Rights, art. 63. 1969. Se även MacKay, 2002, s. 35.

Kommissionen har också rätt att göra upp kommentarer och rekommendationer gällande situationen i alla eller vissa stater. Vid påstådda kränkningar av rätten till utbildning och rättigheter i förhållande till fackföreningar kan en individ vända sig till den amerikanska kommissionen med ett klagomål, men dessa två artiklar är de enda som är del av den individuella besvärprocessen.²⁵⁶

1993 begärde kommissionen alla OAS-medlemsstater att ge information om vilka åtgärder staterna har vidtagit för att främja förverkligandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Utifrån rapporterna från staterna gjorde kommissionen upp rekommendationer. Enligt dessa borde staterna garantera sådana förhållanden som möjliggör att människor har tillgång till föda, hälsovård och utbildning, och dessutom anta lagstiftning om minimilöner. Vidare bör stater försäkra att socialt missgynnade grupper, i synnerhet minoriteter, inte lider oproportionerlig skada av ekonomiska strukturomvandlingar.²⁵⁷

Vad gäller kommissionens särskilda rapporter om människorättssituationen i ett visst land kan man konstatera att rätten till föda sällan tas till behandling, trots att situationen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter beskrivs i ett separat kapitel i de nyare rapporterna. Kommissionen har däremot djupgående behandlat ursprungsfolkens rätt till mark och naturtillgångar i dessa rapporter. Utgångspunkten för rapporterna har varit att ursprungsfolk upprätthåller speciella band till sina traditionella markområden och är beroende av de naturresurser som området erbjuder, vilket betyder att respekten för detta speciella förhållande är av stor betydelse för folkens fysiska och kulturella överlevnad.²⁵⁸

I kommissionens rapport om situationen för mänskliga rättigheter i Brasilien från 1997 behandlas undernäring bland landets ursprungsfolk, men trots detta hänvisar

²⁵⁵ Inter-American Commission on Human Rights, 2000a, s. 12.

²⁵⁶ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador), art. 19. 1988.

²⁵⁷ Inter-American Commission on Human Rights, 1993, Inter-American Yearbook on Human Rights, s. 872 och s. 894.

²⁵⁸ Inter-American Commission on Human Rights, 1997, s. 318.

kommissionen inte till rätten till tillfredsställande föda.²⁵⁹ Kommissionen hänvisar till en undersökning, ”Map of Hunger Among the Indigenous Peoples”, som presenterades 1995 av tre nationella institutioner (Institute of Socioeconomic Studies, National Museum in Bahia, Bank of the Northeast). Undersökningen hade genomförts på 297 områden inom vilka det sammanlagt bodde 311 000 indianer. Enligt undersökningen är situationen gällande ursprungsfolkens tillgång till hälsovård, föda, utbildning och mark ytterst allvarlig. Problem gällande tillgång till föda observerades i 198 av de 297 områden som var med i undersökningen. Av dessa områden var 102 lagligt grundade, 15 hade erkänts, 30 var definierade och 25 var identifierade. Nästan alla områden invaderades av utomstående (bl.a. personer som grävde efter guld och ädelstenar) och en följd av detta var försämrad miljö. Andra problem som kom fram i undersökningen var olaglig avverkning och jordbruksverksamhet samt att gruppernas markområden inte räcker till för att livnära hela befolkningen.²⁶⁰

I sina slutsatser om ursprungsfolkens mänskliga rättigheter i Brasilien uttrycker kommissionen sin oro över dessa folks näringssituation och konstaterar att, i en jämförelse med landets övriga befolkning, är standarderna på området för hälsa, föda och tillgång till offentlig service diskriminerande mot ursprungsfolken. Kommissionen rekommenderar att Brasilien främjar åtgärder på området för utbildning och hälsa på indianfolkens områden. Detta skall ske i samråd med de ursprungsfolk som berörs. Vidare bör staten vidta åtgärder för att skydda ursprungsfolkens markområden från intrång av utomstående.²⁶¹ Kommissionen gör inga rekommendationer som specifikt skulle beröra ursprungsfolkens tillgång till föda.

I sin rapport om människorättssituationen i Ecuador lyfter kommissionen fram att oljeindustrin som fick sin början på 1960-talet har påverkat de ursprungsfolk som bor på de oljerika områdena. En konsekvens har varit att ursprungsfolken varit tvungna att

²⁵⁹ Också rapporten om situationen för mänskliga rättigheter i Mexiko tar upp undernäring bland ursprungsfolk, speciellt bland kvinnor, men inte heller här hänvisar kommissionen inte till rätten till föda. Se Inter-American Commission on Human Rights, 1998, Report on the Situation of Human Rights in Mexico, para. 512.

²⁶⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 1997, Report on the Situation of Human Rights in Brazil, Chapter VI, paras. 21-22.

lämna sina traditionella områden. Vägar har byggts genom ursprungsfolkens områden, provborrningar och sprängningar har gjorts på områden som varit speciellt viktiga för dessa grupper, såsom på jaktmarker.²⁶² Att storskaliga ekonomiska aktiviteter inleds på ursprungsfolkens jaktmarker torde ha konsekvenser även för rätten till föda, men kommissionen lyfter trots allt inte fram ursprungsfolkens näringssituation utan nämner fattigdom som ett allmänt problem. För övrigt koncentrerar kommissionen sig på ursprungsfolkens markrättigheter.

I sin rapport om de mänskliga rättigheterna i Peru lyfter kommissionen fram ursprungsfolk som en särskilt sårbar grupp. Enligt kommissionen lever Perus ursprungsfolk ett oerhört isolerat och marginaliserat liv och är inte i position att åtnjuta sina ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter.²⁶³ Fattigdom verkar ha en oproportionerlig effekt på ursprungsfolken. Enligt uppgifter som kommissionen erhållit lever 79 procent av Perus ursprungsfolk i fattigdom och hälften lever i extrem fattigdom. Med fattigdom kommer även arbetslöshet, *undernäring*, analfabetism och begränsad tillgång till hälsovård. De ursprungsfolk som lever i urskogen lider i speciellt stor utsträckning av dessa problem och staten har försökt tackla problemen genom att ge understöd till dessa områden i form av föda och ekonomiskt stöd.²⁶⁴ På dessa områden har ändå storskalig exploatering av naturresurserna inletts, utan att de lokala ursprungsfolken har hörts. Timmer- och oljeföretagens verksamhet leder i många fall till miljöförstöring och detta kan hota folkens överlevnad. Kommissionen rekommenderar att Peru följer bestämmelserna i konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) gällande konsultering innan exploatering av naturresurser på ursprungsfolkens områden inleds.²⁶⁵

²⁶¹ Inter-American Commission on Human Rights, 1997, Report on the Situation of Human Rights in Brazil, Chapter VI, para.82 (a och e).

²⁶² Inter-American Commission on Human Rights, 1997, Report on the Situation of Human Rights in Ecuador, s. 321. Se även Center for Economic and Social Rights, 1999, s. 134. På regnskogsområdet Oriente har oljeutsläpp skadat människors hälsa, förorenat dricksvattnet och förstört människornas tillgång till fisk, vilt och grödor.

²⁶³ Inter-American Commission on Human Rights, 2000b, para. 23.

²⁶⁴ Ibid., para. 34. Egen kursivering.

3.3.3.2 Den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter

Den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter innehåller inte ett direkt skydd för rätten till föda eller för rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, men skyddar däremot varje folks rätt till ekonomisk, social och kulturell utveckling.²⁶⁶ Den afrikanska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter, som övervakar stadgan och som tar emot individuella framställningar gällande påstådda kränkningar²⁶⁷, har ansett att rätten till föda indirekt skyddas av stadgans andra artiklar. På så sätt har rätten till föda kommit till behandling i det så kallade Ogoni-fallet som tas upp nedan.

Den afrikanska kommissionen avgjorde i maj 2002 ett fall angående ogonifolkets rättigheter som direkt berör gruppens rätt till föda. Två icke-statliga organisationer, *Centre for Economic and Social Rights* och *Social and Economic Rights Action Centre*, står bakom framställningen till kommissionen.

Ogonifolket identifierar sig som ett ursprungsfolk och de har en gemensam historia som sträcker sig till tiden före Nigeria koloniserades; ogonifolket har levt i Nigerdeltat sedan 1400-talet. Dessutom uppfyller de vissa karakteristika som är typiska för ursprungsfolk: deras markområden har blivit invaderade, deras kultur och språk har blivit förstörda och de har en marginaliserad ställning inom Nigerias ekonomiska och politiska liv. Vidare har de ett speciellt förhållande till mark och naturresurser.²⁶⁸ Den afrikanska kommissionen tar inte upp frågan huruvida ogonifolket är ett ursprungsfolk eller inte.

²⁶⁵ Inter-American Commission on Human Rights, 2000b, para. 26. Peru har även ratificerat ESK-konventionen och *Protocol of San Salvador*.

²⁶⁶ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 22. 1981.

²⁶⁷ Enligt artikel 55 i den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter kan den afrikanska kommissionen ta emot "andra framställningar" (utöver framställningar från stater). Artikel 55 har givits en tolkning som möjliggör att individer, grupper av individer och icke-statliga organisationer kan göra framställningar om påstådda kränkningar av stadgan till den afrikanska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter. Se Umozurike, 2001, 708.

²⁶⁸ Mitee, 1999, ss. 3-4. För närmare information om ogonifolkets kultur, förhållande till mark och naturresurser och problemen som oljeproduktionen fört med sig, se Horn (ed.), 1999, till vilken även Mitee bidragit.

Enligt klagomålet har Nigerias militärregim varit direkt inblandad i oljeproduktion på ogonifolkets områden, genom det statliga företaget *Nigerian National Petroleum Company (NNPC)*. Oljeutvinningen har haft förödande följder såsom miljöförstöring som sedan resulterat i hälso- och andra problem bland ogonifolket. Regeringen varken övervakade oljeutvinningen eller vidtog sådana nödvändiga säkerhetsåtgärder, som vanligtvis vidtas inom oljeindustrin. Enligt klagande parten har Nigeria gjort sig skyldig till kränkningar av en lång rad artiklar av den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter. Det för denna studie mest relevanta påståendet är att Nigerias regering har förstört och hotat ogonifolkets källor till föda. Klagomålet berör båda komponenterna av rätten till föda, d.v.s. rätten till tillfredsställande föda och rätten att livnära sig. Till följd av att kommissionens resonemang i stort koncentrerar sig på den första aspekten behandlas fallet i detta kapitel.

Den oansvariga oljeutvinningen har, enligt klagande parten, lett till att stora delar av jorden och vattnet, av vilka ogonifolket är beroende för jordbruk och fiske, är förorenade. Vidare har nigerianska säkerhetsstyrkor förstört grödor och dödat boskapsdjur när de har anfällt olika byar. Det att jordbruksmarker, floder, grödor och boskapsdjur förstörts har lett till undernäring och hungersnöd bland vissa ogonisamfund.²⁶⁹

Kommissionen argumenterar för att rätten till föda underförstått är en del av den afrikanska stadgan, skyddad av sådana artiklar som artikel 4 (rätten till liv), artikel 16 (rätten till hälsa) och artikel 22 (rätten till ekonomisk, social och kulturell utveckling). Eftersom Nigeria har kränkt dessa rättigheter har staten indirekt kränkt rätten till föda. Vidare säger kommissionen att den afrikanska stadgan och andra folkrättsliga standarder förbinder Nigeria att skydda och förbättra existerande källor till föda och att försäkra att alla medborgare har tillgång till tillfredsställande föda. Kärnan av rätten till föda kräver att staten inte skall förstöra eller förorena föda. Staten får inte heller tillåta att tredje aktörer förstör eller förorenar källor till föda, och på så sätt förhindra att folk livnära sig.

Enligt kommissionen har Nigerias verksamhet på ogonifolkets område varit oförenlig med alla minimiskyldigheter som en stat har gentemot rätten till föda. Regeringen har

förstört ogonifolkets källor till föda både genom säkerhetsstyrkornas och genom det statliga oljeföretagets verksamhet. Dessutom har regeringen hindrat ogonisamfund att livnära sig. Kommissionens slutsats är att Nigeria inte har levt upp till den afrikanska stadgan eller andra internationella människorättsbestämmelser och att staten således gjort sig skyldig till en kränkning av ogonifolkets rätt till föda.²⁷⁰

I sitt beslut konstaterar kommissionen också att skyldigheten att respektera sociala och ekonomiska rättigheter betyder att staten borde respektera var och ens rätt att fritt använda sig av resurser. När det gäller en kollektiv grupp, borde sådana resurser som tillhör gruppen respekteras. Kommissionen hänvisar till den afrikanska stadgans artikel 21 som säger att alla folk har rätt att fritt bestämma över sitt välstånd och sina naturtillgångar.²⁷¹ Verksamheten på ogonifolkets områden kan, enligt kommissionen, anses vara i konflikt med artikel 21, i synnerhet med tanke på att ogonifolket inte materiellt fått ta del av välståndet som oljeindustrin hämtat till landet.²⁷²

Enligt kommissionen har Nigeria gjort sig skyldigt till kränkningar av artiklar 2 (förbudet mot diskriminering), 4 (rätt till liv), 14 (rätt till egendom), 16 (rätt till hälsa), 18(1) (rätt till familjeliv), 21 (rätt att fritt bestämma över naturtillgångar) och 24 (rätt till en ren miljö) av den afrikanska stadgan. Kommissionen vädjar till Nigerias regering att vidta en rad åtgärder för att försäkra att ogonifolkets miljö, hälsa och uppehälle skyddas. Nigeria bör bl.a. garantera tillräcklig kompensation åt offren för människorättskränkningar.²⁷³

3.4 Slutsatser

I artikel 11 i ESK-konventionen görs en skillnad mellan rätten att ha tillräckligt med mat som en del av den allmänna rätten att åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard och

²⁶⁹ African Commission on Human and Peoples' Rights, 2002, paras. 1, 4 och 9. Communication 155/96.

²⁷⁰ Ibid., paras. 64-67.

²⁷¹ Artikel 21(1) i den afrikanska stadgan lyder: "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."

²⁷² African Commission on Human and Peoples' Rights, 2002, paras. 45 och 55. Communication 155/96.

²⁷³ Ibid., s. 15.

rätten att vara tryggad mot hunger. Termen ”rätten till föda” täcker dock båda aspekterna. Andra konventioner som har inkluderat rätten till föda gör inte denna distinktion.

Vad rätten till tillfredsställande föda innebär framgår inte av ordalydelsen i de olika konventionstexterna. Den allmänna kommentaren om rätten till föda anger vissa riktlinjer för hur artikel 11 i ESK-konventionen skall tolkas. Rätten till föda skall inte tolkas restriktivt, och med termen ”tillfredsställande” menas inte en viss minimimängd kalorier eller andra näringsämnen. Tillfredsställande föda skall vara sådan att den både kvalitativt och kvantitativt tillfredsställer en individs näringsbehov, är fri från giftiga ämnen och accepterad inom en viss kultur. Enligt kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är det här kärnan av rätten till tillfredsställande föda. Rätten till tillfredsställande föda förverkligas när envar har fysisk och ekonomisk tillgång till tillfredsställande föda eller har möjlighet att producera sådan föda.

Ursprungsfolk är särskilt utsatta grupper, som på grund av sin marginaliserade ställning ofta lider av fattigdom eller extrem fattigdom i högre utsträckning än andra samhällsgrupper. Fattigdom innebär i sin tur begränsad tillgång till tillfredsställande föda. I dagens läge är det vanligt att ursprungsfolk varken har ekonomisk eller fysisk tillgång till tillfredsställande föda och i många fall är det svårt för dessa folk att producera sin egen föda.

På grund av att övervakningsorganen som har som uppgift att övervaka efterlevnaden av rätten till föda saknar möjligheten att ta emot individuella framställningar är rättspraxis på området mager. Vad gäller hur rätten till tillfredsställande föda som anges i ESK-konventionen skall tolkas erbjuder övervakningskommitténs uttalanden om statsrapporter ändå viss vägledning. Kommittén identifierar i en rad kommentarer angående statsrapporter ursprungsfolk som en grupp vars rätt till föda inte uppfylls. Kommittén använder här uttryck som ”inadequate access to food”, ”suffer from malnutrition”, ”hunger and malnutrition” eller väljer att uttrycka sin oro för ”the protection of the right to food”. Kommittén hänvisar inte till artikel 11 eller till den allmänna kommentaren om

rätten till föda.²⁷⁴ Eftersom kommittén undviker att hänvisa till artikel 11 utgör dessa uttalanden om ursprungsfolkens rätt till tillfredsställande föda närmast konstateranden och de bidrar inte avsevärt till att belysa den rättsliga innebörden av artikel 11 i ESK-konventionen eller vilka staternas förpliktelser enligt rätten till föda är.

Kommittén gör vissa rekommendationer, men de är allmänna till sin karaktär. Kommittén kan t.ex. rekommendera att staten vidtar åtgärder för att garantera ursprungsfolkens tillgång till traditionell- och annan föda, eller att staten borde lösa frågan kring ursprungsfolkens markrättigheter. I ett antal kommentarer berör kommittén på så sätt även markfrågor. Det framgår att kommittén har identifierat ett samband mellan begränsad tillgång till tillfredsställande föda och begränsad tillgång till markområden. Ifall att ett ursprungsfolk har begränsad eller helt avskuren tillgång till sina traditionella markområden eller ifall att storskaliga ekonomiska aktiviteter på området har gjort marken oduglig för ursprungsfolkens traditionella näringar, påverkar detta förverkligandet av rätten till tillfredsställande föda negativt. I ett antal fall har kommittén uttryckt sin oro över näringssituationen för ursprungsfolk som lever i sådana förhållanden som beskrivs ovan. Mexiko kan ses som ett undantag. Kommittén tar upp ursprungsfolkens bristfälliga näringssituation, men säger inget om tillgången till mark, trots att många källor kan bekräfta att ursprungsfolkens rätt att bruka sådan mark som grupperna traditionellt bebor är begränsad.

Vad gäller Panama och Guatemala klargör kommittén att frågan kring ursprungsfolkens markrättigheter är avgörande för att råda bot på de ekonomiska och sociala missförhållanden som ursprungsfolken lider av. Dessa uttalanden kan tolkas som en hänvisning till att en extremt ojämn fördelning av mark inte gynnar förverkligandet av rätten till tillfredsställande föda.

²⁷⁴ Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter gör oftare direkta hänvisningar till artikel 11 när det gäller rätten till bostad än vad gäller för rätten till tillfredsställande föda. Det är intressant att notera att i de kommentarer som analyserats i detta kapitel har kommittén inte hänvisat till artikel 11. Jfr. ”The Committee also recommends the increased construction of rental housing, as well as adoption of other measures to enable Mexico to comply fully with its obligations under article 11 of the Covenant, as dealt with in General Comment No. 4 of the Committee.” (Se Committee on Economic, Social and Cultural

En ojämn fördelning av sådana resurser som behövs för att befolkningen på landsbygden skall kunna livnära sig kan åtgärdas genom en jordbruks- eller annan markreform. Enligt såväl specialrapportören för rätten till föda som tolkningar inom doktrinen hänvisar uttrycket ”utveckla och omdana jordbruksmetoderna på så sätt att den mest effektiva utvecklingen och utnyttjandet av naturresurserna uppnås”, som används i artikel 11(2a) i ESK-konventionen, till situationer i vilka förverkligandet av rätten till föda kräver en jordbruksreform. Enligt samma logik kan man argumentera för att förhållanden, i vilka ursprungsfolk lider av hunger och undernäring och av konsekvenserna av att ha otillräckliga områden för utövandet av traditionella näringar, kräver förverkligandet av dessa gruppers rätt till föda en sådan reform att deras tillgång till och kontroll över tillräckliga markområden garanteras.

Trots att kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte uttalat sig på ett sätt som direkt skulle hänvisa till att en stat som inte försäkrar ursprungsfolkens markrättigheter skulle misslyckas med att leva upp till sina förpliktelser enligt artikel 11 i ESK-konventionen, kan man dra slutsatsen att en stat som aktivt fråntar ett ursprungsfolks markområden eller tillåter storskalig ekonomisk aktivitet på sådana gruppers områden - och detta leder till hunger och undernäring - har misslyckats med att leva upp till sin skyldighet att respektera och skydda rätten till föda för dessa folk. Detta kan härledas från kommitténs uttalanden om Kameruns och Rysslands rapporter. I kommentarerna på dessa ländernas rapporter säger kommittén att staterna borde vidta åtgärder för att skydda ursprungsfolkens rätt till föda i samband med att ekonomisk exploatering sker på dessa folks områden.

Till staternas negativa förpliktelser hör således att inte frånta sådana resurser som är nödvändiga för att ursprungsfolkens rätt till föda skall tryggas. Till staternas positiva förpliktelser hör å sin sida att främja sådana förhållanden i vilka ursprungsfolk har tillgång till traditionell- och annan föda.

Rights, Concluding Comment, Mexico, 1993, para. 13.) Något motsvarande uttalande har kommittén alltså inte gjort gällande rätten till föda i sina kommentarer på de berörda staternas rapporter.

Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter tar sällan upp ursprungsfolkens näringssituation, trots att kommissionen ofta uttrycker sin oro över deras ekonomiska, sociala och kulturella marginalisering. Kommissionen påpekar däremot ofta att alla mänskliga rättigheter är odelbara och inbördes beroende av varandra och tar också ofta upp fattigdom och extrem fattigdom som förhållanden vilka påverkar åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter.

I de landsspecifika rapporterna behandlas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i ett eget kapitel. Den amerikanska kommissionen behandlar dock inte de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna på samma sätt och i samma utsträckning i alla sina landsspecifika rapporter, utan behandlingen varierar från rapport till rapport. Utifrån hur den amerikanska kommissionen behandlar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i allmänhet och rätten till föda i synnerhet kan man konstatera att kommissionen i praktiken ytterst sällan drar några rättsliga slutsatser. Eftersom kommissionen aldrig hänvisar till rätten till tillfredsställande näring som garanteras i artikel 12 i tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) i sina rapporter om ett visst land bidrar kommissionens uttalanden inte till att klargöra vad artikel 12, eller motsvarande bestämmelser i den amerikanska deklARATIONEN om mänskliga rättigheter och skyldigheter, innebär.

Den afrikanska kommissionens slutsatser i Ogoni-fallet är unika. Kommissionen använder sig av den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter för att ge ett indirekt skydd för ogonifolkets rätt till föda, och argumenterar för att regeringen förstört ogonifolkets källor till föda och hindrat ogonifolket att livnära sig. Både regeringens säkerhetsstyrkor och det statliga oljebolaget har handlat på ett sätt som kränkt rätten till föda. Kommissionen hänvisar direkt till staternas skyldigheter och klargör att förstörande och förorenande av ogonifolkets källor till föda inte är förenligt med de förpliktelser staterna har enligt den afrikanska stadgan om de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter samt enligt andra folkrättsliga fördrag som skyddar rätten till föda.

4 URSPRUNGSFOLKENS RÄTT TILL MARK SOM EN DEL AV RÄTTEN ATT LIVNÄRA SIG

4.1 Faktorer som förhindrar och begränsar ursprungsfolkens tillgång till mark

Specialrapportör Daes lyfter i en rapport från 2001 fram flera problem som ursprungsfolket har i förhållande till tillgång till mark. Att klargöra för vilka problem ursprungsfolket måste tacklas med i sin kamp för rätten till mark är centralt för detta kapitel. De problem Daes tar upp förekommer i alla delar av världen och många av de hinder hon nämner är relevanta med tanke på ursprungsfolkets rätt till föda. Därför tas dessa problem upp nedan ett för ett, utan hänvisningar till andra författare.

Det första problemet Daes pekar på är att stater inte erkänner att ursprungsfolk använder, bebor och äger ett område. Hit hör problem som har att göra med att staterna inte erkänner att ursprungsfolket har *äganderätt* till sådana markområden som de traditionellt bebor och brukar. Det här problemet är mycket utbrett. Problemet kärna är att trots att ett visst ursprungsfolk bebott ett område sedan urminnes tider och betraktar det som sitt, använder staten området som om folket inte fanns. I andra fall kanske en stat är medveten om att ett visst ursprungsfolk använder ett område, men erkänner inte gruppens äganderätt till området ifråga. I vissa länder har ursprungsfolket i stället rätt att bebo och använda ett område ("aboriginal title"), men staten kan ensidigt häva rätten. Ursprungsfolket har alltså inte jämlik äganderätt med den övriga befolkningen. Det finns även länder i vilka det inte är juridiskt möjligt för ursprungsfolk att kollektivt äga mark.²⁷⁵

Det andra problemet som Daes lyfter fram är *diskriminerande lagar* angående ursprungsfolkets förhållande till sina markområden och resurser. Begreppet "aboriginal title" är i sig diskriminerande eftersom det skapar lägre juridisk status och skydd för

²⁷⁵ Daes, 2001, paras. 34-40.

ursprungsfolkens äganderätt. Nästan alla stater som har ursprungsfolk inom sina gränser har behållit rätten att häva ("extinguish") ursprungsfolkens äganderätt till ett visst område. Hit hör frivilliga köp av markområden, men också expropriation, vilket ofta sker utan tillräcklig kompensation. En policy är och har varit att sluta upp avtal med ursprungsfolk. Dessa avtal har använts för att, ibland endast skenbart, trygga ursprungsfolkens rätt till de områden som gruppen ännu har kvar. Problem följer när staten bryter mot eller avviker från avtalet. Oftast har ursprungsfolket ingen möjlighet att få sina rättigheter prövade i en rättslig process, varken på nationell eller på internationell nivå, vilket enligt Daes, i många fall är diskriminerande.²⁷⁶

Det tredje problemet handlar om att staterna inte lyckas staka ut och *avgränsa vilka områden som tillhör ursprungsfolk*. Att juridiskt erkänna ursprungsfolkens rätt till sina områden kan bli betydelselöst i praktiken ifall inte de fysiska gränserna för området dras upp och utmärks. I många sådana stater som har lagstiftning om avgränsning av ursprungsfolkens områden har implementeringen av lagarna varit bristfällig eller obefintlig. Många andra stater har ingen sådan lagstiftning överhuvudtaget. Här uppkommer problem eftersom staten inte kan peka ut vilka områden som tillhör ursprungsfolk och vilka som inte gör det. Detta kan leda till territoriella konflikter.²⁷⁷ Nedan, i stycke 4.3.2.3 granskas ett fall från den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter som berör just det här problemet.

Det fjärde problemet gäller staternas misslyckande att *implementera lagar* som skyddar ursprungsfolkens markområden. I många fall kan ursprungsfolk inte skydda sina områden och resurser på grund av att de inte har tillgång till domstolar eller andra rättsmedel. I vissa fall hindrar våld, hot om våld och korruption ursprungsfolk från att vidta rättsliga åtgärder. Situationen kan också vara svår på grund av att ursprungsfolket inte förstår språket som talas i en domstolsprocess eller för att de helt enkelt inte kan resa till orten där domstolsprocessen äger rum. Problem av den här karaktären uppstår ofta när det finns

²⁷⁶ Daes, 2001, paras. 41-49.

²⁷⁷ Ibid., paras. 50-52.

stora mängder naturresurser på området ifråga, vilka utomstående personer, såsom t.ex. guldgrävare, vill komma åt.²⁷⁸

Det femte problemet gäller *återbördande av mark och anspråk på områden*. Anspråken kan gälla sådan mark som ett ursprungsfolk brukar och bebor, men som gruppen ifråga inte har formell rätt till, eller sådan mark som i det förflutna har brukats och bebotts av ursprungsfolk. På grund av att ursprungsfolk ofta blivit berövade sina områden i det förflutna har många ursprungsfolk i dag ingen mark alls eller ett för litet område för att upprätthålla samfundets livsstil och kultur. För många ursprungsfolk beror deras framtid på huruvida de erhåller sådana områden och resurser som behövs för en hållbar ekonomisk utveckling och för upprättande av en viss grad av självförsörjning.²⁷⁹

Det sjätte problemet handlar om *expropriering* av ursprungsfolkens områden, något som ofta påstås vara nödvändigt för ”nationella intressen” såsom utvecklingsprojekt. Det faktum att staten ofta har bibehållit rätt till underjordiska naturtillgångar, såsom olja, har haft olyckliga konsekvenser för de ursprungsfolk på vilkas områden storskaliga ekonomiska aktiviteter har inletts. Ekonomisk utveckling har allt som oftast initierats utifrån, utan att ta hänsyn till ursprungsfolkens rätt att delta i och njuta av utvecklingen. Konsultering före projektet startas sker inte heller alltid. Ekonomisk utveckling av detta slag fråntar ursprungsfolken deras tillgång till mark och dessutom, eftersom detta tillsammans med miljöförstöring fråntagit ursprungsfolken deras möjlighet att utöva traditionella näringar, förvandlas de ofta till billig arbetskraft som kan användas av den industri som har etablerat sig på området.²⁸⁰

Det sjunde problemet som ofta hotar ursprungsfolk är *förflyttning* från de ursprungliga områdena. Tvångsförflyttning betyder alltid att ursprungsfolket förlorar sina traditionella områden och sin traditionella livsstil, vilket har förödande konsekvenser för gruppens sociala och ekonomiska välfärd. Tvångsförflyttning kan ske både för att staten vill ha tillgång till ursprungsfolkens område (av ekonomiska skäl eller på grund av press från

²⁷⁸ Daes, 2001, para. 55.

²⁷⁹ Ibid., para. 56.

²⁸⁰ Ibid., paras. 66-67.

befolkningsökning) eller för att ”skydda” ursprungsfolk från problem som uppstått på ett visst område.²⁸¹

Andra problem som påverkar ursprungsfolkens markrättigheter på ett negativt sätt är bl.a. att man fördelar delar av ursprungsfolkens områden åt individer eller familjer som inte äger någon mark eller att man fördelar marken bland bosättare. Resurserna på området ifråga erbjuder oftast inte tillräckligt för att alla skall kunna livnära sig på dem och således resulterar sådana program ofta i ökad fattigdom och oro. I vissa fall kan ursprungsfolken erhålla lån om de ”pansätter” sin mark. Sådana program resulterar ofta i att ursprungsfolken förlorar sina områden. Ett problem som redan berörts gäller miljöförstöring på ursprungsfolkens markområden. Detta leder ofta till att ursprungsfolket i praktiken förlorar tillgången till sitt område eftersom det blir odugligt för sådana aktiviteter som folket har använt området till.²⁸²

De hinder och problem som tagits upp ovan påverkar ursprungsfolkens tillgång till sina traditionella områden, vilket har konsekvenser även för deras möjligheter att livnära sig i enlighet med gruppens egen kultur. Att gruppens näringssituation påverkas är en följd av detta. Problemen gällande ursprungsfolkens tillgång och äganderätt till områden har dock flera konsekvenser för ursprungsfolken.

4.2 Ursprungsfolkens särpräglade förhållande till naturen och till sina traditionella markområden

Samtidigt som ursprungsfolken behöver mark för att livnära sig är det klart att marken inte kan ses enbart som en ekonomisk resurs för dem. Deras kulturella utveckling är beroende av rätten att bestämma över sina traditionella markområden och naturtillgångar såsom vatten, djur och växter, som finns på dessa områden.²⁸³ Tillgången till mark och

²⁸¹ Daes, 2001, paras. 70 och 72.

²⁸² Ibid., paras. 74, 75, 77 och 79.

²⁸³ Daes, 2000, s. 81.

naturtillgångar har betydelse både ur andlig, social, kulturell, ekonomisk och politisk synvinkel samt för ursprungsfolkens fortsatta överlevnad och levnadskraft.²⁸⁴

Ursprungsfolken har allt sedan FN:s arbetsgrupp för ursprungsfolk grundades hållit fast vid argumentet att deras förhållande till mark är kärnan av deras särpräglade kultur.²⁸⁵ Detta återspeglar sig också i arbetsgruppens utkast till FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter i bl.a. artikel 25 som anger att ursprungsfolk har rätt att upprätthålla och förstärka sitt särpräglade förhållande till mark, områden, vatten och andra resurser som de traditionellt har ägt eller på annat sätt innehaft eller nyttjat.²⁸⁶ I utkastet till den amerikanska deklarationen om ursprungsfolkens rättigheter erkänns att ett nödvändigt villkor för ursprungsfolkens överlevnad och kollektiva välbefinnande är erkännande av deras traditionella system för användningen av markområden och naturresurser.²⁸⁷

Även rasdiskrimineringskommittén har i en allmän rekommendation lyft fram ursprungsfolkens särpräglade förhållande till sina traditionella markområden. Kommittén säger sig vara medveten om att ursprungsfolk på många håll i världen är offer för diskriminering och att de fråntagits många av sina mänskliga rättigheter. Kommittén vädjar till staterna att erkänna och respektera ursprungsfolkens särpräglade kultur, historia, språk och livsstil. I synnerhet borde staterna erkänna och skydda ursprungsfolkens rätt att äga, utveckla, bestämma över och använda sina kollektiva markområden och resurser. Ifall de har fråntagits sina områden utan sitt eget medgivande borde staterna vidta åtgärder för att återbörda dessa till ursprungsfolken, och i fall detta är omöjligt bör ursprungsfolken erhålla kompensation, som, alltid när det är möjligt, borde ske i form av mark.²⁸⁸

²⁸⁴ Daes, 2001, para. 12.

²⁸⁵ Daes, 2000, s. 81.

²⁸⁶ Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, as agreed upon by the members of the Working Group at its eleventh session, art. 25. (E/CN.4/Sub.2/1993/29).

²⁸⁷ Draft Inter-American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 1997, preamble. Utkastet har godkänts av den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter och nu skall det godkännas av OAS:s politiska organ. (Se Kreimer, 1998, s. 72.)

²⁸⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 1997, General Recommendation XXIII Indigenous Peoples, paras. 3-5.

Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) erkänner att mark och områden har speciell betydelse för ursprungsfolken. Artikel 13(1) lyder:

1. Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna del av konventionen skall regeringarna respektera den speciella betydelse som de berörda folkens förhållande till mark och områden, eller båda i tillämpliga fall, som de bebor eller nyttjar på annat sätt, har för deras kultur och andliga värden och särskilt de kollektiva aspekterna av detta förhållande.²⁸⁹

Innehållet i artikel 13 skall tas i betraktande vid tillämpningen av ILO-konventionens övriga bestämmelser om markrättigheter, som granskas i nedan.²⁹⁰

4.3 Ursprungsfolkens ägande- och bruksrätt till sina traditionella markområden och naturtillgångar enligt folkrätten

4.3.1 Bestämmelser i konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169)

I folkrätten är det konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) som mest konkret skyddar ursprungsfolkens rätt till mark, även om artikel 27 i MP-konventionen, som skyddar minoriteters rätt till ett eget kulturliv, också kan användas för att ge ett visst skydd åt ursprungsfolkens markrättigheter.²⁹¹ Enligt ILO:s guide till konvention nr 169 är syftet med bestämmelserna om ursprungsfolkens rätt till mark att ge dessa folk en stabil bas för ekonomiska, sociala och kulturella företag ("undertakings") och framtida överlevnad.²⁹²

ILO-konventionen behandlar ursprungsfolkens markrättigheter i artiklarna 13-19. Artikel 14, som klargör att stater bör erkänna ursprungsfolkens ägande- och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor, innehåller tre punkter. I punkt 1 anges vilken typ av

²⁸⁹ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 13(1). 1989. SOU 1999:25, s. 115.

²⁹⁰ SOU 1999:25, s. 116.

²⁹¹ Se stycke 4.5 i denna studie.

markrättigheter ursprungsfolken har, i punkt 2 klargörs att den mark som ursprungsfolk har rätt till skall identifieras och i punkt 3 att det skall finnas lämpliga rättsliga förfaranden för att ta ställning till ursprungsfolkens anspråk på mark.²⁹³ Enligt Anaya kan det likaväl gälla dispyter som uppstått i dag som tvister från det förgångna.²⁹⁴ Artikel 14(1) lyder:

1. De berörda folkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor skall erkännas. Därutöver skall åtgärder vidtas i lämpliga fall för att skydda de berörda folkens rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem, men till vilken de traditionellt haft tillträde för sin utkomst och traditionella verksamhet. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid nomadfolkens och de kringflyttande jordbrukarnas situation i detta hänseende.²⁹⁵

Innebörden av artikel 14 är omstridd och det finns inte någon entydig tolkning av vilka rättigheter som måste tillerkännas ursprungsfolken för att uppfylla kraven i artikel 14(1). Eftersom det uttryckligen talas om både ”äganderätt” och ”besittningsrätt” är det något oklart huruvida artikeln ger ursprungsfolken äganderätt till sådan mark som de traditionellt bebor eller huruvida en stark bruksrätt är tillräcklig. ILO:s guide till konvention nr 169 konstaterar att orsaken till att artikel 14 formulerats på sådant sätt är att olika situationer i olika länder måste beaktas, och att alla ursprungsfolk inte är i position att erhålla full äganderätt.²⁹⁶

I Sverige har artikel 14 tolkats så att kravet på äganderätt och besittningsrätt inte innebär ett absolut krav på att ursprungsfolk måste erhålla formell äganderätt till den mark de traditionellt bebor. Men att endast erkänna en bruksrätt är inte tillräckligt för att konventionens krav på äganderätt och besittningsrätt skall uppfyllas, utan ursprungsfolket

²⁹² Tomei & Swepston, 1996, s. 13.

²⁹³ SOU 1999:25, s. 119.

²⁹⁴ Anaya, 2000, s. 106.

²⁹⁵ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 14. 1989. På originalspråket lyder artikel 14(1): “The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use marks not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.” “Traditionally occupy” har i den svenska översättningen översatts med “traditionellt bebor”, men författaren till SOU 1999:25 anser att en bättre översättning är “traditionellt innehar”. I denna studie används dock fortsättningsvis termen “traditionellt bebor”. Se SOU 1999:25, s. 120.

²⁹⁶ Tomei & Swepston, 1996, s. 16.

bör utöver rätten att nyttja marken också ha en rätt till skydd för sina rättigheter gentemot andra nyttjare av samma mark och en viss rätt att förfoga över sina markrättigheter.²⁹⁷ Norges tolkning påminner om detta resonemang. Den norska staten äger den största delen av samernas traditionella mark, men samerna har bruksrätt till denna mark. Den tillsatta samerättskommittén (”samerettsutvalget”) har i sin utredning om samernas rättsliga ställning kommit till slutsatsen att en starkt skyddad bruksrätt måste anses vara i enlighet med artikel 14.²⁹⁸ ILO:s expertkommitté har i samband med Norges rapportering noterat att en starkt skyddad bruksrätt kan anses tillräcklig för att uppfylla kraven i artikel 14, men att formell äganderätt *alltid* är förenlig med konventionen. Expertkommittén noterar dock att Sametinget i Norge inte anser att permanent bruksrätt uppfyller kraven i konventionen.²⁹⁹ Ett annat omstritt uttryck i artikel 14 är ”traditionellt bebod” (”traditionally occupy”). Det att presensformen har använts syftar på att det måste finnas en koppling till nutid, d.v.s. antingen att ursprungsfolket ifråga bebod marken i dag eller att de relativt nyligen blivit fördrivna från området.³⁰⁰

Det som kan ha stor betydelse för rätten att livnära sig är att artikel 14 anger att regeringar även bör skydda ursprungsfolkens rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem, utan som också brukas av andra. Regeringar bör alltså vidta åtgärder för att skydda ursprungsfolkens rätt att utöva sina traditionella verksamheter såsom jakt, fiske, fångst m.m. på dessa områden. Den här meningen av artikel 14(1) skall läsas tillsammans med bestämmelsen i artikel 23 i konventionen, som anger att regeringar skall säkerställa att traditionella verksamheter, såsom de ovan nämnda näringarna, stärks och främjas.³⁰¹

Artikel 15 ger ursprungsfolk rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av de naturtillgångar som finns på deras mark. I andra punkten av artikel 15 behandlas sådana fall i vilka staten, oavsett vem som äger marken, behåller äganderätten till mineral- och underjordiska tillgångar. Även om staten behåller rätten till sådana

²⁹⁷ SOU 1999:25, ss. 124-125.

²⁹⁸ NOU 1997:4, kapitel 4.3.1.6.2. Se även NOU 1997:5, s. 39.

²⁹⁹ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 1995/65th Session, Norway, para. 16 och para. 17. Egen kursivering.

³⁰⁰ Tomei & Swepston, 1996, s. 16.

³⁰¹ Tomei & Swepston, 1996, s. 16. Se även SOU 1999:25, s. 130.

tillgångar, bör den alltid konsultera ett ursprungsfolk innan den tillåter exploatering av resurserna. Detta följer både av artikel 15 och av artikel 6, vilka tryggar ursprungsfolkens rätt att konsulteras i fall staten vidtar åtgärder som direkt påverkar gruppen.³⁰² Dessutom anger andra punkten av artikel 15 att folken skall få del av nyttan av verksamheten och erhålla ersättning för eventuella skador. ILO:s guide till konvention nr 169 klargör en sak, nämligen att genast när konventionen trätt i kraft är staten skyldig att konsultera ursprungsfolk angående exploatering av naturtillgångar på deras marker, även om ett företag skulle ha erhållit lovet att påbörja denna verksamhet *innan* staten har ratificerat konventionen.³⁰³ För övrigt belyser guiden inte artikeln, utan konstaterar att dess innehåll måste definieras skilt i varje nationell rättsordning.

I sina kommentarer på staternas rapporter har ILO:s expertkommitté ofta hänvisat till artikel 15. I samband med Honduras och Perus rapportering begär kommittén ytterligare information om hur staterna har tillgodosett ursprungsfolkens deltagande i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångarna som finns på dessa folks mark. Kommittén vill även ha information om hur ursprungfolken har fått ta del av nyttan av resursutvinningen och om de erhållit någon form av kompensation. Kommittén begär i detta sammanhang information om huruvida hänsyn har tagits till ursprungsfolkens egen teknik för miljöskydd.³⁰⁴

I andra punkten av artikel 13 anges att användningen av uttrycket ”mark” i artiklarna 15 och 16 syftar till ”den totala miljön i de områden som berörda folk bebor eller nyttjar på annat sätt”. Detta innebär att artikel 15 skall tillämpas både i sådana fall att ursprungsfolket bebor ett visst markområde och i sådana fall att området inte uteslutande bebos av dem, men där de har mer begränsad rätt såsom bruksrätt.³⁰⁵

Artikel 16 handlar om folkförflyttningar. Artikeln anger att berörda folk inte mot sin vilja skall förflyttas från den mark de bebor. I nästa punkt anger artikel 16 att när en

³⁰² Swepston, 1998, s. 26.

³⁰³ Tomei & Swepston, 1996, s. 17.

³⁰⁴ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 1999/70th Session, Honduras, para. 14; Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2000/71st Session, Peru, para. 10.

³⁰⁵ SOU 1999:25, s. 182.

förflyttning är nödvändig, som en undantagsåtgärd, får den ske först ”sedan de informerats och gett sitt fria medgivande”. Ifall att ursprungsfolket ifråga inte ger sitt medgivande får en förflyttning ske ”endast enligt i den nationella lagstiftningen fastställda förfaranden, innefattande offentliga utredningar om så är lämpligt, där berörda folk har möjlighet till reell representation”. Vidare klargör artikeln att genast när det inte längre finns skäl för förflyttningen har ursprungsfolken rätt att återvända till sin ”hävdvunna mark”. I artikelns sista punkter (4 och 5) behandlas ersättning. Ifall att återvändande inte är möjligt skall ursprungsfolken tilldelas mark som ”till sin beskaffenhet och rättsliga status” är likvärdig med den mark som de tidigare bebodde och som tillgodoser ”deras nuvarande behov och deras framtida utveckling”. Ersättning kontant eller in natura kan komma ifråga ifall att berörda folk så önskar. Vidare skall förflyttade personer erhålla full ersättning för förlust eller skada.³⁰⁶ Eftersom ursprungsfolk ofta förflyttas från sin mark och eftersom arrangemangen kring kompensation och omförflyttning ofta är otillräckliga konstaterar ILO:s guide till konvention nr 169 att artikel 16 är en av konventionens nyckelbestämmelser.³⁰⁷

Artikel 17 handlar om överflyttning av markrättigheter och artikel 18 om obehörigt intrång på ursprungsfolkens mark. Enligt artikel 17 skall förfaranden som har etablerats av hävd för överflyttning av markrättigheter mellan medlemmar av dessa folk respekteras. Ursprungsfolken skall alltid konsulteras när deras befogenheter att överföra sina rättigheter till icke ursprungsfolk prövas av myndigheterna i en stat. Artikel 18 anger att personer som inte tillhör ursprungsfolk skall hindras från att göra intrång på berörda folks mark. Regeringar skall vidta åtgärder för att hindra intrång och lämpliga straff för överträdelser skall fastställas i lag.³⁰⁸ Båda artiklarna är viktiga eftersom de kräver att regeringar vidtar avskräckande åtgärder för att förhindra att icke ursprungsfolk utnyttjar dessa folks eventuella okunskap om nationella lagar för att olovligt använda sig av folkens mark.³⁰⁹

³⁰⁶ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 15. 1989. Se SOU 1999:25, s. 201.

³⁰⁷ Tomei & Swepston, 1996, s. 18.

³⁰⁸ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 15. 1989. Se SOU 1999:25, s. 204 och 206.

³⁰⁹ Tomei & Swepston, 1996, s. 18.

Artikel 19 anger hur nationella jordbruksprogram skall regleras i förhållande till ursprungsfolk. Enligt bestämmelsen bör jordbruksprogram ske på så sätt att berörda folk försäkras en behandling som är likvärdig med den som tillkommer andra grupper av befolkningen. Likvärdig behandling bör garanteras ”med avseende på tillhandahållandet av ytterligare mark för dessa folk när det område som de förfogar över inte räcker till för att förse dem med för ett normalt liv erforderliga förnödenheter eller är otillräckligt vid en eventuell ökning av deras antal.” Även tillhandahållande av sådana medel som har för avsikt att främja förbättringen av mark bör ske på ett likvärdigt sätt.³¹⁰ I den utredning som redogör för huruvida Sverige kan ratificera konvention nr 169 har artikel 19 tolkats så att ifall renskötseln hotas av att samerna har tillgång till, för renskötseln, otillräckliga områden bör staten stå för kostnaderna för tillhandahållandet av den mark som är nödvändig för att samerna skall kunna fortsätta livnära sig på renskötsel.³¹¹ Enligt en sådan tolkning handlar artikel 19 följaktligen allmänt om tillhandahållande av mark, inte endast om att jordbruksprogram bör utföras på ett jämlikt sätt. ILO:s expertkommitté har vid upprepade tillfällen begärt att staterna uppger information om hur artikel 19 implementeras.³¹² I samband med Costa Ricas rapportering begär kommittén information om ”åtgärder eller program vilka har för avsikt att förse sådana folk med mera mark som inte har ett område som kan förse dem med förnödenheter som behövs för ett normalt liv”.³¹³

Avslutningsvis bör även artikel 33 i ILO-konventionen nämnas. Artikel 33 kan betecknas som en slags generalklausul i och med att den berör hur administrationen av samtliga frågor som behandlas i ILO-konventionen skall skötas. I artikeln anges att det skall finnas ”organ eller andra lämpliga mekanismer för att administrera de program, som påverkar berörda folk”. Den statliga myndighet som bär ansvar för ursprungsfolksfrågor har även ansvar för att sådana organ finns och för att de förfogar över sådana medel som behövs

³¹⁰ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 19. 1989. Se SOU 1999:25, s. 208.

³¹¹ Se SOU 1999:25, s. 210.

³¹² Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2002/73rd Session, Honduras, para. 18; Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1998/69th Session, Peru, para. 19; Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1995/65th Session. Norway, para. 24.

för att kunna fullgöra de uppgifter som pålagts dem. I artikel 33 i punkt 2 anges att ”planering, samordning, verkställande och utvärdering, i samarbete med berörda folk,” skall vara en del av de program som omtalas i artikel 33. Till de administrativa organens uppgifter hör även att lägga fram förslag till ny lagstiftning för att omsätta konventionens bestämmelser i det nationella sammanhanget.³¹⁴ Artikel 33 är allmän till sin karaktär, vilket gör att staterna har en viss handlingsfrihet vad gäller hur rättigheterna i konventionen skall förverkligas,³¹⁵ men samtidigt pekar bestämmelserna i artikeln på att det är viktigt att konventionsstaterna tar ansvar för att rättigheterna som anges i konventionen omsätts i konkreta åtgärder och att denna process sker i samråd med berörda ursprungsfolk.³¹⁶

ILO-konventionen om ursprungsbefolkningar (ILO nr 107), från 1957,³¹⁷ skyddar även den rätten till mark, men eftersom den på grund av sin målsättning att assimilera ursprungsfolken kan anses vara gammalmodig, analyseras inte dess innehåll här. De 27 stater som har ratificerat konventionen är ändå bundna att respektera ursprungsfolkens markrättigheter som skyddas av artiklarna 11-14. Trots att utkastet till FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter ger ett starkt skydd åt markrättigheter, tas den inte upp i detta sammanhang, eftersom deklarationen inte ännu har blivit godkänd.

³¹³ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session, Costa Rica, para. 25. Se även Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1999/70th Session, Mexico, para. 9 för en liknande kommentar.

³¹⁴ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 33. 1989. Se SOU 1999:25, s. 243.

³¹⁵ Myntti, 1998, s. 163.

³¹⁶ Se SOU 1999:25, s. 244.

4.3.2 Egendomsskyddet i det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna

4.3.2.1 Rätten till egendom

Rätten till egendom skyddas både i den amerikanska deklARATIONEN om mänskliga rättigheter och skyldigheter, i artikel XXIII, och i den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter i artikel 21. Artikel 21(1-2) lyder:

1. Everyone has the right to use and enjoyment of his property. The law may subordinate such use and enjoyment to the interest of the society.
2. No one shall be deprived of his property except upon payment of just compensation, for reasons of public utility or social interest, and in the cases and according to the forms established by law.

Såväl egendomsskyddet i den amerikanska konventionen som i den amerikanska deklARATIONEN har använts för att skydda ursprungsfolkens äganderätt till sina traditionella markområden. De fall som berört ursprungsfolkens markrättigheter och som behandlats av den amerikanska kommissionen och den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter har uttryckligen handlat om äganderätt, inte om rätten att nyttja och bruka mark.

Enligt den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter är det en allmän skyldighet att skydda de mest utsatta grupperna i samhället. Speciellt skydd för ursprungsfolk är, enligt kommissionen, en viktig förpliktelse som staterna har. Ursprungsfolk har upprepade gånger klagat till kommissionen gällande privata aktörers verksamhet på deras markområden och bristfälliga skydd från statens sida. Första gången som kommissionen hänvisade till staters skyldigheter att försvara ursprungsfolkens markområden var 1970 och det gällde guahibofolket i Colombia. Efter det har kommissionen använt den amerikanska konventionens artikel som skyddar rätten till

³¹⁷ ILO Indigenous and Tribal Populations Convention (No. 107), 1957.

egendom i ett antal andra fall.³¹⁸ Indirekt har en del av dessa fall även berört rätten att livnära sig.

4.3.2.2 *Intrång på yanomamifolkets markområde*

1980 vände sig ett antal icke-statliga organisationer till den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter med en framställning rörande intrång på yanomamifolkets markområde. Klagomålet gällde bl.a. påstådda kränkningar av rätten till liv, hälsa och egendom. Bakgrunden till fallet var de effekter som ökad resursanvändning, ett nytt vägbygge igenom samfundets område (som påbörjades redan 1973) och inflyttning av utomstående (i synnerhet guldgrävare) hade på yanomamifolkets liv, möjligheter att livnära sig och hälsa. Klagomålet gällde även regeringens misslyckande att avgränsa yanomamifolkets område genom att grunda den så kallade *Yanomami Park*. Mellan 1979 och 1984 hade regeringen lagt fram ett antal förslag för att utstaka och avgränsa ett område som skulle reserveras för indiansamfundet. 1982 utstakades ett området bestående av 7 miljoner hektar för samfundet. Två år senare föreslog FUNAI, en myndighet med ansvar för att vara ursprungsfolkens rättsliga beskyddare, att området skulle utökas ytterligare så att det skulle inkludera hela området och alla byar som yanomamifolket bebor. När kommissionen avgjorde fallet 1985 hade staten inte implementerat detta förslag.³¹⁹

I sitt avgörande konstaterar kommissionen att vägbygget genom det område som yanomamifolket sedan urminnes tider bebor lett till att området invaderats av byggnadsarbetare, geologer och farmägare som har som mål att ockupera mark. Vidare konstaterar kommissionen att efter att värdefulla metaller upptäcktes på området 1976 har det uppstått allvarliga och våldsamma konflikter mellan personer som haft för avsikt att utvinna dessa resurser och indianerna. Inflyttningen till området har vidare tagit med sig influensa, tuberkulos, mässling och andra sjukdomar som inte tidigare funnits på

³¹⁸ Inter-American Commission on Human Rights, 2000a, s. 122.

³¹⁹ Inter-American Commission on Human Rights, 1985, Resolution 12/85, Case 7615 (Brazil), s. 266. Se även MacKay, 2002, s. 60.

området, vilket förorsakat ett stort antal dödsfall bland yanomamifolket. Regeringen hade inte vidtagit åtgärder för att skydda samfundet från dessa nya sjukdomar.³²⁰

Enligt kommissionen hade Brasiliens regering inte vidtagit effektiva åtgärder för att skydda yanomamifolkets mänskliga rättigheter och på så sätt hade den gjort sig skyldig till kränkningar av rätten till liv (art. I), rätten att röra sig fritt (art. VIII) samt rätten till hälsa och välbefinnande som även hänvisar till åtgärder gällande föda (art. XI), av den amerikanska deklARATIONEN om mänskliga rättigheter och skyldigheter. Rätten till egendom är inte med bland de artiklar som enligt kommissionen hade kränkts, men kommissionen rekommenderade att regeringen genom FUNAI skulle fortsätta att staka ut gränserna för yanomamifolkets markområde på det sätt som myndigheten föreslog 1984.³²¹

Rapporter om fortsatta kränkningar av yanomamifolkets rättigheter ledde till att Erica Irene Daes, ordförande för FN:s arbetsgrupp för ursprungsbefolkningar, besökte området 1990 på inbjudan av Brasiliens regering. I rapporten om besöket gör Daes klart att ifall yanomamifolkets situation inte förbättras inom en snar framtid hotas folket av utrotning. Mellan 1987 och 1990 hade 1000 till 1500 personer av områdets ursprungsbefolkning på 9000 personer dött, vilket visar på hur livshotande situationen var.³²² Andra problem som Daes tar upp är den alarmerande utbredningen av smittosamma sjukdomar, undernäring, hot mot folkets kultur och traditionella livsstil samt misslyckande att avgränsa folkets markområde. Folkets traditionella näringar kan ses som hotade på grund av intrången av utomstående och nedsmutsningen av vattendragen och marken. Följderna är så allvarliga att yanomamifolket har varit tvunget att överge sin livsstil som jägare och samlare och i stället börjat tugga mat.³²³ Daes påpekar att Brasilien har vidtagit åtgärder för att förbättra situationen för yanomamifolket, men dessa åtgärder har inte varit tillräckliga. Problemen på området är så utbredda att Daes föreslår att staten i första hand erhåller humanitär hjälp via FN:s institutioner, såsom WHO, UNICEF och FAO. I sista hand är det dock viktigast att yanomamifolket kan bli självförsörjande igen, i synnerhet vad gäller

³²⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 1985, Resolution 12/85, Case 7615 (Brazil), s. 276.

³²¹ Ibid., ss. 278-280.

³²² Daes, 1991, para. 1 och 93.

³²³ Ibid., paras. 94-98.

insköpande av föda. För att detta skall ske måste Brasilien se till att guldgrävare lämnar området och att nya intrång förhindras. Vidare måste avgränsningen av området avslutas så att yanomamifolket har rätt till ett område som är tillräckligt stort för att de skall kunna upprätthålla sin traditionella livsstil.³²⁴

Yanomamifolkets område avgränsades officiellt 1992, sju år efter den amerikanska kommissionens avgörande. Men FUNAI har inte lyckats skydda gruppens område som fortsättningsvis invaderas av både guldgrävare och kolonistörer. Rapporterna om fortsatta problem ledde till att kommissionen tog upp situationen på nytt i sin rapport om mänskliga rättigheter i Brasilien från 1997.³²⁵

Kommissionen konstaterar att mellan 1987 och 1990 minskade yanomamifolkets markområde med 70 procent och att området delades in i 19 isolerade områden. Två tredjedelar av området öppnades för utvinning av metaller, i synnerhet guld. Man uppskattar att år 1987 befann sig 45 000 utomstående på området. Situationen förbättrades då ursprungsfolkens rättigheter skrevs in i den nya grundlagen från 1988 och de federala domstolarna avgjorde ett antal fall till förmån för yanomamifolket. I dag har yanomamifolket äganderätt till 9,4 miljoner hektar mark och området har utstakats och erhållit officiellt erkännande. Men trots detta fick kommissionen under sitt besök på området 1995 ta emot rapporter enligt vilka 2 000 guldgrävare har slagit sig ned på yanomamifolkets marker.³²⁶ Kommissionen rekommenderar att regeringen vidtar åtgärder för att skydda yanomamifolkets marker från intrång av utomstående. För att göra detta borde myndigheterna öka övervakningen av området, åtala personer som olagligt invaderar detta område samt stadga om stränga straff för personer som begår sådana brott och för myndighetspersoner som aktivt eller passivt tillåter att dessa brott sker.³²⁷ Kommissionen säger inget om huruvida det ännu existerar utbredd undernäring på området och huruvida folket i dag har möjlighet att livnära sig som jägare och samlare. Överlag är det intressant att notera att Daes tar upp undernäring som ett utbrett problem

³²⁴ Daes, 1991, paras. 101-105.

³²⁵ MacKay, 2002, s. 61.

³²⁶ Inter-American Commission on Human Rights, 1997, Report on the Situation of Human Rights in Brazil, Chapter VI, paras. 64-73.

³²⁷ Ibid., para. 82(e).

bland yanomamifolket i mycket större utsträckning än den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter.

4.3.2.3 Kränkning av Awas Tingni-samfundets kollektiva äganderätt till sitt traditionella område

1998 hänvisade den amerikanska kommissionen det första fallet angående ursprungsfolks rätt till mark till den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter. Domstolen skulle ta ställning till huruvida Nicaragua hade gjort sig skyldig till kränkningar av följande artiklar av den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter: artikel 1 (skyldigheten att respektera rättigheterna), artikel 2 (nationell juridisk effekt), artikel 21 (rätt till egendom) och artikel 25 (rätt till rättsligt skydd). Klagomålet har sitt ursprung i att Nicaragua inte hade stakat ut gränser för Awas Tingni-samfundets markområde och att staten inte hade vidtagit effektiva åtgärder för att försäkra samfundets äganderätt till deras fäderne områden och naturresurser. Vidare hade staten gett lov att avverka skog på samfundets område utan att erhålla dess godkännande och staten hade inte försäkrat att samfundet hade tillgång till ett effektivt rättsmedel i förhållande till klagomålen gällande deras äganderätt.³²⁸

Awas Tingni-samfundet består av ungefär 630 personer som lever på norra delen av Nicaraguas Atlantkust. Samfundets medlemmar hör till mayagnafolket. Samfundet har ingen formell äganderätt till de markområden de bebor. Gruppens ekonomi grundar sig på småskaligt jordbruk, fiske, jakt och insamlande av olika produkter. Bakgrunden till klagomålet till kommissionen är att 1995 informerades samfundet att det regionala rådet (*Regional Council of the Northern Atlantic Coast Autonomous Region, RAAN*), som representerar områdets ursprungsfolk, hade skrivit under ett avtal med ett koreanskt företag, SOLCARSA, vilket skulle innebära att detta företag hade lov att påbörja verksamhet på området. SOLCARSA hade erhållit lov att avverka timmer på området i 30 års tid och dessutom fått tillstånd att bygga en väg till området. Samfundet klagade till

³²⁸ Inter-American Court of Human Rights. 2001. The case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, para. 2.

en lokal domstol, men domstolen avslag fallet på förfarandemässiga grunder. På initiativ av en del medlemmar av RAAN gick fallet vidare till Nicaraguas högsta domstol, som slog fast att kontraktet med SOLCARSA stod i konflikt med grundlagen. Domslutet kom 1997. Men SOLCARSA fortsatte med sina aktiviteter och staten gjorde inget för att hindra företaget. Först i maj 1998 meddelade staten att företaget måste upphöra med avverkningen på Awas Tingni-samfundets område. Sedan 1995 hade fallet även behandlats av den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter.³²⁹

När den amerikanska människorättsdomstolen behandlar fallet slår den fast att ursprungsfolkens förhållande till sina markområden är ett grundläggande villkor för deras existens och för överlevnaden av deras kultur, andliga liv, integritet samt för deras ekonomiska överlevnad.³³⁰ Det kan understrykas att även om rätten att livnära sig inte överhuvudtaget nämns i fallet, kommer rättigheten ändå indirekt upp eftersom det flera gånger upprepas hur Awas Tingni-samfundets markområden är viktiga för gruppens överlevnad. Fallet handlar i allra högsta grad om både kultur, identitet och överlevnad.

The territory of the Mayagna is vital for their cultural, religious, and family development, and for their very subsistence, as they carry out hunting activities (they hunt wild boar) and they fish (moving along the Wawa River), and they also cultivate the land.³³¹

Citatet är ett utdrag ur ett vittnesmål som belysande beskriver hur domstolens beslut indirekt även påverkar rätten att livnära sig. Samfundets medlemmar har rätt att använda marken, jaga och fiska för eget bruk, men att sälja av naturresurserna är förbjudet enligt samfundets egna regler. Privatisering av marken eller resurserna är också förbjuden.³³²

Domstolen konstaterar att staten gjort sig skyldig till brott mot den amerikanska konventionen eftersom den inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att garantera Awas Tingni-samfundets rätt till mark och resurser utan tillåtitt avverkning på folkets markområden.³³³

³²⁹ MacKay, 2002, ss. 88-89.

³³⁰ Inter-American Court of Human Rights. 2001. The case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, para. 149.

³³¹ Ibid., s. 22.

³³² Ibid.

³³³ Ibid., para. 153.

Domstolen anser att konventionens artikel 21 skyddar rätten till egendom på ett sätt som inkluderar ursprungsfolkens rätt till kollektiv äganderätt av mark. Domstolen resonerar att äganderättens betydelse i den internationella människorättsjuridiken är oberoende av den definition termen getts i nationella lagar.³³⁴ Domstolen understryker samfundets andliga förhållande till mark samt att samfundet har egna sedvänjor vad gäller användningen av mark. Utifrån detta anser domstolen att det faktum att ett samfund besitter ("possession") ett område borde räcka för att ett ursprungsfolk som saknar äganderätt till sitt traditionella markområde skall erhålla officiellt erkännande av sin rätt till det markområde gruppen besitter.³³⁵ Domstolens slutsats är att Nicaragua gjort sig skyldig till kränkningar av artikel 21 och artikel 25, i samband med artiklarna 1(1) och 2 av den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter.³³⁶ Domstolen anser att Awas Tingni-samfundet har rätt att kräva att staten vidtar åtgärder för att utstaka, avgränsa och ge äganderätt till det område som tillhör samfundet och tills detta sker bör staten, och tredje parter som handlar med statens välsignelse, avstå från verksamhet som påverkar värdet eller användningen av den egendom som finns inom det geografiska område som Awas Tingni-samfundet bebor och använder.³³⁷

Domstolens avgörande i Awas Tingni-fallet är ett stort steg framåt sett ur ursprungsfolkens perspektiv, eftersom det bekräftar dessa folks egna former av kollektiv äganderätt och andra rättigheter i ett juridiskt bindande beslut. Den amerikanska domstolen för mänskliga rättigheter har slagit fast att dessa rättigheter har sin grund i att ursprungsfolk traditionellt bebott och använt ett område och att de inte är beroende av statens erkännande eller registrering. Detta ifrågasätter århundraden av amerikansk juridisk tradition enligt vilken ursprungsfolkens rätt till mark är beroende av överlåtande och erkännande från myndigheternas sida.³³⁸

³³⁴ Inter-American Court of Human Rights. 2001. The case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, para. 146 och 148.

³³⁵ Martin, 2002, s. 217-218.

³³⁶ Inter-American Court of Human Rights. 2001. The case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, para. 163.

³³⁷ Ibid., para. 153. Egen kursivering.

³³⁸ MacKay, 2002, s. 87; Martin, 2002, s. 215.

4.4 Ursprungsfolkens traditionella näringar som en del av rätten att livnära sig

4.4.1 Traditionella näringar – en förutsättning för ursprungsfolkens överlevnad

Ursprungsfolkens traditionella näringar kan ses som en komponent av rätten att livnära sig. Traditionella näringar består av fysiska, ekonomiska, sociala, kulturella och andliga faktorer, vilka tillsammans bildar en helhet, och av vilka ursprungsfolkens uppehälle är beroende.³³⁹ För ursprungsfolk har traditionella näringar en materiell dimension som är kopplad till deras fysiska överlevnad, men näringarna har också en kulturell och andlig dimension som är kopplad till det särpräglade förhållande som dessa folk har till sina markområden och till naturen.³⁴⁰ För de traditionella näringarnas fortsatta livskraft spelar det en avgörande roll att ursprungsfolk har tillgång till de markområden som de traditionellt har bebott och brukat. Här har de möjlighet att livnära sig och tillfredsställa sitt behov av föda, men som redan konstaterats ovan, är tillgången till traditionella områden även betydelsefull för ursprungsfolkens kulturella och andliga utveckling. På detta sätt har ursprungsfolkens rätt att livnära sig både ekonomiska och kulturella aspekter.

Det är ett faktum att ursprungsfolken, speciellt i många så kallade utvecklingsländer, är helt beroende av sina traditionella näringar för sin fysiska överlevnad. Ursprungsfolk bor ofta på områden som, p.g.a. sin karga natur och bristfälliga infrastruktur, är svåra att nå och överleva på. De överlever genom insamlande, jakt, fiske och fångst samt genom att hålla boskap och utöva traditionellt jordbruk. Även om de olika näringarna som ursprungsfolken traditionellt utövar kräver olika stora markområden är det klart att oberoende av om ursprungsfolket ifråga lever av jakt och fiske eller traditionellt jordbruk, är de beroende av tillgång till markområden för sitt uppehälle.³⁴¹ Sådana ursprungsfolk som livnär sig genom att jaga, fiska, samla föda och genom att hålla boskap behöver stora markområden, medan de som livnär sig med hjälp av traditionellt jordbruk vanligtvis

³³⁹ Ndagala, 1998, s. 94.

³⁴⁰ Se t.ex. Daes, 2001, s. 7.

³⁴¹ Viergever, 1994, ss. 149-150.

klarar sig med mindre områden. Utöver tillräckliga markområden måste även andra förutsättningar finnas för att det skall vara möjligt att livnära sig med hjälp av traditionella näringar. För att den traditionella användningen av marken skall vara ekologiskt och ekonomiskt hållbar måste området bebos av en tillräckligt liten befolkning och inflyttningen till området bör vara begränsad. Dessutom kan endast sådana naturtillgångar som i naturligt tillstånd förekommer på området utnyttjas.³⁴²

Karakteristiskt för ursprungsfolkens resursanvändning är att den är decentraliserad samt att den baserar sig på användningen av förnyelsebara naturtillgångar. Allt som oftast är samfund av ursprungsfolk självförsörjande, vilket betyder att de kan tillfredsställa sina behov med hjälp av lokala resurser. Både produktion och konsumtion sker lokalt. Karakteristiskt för en traditionell ekonomi är att den baserar sig på användningen av ett relativt stort antal husdjur och/eller vilda djur- samt växtarter. Ursprungsfolk som livnär genom denna typ av resursanvändning påverkar naturligtvis sin omgivning, men detta leder inte till en minskning av biodiversiteten på området. Denna typ av resursanvändning belastar inte kommande generationer och på så sätt uppfyller den det viktigaste kriteriet för vad som kan karakteriseras som hållbar utveckling. Eftersom ursprungsfolk är så beroende av sina naturtillgångar är hänsyn till miljön de lever i en fråga om överlevnad. Överexploatering av någon viss art förekommer sällan och när sådant förekommer finns det ofta lokala strategier för hur denna art skall skyddas.³⁴³

I dag är det mycket som hotar ursprungsfolkens traditionella näringar: ekonomisk modernisering, befolkningsökning och utvecklingsprojekt är bara några exempel. Utvecklingstrycket är så starkt att det är omöjligt att bevara traditionella näringar i något land utan åtgärder som uttryckligen har som avsikt att skydda näringarna.³⁴⁴ Många ursprungsfolk försöker att genom olika kanaler i samhället, såsom via icke-statliga organisationer, informera om att deras traditionella näringar är hotade. Nedan analyseras

³⁴² Ndagala, 1998, s. 96.

³⁴³ Erni, 1997, ss. 25-27.

³⁴⁴ Ndagala, 1998, s. 101. Utkastet till FN:s deklaration om ursprungsfolks rättigheter innehåller artiklar som skyddar traditionella näringar. Enligt artikel 21 har ursprungsfolk rätt att upprätthålla och utveckla egna politiska, ekonomiska och sociala system, upprätthålla egna sätt att livnära sig och fritt delta i alla traditionella och andra ekonomiska aktiviteter. Dessutom bör ursprungsfolk som fråntagits möjligheten att

situationen för hadzabefolket i Tanzania och pehuenchefolket i Chile. Andra exempel på ursprungsfolk vars traditionella näringar och den livsstil som är kopplad därtill är hotade är ogonifolket i Nigeria³⁴⁵, maasaifolket i Tanzania och Kenya³⁴⁶ och många större och mindre folk i Ryssland.³⁴⁷ Deras uppehälle och överlevnad är beroende av de traditionella sätt på vilka de samlar in föda.

4.4.2 Utvecklingsprogram och ekonomisk modernisering som hot mot jägar- och samlarsamfund

Hadzabefolket i Tanzania livnär sig som jägare och samlare. Enligt IWGIA:s årsrapport 2001-2002 befinner sig både hadzabefolket och ett annat jägarfolk, ndorobofolket, i en situation där deras redan marginaliserade ställning i Tanzanias ekonomiska, politiska, sociala och kulturella liv ytterligare har förvärrats. Ekonomisk liberalisering har ökat användningen av naturresurser såsom virke och andra skogsprodukter, samt effektiviserat spannmålsodlingen samtidigt som jakten har kommersialiserats. Den här formen av resursanvändning påverkar jakt- och samlarsamfundens näringar på ett negativt sätt. De nya sätten att utnyttja markområden och naturresurser har resulterat i att hadzabefolket har minskad tillgång till de resurser som varit kärnan i deras sätt att livnära sig. För att kunna upprätthålla sina traditionella näringar måste hadzabefolket ha tillgång till vilt, honung och vilda bär.³⁴⁸ Hadzabefolkets kost består till 80 procent av bär, rötter och honung.³⁴⁹

Hadzabefolket består av ungefär 1500 individer och de bor på ett område som är cirka 1500 kvadratkilometer stort. Sett ur ett jordbruksperspektiv är området det mest marginaliserade i Eyasi Basin. Området invaderas ändå hela tiden av utomstående herdar och jordbrukare och om denna utveckling fortsätter kommer hadzabefolket troligtvis att

försörja sig vara berättigade till rättvis kompensation. Se Draft Declaration as agreed upon by the members of the Working Group at its eleventh session, art. 21.

³⁴⁵ Mitee, 1999, ss. 1-32.; Naanen, 1995, s. 87.

³⁴⁶ Ndagala, 1998, ss. 94-106.

³⁴⁷ International Work Group for Indigenous Affairs, 1990, Indigenous Peoples of the Soviet North. Se även The Indigenous World 2000/2001, 2001, s. 48.

³⁴⁸ The Indigenous World, 2001-2002, s. 381.

förlora hela området.³⁵⁰ Folkets livsstil kan karakteriseras som seminomadisk. På området finns stora mängder vilt, såsom buffel, zebra och giraff. Ända tills nyligen har hadzabefolkets livsstil varit praktisk och deras dagliga behov har blivit tillfredsställda av de resurser som området erbjuder.³⁵¹

Hadzabefolket har aldrig upplevt hunger eller undernäring, trots att de lever i en del av Tanzania som ofta fått stå ut med långa perioder av torka. Deras grannar som livnär sig på jordbruk och boskapsskötsel har däremot fått uppleva följderna av torkan i form av hungersnöd. Hadzabefolket lever av en mera varierande kost och utnyttjar sådana växter som ofta är motståndskraftiga mot torka.³⁵² Under senare år har situationen ändrats. Otrygghet gällande tillgång till tillräckliga mängder föda har blivit ett problem och myndigheterna har erbjudit hjälp i form av livsmedel. Som en representant för hadzabefolket uttrycker det: "In the history of Hadzabe there has never been famine. No Hadzabe had ever died of hunger when we had our land. But now that so much of our land has been taken, and is still being taken, many Hadzabe are hungry."³⁵³

Myndigheterna har även gjort försök att ändra på hadzabefolkets livsstil och genom utvecklingsprogram få dem att bli jordbrukare och boskapshållare. Trycket från både myndigheter, kyrkor och olika organisationer är stort för att folket skall överge sin livsstil som jägare och samlare. Dessa projekt har varit misslyckade och fortsättningsvis försörjer sig majoriteten av hadzabefolket som jägare och samlare. Den minoritet som inte längre livnär sig av jakt och insamlande har övergått till jordbruk och boskap. Ett problem som följer av den mångfasetterade användningen av området är bl.a. erosion.³⁵⁴

Många faktorer påverkar situationen för hadzabefolket och andra av Tanzanias ursprungsfolk: befolknings- och boskapsökning, utökad jordbruksverksamhet, nya sätt att använda naturresurser samt miljöförstöring som minskat tillgången till vilda bär, rötter och honung. Dessutom har småskalig så kallad överlevnadsjakt förbjudits. Jägarsamfund

³⁴⁹ The Indigenous World, 2000-2001, s. 252.

³⁵⁰ Se Madsen, 2000, s. 8 och s. 14.

³⁵¹ Ibid., ss. 14-16.

³⁵² Ibid., s. 16.

³⁵³ Charles, Mahiya & Petro, 1999, s. 30; Madsen, 2000, s. 16.

³⁵⁴ The Indigenous World, 2000-2001, s. 252 och Madsen, 2000, s. 14 och s. 18.

har dock erhållit specialtillstånd att jaga utan att betala en avgift, men de svårigheter som är kopplade till att erhålla lovet har lett till att rätten att jaga ändå i praktiken har inskränkts.³⁵⁵ Hadzabefolkets marker har förvandlats till jordbruksmarker eller betesmarker för boskap, till jaktmarker för kommersiell jakt eller utvecklats till att användas inom turismnäringen. Vad gäller kommersiell jakt är situationen något oklar. Kommersiell jakt på hadzabefolkets område har tidvis varit förbjuden, men på vissa delar av området har folket systematiskt uteslutits från ett stort område som har hyrts ut till ett jaktföretag. Under den torra perioden är jakten nödvändig för hadzabefolkets överlevnad och således är det ödesdigert för folket att inte få jaga på området.³⁵⁶

1995 formulerade Tanzania en ny markanvändningspolicy som förklarade att all mark är statlig. 1999 fick Tanzania en lag som reglerar markanvändningen, *Land Act* och *Village Land Act*. Nu har marken fått marknadsvärde och en effektiv användning understryks, vilket ofta sker på bekostnad av jägare och samlare.³⁵⁷ De nya lagarna tar inte hänsyn till hadzabefolkets livsstil eller egna sedvänjor gällande markanvändning. Hadzabefolkets markområden placeras i praktiken under *Village Land Act*, vilken utgår ifrån att jordbruk är det sätt på vilket en by livnär sig. Den nya lagen erbjuder inget skydd för hadzabefolkets område eller livsstil och hotet att markområden fortsättningsvis kommer att invaderas av utomstående är stort. I stället för att skydda hadzabefolkets områden ställer lagen krav på folket. Detaljerade bestämmelser om t.ex. vilka standarder husen i byarna bör uppfylla motsvarar inte den verklighet som hadzabefolket lever i. När lagens bestämmelser inte uppfylls är personerna i gruppen utsatta för myndigheternas godtycke.³⁵⁸

De traditionella näringarna jakt och insamlande av bär, rötter och honung har livnärt hadzabefolket på ett tillfredsställande sätt. Tack vare näringarna har hadzabefolket haft tillgång till kvantitativt och kvalitativt tillfredsställande föda som är i enlighet med folkets kultur. Med hänvisning till det som sagts om en stats skyldighet att respektera rätten till föda kan det konstateras att Tanzania inte levt upp till sin skyldighet att

³⁵⁵ The Indigenous World, 2000-2001, ss. 255-256.

³⁵⁶ Madsen, 2000, s. 70 och ss. 73-74.

³⁵⁷ The Indigenous World, 2000-2001, s. 255.

³⁵⁸ Madsen, 2000, ss. 66-67.

respektera sådana grupperns rättigheter som *har tillgång till tillfredsställande föda*. I och med att Tanzania har vidtagit åtgärder som hindrat sådan tillgång har hadzabefolkets rätt till föda blivit lidande. Tanzania har inte heller lyckats skydda hadzabefolkets rätt till föda från tredje aktörer.³⁵⁹ Hadzabefolkets situation är ett bra exempel på att det kan uppstå en konflikt mellan olika grupperns rätt till föda. Å ena sidan måste Tanzania respektera hadzabefolkets rätt att livnära sig och de resurser från vilka folket får sitt uppehälle. Å andra sidan måste Tanzania vidta främjande åtgärder för att gradvis förverkliga sådana grupperns rätt till föda som ofta upplever hunger och undernäring. Centralt är dock att diskriminering är förbjudet i alla situationer och att en grupps rättigheter inte kan offras till förmån för någon annan grupp.

4.4.3 Förflyttning som hot mot traditionell insamling av föda

Pehuenchefolket, som är en undergrupp till mapucheindianerna, bor i de chilenska Anderna, vid floden Biobío. *Pehuen* är ett träd som växer i Anderna och *che* betyder folk. Namnet beskriver pehuenchefolkets livsstil, kottarna från detta träd är nämligen deras viktigaste födoämne. I dag består pehuenchefolket av nästan 10 000 individer, vilka är indelade i fyra samfund. Gruppernas ekonomi är beroende av tillgång till förnybara naturresurser såsom kottar, träd som används till byggande och eldning, och andra skogsprodukter som grupperna samlar. Dessutom är pehuenchefolket herdar som förflyttar sig med sin boskap (får, getter, kor och hästar) enligt årstidens gång. Under sommaren flyttar familjerna och deras djur högre upp i Anderna, där det finns bete för djuren och *pehuen* som samlas in för vintern. Folket får både mjöl, mjölk och alkohol från trädets kottar. Dessutom samlas tillräckliga mängder av trädets kvistar in under sommaren så att djuren har mat för vintern. *Pehuen* är viktig både för folkets materiella, kulturella och religiösa liv. Av kottarna bereds en dryck, *mudai*, som används vid religiösa ceremonier.³⁶⁰ Pehuenchefolket är ett av de sista ursprungsfolken i Chile som livnär sig på traditionella näringar.³⁶¹

³⁵⁹ Tanzania har inte ratificerat ESK-konventionen eller MP-konventionen, men däremot den afrikanska stadgan om mänskliga rättigheter som indirekt skyddar rätten till föda. (Se stycke 3.3.3.2.)

³⁶⁰ Nesti, 2002, ss. 6-7.

³⁶¹ Kristensen, 1999, s. 54.

Trots att pehuenchefolket och hela Chiles ursprungsbefolkning lider av både undernäring och arbetslöshet har pehuenchefolket fått leva ett relativt fridfullt liv uppe i Anderna, på ett område som varit odugligt för jordbruk.³⁶² I dag finns dock flera hot mot denna tillvaro och mot pehuenchefolkets traditionella näringar. Biobío är en viktig flod och det finns långthunna planer på att bygga en serie av sex vattenkraftverk i övre delen av Biobío. Bygget skulle ha stora effekter på miljön, på pehuenchefolkets markområde och hela samfundets kultur.³⁶³

Företaget ENDESA (La Empresa de Electricidad Sociedad Anónima), som kontrollerar 60 procent av Chiles energiförsörjning, står bakom planen att bygga dammarna. Chiles regering stöder bygget. Ett kraftverk har redan byggts. För att kunna förverkliga de övriga kraftverken måste 750 människor förflyttas. Om planerna förverkligas kommer 3467 hektar av pehuenchefolkets marker att täckas av vatten och åtminstone 1000 personer skulle direkt påverkas av detta. Företagets planer har stött på motstånd eftersom området kring Biobío skyddas av lagen om ursprungsfolk från 1993, som stadgar att ursprungsfolkens mark inte får konfiskeras.³⁶⁴ Dessutom har miljöorganisationer motsatt sig planen eftersom hela floden skulle påverkas och stora delar skulle torkas ut. Kemisk förgiftning är också en trolig följd och för djur- och växtriket skulle bygget ha ödesdiga följder.³⁶⁵

Pehuenchefolket är inte beredda att låta sina gravar och andra heliga platser bli invaderade av vattenmassor. De insisterar att de själva har rätt att bestämma över huruvida de skall lämna sitt område. ENDESA har dock fortsatt arbeta utan att konsultera lokalbefolkningen och överlag har planerna förorsakat oroligheter i området. Tre olika alternativa boningsområden har erbjudits de familjer som hotas av förflyttning. Gruppen motsätter sig planerna att bli förflyttad till ett område högre upp i Anderna, eftersom detta område inte är beboeligt under vintern.³⁶⁶ Det andra alternativet erbjuder inga möjligheter

³⁶² Kristensen, 1999, s. 54; *The Indigenous World 1999-2000*, s. 143.

³⁶³ Nesti, 2002, ss. 5-6.

³⁶⁴ Se Kristensen, 1999, s. 54 som citerar artikel 13 av *Ley Indígena 19253*, 1993.

³⁶⁵ Kristensen, 1999, s. 55; Nesti, 2002, s. 11.

³⁶⁶ Anquita, 1999, s. 116.

att samla ved eller *pehuen*. Det tredje alternativet är 85 kilometer från övre delen av Biobío och en förflyttning hit skulle betyda att kontakten med resten av samfundet skulle brytas. En tvångsförflyttning skulle i alla tre fallen betyda att det andliga förhållandet som pehuenchefolket har till marken, floden och sina förfäders gravar skulle brytas. Det här skulle även innebära att gruppen skulle vara tvungen att överge sina traditionella näringar.³⁶⁷

ENDESA och den chilenska regeringen har svarat på kritiken genom att säga att 84 familjer har skrivit under ett dokument som säger att de går med på att ge bort sina markområden. Det är dock oklart huruvida dessa kontrakt kan anses vara giltiga eftersom familjerna inte var medvetna om konsekvenserna som kraftverket skulle få för deras liv när de skrev under dokumenten. Majoriteten av dem som tecknat under avtalen kan inte läsa eller skriva. Dessutom påstås det att våld och hot om våld har använts i samband med att kontrakten undertecknades.³⁶⁸ Trots att motståndet mot att flytta är stort bland pehuenchefolket finns det också familjer som är för en flyttning, i synnerhet bland familjer vilka har en familjemedlem som jobbar för ENDESA. Största delen av pehuenchefolket lever under Chiles fattigdomsgräns och lockas av ENDESA:s löften om arbetsplatser och ökat ekonomiskt välstånd.³⁶⁹

Ett ofta använt argument för bygget av kraftverket är att det skulle föra med sig ekonomisk utveckling till hela området och till pehuenchefolket som lider av den utbredda fattigdomens följder. Det har grundats en fond (”pehuenchefonden”) som har som uppgift att underlätta förflyttningen av pehuenchefolket samt vidta åtgärder för att förmildra de kulturella, sociala och miljömässiga följderna av kraftverket. Fondens verksamhet har dock fått mycket kritik, bl.a. i en oberoende utredning som utfördes av två antropologer. Enligt utredningen har fondens representanter försökt få pehuenchefolket att gå med på förflyttning med hjälp av hot om tvångsförflyttning samt gjort sig skyldiga till miljöskador och kalhyggen.³⁷⁰

³⁶⁷ Nesti, 2002, s. 15.

³⁶⁸ Kristensen, 1999, s. 54 och s. 57.

³⁶⁹ González-Parra, 2001, ss. 73-74.

³⁷⁰ Ibid., ss. 72-74.

Pehuenchefolkets identitet är så starkt kopplad till mark och till deras traditionella livsstil, att en förflyttning kan betyda slutet för hela detta folk.³⁷¹ Kommittén för mänskliga rättigheter har i sin kommentar på Chiles rapport uttryckt sin oro över att vattenkraftverksbyggen kan komma att påverka mapuche och andra ursprungsfolk och deras livsstil och kultur. Kommittén säger att, för att leva upp till artikel 27 i MP-konventionen, är förflyttning och kompensation inte lämpliga åtgärder. Enligt kommittén bör Chile därför redan i planeringsstadiet beakta hur olika projekt påverkar ursprungsfolkens livsstil. Kommittén understryker upprätthållande av ursprungsfolkens kultur och livsstil och möjligheten för de berörda grupperna att delta i beslutsfattande som berör dem.³⁷²

Traditionella näringar är en del av pehuenchefolkets livsstil. De har både kulturell och ekonomisk betydelse för detta folk. Att hindra pehuenchefolkets tillgång till kotten från trädet *pehuen*, som är deras viktigaste näringsämne, är inte förenligt med en stats skyldigheter att respektera och skydda rätten till föda.³⁷³

4.5 Traditionella näringar som en aspekt av ursprungsfolkens kultur

4.5.1 Allmänt om skyddet för ursprungsfolkens kultur

Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) innehåller flera hänvisningar till ursprungsfolkens kulturella rättigheter. Egentligen kan man säga att rätten till en egen kultur genomsyrar hela konventionen.³⁷⁴ Vad gäller traditionella näringar som en aspekt av ursprungsfolkens kultur skyddar artikel 23 ”traditionella verksamheter, t.ex. jakt, fiske, fångst och insamlande”.

³⁷¹ Kristensen, 1999, s. 57; Nesti, 2002, s. 14.

³⁷² Human Rights Committee, 1999, Concluding Comment, Chile, para. 22. ”When planning actions that affect members of indigenous communities, the State party must pay primary attention to the sustainability of the indigenous culture and way of life and to the participation of members of indigenous communities in decisions that affect them.”

³⁷³ Chile har ratificerat ESK-konventionen, men har inte rapporterat till kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

³⁷⁴ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), 1989, se bl.a. artiklar 2, 4, 5, 7 och 13.

Artikel 23(1) lyder:

Hantverk, lantbruksindustri och gemenskapsbaserad tillverkning och självhushållning samt de berörda folkens traditionella verksamheter, t.ex. jakt, fiske, fångst och insamlande, skall erkännas såsom viktiga faktorer för bevarandet av deras kultur och för deras ekonomiska självständighet och utveckling. Regeringar skall, under medverkan av dessa folk och närhelst det är lämpligt säkerställa att sådana verksamheter stärks och främjas.³⁷⁵

Artikel 23 klargör att traditionella näringar är viktiga faktorer för bevarandet av ursprungsfolkens kultur och ekonomiska självständighet och utveckling. Artikelns formulering visar på det faktum att traditionella näringar har betydelse både för ursprungsfolkens kultur och för deras ekonomiska självständighet, vilket indirekt hänvisar till rätten att livnära sig. ILO:s expertkommitté har tagit upp artikel 23 i ett antal kommentarer angående staternas rapporter. Kommentarererna gäller artikelns implementering. Expertkommittén begär att Costa Rica skall förse kommittén med information om vilka åtgärder staten har vidtagit för att garantera och främja ursprungsfolkens rätt att utöva jakt, fiske, fångst och insamlande.³⁷⁶ Expertkommittén har uttryckt liknande önskemål gällande även andra länders rapporter.

Artikel 27 i MP-konventionen skyddar etniska, religiösa och språkliga minoriteters³⁷⁷ rätt till ett eget kulturliv. Artikel 27 lyder:

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvrängas rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

Artikel 27 skyddar rätten till ett eget ”kulturliv”, inte ”rätten till kultur” som skyddas i ESK-konventionens artiklar 13, 14 och 15.³⁷⁸ Till ursprungsfolkens kulturliv hör ofta

³⁷⁵ Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 23(1). 1989. SOU 1999:25, s. 220.

³⁷⁶ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2000/71st Session, Costa Rica, para. 30.

³⁷⁷ Artikel 27 innehåller ingen definition av begreppet minoritet, men enligt kommittén för mänskliga rättigheter erbjuder artikel 27 skydd åt sådana personer som hör till en grupp som har en gemensam kultur, religion och/eller språk. Se General Comment No. 23 (Human Rights Committee), 1994, para. 5.1.

³⁷⁸ Också konventionen om barnets rättigheter hänvisar till ursprungsfolkens rätt till ett eget kulturliv. Konventionen skyddar i artikel 30 de kulturella rättigheterna för barn som hör till ”(...) etniska, religiösa

deras traditionella aktiviteter såsom jakt och fiske, och det har kommittén för mänskliga rättigheter i ett antal fall som behandlats enligt artikel 27 observerat.³⁷⁹ Kommittén har konstaterat att kultur kan ta sig uttryck på många sätt, också som en livsstil som är starkt anknuten till mark och naturtillgångar. Därför har kommittén ansett att t.ex. jakt och fiske kan höra till områden som skyddas av artikel 27. Dessutom har kommittén för mänskliga rättigheter gett artikel 27 en vid tolkning och ser den inte endast som en negativ rättighet, utan kommittén har ansett att stater också måste vidta positiva åtgärder för att skydda minoriteters kulturliv.³⁸⁰

Kommittén för mänskliga rättigheter har behandlat flera individuella framställningar som handlat om ursprungsfolkens traditionella näringar enligt artikel 27. Kommitténs slutsatser gällande dessa framställningar granskas nedan. Också den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter hänvisar ofta till ursprungsfolkens rätt till en egen kultur. Båda organen har tolkat artikel 27 på så sätt att den täcker alla aspekter av ursprungsfolkens överlevnad som särpräglade kulturer. Kultur inkluderar ekonomiska eller politiska institutioner, det sätt på vilket en grupp använder mark samt språkliga och religiösa sedvänjor.³⁸¹

4.5.2 Effektiv utvinning av naturtillgångar och traditionell ekonomi: *Lubicon Lake Band v. Canada*

Ett antal individuella framställningar som har behandlats av kommittén för mänskliga rättigheter visar att artikel 27 i MP-konventionen kan användas av ursprungsfolk för att garantera en viss autonomi i markfrågor. Fallen har handlat om huruvida ett ”modernt” och effektivt sätt att använda naturresurser är en legitim orsak att göra intrång på ursprungsfolkens traditionella sätt att använda marken och naturtillgångarna. Utvecklingsprojekt och storskaliga ekonomiska aktiviteter på ursprungsfolkens områden

eller språkliga minoriteter eller (...) som tillhör en urbefolkning och deras rätt till ett eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.” Konventionen om barnets rättigheter, art. 30. 1989.

³⁷⁹ Myntti, 1998, ss. 136-137.

³⁸⁰ General Comment No. 23 (Human Rights Committee), 1994, para. 7.

³⁸¹ Anaya, 2000, s. 100.

motiveras ofta med att de förväntas producera ekonomiskt välstånd för landets hela befolkning. Kommittén har dock i fall som handlat om en konflikt mellan en sådan ”modern” användning av markområden och ursprungsfolkens traditionella användning klargjort att ekonomiskt välstånd för majoriteten inte är en legitim orsak att urholka en minoritets kultur.³⁸²

När kommittén har avgjort fallen, har två aspekter varit speciellt viktiga: Har ursprungsfolket konsulterats före intrånget på markområdena och kan samfundet ifråga fortsätta att ha nytta av sin traditionella ekonomi också i fortsättningen? Detta har kommittén använt som ”test” när den avgjort ifall staten levt upp till kraven i MP-konventionen eller inte.³⁸³

Sambandet mellan kultur och traditionella näringar fastställdes första gången av kommittén i fallet *Kitok v. Sweden*. Kitok-fallet handlar om en sames rätt att utöva renhushållning och kommittén fastslog att traditionell ekonomi, såsom renhushållning, täcks av artikel 27 som en aspekt av kultur.³⁸⁴ I *Länsman et al. v. Finland* hänvisade kommittén till samfundets fortsatta ekonomiska livskraft (”economic sustainability”). Det här visar att kommitténs resonemang kring ”testet” inkluderar en situation i vilken en ekonomisk aktivitet som är central för ursprungsfolkets kultur skulle förlora sin livskraft och således inte längre kunna livnära medlemmarna i gruppen.³⁸⁵ Kommittén slog fast att ekonomiska aktiviteter på ursprungsfolkens område måste, för att vara i enlighet med artikel 27, idkas på ett sätt som möjliggör att klagande parten också i fortsättningen har nytta av sin traditionella ekonomi (i detta fall renhushållning).³⁸⁶

Ett fall som varit av speciellt stor betydelse för ursprungsfolk är Lubicon Lake Band-fallet, som kommittén för mänskliga rättigheter avgjorde 1990. Fallet gällde ursprungligen självbestämmanderätten, men kommittén valde att behandla fallet enligt

³⁸² Scheinin, 2000a, s. 169. Scheinin hänvisar till Länsman-fallet (Länsman et al. v. Finland, Human Rights Committee, Communication no. 511/1992).

³⁸³ Scheinin, 2000b, s. 193.

³⁸⁴ Thornberry, 1995, s. 66. Se *Kitok v. Sweden*, Human Rights Committee. (Communication no. 197/1985.)

³⁸⁵ Scheinin, 2000a, s. 168.

³⁸⁶ *Länsman et al. v. Finland*, Human Rights Committee, para. 9.8. (Communication n. 511/1992)

artikel 27, inte enligt artikel 1.³⁸⁷ *Lubicon Lake Band v. Canada* är det första fallet gällande artikel 27 och ursprungsfolk, i vilket kommittén kunde konstatera att staten (Kanada) hade brutit mot sina förpliktelser. Klagomålet som Bernard Ominayak gjorde mot Kanada gällde hur området och dess naturresurser skulle användas, det fanns en konflikt mellan indiansamfundets traditionella näringar, fiske och jakt, och utvinningen av olja och gas som regeringen stödde på området. Trots att Kanadas regering genom två avtal, *Indian Act* (1970) och *Treaty 8* (1899), garanterar att indianerna på området skulle få fortsätta att leva enligt sin egen kultur och utöva sina egna näringar, hävdade indianerna att olje- och gasutvinningen hade förstört deras möjlighet att göra detta, eftersom det blev omöjligt att försörja sig på ett traditionellt sätt. Således hävdade Ominayak att indiansamfundet hade berövats sina utkomstmöjligheter.³⁸⁸ Stora områden som traditionellt hade använts av samfundet användes nu i kommersiella syften för gas- och oljeutvinning och enligt Ominayak hade detta förstört samfundets ekonomiska bas. Ominayak hävdade vidare att samfundets existens var allvarligt hotad och att deras rätt att överklaga till en domstol inte hade respekterats.³⁸⁹ I sitt avgörande konstaterar kommittén att den utveckling som hade skett på gruppens områden i detta fall hotar indiansamfundets kultur och livsstil, och således utgör en fortsatt verksamhet av detta slag en kränkning av artikel 27.³⁹⁰

Kommittén tolkade alltså artikel 27 på ett sådant sätt att ”rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv” inkluderar personers rätt att utöva sådana ekonomiska och sociala aktiviteter som är del av den egna gruppens kultur. Enligt Kingsbury betyder detta att rätten till en egen kultur kan kränkas ifall ett ursprungsfolk inte har tillgång till mark och kontroll över sådana resurser som är nödvändiga för

³⁸⁷ Eftersom rätten till självbestämmande i artikel 1 av MP-konventionen är en kollektiv rättighet är påstådda kränkningar av denna rättighet inte del av den individuella besvärprocessen enligt konventionens fakultativa protokoll. Kommittén för mänskliga rättigheter observerade i *Lubicon Lake Band*-fallet att frågan huruvida ifrågavarande ursprungsfolk är ett ”folk” i enlighet med artikel 1 inte är en sak som kommittén skall ta ställning till enligt det fakultativa protokollet. Se Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band, on behalf of The Lubicon Lake Band v. Canada, Human Rights Committee, para. 32.1.

³⁸⁸ Jfr. konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 1.

³⁸⁹ Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band, on behalf of The Lubicon Lake Band v. Canada, Human Rights Committee, para. 29.1. (Communication no. 167/1984)

³⁹⁰ *Ibid.*, para. 33.

utövande av ekonomiska aktiviteter som är centrala för gruppens kultur.³⁹¹ Slutsatsen som kan dras från kommitténs avgörande i Lubicon Lake Band-fallet är, enligt Scheinin, att tillåtandet av exploatering av naturresurser på ett område som traditionellt har använts av ursprungsfolk *kan* vara ett brott mot statens förpliktelser enligt artikel 27 av MP-konventionen.³⁹²

4.5.3 Fiskekvotering som begränsning av traditionella fiskerättigheter: *Mahuika et al. v. New Zealand*

Ett nytt fall som direkt berör ursprungsfolk och traditionella näringar är *Mahuika et al. v. New Zealand* som kommittén för mänskliga rättigheter avgjorde år 2000. Framställningen till kommittén initierades av Apirana Mahuika och 18 andra individer som hör till maorifolket på Nya Zeeland. Fallet gäller artiklarna 14 (rättvis rättegång) och 27 (rätten till en egen kultur) i MP-konventionen samt artikel 1 (självbestämmanderätten) vars relevans skulle avgöras i samband med artikel 27.³⁹³

Till fallets bakgrundsfakta hör ett avtal mellan maorifolket och Storbritannien från 1840, Waitangiavtalet (*Treaty of Waitangi*), som ger maorifolket självbestämmande- och fiskerätt. Avtalet är endast gällande ifall en lag stiftad av parlamentet säger att hela avtalet eller delar av det skall vara gällande. Efter det att fiskeindustrin växte under 1960-talet var majoriteten av industrifiskarna icke-maori och av de maori som fiskade i kommersiellt syfte var de flesta deltidsfiskare. På 1980-talet satte regeringen stopp för nya fisketillstånd och flyttade deltidsfiskarna från fiskeindustrin. Denna åtgärd, som skulle få bukt med överexploatering av fiskevattnen, tvingade många maori bort från det kommersiella fisket. Några år senare introducerade regeringen ett kvotsystem för fiskeindustrin. Enligt fiskelagen (Fisheries Act, Section 88 (2)) ”skall inget i denna lag inverka på maorifolkets fiskerättigheter”. 1987 klagade maorigrupper till Nya Zeelands högsta domstol över det nya kvotsystemet, som enligt dem inverkade negativt på deras

³⁹¹ Kingsbury, 1992, s. 490.

³⁹² Scheinin, 2000b, s. 194.

³⁹³ *Mahuika et al. v. New Zealand*, Human Rights Committee, para. 3. (Communication no. 547/1993)

fiskerättigheter.³⁹⁴ Förhandlingar mellan maorigrupper och regeringen inleddes och ett avtal mellan parterna nåddes och som resultat introducerades en ny fiskelag (*Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Bill*) 1992.³⁹⁵

Klagande parten i fallet *Mahuika et al. v. New Zealand* hävdade att denna nya fiskelag konfiskerar deras fiskeresurser, förnekar dem deras rätt att fritt bestämma sin politiska ställning samt att den övertrampar på deras rätt att fritt fullfölja sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling. De hävdade att självbestämmanderätten är gällande endast då ett folk har tillgång till och kontroll över sina naturtillgångar. Vidare påstod klagande parten att regeringens åtgärder hotar deras livsstil och kultur och innebär därför en kränkning av artikel 27. Enligt dem har fiskelagen från 1992 gjort slut på deras traditionella fiskerättigheter, som garanteras i Waitangiavtalet.³⁹⁶ Den klagande parten underströk att fiske är en grundläggande del av maorifolkets kultur och religion. Fiske kan vara både en resurs, en källa för föda, ett yrke och kan användas i byteshandel och som gåvor. Fiske är en del av ett invecklat förhållande mellan maorifolket och deras fäderne mark och vatten.³⁹⁷ Fiske är också en viktig näring och det påpekades att maorifolket inte skiljer mellan kommersiellt- och annat fiske. Vidare hävdade Mahuika att den nya lagen förhindrar maorifolket från att utöva traditionellt fiske, utom i begränsad utsträckning så som lagen föreskriver, och att fiskets kommersiella aspekt begränsas till en del i en fiskekvot.³⁹⁸

Nya Zeelands regering sade sig förstå vilken central position fisket har inom maorifolkets kultur och att regeringen accepterar sina positiva skyldigheter för att säkra att folkets rättigheter erkänns. Regeringen påpekade att maorifolket utgör 15 procent av landets befolkning och att de efter att fiskelagen från 1992 trätt i kraft, kontrollerar över 40 procent av landets fiskekvot.³⁹⁹

³⁹⁴ Mahuika et al. v. New Zealand, Human Rights Committee, paras. 5.1-5.3. (Communication no. 547/1993)

³⁹⁵ Ibid., para. 5.12.

³⁹⁶ Joseph, 2001, s. 84.

³⁹⁷ Mahuika et al. v. New Zealand, Human Rights Committee, para. 8.2.

³⁹⁸ Ibid., para. 6.1 och 6.2.

³⁹⁹ Ibid., para. 7.1.

Kommittén påpekar i sitt avgörande att ekonomiska aktiviteter kan ses som en del av en grupps kultur, som skyddas av artikel 27, ifall dessa aktiviteter är en viktig del av gruppens kultur. Kommittén understryker att artikel 27 inte endast skyddar traditionella näringar, utan även tillåter en omvandling av dessa till det moderna genom t.ex. utnyttjande av teknologi. Kommittén påminde om ”testet” den har utvecklat för att avgöra ifall åtgärder som inverkar på kulturellt viktiga traditionella näringar kan accepteras enligt artikel 27 eller inte: Har minoriteten ifråga haft möjlighet att delta i beslutsfattandet som gällt åtgärderna och kommer de att fortsätta ha nytta av sin traditionella ekonomi?

Kommittén erkänner att den nya fiskelagen och dess mekanismer begränsar maorifolkets rätt till en egen kultur. Men maorigrupper och nationella maoriorganisationer konsulterades under lagens beredning och målet var att säkra ett brett stöd för lagen. För många maorigrupper var lagen en acceptabel lösning och lagen stiftades först efter att maoriförhandlingarna rapporterat att den har ett brett understöd. Vad gäller lagens effekter konstaterade kommittén att före förhandlingarna som ledde till beredningen av lagen, hade domstolarna i sina avgöranden ansett att det tidigare kvotsystemet möjligtvis bröt mot maorifolkets rättigheter, eftersom det i praktiken ledde till att maorifolket inte hade del av fiskekvoten. Genom den nya lagen tilldelades maorifolket en stor procent av kvoten och på så sätt fick de åter rätt till fiske. Vad gäller icke-kommersiellt fiske fortsätter regeringen att ha skyldigheter enligt Waitangiavtalet och fortsätter att göra upp bestämmelser som erkänner och ger möjlighet till traditionell insamling av föda. Kommittén understryker att åtgärder som inverkar på maorifolkets ekonomiska aktiviteter måste genomföras på ett sätt som möjliggör att maorifolket fortsätter ha rätt till en egen kultur och till att utöva sin religion tillsammans med andra medlemmar av gruppen. Kommittén anser att det varken har skett ett brott mot artikel 27 eller artikel 14.⁴⁰⁰ Det är inte relevant att redogöra för varför kommittén inte fann ett brott mot artikel 14.

Kommittén använde sig igen av ”testet” enligt vilket hörande av det berörda samfundet och den traditionella kulturens fortsatta livskraft understryks som avgörande för huruvida

staten levt upp till sina förpliktelser enligt artikel 27 eller inte. Den nya fiskerilagen begränsar alltså i viss mån maorifolkets traditionella fiskerättigheter, men med hänvisning till de faktorer som förklarats ovan kan man konstatera att kommittén ansåg att fiskelagen från 1992 utgjorde en rimlig och objektiv ("reasonable and objective") begränsning till maorifolkets traditionella rättigheter, och således var den i överensstämmelse med Nya Zeelands förpliktelser enligt artikel 27.⁴⁰¹

4.6 Slutsatser

Hur väl en stat lyckas skydda ursprungsfolkens markrättigheter (genom att tydligt avgränsa och utstaka området ifråga och även skydda området från intrång av utomstående) spelar en avgörande roll för förverkligandet av rätten att livnära sig som en del av rätten till föda. Av de exempel på verkliga fall som granskats i detta kapitel framgår att om ett ursprungsfolk förlorar sin möjlighet att livnära sig på traditionella näringar är hungersnöd ofta en följd, men samtidigt innebär detta att de förlorar sin möjlighet att skaffa sig sådan föda som är kulturellt accepterad inom gruppen. Eftersom det sätt på vilket gruppen livnar sig är en del av ursprungsfolkets särpräglade kultur, blir också gruppens livsstil och kultur hotad.

Vid en granskning av ursprungsfolkens rätt att livnära sig blir den kulturella dimensionen av rätten till föda på så sätt tydlig. Att ursprungsfolkens traditionella näringar är en integrerad del av deras kultur och livsstil har erkänts av både kommittén för mänskliga rättigheter och den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter. Av individuella framställningar till kommittén för mänskliga rättigheter framgår att artikel 27 i MP-konventionen kan användas för att skydda ursprungsfolkens traditionella näringar i sådana fall att dessa näringar är en central del av ifrågavarande ursprungsfolks kultur. Kommitténs avgöranden visar att den fortsatta livskraften hos ursprungsfolkens traditionella ekonomiska aktivitet, tillsammans med effektivt hörande, är avgörande för huruvida det skett en kränkning av artikel 27. På detta sätt har kommittén i sina

⁴⁰⁰ Mahuika et al. v. New Zealand, Human Rights Committee, paras. 9.1-10.

⁴⁰¹ Joseph, 2001, s. 86.

avgöranden även beaktat den ekonomiska dimensionen av ursprungsfolkens traditionella näringar: en stat som ratificerat MP-konventionen kan göra sig skyldig till en kränkning av artikel 27 ifall den inleder eller tillåter att andra parter inleder aktiviteter på ett område, som traditionellt används av ursprungsfolk, och dessa aktiviteter avsevärt bidrar till att urholka den ekonomiska livskraften av samfundets traditionella näringar.

Artikel 27 i MP-konventionen kan på så sätt användas för att garantera ett visst skydd för ursprungsfolkens markrättigheter. Folkrätten erbjuder trots allt inget starkt skydd för ursprungsfolkens rätt att äga och besitta sådana markområden som de traditionellt bebor. ILO-konventionens bestämmelser om markrättigheter är inte alldeles entydiga och det är omtvistat huruvida staterna alltid måste ge en formell äganderätt åt ursprungsfolken för att uppfylla kraven i konventionens artikel 14, eller om en starkt skyddad bruksrätt kan anses vara tillräcklig för att leva upp till konventionens krav. På regional nivå används den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter, som i artikel 21 skyddar rätten till egendom, för att trygga ursprungsfolkens markrättigheter. Fallen som har behandlats inom det interamerikanska systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna handlar uttryckligen om äganderätten. Både den amerikanska kommissionens och den amerikanska domstolens avgöranden har bidragit till att erkänna ursprungsfolkens kollektiva äganderätt av mark som en form av ägande som bör erkännas och som ger upphov till skyldigheter för stater. Fallen visar på staternas skyldighet att avgränsa sådana områden som traditionellt bebos av ursprungsfolk, skydda dessa från intrång av utomstående samt erkänna folkets formella äganderätt.

För ursprungsfolkens rätt att livnära sig är det emellertid av sekundär betydelse om dessa folks markrättigheter garanteras genom formell äganderätt till sådana markområden som de traditionellt bebor eller genom en starkt skyddad bruksrätt. Huvudsaken är att deras tillgång till och kontroll över mark garanteras och skyddas samt att obehöriga intrång effektivt hindras.

I många utvecklingsländer med en stor ursprungsbefolkning produceras det tillräckligt med livsmedel för att trygga hela befolkningen mot hunger, men trots detta är

undernäring ett vanligt problem.⁴⁰² Naturligtvis är undernäring och hunger ett resultat av en komplicerad process i vilken många faktorer påverkar utgången, men utifrån de många fall som behandlas i denna framställning kan man se ett klart samband mellan bristfällig tillgång till föda och bristfällig tillgång till mark. Fördelningen av livsmedel fungerar inte alltid till förmån för rätten till föda och då blir frågan vilka åtgärder som effektivt kan bidra till att förverkliga denna rättighet. Eftersom majoriteten av världens ursprungsfolk bor och lever på landsbygden och livnär sig på sina traditionella näringar är det naturligt att närma sig förverkligandet av rätten till föda för dessa folk genom att främja och stärka möjligheterna att livnära sig.

Utifrån denna framställning kan det konstateras att för att ursprungsfolkens rätt att livnära sig skall förverkligas måste det finnas förutsättningar för att utöva traditionella näringar, vilket kräver att ursprungsfolkens tillgång till och kontroll över mark skyddas. Syftet med ILO-konventionens bestämmelser som skyddar ursprungsfolkens markrättigheter är att ge folken en stabil bas för ekonomiska, sociala och kulturella företag. På så sätt kan man också säga att syftet med att skydda rätten att äga och bruka mark är att garantera att ursprungsfolken har möjlighet att livnära sig.

Ramarna för regeringars skyldighet att främja traditionella näringar anges i ILO-konventionen i artikel 23 samt i artikel 14(1). Konventionen anger dessutom i artikel 19 att tillhandahållande av ytterligare mark för sådana folk som förfogar över otillräckliga områden skall vara åtgärder som hör till nationella jordbruksprogram. I artikel 19 hänvisas det till situationer i vilka ett område inte räcker till för att förse ett folk med ”för ett normalt liv erforderliga förnödenheter”. Till sådana ”förnödenheter” hör även föda och utifrån detta kan man dra slutsatsen att ett ursprungsfolk som förfogar över ett område som är för litet för att hela gruppen skall erhålla föda, kan ha rätt att få sitt område utökat genom ett statligt jordbruksprogram.

⁴⁰² Gallardo, 2001, s. 93. Gallardo redogör för livsmedelsproduktionen i Guatemala.

Varje stat kan bidra till förverkligandet av ursprungsfolkens rätt till tillfredsställande föda och rätt att livnära sig genom att implementera de bestämmelser om markrättigheter som anges i ILO-konventionen.

5 FALLSTUDIE: RÄTTEN TILL FÖDA OCH URSPRUNGSFOLKEN I PARAGUAY

5.1 Ekonomiska och sociala förhållanden i Paraguay

I ekonomiska termer är Paraguay en jordbruksekonomi. 47 procent av landets befolkning bor på landsbygden och 38,9 procent livnär sig som jordbrukare. Jordbruksprodukter står för 26 procent av Paraguays BNP och 90 procent av all export från landet består av jordbruksprodukter.⁴⁰³ Jorden fördelas väldigt ojämnt: på 1990-talet ägde två procent av alla markägare 85 procent av marken.⁴⁰⁴

Paraguay finns på 90:de plats på Human Development Index (HDI) från 2000. HDI har utvecklats av FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och mäter hur långt ett land har kommit när det gäller befolkningens medellivslängd, tillgång till utbildning för alla och befolkningens inkomstnivå. Paraguay har värdet 0,740 medan Norge som finns på HDI:s första plats, har värdet 0,942 och Sierra Leone, som finns på indexets sista plats, har värdet 0,275.⁴⁰⁵ 19,5 procent av Paraguays befolkning lever på under en dollar per dag och 49,3 procent lever på en inkomst som understiger två dollar per dag.⁴⁰⁶

Paraguay har två officiella språk, spanska och guarani. 1995 kunde 92 procent av befolkningen läsa. Demokratiseringsprocessen började på 1980-talet och 1989 störtades general Stroessner genom en statskupp från posten som självvald president. Valen år 1989 var öppna för alla partier utom för det kommunistiska, som var förbjudet. 1992 fick landet en ny grundlag som innehåller skydd för demokrati och mänskliga rättigheter.⁴⁰⁷

⁴⁰³ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Third Report on the situation of human rights in Paraguay, para. 24.

⁴⁰⁴ The World Guide 2001/2002, s. 433.

⁴⁰⁵ Human Development Report, 2002, UNDP. 1999 fanns Paraguay på HDI:s 84:de plats.

⁴⁰⁶ Human Development Report, 2002, UNDP. I ett land där välståndet är väldigt ojämnt fördelat avslöjar BNP per capita inte mycket om hur mycket tillgångar en medelinkomsttagare verkligen har till sitt förfogande. Därför hänvisas här till andra tal som mäter välståndet i Paraguay.

⁴⁰⁷ The World Guide 2001/2002, ss. 432-433.

5.2 Verkligheten för dagens ursprungsfolk

5.2.1 Allmänt

Av Paraguays befolkning på 5,3 miljoner hör 70 000 individer i dag till 17 olika ursprungsfolk.⁴⁰⁸ De livnär sig främst genom jakt, fiske och insamlande av frukter och honung. Majoriteten av ursprungsfolken bor i nord-västra delarna av Paraguay i ett område som heter Chaco. Området fortsätter över Paraguays gräns till Bolivia och Argentina.⁴⁰⁹ Den minoritet av ursprungsfolken som inte lever i Chaco är bosatta i landets östra region. Under de senaste 25 åren har intrången på ursprungsfolkens områden intensifierats. Områden som tidigare beboddes av ursprungsfolk används i dag för jordbruk, boskapsfarming och skogsavverkning. Det här betyder att ursprungsfolken förlorat största delen av sina traditionella områden samtidigt som miljön på dessa områden har försämrats.⁴¹⁰

Enligt den icke-statliga organisationen IWGIA (International Work Group of Indigenous Affairs) hotas ursprungsfolken i Paraguay av utrotning. I området Chaco har de blivit berövade på sina markområden samtidigt som tusentals människor har dött till följd av att de kommit i kontakt med sjukdomar som tidigare inte funnits på området.⁴¹¹ Ursprungsfolkens väldigt låga löner visar att de är den mest exploaterade samhällsgruppen. En följd av de usla arbetsförhållandena är att näringsintaget i grupperna är dåligt. Sjukdomar som ofta drabbar undernärda personer är vanligare bland ursprungsfolken än bland andra samhällsgrupper i Paraguay. I Chaco har regeringen distribuerat mat som donerats av FN till de områden som är lättast tillgängliga, men till och med 1995 var det här den enda stödåtgärden regeringen hade vidtagit i området.⁴¹²

⁴⁰⁸ Kidd, 1996, s. 36.

⁴⁰⁹ Carrasco, 2000, s. 73.

⁴¹⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 4.

⁴¹¹ Kidd, 1995, s. 46.

⁴¹² Kidd, 1995, s. 46. EU har tillsammans med Paraguays regering startat ett utvecklingsprojekt, Paraguayan Chaco Sustainable Development Project. Projektet gäller utveckling av sjukvården, bostäder, undervisning och en allmän höjning av levnadsstandarden. (Se <http://www.prodechaco.org.py/index.html>. Läst 22.4.2002.) Men t.ex. ILO:s expertkommitté har inte fått detaljerad information om hur projektet gynnat ursprungsfolken. (Se Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session, para. 25.) IWGIA är orolig över att detta projekt och många

5.2.2 Tillgång till markområden

Det största problemet för Paraguays ursprungsfolk är att de inte har tillgång till sina traditionella markområden.⁴¹³ Det är dock klart att det är svårt att göra en skillnad mellan tillgång till markområden och naturtillgångar och möjligheten att utöva traditionella näringar, eftersom det, huruvida ett ursprungsfolk kan utöva traditionella näringar oftast är direkt beroende av huruvida gruppen har tillgång till områden på vilka det är möjligt att utöva sådana näringar. Problem i förhållande till traditionella näringar är således kopplade till problem i förhållande till rätten att äga och bruka sina traditionella markområden.

Erövringen av det paraguayska Chaco har skett relativt nyligen. I början av 1900-talet hade ursprungsfolken i Chaco ännu kontroll över sina markområden, men snart började Paraguays regering sälja av ursprungsfolkens marker till utländska investerare. I dag kräver ursprungsfolken i Chaco att få tillgång till tre procent av de områden som traditionellt tillhört dem och ursprungsfolken i landets östra region gör anspråk på ett ännu mindre område. Att köpa dessa områden av de privata markägarna och överlåta dem åt ursprungsfolken skulle, enligt IWGIA, kosta ungefär 50 miljoner dollar.⁴¹⁴

Enligt IWGIA:s undersökningar var det endast 13 utav 53 grupper i Chaco som i slutet av 1995 hade tillgång till ett sådant område som till sin storlek motsvarar det som föreskrives i nationell lagstiftning. Det här betyder att största delen av ursprungsfolkens områden är överbefolkade och det finns inte tillräckligt med resurser för att deras grundläggande uppehälle skall garanteras. I praktiken fungerar områdena som läger för billig arbetskraft, till vilka farmare alltid kan vända sig när de är i behov av arbetare.⁴¹⁵

Som exempel på hur situationen ser ut för många av ursprungsfolken i Chaco kan enxetfolket nämnas. 1950 var hela enxetfolkets område ockuperat av nya markägare,

andra liknande storskaliga projekt påverkar området ursprungsfolk negativt och bidrar till att de flyttar in till landets stora städer. (Se *The Indigenous World 2000-2001*, s. 150.)

⁴¹³ Kidd, 1996, s. 37.

⁴¹⁴ *The Indigenous World 2000-2001*, s. 151.

⁴¹⁵ Kidd, 1996, s. 37; *Indigenous World 2001-2002*, s. 161-162.

främst brittiska ekonomiska aktörer.⁴¹⁶ 1996 hade enxetfolket tillgång till 184 913 hektar mark, vilket utgör 2,5 procent av deras ursprungliga, traditionella markområde. En familj hade i medeltal 34 hektar mark. Situationen för många andra folk är betydligt sämre.⁴¹⁷

Av de medlemmar av enxetfolket som bor inom den s.k. Anglican zone lever ungefär 3500 individer i fyra s.k. indianska kolonier, medan ungefär 2500 individer lever på områdets olika boskapsfarmer.⁴¹⁸ Kolonierna, som är områden vilka olika kyrkor och religiösa grupper har köpt åt enxetfolket, är mycket överbefolkade. Enxetfolket har sedan 1988 vidtagit rättsliga åtgärder för att försäkra sig om att deras markrättigheter förverkligas och implementeras. Ungefär 40 samfund har begärt myndigheterna att registrera åtminstone 160 000 hektar mark i gruppernas namn.⁴¹⁹

Under 2001 fanns det inga medel i statens budget för att de nuvarande markägarna skulle kunna få kompensation och lämna över marken till ursprungsfolk.⁴²⁰ Under samma år fattades en rad negativa beslut angående anspråk på mark. Sawhoyamaxa- och xakmok kásekfolken, som hade krav på 14 404 respektive 10 700 hektar mark, fick avslag i både en kommitté i parlamentet och senaten, vilket ledde till att samfunden klagade till den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter. Kommissionen har startat en förlikningsprocess. Sawhoyamaxa och xakmok kásek hör till enxetfolket.⁴²¹

5.2.3 Möjlighet att utöva traditionella näringar

Majoriteten av dagens ursprungsfolk erhåller den föda de behöver, främst vilt och frukter, från skogen, men detta påverkas av att deras marker har ockuperats och koloniserats.⁴²²

⁴¹⁶ Kidd, 1997, s. 156.

⁴¹⁷ Kidd, 1996, s. 37. Kidd redogör för hur stora områden nio olika ursprungsfolk har.

⁴¹⁸ Kidd, 1997, s. 157.

⁴¹⁹ Kidd, 1994, ss. 37-39.

⁴²⁰ Budgeten för återköp av mark sjönk med 50 % mellan åren 1998-99 och med 84 % mellan 1999-2000. Se *The Indigenous World 2000-2001*, s. 149. För fakta angående året 2001 se *The Indigenous World 2001-2002*, s. 165.

⁴²¹ *The Indigenous World 2001-2002*, s. 165-166.

⁴²² *Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 37 och 40.*

Efter att den paraguayska staten sålt ursprungsfolkens markområden försämrades deras ekonomiska situation betydligt.⁴²³

Chaco betyder *jaktmark* och det är vad området traditionellt har varit. Området är rikt på både växt- och djurarter, men i dag hotas många arter av utrotning.⁴²⁴ Miljöförstörelsen som industrier och boskapsfärmer har fört med sig är ett problem som försvårar utövanheten av traditionella näringar och möjligheterna att hitta mat i skogen. Avverkning av skogen har skett i snabb takt. 1991 var endast 15 procent av den östra regionen täckt av skog, medan 55 procent av samma område täcktes av skog 1945. Ett annat problem är att vattendragen har förorenats, vilket har påverkat främst de ursprungsfolk som bor i landets östra region. Också bygget av två stora vattenkraftverk påverkar ursprungsfolkens möjligheter att försörja sig på skogens naturresurser. Vattenkraftverken har lett till att stora områden, vilka tidigare beboddes av ursprungsfolk, i dag är översvämmade.⁴²⁵

Enxetfolket lever i Chaco sedan urminnes tider. Före invaderingen av deras markområden levde de i små samfund bestående av 20-60 individer. Deras huvudsakliga näringar var jakt, fiske och insamlande av föda, men de ägde även några husdjur.⁴²⁶ På grund av att de små områdena som enxetfolket har tillgång till är överbefolkade, måste de flesta i dag försörja sig genom att arbeta på boskapsfärmer. Områdena är helt enkelt för små för att det skall finnas tillräckligt med föda för alla. Kyrkan har försökt få enxetfolket att börja försörja sig på andra sätt, främst genom att starta olika jordbruksprojekt, men dessa projekt har alla misslyckats. Olika orsaker förklarar varför projekten misslyckats. Den största förhindrande faktorn är att klimatet är olämpligt för jordbruk. En annan faktor som försvårat projekten är att det levnadssätt som jordbruket skulle innebära inte är förenligt med enxetfolkets traditionella kultur och värderingar. Enxetfolket delar all föda och att spara och förvara mat, vilket man måste göra som jordbrukare, är därför i konflikt med deras uppfattning om vad som är rätt och fel.⁴²⁷

⁴²³ Kidd, 1997, s. 156.

⁴²⁴ Ibid.

⁴²⁵ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chaper IX, para. 39 och 42.

⁴²⁶ Kidd, 1997, s. 156.

⁴²⁷ Kidd, 1994, s. 38. Se även Carrasco, 2000, s. 75.

Ursprungsfolken som kräver att få tillgång till större områden kräver inte endast att deras markrättigheter respekteras, utan även att deras rätt att livnära sig försäkras. De vill ha rätt till sådana naturtillgångar som är nödvändiga för deras överlevnad. Så som situationen ser ut i dag är de bästa fruktträden inringade av stängsel och ursprungsfolken har tillgång till de sämsta markerna, som inte erbjuder tillräckligt med naturresurser. Därför blir det allt svårare för dem att hitta föda. En stamledare i Chaco säger att om ursprungsfolken accepterar att leva på de små områden de har tillgång till i dag, så kommer hans folk att dö.⁴²⁸ Också det lilla totobiegosodefolket, vars område hotas av intensifierad avverkning, har ökade svårigheter att hitta föda. De inom gruppen som ännu försöker livnära sig på traditionella aktiviteter har stora svårigheter. Det händer ofta att det inte finns tillräckliga mängder föda och ibland är det också brist på vatten. Medlemmarna av totobiegosodefolket måste gå långa sträckor för att hitta vilt och honung. När det finns ont om mat måste folket äta salt från busken ”tode”. Deras område krymper dagligen och de stöter ofta på utomstående jägare. De personer inom totobiegosodesamfundet som gett upp sin traditionella livsstil livnär sig som arbetare eller genom att sälja sitt traditionella hantverk.⁴²⁹

5.2.4 Ursprungsfolkens möjlighet att livnära sig genom arbete på boskapsfarmer

När ursprungsfolk inte kan livnära sig på sina traditionella näringar på grund av att de inte har tillgång till sådana områden som behövs för denna livsstil, har de tvingats in på arbetsmarknaden för att överleva.⁴³⁰

Enligt den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter är exploatering av de arbetare som hör till ursprungsfolk, dåliga arbetsförhållanden, låga löner och ingen social trygghet, en regel och inte ett undantag i Paraguay. Ofta är förhållandena sådana att arbetet endast ger dem möjlighet att äta.⁴³¹ De flesta som arbetar på farmarna erhåller minimilön eller så underskrider den lön de får minimilönen. Majoriteten av farmägarna

⁴²⁸ Carrasco, 2000, s. 75.

⁴²⁹ Kidd, 1993, s. 15.

⁴³⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 37.

⁴³¹ Ibid.

betalar mindre än hälften av den minimilön som föreskrivs i lagen om arbetsförhållanden.⁴³²

Utöver minimilön föreskriver lagen om arbetsförhållanden (från 1993) även att farmerna skall ge sina arbetare gratis mat (kött, mjölk och annan basföda) som är tillräcklig för att arbetaren och hans familj skall få ett tillfredsställande näringsintag.⁴³³ Lagen om arbetsförhållanden stadgar vidare att diskriminering i arbetet på basen av tillhörighet till viss etnisk grupp är förbjudet.⁴³⁴ Diskriminering förekommer trots allt i stor utsträckning, både i förhållande till löner och till andra arbetsförhållanden samt till den mängd livsmedel arbetsgivaren ger sina arbetstagare. Arbetarna som hör till majoritetsbefolkningen får både bättre lön och bättre bostadsförhållanden.⁴³⁵ Om man jämför mängden mat som en familj som hör till majoritetsbefolkningen och en enxetfamilj får, är det uppenbart att enxetfamiljen får betydligt mindre mat av sin arbetsgivare. Situationen är naturligtvis olika på olika farmer. På Cora'i-farmen, får en enxetfamilj 36 kilogram mat i månaden, medan familjer som hör till majoritetsbefolkningen får 62 kilogram. På andra farmer får enxetfamiljerna endast 8-12 kilogram mat för en månad.⁴³⁶ På vissa farmer får t.ex. enxetfamiljerna inget kött alls, eller endast rester såsom ben, medan de på andra farmer får 30 kilogram kött per månad. Kidds slutsats är att den mat som ursprungsfolken får av sina arbetsgivare inte kan anses vara "tillfredsställande föda". En följd av det här är att familjerna måste köpa resten av sin mat på kredit. Varje farm har en butik där mat och andra förnödenheter kan köpas. Eftersom det inte finns någon konkurrens (det finns inga andra butiker i Chaco) är priserna höga. Om arbetaren köper på kredit dras summan av från hans lön i slutet av varje månad. Enligt nationell lag får skulden inte överskrida 30 procent av lönen⁴³⁷, men det här stadgandet följs inte. Summan som arbetaren får i handen är alltså minimal i

⁴³² Se Kidd, 1997, s. 162-163 för en lista över lönenivån på de olika farmerna. Lucero-farmen betalade den lägsta lönen, här fick arbetarna endast 30 % av minimilönen som lagen föreskriver.

⁴³³ Ley No 213 que establece el condigo del trabajo, 1993, art. 169.

⁴³⁴ Ley No 213 que establece el condigo del trabajo, 1993, art. 67.

⁴³⁵ Kidd, 1997, s. 162.

⁴³⁶ Se Kidd, 1997, s. 165 för en tabell över jämförelsen av hur mycket mat familjerna får på olika farmer i Chaco.

⁴³⁷ Ley No 213 que establece el condigo del trabajo, 1993, art. 231.

slutändan och många ursprungsfolk klagar över att de aldrig får kontanter överhuvudtaget.⁴³⁸

5.3 Ursprungsfolkens rättigheter i den nationella lagstiftningen

Paraguays grundlag från 1992 stadgar om både medborgerliga och politiska rättigheter samt om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt artikel 6(1) skall staten gynna levnadsstandarden i landet genom planer och policyåtgärder som beaktar sådana faktorer som extrem fattigdom.⁴³⁹

Grundlagen har ett särskilt kapitel för ursprungsfolkens rättigheter. Artikel 62 erkänner att det finns ursprungsfolk och att deras kultur existerat redan före staten Paraguay grundades. Vidare stadgas det att ursprungsfolken har rätt att bevara och utveckla sin etniska identitet och sin egen politiska, socioekonomiska, kulturella och religiösa organisation. Artikel 64 erkänner att ursprungsfolken har rätt att som kollektiv grupp äga ett markområde som bör vara tillräckligt för att bibehålla och utveckla deras livsstil. Staten bör skaffa dem denna mark. Artikel 64 lyder:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.

Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Kidd, 1997, ss. 166-168.

⁴³⁹ Constitución de la República de Paraguay, 1992, art. 6(1).

⁴⁴⁰ Constitución de la República de Paraguay, 1992 Artículo 64 – De la propiedad comunitaria. Den engelska översättningen lyder: "Indian peoples have the right, as communities, to a shared ownership of a piece of land, which will be sufficient both in terms of size and quality for them to preserve and to develop their own lifestyles. The State will provide them with the respective land, free of charge. This land, which will be exempt from attachments, cannot be divided, transferred, or affected by the statute of limitations, nor can it be used as collateral for contractual obligations or to be leased. It will also be exempt from taxes. The removal or transfer of Indian groups from their habitat, without their express consent, is hereby prohibited." (Paraguay Constitution, 1992, art. 64 About Property Owned by the Community.)

Enligt grundlagens artikel 65 har ursprungsfolk rätt att delta i landets politiska, socioekonomiska och kulturella liv på ett sätt som är i enlighet med deras sedvänjor, grundlagen och nationella lagar. Artikel 66 anger vidare att staten skall skydda ursprungsfolkens områden från miljöförstöring och ekonomisk exploatering. Grundlagen innehåller även ett kapitel om rättigheter i arbete. Artikel 88 förbjuder diskriminering på grund av bl.a. ras och social status. Artikel 92 ger alla arbetare rätt till en ersättning som skall försäkra arbetaren och hans familj ett värdigt liv.⁴⁴¹

Lagen om ursprungsfolk (Ley 904/81) anger i mera detaljerad form hurdant skydd ursprungsfolken i Paraguay har för sina rättigheter. Mycket av lagens innehåll är bekant från grundlagen. I lagens första artikel anges att syftet med lagen är att bevara ursprungsfolkens sociala och kulturella traditioner, deras ekonomiska förhållanden, garantera deras effektiva deltagande i den nationella utvecklingsprocessen samt deras tillgång till ett rättsväsende som försäkrar folkens äganderätt till mark och andra tillgångar.⁴⁴² Lagen stadgar vidare om respekt för ursprungsfolkens traditionella organisation, användningen av sedvanerätt för att reglera samfundens liv och domares skyldighet att ta ursprungsfolkens sedvanerätt i betraktande i fall som berör personer som hör till sådana folk.⁴⁴³ Genom lagen grundas också institutionen *Instituto Paraguayo del Indígena*, INDI (Paraguayan Indigenous Institute), som är en officiell myndighet med uppgift att förverkliga planer som berör ursprungsfolk. Lagen reglerar om ett administrativt förfarande för hur ursprungsfolkens anspråk på markområden skall lösas. Anspråken behandlas av INDI och en annan myndighet, *Instituto de Bienestar Rural*, IBR (Institute of Rural Welfare).⁴⁴⁴

Lag 904/81 erbjuder även ett skydd mot tvångsförflyttningar. Enligt artikel 14 skall ursprungsfolkssamfund i första hand ha rätt att bo på sina traditionella områden. Ifall att nationens säkerhet så kräver kan dessa samfund dock förflyttas, men i sådana fall är det

⁴⁴¹ Constitución de la República de Paraguay, 1992, art. 65, 66, 88 och 92. Dessa bestämmelser upprepas i lagen om arbetsförhållanden (Ley No 213 que establece el condigo del trabajo) från 1993.

⁴⁴² Ley 904/81, art. 1.

⁴⁴³ Ley 904/81, arts. 3-6.

⁴⁴⁴ Ley 904/81, arts. 28-52. Se även Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 25.

centralt att de själva uttrycker sitt fria medgivande till detta. Vidare stadgar lagen att ifall att ursprungsfolk förflyttas bör de kompenseras i form av att erhålla ett annat markområde som är lika i värde som det de tidigare bebodde. De skall också få ersättning för eventuella skador.⁴⁴⁵

I grundlagen anges allmänt att ursprungsfolk har rätt till ett markområde som är tillräckligt för att deras särpräglade livsstil skall upprätthållas, men här anges inte vad som avses med ”ett tillräckligt område”. I lagen om ursprungsfolk stadgas att områdets storlek skall avgöras utifrån antalet invånare i samfundet, men alltid på så sätt att samfundets ekonomiska och kulturella livskraft försäkras.⁴⁴⁶ Dessutom skall det i varje samfund reserveras ett område bestående av inte mera än 20 hektar i östra regionen och inte mera än 100 hektar i Chaco för religiösa och sociala ändamål.⁴⁴⁷

Vad som anses vara ett ”tillräckligt område” har definierats noggrannare i ett tillägg till lagen om ursprungsfolk. Enligt lagen har varje familj i Chaco rätt till minst 100 hektar mark och de i landets östra region har rätt till minst 20 hektar.⁴⁴⁸ Ursprungsfolken själva anser att det minimiområde som lag 43/89 reglerar om är för litet (eftersom de livnär sig som jägare, fiskare och samlare och inte som jordbrukare, är 100 respektive 20 hektar inte tillräckligt).⁴⁴⁹

Enligt ett lagförslag (ett nytt tillägg till lag 904/81) skall minimiområdet som föreskrivs i lagen från 1989 minska från 100 till 50 hektar i Chaco och från 20 till 10 hektar i östra regionen. Dessutom erkänner utkastet till den nya lagen inte att ursprungsfolken levt på sina områden före staten Paraguay grundades, vilket grundlagen gör. Detta har hela tiden varit grunden för återbördandet av markområden åt ursprungsfolk.⁴⁵⁰ Om lagförslaget

⁴⁴⁵ Ley 904/81, art. 14 och 15.

⁴⁴⁶ Ley 904/81, art. 18.

⁴⁴⁷ Ley 904/81, art. 69.

⁴⁴⁸ Ley No 43/89, art. 3: “Esta Ley considera asentamiento de comunidades indígenas a un área conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural, atribuyéndose una superficie mínima de veinte (20) hectáreas por familia en la Región Oriental y de cien (100) en la Región Occidental.”

⁴⁴⁹ Kidd, 1996, s. 37; Indigenous World 2001-2002, s. 161-162.

⁴⁵⁰ The Indigenous World 2001-2002, s. 163-164.

godkänns legitimeras ytterligare Paraguays nuvarande policy att inte respektera sina juridiska skyldigheter om att återbörda mark åt ursprungsfolken.⁴⁵¹

Paraguays lagstiftning beaktar ursprungsfolkens särpräglade kultur och den erkänner även deras rätt till mark. Vidare har staten ratificerat ILO-konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater.⁴⁵² ILO-konventionen och andra internationella fördrag som har ratificerats av Paraguay har, enligt grundlagen, företräde framför nationella lagar och bestämmelser.⁴⁵³ Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har i sin rapport om mänskliga rättigheter i Paraguay konstaterat att landets lagstiftning inte är diskriminerande mot ursprungsfolk. Diskriminering är ändå i praktiken ett utbrett problem som tar sig uttryck i ursprungsfolkens ekonomiska, sociala och kulturella marginalisering.⁴⁵⁴ Problemet är att i praktiken gör staten nästan inget för att hjälpa ursprungsfolken fodra sina rättigheter.⁴⁵⁵

5.4 Paraguays folkrättsliga förpliktelser och övervakningen av dessa

5.4.1 Rätten till tillfredsställande föda

Paraguay har ratificerat både ESK-konventionen och tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) och är således skyldig att gradvis förverkliga rätten till föda. Paraguay ratificerade ESK-konventionen 1992 och lämnade sin första (och hittills enda rapport) till kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter 1995. I rapporten till kommittén klargörs för en undersökning som visar hur stor inkomst en familj behöver för att tillfredsställa sina basbehov. Paraguay följer alltså kommitténs uppmaning att uppge information gällande den nuvarande levnadsstandarden i landet. Undersökningen utfördes 1980 och enligt den levde 29,3 procent av landets

⁴⁵¹ The Indigenous World 2000-2001, s. 151.

⁴⁵² Paraguay ratificerade ILO-konventionen nr 169 år 1993.

⁴⁵³ Constitución de la República de Paraguay, 1992, art. 137(1).

⁴⁵⁴ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 29.

⁴⁵⁵ The Indigenous World 2000-2001, s. 151.

befolkning under fattigdomsgränsen, d.v.s. de hade inte tillräckliga inkomster för att tillfredsställa sina grundläggande behov.⁴⁵⁶ Enligt rapporten är det i synnerhet två grupper som lider av den utbredda fattigdomens följder: kvinnor och ursprungsfolk.⁴⁵⁷ I rapporten konstateras att det är främst de lägsta inkomsttagarna som lider av undernäring. Enligt rapporten gjordes en undersökning om ursprungsfolkens hemoglobinvärden i Chaco 1982 och 1983.⁴⁵⁸ Utöver denna information får man inte veta något om ursprungsfolkens hälsa eller näringsintag. Rapporten nämner inget om ursprungsfolkens situation gällande tillgång till mark eller möjlighet att utöva traditionella näringar.

I sin kommentar angående Paraguays rapport uttrycker kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter däremot sin oro över undernäring bland ursprungsfolk. Kommittén anser att den största orsaken till hunger och undernäring bland ursprungsfolken i Paraguay är de allvarliga problem vilka folken har gällande tillgång till traditionella markområden. Kommittén påpekar att stora delar av ursprungsfolken har blivit fördrivna från sina områden för att ge utrymme åt boskapsfarmer och industriella företag. Den nationella lagen som erkänner ursprungsfolkens rätt till mark tillämpas inte i praktiken och ett stort antal rättsprocesser som handlar om gruppernas krav på tillgång till sina områden har väntat på behandling i flera år. Kommittén uppmanar Paraguay att vidta effektiva åtgärder för att hindra den diskriminering ursprungsfolk utsätts för vad gäller åtnjutandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Ursprungsfolkens problem i förhållande till mark borde få speciell uppmärksamhet och kommittén önskar att staten visar upp politisk vilja för att lösa dessa problem på ett sätt som beaktar mänskliga rättigheter. Kommittén rekommenderar slutligen att en detaljerad studie om den socioekonomiska situationen för kvinnor bland ursprungsfolk genomförs.⁴⁵⁹

Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har gjort tre rapporter om människorättssituationen i Paraguay. Kommissionen ägnar ett kapitel av sin tredje

⁴⁵⁶ Enligt UNDP levde 21,8 procent av befolkningen under den nationella fattigdomsgränsen år 2000. Se Human Development Report, 2002.

⁴⁵⁷ Initial Report: Paraguay, 1995, para. 248-250. Se även Inter-American Commission on Human Rights, 1993, Inter-American Yearbook on Human Rights, s. 886.

⁴⁵⁸ Initial Report: Paraguay, 1995, para. 271 och 278.

⁴⁵⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Comment, Paraguay, 1996, para. 9 och 21.

rapport om Paraguay åt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Kommissionen konstaterar att extrem fattigdom är ett brott såväl mot medborgerliga och politiska rättigheter som mot ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Kommissionen uttrycker sin oro över den ojämna fördelningen av landets välstånd (den fattigaste 10 procenten av befolkningen får 0,7 procent av inkomsterna) och över den utbredda fattigdomen på landsbygden, i synnerhet bland de bönder som inte äger någon jord.⁴⁶⁰ I detta sammanhang nämns inte ursprungsfolkens situation och kommissionen tar upp rätten till föda endast då den konstaterar att Paraguay har ratificerat tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) och på så sätt är bunden att respektera rätten till tillfredsställande näring.

Rekommendationerna inom området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är allmänna till sin karaktär. Kommissionen säger att staten måste prioritera åtgärder för att förbättra den ekonomiska och sociala situationen i landet.⁴⁶¹ Ursprungsfolkens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter behandlas mera detaljerat i kapitlet som är ägnat åt ursprungsfolk. Kommissionen uttrycker sin oro över att ursprungsfolkens områden har ockuperats och koloniserats, och som följd av detta har områdenas miljö påverkats, vilket haft en negativ inverkan på småbarnsdödligheten bland ursprungsfolkens barn och deras näringsintag. Undersökningar visar att antalet undernärda bland ursprungsfolkens barn är flera gånger större än det nationella medeltalet.⁴⁶² Åtgärder som har som mål att få bukt med den höga undernäringen bland ursprungsfolk nämns i samband med kommissionens rekommendationer kring rätten till hälsa. "(...) Preventive health and medical care actions should be carried out, *with special emphasis on efforts to diminish the high rates of malnutrition, infant mortality, and tuberculosis, and to combat and prevent Chagas' disease and malaria.*"⁴⁶³ I sin uppföljning av rekommendationerna säger kommissionen att statens åtgärder på detta

⁴⁶⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter V, paras. 17 och 27.

⁴⁶¹ Inter-American Commission on Human Rights, 2001c, paras. 71-76.

⁴⁶² Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 36.

⁴⁶³ Ibid., para. 50. Egen kursivering.

område inte har varit tillräckliga och att kommissionen har fått uppgifter om att undernäring bland ursprungsfolkens barn fortsättningsvis stiger.⁴⁶⁴

Kommissionen understryker att det inte räcker att Paraguay endast fördelar mark åt ursprungsfolken. Mark är visserligen grundläggande för dessa folk, men andra åtgärder måste gå hand i hand med fördelningen av mark. Åtgärder som främjar hälsa, utbildning, skyddet för rättigheter inom arbete och social trygghet, och speciellt skydd för ursprungsfolkens områden från miljöförstöring, är centrala.⁴⁶⁵

Paraguay har ratificerat de två andra internationella konventionerna som skyddar rätten till föda, d.v.s. konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen om barnets rättigheter.⁴⁶⁶ Kommittén som övervakar den först nämnda konventionen har inte tagit upp rätten till föda för de kvinnor som hör till ursprungsfolk. Enligt kommittén för barnets rättigheter är antalet undernärda barn i Paraguay stort, men kommittén uttrycker sin oro över att det inte finns pålitlig statistik om undernäring i landet. Kommittén lyfter fram ursprungsfolkens barn som en speciellt utsatt grupp som ofta lider av undernäring.⁴⁶⁷

5.4.2 Rätten att livnära sig

5.4.2.1 Uttalanden från ILO:s expertkommitté

Paraguay ratificerade redan år 1967 ILO-konventionen nr 107, som erkänner ursprungsfolkens rätt till de markområden som de traditionellt bebor.⁴⁶⁸ Sedan 1993 är det dock ILO-konventionen nr 169 som binder Paraguay. Följande artiklar är speciellt relevanta med tanke på ursprungsfolkens rätt att livnära sig i Paraguay: markrättigheter

⁴⁶⁴ Inter-American Commission on Human Rights, 2001c, paras. 167 och 169.

⁴⁶⁵ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 47.

⁴⁶⁶ Paraguay ratificerade konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor 1987 och konventionen om barnets rättigheter 1990.

⁴⁶⁷ Committee on the Rights of the Child, Concluding comment, Paraguay, 2001, para. 37.

Enligt UNDP är fem procent av alla barn under åldern fem år underviktiga. Se Human Development Report, 2002, UNDP.

(art. 13-19), sysselsättning och anställningsvillkor (art. 20) och yrkesutbildning, hantverk och lantbruksindustri (art. 21-23), som inkluderar skyddet för traditionella näringar. Förbudet mot diskriminering (art. 3) och artiklar som tryggar ursprungsfolkens rätt att höras innan utvecklingsprojekt på deras områden inleds (art. 6 och 15(2)) är också relevanta. Enligt ILO-konventionen bör regeringen dessutom, i samarbete med berörda folk, vidta åtgärder för att främja det fulla förverkligandet av ursprungsfolkens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (art. 2).⁴⁶⁹

Paraguay har gjort upp en rapport till ILO:s expertkommitté angående konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater, men enligt kommitténs kommentarer är rapporten för allmän, och således begär kommittén att Paraguay skall svara på ytterligare frågor i sin nästa rapport.⁴⁷⁰ Kommittén har sedan 1996 upprepade gånger begärt att få en ny rapport av Paraguay.

I sin rapport går kommittén igenom alla konventionens artiklar och gör en kort kommentar samt uttrycker sin önskan att erhålla mera information om hur artiklarnas innehåll förverkligas i Paraguay. Angående artiklarna 13 och 19 vill kommittén ha information om hur överföringen av mark från religiösa grupper till ursprungsfolk framskrider och huruvida folken har dragit nytta av åtgärderna. Angående artikel 14 kommenterar kommittén att av Chacos yta på 24 695 000 hektar tillhör endast 445 305 hektar ursprungsfolken (detta utgör 1,8 procent). 60 procent av Chacos befolkning tillhör olika stamfolk. Kommittén påminner Paraguays regering om dess förpliktelser att identifiera vilka markområden ursprungsfolken traditionellt bebor och att garantera ett effektivt skydd för deras rätt att äga och besitta mark. Kommittén begär att staten skall förse den med information om hur artikel 14 förverkligas och speciellt vilka åtgärder som har vidtagits för att försäkra ursprungsfolkens rätt att använda markområden som inte bebos endast av dem. Kommittén lyfter också fram enskilda fall som handlar om anspråk

⁴⁶⁸ ILO Indigenous and Tribal Populations Convention (No. 107), 1957.

⁴⁶⁹ Se kapitel 4 i vilket konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) analyseras.

⁴⁷⁰ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session, Paraguay, para. 1.

på markområden och begär att få ta del av information angående hur fallen framskrider.⁴⁷¹

Angående artikel 15 begär kommittén att staten informerar om förflyttningen av de ursprungsfolk på vilkas områden dammarna Itaipú och Yacyretá har byggts. Kommittén vill veta hur folken har kompenserats och hur processen för hörande gick till. Angående artikel 16 undrar kommittén hur hörande av ursprungsfolk förverkligas i praktiken. I samband med detta hänvisar kommittén till ett verkligt fall. Kommittén vill ha information om vad som hände när 25 familjer som hör till enxetfolket fördrevs från en boskapsfarm. Vad gäller artikel 17 noterar kommittén att både grundlagen och lag 904/81 skyddar ursprungsfolkens marker mot intrång av utomstående. I detta sammanhang vill kommittén ha information om vilken typ av konsultering som sker i sådana fall att ursprungsfolk vill överflytta sin äganderätt till utomstående personer. Angående artikel 18 begär kommittén staten att visa vilka åtgärder som har vidtagits för att lösa tvister om markområden mellan ursprungsfolk och bönder utan mark. Kommittén vill veta hur personer som utan lov invaderar ursprungsfolkens mark bestraffas. Här efterlyser kommittén praktiska exempel på situationer där personer som brutit mot lagen har förflyttats och ursprungsfolket erhållit kompensation. Vidare undrar kommittén, med hänvisning till artikel 19, huruvida en planerad jordbruksreform beaktar ursprungsfolken, i synnerhet i Chaco där ursprungsfolkens markegendomar inte motsvarar deras antal.⁴⁷²

Angående artikel 23, som behandlar ursprungsfolkens traditionella näringar, begär kommittén information om hur denna artikel skall förverkligas i praktiken, i synnerhet hur regeringen skall stödja traditionella aktiviteter som utgör ursprungsfolkens levebröd. Staten skall informera kommittén om hur stort antal lån som beviljats åt ursprungsfolk för utvecklandet av hantverk och lantbruksindustrier.⁴⁷³

ILO:s expertkommitté har också uppmärksammat arbetsförhållandena på boskapsfarmerna. Kommittén önskar få mera information om ILO-konventionens artiklar

⁴⁷¹ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session, Paraguay, para. 1, paras. 3, 13-16.

⁴⁷² Ibid., paras. 3, 17-21.

⁴⁷³ Ibid., para. 24.

9 och 11, som handlar om förbud mot tvångsarbete, samt artikel 20 som handlar om rekrytering och arbetsförhållanden. Kommittén uttrycker sin oro över att den har fått ta del av information som indikerar ett utbrett utövande av tvångsarbete i fall då familjer inte kunnat återbetala skulder sådana som uppstått när de köpt mat och andra basförnödenheter. Enligt kommittén skulle det här betyda att ursprungsfolken inte har något annat val än att skuldsätta sig, om de skall överleva, och att när de måste arbeta för att återbetala skulden, är de i tvångsarbete. Paraguay har inte kommenterat dessa påståenden.⁴⁷⁴ Kommittén uttrycker vidare sin oro över information som säger att ursprungsfolken erhåller lägre lön än den av nationell lag föreskrivna minimilönen och att arbetare som tillhör majoritetsbefolkningen får högre lön för samma arbete. Enligt kommitténs rekommendation bör arbetsförhållandena inspekteras och övervakas.⁴⁷⁵

5.4.2.2 Uttalanden och rekommendationer från den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter

Paraguay har ratificerat den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter⁴⁷⁶ och är således skyldig att leva upp till kraven i konventionen. Kommissionen behandlar ursprungsfolkens markrättigheter i den tredje rapporten om mänskliga rättigheter i Paraguay. Kommissionen uppmärksammar det faktum att majoriteten av alla fall som gäller ursprungsfolkens anspråk på äganderätt till ett visst område inte ännu har behandlats av myndigheterna. Under perioden 1994-1998 fick myndigheterna ta emot 47 sådana anspråk. 19 av dessa har avgjorts, två har delvis avgjorts och 26 väntar på behandling. I endast ett av de 19 "avgjorda" fallen har ursprungsfolket ifråga erhållit äganderätt till det område som staten har köpt åt dem, medan marken i de övriga fallen är registrerad i INDI:s namn.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session, para. 2.

⁴⁷⁵ Ibid., para .4.

⁴⁷⁶ Paraguay ratificerande den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter 1989.

⁴⁷⁷ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 45.

Kommissionen uttrycker vidare sin oro över ekonomiska aktiviteter på ursprungsfolkens boningsområden. Kommissionen säger sig ha fått ta del av klagomål som visar på att staten inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att skydda ursprungsfolkens områden från miljöförstöring, såsom grundlagen i artikel 66, anger att staten borde göra. Till följd av den miljöförstöring som boskapsfarmer, jordbruk och avverkning för med sig minskar områdenas kapacitet, och ursprungsfolkens möjligheter att samla föda och utöva annan ekonomisk aktivitet försämras.⁴⁷⁸

Kommissionen gjorde i samband med rapporten om situationen i Paraguay upp rekommendationer åt staten. Kommissionen har fört en dialog med staten och också utvärderat de åtgärder som den vidtagit för att leva upp till rekommendationerna. Kommissionen rekommenderar att staten garanterar ursprungsfolkens rätt till mark. Kommissionens rekommendation lyder:

Que se apliquen y lleven a la práctica sin mayor dilación las disposiciones de la Constitución paraguaya respecto al respeto y restitución de los derechos a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y al otorgamiento gratuito de tierras en extensión y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de sus formas de vida. Que se aseguren los fondos para dar cumplimiento a lo anterior.⁴⁷⁹

Kommissionen påpekar att Paraguay inte har reserverat tillräckliga medel i budgeten för 2002 för att verkställa fördelningen av mark åt ursprungsfolk. Kommissionen rekommenderar att Paraguay avgör de fall som handlar om olika ursprungsfolks anspråk på mark och som för tillfället behandlas av administrativa och rättsskipande myndigheter. I de avgjorda fallen bör Paraguay registrera äganderätten i ursprungsfolkens namn.⁴⁸⁰ Kommissionen rekommenderar även att nödvändiga åtgärder för att skydda

⁴⁷⁸ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 38. Egen markering.

⁴⁷⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, Capítulo IX, para. 50. På engelska lyder rekommendationen: "Enforce and implement, without further delay, the provisions of the Paraguayan Constitution concerning respect for and restoration of the community property rights of the indigenous peoples, and regarding the granting of lands, at no cost, of sufficient extent and quality to conserve and develop their ways of life. Ensure the funds are allocated for carrying out the preceding recommendation." (Se Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chapter IX, para. 50.)

⁴⁸⁰ Inter-American Commission on Human Rights, 2001c, Follow-up Report on Compliance with the Recommendations of the IACHR in the Third Report on the Situation of Human Rights in Paraguay, Annual Report 2001, paras. 155-158.

ursprungsfolkens boningsområden från miljöförstöring vidtas. Skyddet av skogar och vattendrag, som är grundläggande för ursprungsfolkens överlevnad som samfund, understryks.⁴⁸¹

I sina rekommendationer lyfter kommissionen även fram situationen för enskilda samfund. Kommissionen besökte Paraguay 1999 för att samla material för sin rapport. Under besöket reste kommissionen till Chaco för att träffa samfundena yakye axa och sawhoyamaxa, som hör till enxetfolket. Folken bor intill en motorväg i ytterst svåra förhållanden. De väntar på att myndigheterna skall behandla deras anspråk på äganderätt till ett större markområde. I juni 1999 utlystes, genom presidentens förordning, allmänt nödläge på området (*Decreto Presidencial N° 3789*). Specifika åtgärder för att förbättra situationen för samfunden skulle vidtas och deras tillgång till markområden skulle återställas. Trots detta bodde samfunden kvar på det lilla området intill motorvägen ännu hösten 2000.⁴⁸² Kommissionen rekommenderar att Paraguay genomför de åtgärder som presidentens förordning har bestämt om.⁴⁸³ Kommissionen tar upp situationen på nytt med Paraguay när den följer upp hur staten har levt upp till rekommendationerna i rapporten. Det påpekas att förordningen nr 3789 erkänner att yakye axa och sawhoyamaxa samfunden har förlorat möjligheten att livnära sig på ett traditionellt sätt, vilket är kopplat till deras kulturella identitet, och att tillgång till resurser som behövs för traditionella näringar skall återställas. Kommissionen har erhållit uppgifter om att de två grupperna, som består av sammanlagt 134 familjer, har fått 840 kilogram föda. Utöver denna åtgärd har Paraguay inte vidtagit några åtgärder för att hjälpa grupperna med föda eller hälsovård.⁴⁸⁴

Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter fick 1996 ta emot ett klagomål från enxet-lamenxay och kayleyphapopyetfolken, två ursprungsfolk som båda hör till enxet-sanapanafolket som bor i Chaco. Fallet handlar om ursprungsfolkets anspråk på äganderätt till ett markområde. Sedan början av 1990-talet har enxetfolket flera gånger tagit kontakt med olika instanser i Paraguay och också vidtagit rättsliga åtgärder för att

⁴⁸¹ Inter-American Commission on Human Rights, 2001a, Chaper IX, para. 50.

⁴⁸² Ibid., para. 8.

⁴⁸³ Ibid., para. 50.

⁴⁸⁴ Inter-American Commission on Human Rights, 2001c, paras. 164-165.

kräva att deras markrättigheter, såsom landets grundlag bestämmer om dem, förverkligas. 1994 bestämde en nationell domstol att de markområden som ursprungsfolken hade krav på skulle lämnas orörda. Domstolens beslut respekterades inte och enxetfolket fortsatte med ytterligare rättsliga åtgärder mot människorna som fortsättningsvis, trots domstolens beslut, använde sig av gruppernas mark. Behandlingen av fallet tog över två år och grupperna vände sig då till den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter.⁴⁸⁵

Klagomålet gäller artiklarna 8 (rätt till rättvis rättegång), 25 (rätt till rättsligt skydd), 21 (rätt till egendom) och 22 (rätt att röra sig fritt och välja boningsort) i den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter.⁴⁸⁶ På kommissionens initiativ började en förlikningsprocess. I de möten som ordnades under processen deltog ledamöterna i kommissionen, myndigheter från Paraguay, icke-statliga organisationer som representerade ursprungsfolken som var part i fallet, och ledare för ursprungsfolk. På mötena kom parterna överens om att Paraguay skulle köpa markområdet som klagomålet handlade om och överlämna det till enxet-lamenxay och kayleyphapopyet-folken. 1998 träffades parterna för att teckna under ett förlikningsavtal enligt vilket Paraguay erkänner att ursprungsfolken har rätt till mark, både på nationell och på internationell nivå. Staten och ursprungsfolken kom överens om att enxet-lamenxay och kayleyphapopyet-folken så snabbt som möjligt skulle få flytta till sitt område. Dessutom lovade staten att erbjuda grupperna nödvändig hjälp, vilket innebar att mat, medicin och redskap skulle skaffas och transport för familjernas resa skulle försörjas. Senare skulle även grupperna få bistånd med sjukvård och undervisning. I juli 1999 hade staten uppfyllt sina löften gällande återköpet av marken.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Inter-American Commission on Human Rights, 1999, Case 11.713 Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito) Indigenous Communities.

⁴⁸⁶ American Convention on Human Rights, 1969.

⁴⁸⁷ Inter-American Commission on Human Rights, 1999, Case 11.713 Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito) Indigenous Communities.

5.5 Slutsatser

Enligt artikel 2 i ESK-konventionen är det Paraguays skyldighet att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att” rätten till föda, som är inskriven i artikel 11, gradvis förverkligas i sin helhet. Tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) innehåller liknande bestämmelser. Det är 11 år sedan Paraguay ratificerade ESK-konventionen och ingen kan förvänta sig att landet på en så kort tid skulle ha förverkligat alla de i konventionen inskrivna rättigheterna i sin helhet. Konventionen tar begränsade resurser i betraktande och anger att rätten till föda skall förverkligas ”gradvis”, men den ger också upphov till vissa omedelbara skyldigheter, såsom skyldigheten att upprätthålla förbudet mot diskriminering. Paraguay har även en omedelbar skyldighet att vidta konkreta åtgärder för att bidra till det fulla förverkligandet av rätten till föda. Dessutom bör en viss miniminivå av varje rättighet garanteras, i annat fall går konventionens mening förlorad. Till varje stats minimiförpliktelser hör att försäkra att envar har tillgång till sådan föda som behövs för att rätten att vara tryggad mot hunger garanteras. Har Paraguay lyckats upprätthålla den miniminivå som krävs för att garantera detta? Har Paraguay använt största möjliga mängd resurser för att tillgodose sina minimiförpliktelser?⁴⁸⁸

I Paraguays fall finns det inga tillförlitliga undersökningar om hur utbredd hungersnöden är i landet i allmänhet och bland ursprungsfolken i synnerhet. Både internationella övervakningsorgan och icke-statliga organisationer har ändå uttryckt sin oro över hungersnöd bland Paraguays ursprungsfolk, så slutsatsen man kan dra är att det förekommer hungersnöd, men hur utbredd den är förblir oklart. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttryckt sin oro över undernäring bland ursprungsfolk och anser att den största orsaken till dessa missförhållanden är de allvarliga problem folken har gällande tillgång till traditionella markområden. Den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter och kommittén för barnets rättigheter har tagit

⁴⁸⁸ Jfr. General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 17. Se även stycke 2.2.2.4 i denna studie.

upp det faktum att undernäring bland ursprungsfolkens barn är mycket högre än bland den övriga befolkningen. Samtidigt skriver icke-statliga organisationer att majoriteten av ursprungsfolken i Paraguay lever i extrem fattigdom på överbefolkade, små markområden. På grund av att ursprungsfolken inte har tillgång till sina traditionella markområden blir deras möjlighet att fiska, jaga och samla föda lidande, vilket i sin tur leder till att deras tillgång till tillfredsställande föda blir lidande.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uppmanat Paraguay att vidta effektiva åtgärder för att förhindra den diskriminering ursprungsfolk utsätts för i förhållande till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och att problem i förhållande till mark bör lösas utgående från mänskliga rättigheter. Den amerikanska kommissionen säger att Paraguays åtgärder för att få bukt med undernäring bland ursprungsfolkens barn inte varit tillräckliga. Men varken kommittén eller den amerikanska kommissionen klargör huruvida staten har misslyckats med att leva upp till sina skyldigheter enligt rätten till föda.

Att garantera ursprungsfolkens ägande- och bruksrätt till sådana områden som kan upprätthålla deras traditionella livsstil och skydda dessa från miljöförstöring är en åtgärd som effektivt skulle främja rätten till föda. Troligtvis är det det här som kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter syftar på när den kopplar ihop undernäring bland Paraguays ursprungsfolk med rekommendationen att lösa problem gällande tillgång till mark. Eftersom staten inte lyckats lösa frågan om att garantera ursprungsfolkens tillgång till och kontroll över sådana områden som kan livnära familjerna har staten misslyckats med sin skyldighet att vidta effektiva åtgärder för att bidra till det fulla förverkligandet av rätten till föda. Om man vidare utgår ifrån att återfördelningen av mark skulle vara en viktig åtgärd för att säkerställa att ursprungsfolkens rätt att vara tryggade mot hunger garanteras, kan man också konstatera att nedskärningarna i budgeten av de medel som behövs för att verkställa detta, är svårt att förena med skyldigheten att till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att leva upp till denna minimiskyldighet.

I Paraguay är skyddet för ursprungsfolkens markrättigheter svagt i praktiken, trots att landet har ratificerat både ILO-konventionen nr 169 och den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter. Grundlagen skyddar visserligen ursprungsfolkens rätt till markområden som skall vara tillräckliga för att de skall kunna upprätthålla sin egen livsstil, och artikel 64 anger uttryckligen att staten bör erbjuda sådana marker utan kostnader, men dessa löften uppfylls inte i praktiken.

Regeringen garanterar inte ett effektivt skydd av ursprungsfolkens rätt att äga och besitta den mark som de traditionellt bebor, så som artikel 14 i ILO-konventionen förutsätter. I vissa fall ockuperar företag och enskilda individer ursprungsfolkens marker, vilket försvårar deras möjlighet att skaffa sig föda. I det förgångna har staten dessutom aktivt sålt områden till utomstående. Under de senaste åren har Paraguay startat en process för att återfördela mark åt ursprungsfolken, men ännu i dag är tillgången till markområden ytterst begränsad. Processen framskrider långsamt och många ärenden gällande markanspråk väntar på behandling.

Det kan också ifrågasättas huruvida staten uppfyller kravet i ILO-konventionen på att identifiera ursprungsfolkens traditionella områden, och huruvida ursprungsfolkens rätt att nyttja sådan mark som inte uteslutande bebos av dem, respekteras. Trots att innebörden av artikel 14 är omstridd och att det inte finns någon entydig tolkning av vilka rättigheter som bör tillerkännas ursprungsfolken för att uppfylla kraven i artikel 14(1), visar ILO:s expertkommittés kritiska uttalanden om markrättigheter i Paraguay att staten inte ännu fullt ut lever upp till konventionens krav. I många fall har Paraguays ursprungsfolk varken ”äganderätt” eller ”bruksrätt” till sådan mark som de traditionellt bebor. Också den amerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter har uppmärksammat att Paraguay inte har implementerat grundlagens löfte om tillräckliga markområden för ursprungsfolken. Kommissionen rekommenderar att regeringen reserverar tillräckliga medel för att kunna återfördela mark åt landets ursprungsfolk.

En allt större del av Paraguays ursprungsfolk är tvungna att arbeta på boskapsfarmer eftersom deras markområden är så små att naturen inte kan erbjuda tillräckligt med föda för alla. Lönerna och mängden mat som arbetarna erhåller är dock sådana att det blir svårt

för familjerna att livnära sig. De måste köpa sin mat på kredit till höga priser och arbeta av skulden. Många av familjerna som bor på farmarna är beroende av de traditionella näringarna, men i vissa fall begränsar farmägarna möjligheten att jaga.

Med stöd av ILO:s expertkommittés uttalanden om arbetsförhållandena på boskapsfarmarna kan man dra slutsatsen att staten inte lever upp till nationella lagar (grundlagen och lagen om arbetsförhållanden) och inte heller till ILO-konventionens artikel 20 som skyddar ursprungsfolkens rättigheter i arbete (i punkt 2c anges att ingen får vara i tvångsarbete eller på annat sätt arbeta av på skulder). Eftersom det är vanligt att ursprungsfolk erhåller mindre lön än vad lagen om arbetsförhållanden föreskriver och att arbetare som hör till majoritetsbefolkningen får högre lön för samma arbete, kan man dra slutsatsen att Paraguay inte lever upp till förbudet mot diskriminering på grund av tillhörighet till en viss etnisk grupp.

Arbetet på farmarna garanterar visserligen sådana mängder föda att ursprungsfolken inte svälter ihjäl, men rätten till föda handlar inte endast om att förhindra svältöd.⁴⁸⁹ Att endast ha möjlighet att skaffa sig sådan föda som håller individerna i gruppen vid liv, men som inte införskaffats på sådant sätt som är förenligt med gruppens kultur och traditionella livsstil, kan innebära ett allvarligt hot mot gruppens kulturella identitet. Denna aspekt av rätten att livnära sig kan härledas till artikel 27 i MP-konventionen som skyddar rätten till ett eget kulturliv. Artikel 27 innebär inte endast negativa förpliktelser för staten, utan den bör också vidta positiva åtgärder för att skydda rätten till ett eget kulturliv.⁴⁹⁰

Paraguay borde enligt artikel 23 i ILO-konventionen stödja traditionella aktiviteter som utgör ursprungsfolkens levebröd. Ursprungsfolken i Paraguay vill inte ändra på sin livsstil genom att t.ex. bli jordbrukare, utan vill kunna fortsätta sin traditionella livsstil

⁴⁸⁹ Jfr. General Comment No. 12, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 11; Ziegler, 2001, para. 14.

⁴⁹⁰ Se General Comment No. 23, (Human Rights Committee), 1994, para. 7. Paraguay ratificerade MP-konventionen 1992, men kommittén för mänskliga rättigheter har inte lyft fram ursprungsfolkens traditionella näringar som en aspekt av deras rätt till ett eget kulturliv som skyddas av artikel 27. Det kommittén däremot har lyft fram är att fattigdom och brist på utbildning bland ursprungsfolken inverkar

som jägare, fiskare och samlare. Utan specifika åtgärder som garanterar tillgång till tillräckliga områden är det dock svårt för ursprungsfolken att fortsätta livnära sig på sitt traditionella sätt. I stället för att stödja ursprungsfolkens traditionella näringar går utvecklingen i Paraguay mot att regeringen skär ner budgetanslagen som reserverats för återköp av mark åt dessa folk.

Slutsatsen som kan dras av det ovan sagda är att Paraguay har negligerat sina skyldigheter enligt flera globala och regionala bestämmelser som skyddar rätten till tillfredsställande föda och rätten att livnära sig. Även om Paraguay är ett land med relativt små ekonomiska resurser har staten en skyldighet att leva upp till de minimiförpliktelser som landet har enligt bindande internationella konventioner. Paraguay har dock inte prioriterat åtgärder som skulle ha som mål att till fullo utnyttja landets tillgängliga resurser för att säkerställa att ursprungsfolkens rätt att vara tryggade mot hunger garanteras. Staten har inte heller lyckats med den omedelbara förpliktelsen att garantera att ursprungsfolk inte diskrimineras i förhållande till tillgång till och möjligheter att producera föda.

negativt på deras möjlighet att åtnjuta medborgerliga och politiska rättigheter. Se Human Rights Committee, Concluding Comment, Paraguay, 1995, para. 22.

6 AVSLUTNING

För ursprungsfolk, precis som för alla andra grupper i samhället, innebär rätten till föda att ha permanent tillgång till sådan kvantitativ och kvalitativ föda som behövs för ett aktivt och friskt liv och som är kulturellt accepterad inom gruppen. Vid en granskning av ursprungsfolkens rätt till föda understryks att denna rättighet har såväl ekonomiska och sociala som kulturella aspekter.

Med tanke på ursprungsfolkens särskilt utsatta position är det centralt att garantera icke-diskriminering i förhållande till tillgång till tillfredsställande föda samt till sådana resurser som behövs för att gruppen skall kunna livnära sig. Att endast garantera icke-diskriminering räcker dock inte för att ursprungsfolkens rätt till föda skall förverkligas och dessa folks rätt till utveckling främjas. Samtidigt måste sådana förhållanden garanteras att ursprungsfolkens kulturella identitet upprätthålls.⁴⁹¹ Detta är omöjligt om inte samfundets tillgång till sina traditionella markområden garanteras.

För att FN:s utvecklingsmål för 2000-talet och målsättningarna i den deklaration som antogs i samband med *World Food Summit* år 2002 angående halverande av antalet personer som lider av hungersnöd skall uppnås, måste ekonomiska resurser såsom mark fördelas på ett sätt som främjar var och ens rätt att livnära sig. För ursprungsfolkens del kan detta ske genom att staten garanterar tillgång till och kontroll över sådan mark som dessa folk traditionellt bebor och använder för sina traditionella näringar samt i vissa fall återbördar mark åt sådana ursprungsfolk som förlorat tillgången till sina traditionella områden. På så sätt kan dessa folks rätt till föda, och även rätt till utveckling, främjas på ett sätt som tar hänsyn till det särpräglade förhållande till mark och naturresurser som är en central del av varje ursprungsfolks kultur.

För att uppnå en situation där ursprungsfolkens rätt till föda har förverkligats är två viktiga faktorer som bör beaktas sålunda tillgången till markområden och möjligheten att utöva traditionella näringar. Utövandet av traditionella näringar såsom jakt, fiske och

⁴⁹¹ Jfr. konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), art. 2. 1989. Artikeln återges på s. 60.

insamlande av honung, frukter och bär är beroende av tillgången till mark. För många av världens ursprungsfolk betyder tillgång till markområden uttryckligen tillgång till föda; mark betyder liv. När ursprungsfolkens tillgång till markområden begränsas eller helt förhindras, t.ex. om en grupp blir förflyttad, påverkas gruppens tillgång till tillfredsställande föda negativt.

I denna framställning ges många exempel på situationer där en stat misslyckats med att försäkra ursprungsfolkens rätt att äga och bruka den mark gruppen traditionellt bebor. Grupper som har tvingats lämna sina traditionella markområden lever i stor fattigdom och rätten till föda, såsom den tryggas i artikel 11 i ESK-konventionen och i andra relevanta människorättsbestämmelser, förverkligas inte. I arbetet har på så sätt visats att det finns ett starkt samband mellan ursprungsfolkens tillgång till sina traditionella markområden och deras rätt till föda. Man kan även konstatera att konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169) och artikel 27 i MP-konventionen indirekt erbjuder ett skydd för ursprungsfolkens rätt till föda i och med att dessa bestämmelser skyddar markrättigheter och utövandet av traditionella näringar.

ESK-konventionen och tilläggsprotokollet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter på området för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Protocol of San Salvador*) använder liknande formuleringar i de artiklar som inkluderar hänvisningar till staternas förpliktelser. Det är staternas skyldighet att ”vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa” att rätten till föda förverkligas. Enligt artikel 2 i ESK-konventionen bör detta ske genom att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser”. Målet är att säkerställa att alla rättigheterna i ESK-konventionen förverkligas i sin helhet, vilket, till följd av bristfälliga resurser, kan ske ”gradvis”. Enligt kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter hänvisar användningen av termen ”gradvis förverkligas” till att alla rättigheter inte omedelbart kan förverkligas, men det är trots allt varje stats skyldighet att så effektivt som möjligt arbeta mot målet att förverkliga rättigheterna ”i sin helhet”. Kommittén klargör i den allmänna kommentaren om rätten till föda att det är staternas primära förpliktelse att vidta effektiva åtgärder för att gradvis uppnå en situation där rätten till föda förverkligas i sin helhet.

Att försäkra ursprungsfolkens rätt att äga och bruka mark är ett effektivt sätt att bidra till förverkligandet av innehållet i artikel 11 i ESK-konventionen och andra motsvarande bestämmelser om rätten till föda och därför är det motiverat att staternas ”åtgärder för att säkerställa” denna rättighet bör inkludera ett skydd för ursprungsfolkens tillgång till och kontroll över mark. Att försäkra ursprungsfolkens markrättigheter är dessutom en åtgärd som beaktar både de sociala, ekonomiska och kulturella elementen av rätten till föda. Men på frågan huruvida försäkran av markrättigheterna kan ingå under staternas formella skyldighet att vidta åtgärder för att gradvis förverkliga rätten till föda i sin helhet finns inget entydigt svar. Staterna har ju viss handlingsfrihet gentemot tillvägagångssättet för förverkligandet av de rättigheter som är inskrivna i ESK-konventionen. Denna handlingsfrihet är trots allt inte helt obegränsad och det gäller för alla stater att effektivt arbeta mot målet att förverkliga rätten till föda.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har dock inte uttalat sig på ett sätt som skulle hänvisa till att stater har en absolut förpliktelse att enligt rätten till föda garantera ursprungsfolkens tillgång till och kontroll över mark. Snarare kan åtgärder som bidrar till att garantera detta ses som ett steg i processen att via lagstiftning och program implementera rätten till föda och på så sätt gradvis förverkliga dess innehåll. Kommittén har klargjort att implementeringen av rätten till föda kräver att varje stat som är part till ESK-konventionen antar en nationell strategi för förverkligandet av denna rättighet. På den nationella nivån är det en sådan strategi som i första hand är det tillvägagångssätt genom vilket staterna förverkligar rätten till föda. Slutsatsen är att om det i det nationella sammanhanget kan motiveras att skyddet av tillgång till och kontroll över mark är en åtgärd som effektivt bidrar till det fulla förverkligandet av ursprungsfolkens rätt till föda är detta en åtgärd som bör inkluderas i statens strategi för förverkligandet av rätten till föda.

Vidare kan konstateras att staterna har, oberoende av sin ekonomiska situation, en skyldighet att respektera att en miniminivå av rätten till föda uppfylls för alla. Av artikel 2 i ESK-konventionen följer, enligt kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, att även en konventionsstat som har knappa ekonomiska resurser måste kunna visa att den vidtagit alla åtgärder och använt största möjliga mängd resurser för att

garantera att rätten att vara tryggad mot hunger försäkras. Ifall en stor del av ett lands ursprungsfolk är undernärda och svältande har rätten till föda förlorat sin mening och staten ifråga har misslyckats med att leva upp till sina minimiförpliktelser. I en sådan situation hör det till statens förpliktelser att garantera att dessa ursprungsfolks rätt att vara tryggade mot hunger försäkras, vilket kan ske genom att vidta olika åtgärder. Att skydda och garantera tillgången till mark är en sådan åtgärd.

För förverkligandet av målet att halvera antalet undernärda innan år 2015 spelar FAO, WHO och UNICEF alla centrala roller. Speciellt stor vikt har FAO:s program för att kartlägga utsattheten för otrygghet gällande tillgång till föda (*Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System*). Specifikt för uppföljandet av målsättningarna i *WFS – Plan of Action* har det inrättats en kommitté (*Committee on World Food Security*) till vilka alla berörda parter, d.v.s. såväl regeringar, internationella organisationer, icke-statliga organisationer som aktörer inom den privata sektorn, skall rapportera om framsteg. Till kommitténs uppgifter hör sålunda att övervaka och mäta framsteg på området för livsmedelstrygghet.

Det är centralt att alla organ som deltar i övervakningen av staternas förpliktelser enligt rätten till föda eller i implementeringsprocessen av denna rättighet beaktar behovet av att försäkra ursprungsfolkens tillgång till och kontroll över mark som ett sätt att förverkliga den grundläggande rätten till föda och samtidigt stärka dessa folks möjligheter till en utvecklingsprocess i vilken gruppens egna önskemål och behov beaktas. Målet för varje hållbar utvecklingsprocess borde vara att garantera att ursprungsfolk har resurser som kan användas för att livnära gruppen. Respekt för ursprungsfolkens rätt att äga och bruka sin traditionella mark blir på så sätt ett redskap för bemyndigande med hänsyn till såväl rätten till föda som rätten till utveckling.

KÄLLFÖRTECKNING

MONOGRAFIER OCH ARTIKLAR

Alston, Philip. 1984a. International Law and the Human Right to Food. *The Right to Food*. P. Alston & K. Tomasevski (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 9-68.

Alston, Philip. 1984b. International Law and the Right to Food. *Food as a Human Right*. A. Eide, W.B. Eide, S. Goonatilake, J. Gussow & Omawale (eds.). The United Nations University. ss. 162-174.

Alston, Philip & Quinn, Gerald. 1987. The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*. Vol. 9. ss. 156-229.

Anaya, S. James. 2000. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford University Press.

Andreassen, Bård-Anders, Skålens, Tor, Smith, Alan & Stokke, Hugo. 1988. Assessing Human Rights Performance in Developing Countries: The Case for a Minimal Threshold Approach to the Economic and Social Rights. *Human Rights in Developing Countries 1987/88*. B-A. Andreassen & A. Eide (eds.). Chr. Michelsen Institute, The Danish Center of Human Rights & Norwegian Institute of Human Rights. Akademisk Forlag. ss. 333-355.

Anquita, Aldisson. 1999. The Pwemche People and Hydroelectric Development. *Indigenous Affairs*. No. 3-4 – 1999. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). ss. 114-118.

Arambulo, Kitty. 1999. *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedural Aspects*. Intersentia – Hart. Antwerpen – Groningen – Oxford.

Buergenthal, Thomas & Shelton, Dinah. 1995. *Protecting Human Rights in the Americas. Cases and Materials*. Fourth revised edition. N.P. Engel, Publisher.

Carriquiriborde, Alicia. 2000. The poorest among the poor. Economic rights of the indigenous peoples in Mexico. *FIAN-Magazine, Hungry for What is Right*, No. 20, s. 9.

Carrasco, Morita. 2000. An overview of the hunter-gathers of the Gran Chaco. *Indigenous Affairs*. No. 2 – 2000. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). ss. 72-76.

Center for Economic and Social Rights. 1999. Rights Violations in the Ecuadorian Amazon: The Human Consequences of Oil Development. *Health and Human Rights*.

Mann, Jonathan M., Gruskin, Sofia, Grodin, Michael A & Annas, George J. (eds.). Routledge, New York and London. ss. 130-144.

Charles, Simon, Mahiya, Gudo & Gongga, Petro. 1999. The Hadzabe of Tanzania. *Indigenous Affairs*. No. 2 – 1999. International Work Group for Indigenous Affairs. ss. 30-31.

Craven, Matthew. 2001. The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 455- 472.

Craven, Matthew. 1999. The Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. A Textbook. Second, Revised edition. Raija Hanski & Markku Suksi (eds.). Turku/Åbo: Åbo Akademi University. Institute for Human Rights. ss. 101-123.

Craven, Matthew. 1995. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*. Oxford Monographs in International Law. Clarendon Press Oxford.

Craven, Matthew. 1994. The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Social Rights as Human Rights. A European Challenge*. Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause & Allan Rosas (eds.). Institute for Human Rights. Åbo Akademi University. ss. 91-113.

Crow, Ben. 2000. Understanding famine and hunger. Poverty and development into the 21st century. Tim Allen & Alan Thomas (eds.). The Open University in association with Oxford University Press. ss. 51-74.

Daes, Erica-Irene A. 2000. The Spirit and Letter of the Right to Self-Determination. *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Pekka Aikio & Martin Scheinin. (eds.). Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Åbo/Turku. ss. 67-83.

Daudelin, Jean. 1999. Investing in Freedom. Lessons from Norway on Foreign Aid and Indigenous Peoples. *North-South Institute - Review*, Vol. 3, No. 1, 1999.

Dodson, Michael. 1994. Voices of the peoples – voices of the earth; indigenous peoples – subjugation or self-determination? *Voices of the Earth. Indigenous Peoples, new partners & the right to self-determination in practice*. Leo van der Vilst (ed.). International Books, NCIP. ss. 18-29.

Eide, Asbjørn. 2001a. The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 133-148.

Eide, Asbjørn. 2001b. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 9-28.

Eide, Asbjørn & Rosas, Allan. 2001. Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 3-7.

Eide, Asbjørn. 1989. Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach. *Human Rights Law Journal*. Vol. 10, No. 1-2. ss. 35-51.

Erni, Christian. 1997. Indigenous Peoples, Environment and Development: Approaching the Issue. *Indigenous Peoples, Environment and Development*. S. Büchi, C. Erni, L. Jurt & C. Rüegg (eds.). International Work Group for Indigenous Affairs & Department of Social Anthropology, University of Zurich. IWGIA Document No. 85, Copenhagen 1997. ss. 19-38.

Gallardo, Carmelo. 2001. Guatemala: Inequality and Food Security. *The Geopolitics of Hunger, 2000-2001. Hunger and Power*. Action Against Hunger. Lynne Rienner Publishers, Boulder, London. ss. 87-100.

González-Parra, Claudio. 2001. Indigenous Peoples and Mega-Projects. Hydroelectric dams in the land of the Pehuenches in the highlands of the Bío Bío river, Chile, utopia of development and human rights. *The Poverty of Rights. Human Rights and the Eradication of Poverty*. Willem van Genugten & Camilo Perez-Bustillo (eds.). International Studies in Poverty Research. Zed Books, London and New York. ss. 71-86.

Gordon, Maribel, C. The Promotion of Economic, Social and Cultural Rights as a Formula to Face Poverty. The Case of Panama. *The Poverty of Rights. Human Rights and the Eradication of Poverty*. Willem van Genugten & Camilo Perez-Bustillo (eds.). International Studies in Poverty Research. Zed Books, London and New York. ss. 62-68.

Graham, Alison. 2000. Destruction of the Cameroon Baka people's natural resources for modern world consumerism. *Hungry for what is right. FIAN-Magazine*. No. 20. October 2000. s. 6.

Gray, Andrew. 1997. Development Practice and Indigenous Peoples. *Indigenous Peoples, Environment and Development*. S. Büchi, C. Erni, L. Jurt & C. Rüegg (eds.). International Work Group for Indigenous Affairs & Department of Social Anthropology, University of Zurich. IWGIA Document No. 85, Copenhagen 1997. ss. 287-305.

Hunt, Paul. 1996. *Reclaiming Social Rights. International and Comparative Perspectives*. Dartmouth Publishing Company Limited.

Joseph, Sarah, Schultz, Jenny & Castan, Melissa. 2000. *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*. Oxford University Press

Inc., New York.

Joseph, Sarah. 2001. United Nations and Regional Human Rights Systems: Recent Practice. Human Rights Committee: Recent Cases. *Human Rights Law Review*. Vol. 1, No. 1 –2001. ss. 83-95.

Kent, George. 2000. *Nutrition Rights: The Human Right to Adequate Food and Nutrition*. World Alliance on Nutrition and Human Rights. ([http://www.nutrition.uio.no/iprfd/Hämtad 4.12.2001.](http://www.nutrition.uio.no/iprfd/Hämtad%204.12.2001.))

Kidd, Stephen W. 1993. The Totobiegosode claim their traditional territory. *Newsletter* No. 4. International Work Group for Indigenous Affairs. ss. 14-15.

Kidd, Stephen W. 1994. Paraguay: The Enxet and their struggle to regain their land. *Indigenous Affairs*. No. 1/94. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). ss. 36-44.

Kidd, Stephen W. 1995. Paraguay: The Indigenous Peoples of the Chaco and the Denial of their Land Rights. *Indigenous Affairs*. No. 1/95. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). ss. 46-51.

Kidd, Stephen W. 1996. Paraguay: Total Disregard for the Indigenous Peoples. *Indigenous Affairs*. No. 4/96. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). ss. 36-40.

Kidd, Stephen W. 1997. Paraguay: The Working Conditions of the Enxet Indigenous People of the Chaco. *Enslaved Peoples in the 1990s. Indigenous Peoples, Debt Bondage and Human Rights*. Anti-Slavery International & IWGIA, Document No. 83. Copenhagen. ss. 153-182.

Kingsbury, Benedict. 1992. Claims by Non-State Groups in International Law. *Cornell International Law Journal*. Vol. 25, No. 3. ss. 481-513.

Kingsbury, Benedict. 1993. "Indigenous Peoples" as an International Legal Concept. *Indigenous Peoples in Asia*. R.H. Barnes, A. Gray & B. Kingsbury (eds.). Association for Asian Studies, Inc. ss. 13-34.

Kingsbury, Benedict. 1998. "Indigenous Peoples" in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy", *American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3, ss. 414-457.

Krause, Catarina. 2001. The Right to Property. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 191-209.

Kreimer, Osvaldo. 1998. The Future Inter-American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Challenge for the Americas. *Human Rights of Indigenous Peoples*. Cohen, Cynthia, P. (ed). Transnational Publishers Ardsly, N.Y. ss. 63-72.

Kristensen, Dorthe. 1999. The Pehuenche Versus the Chilean Government & ENDESA. *Indigenous Affairs*. No. 1 – 1999. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs). ss. 54-57.

Künnemann, Rolf. 1995. Comments. *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*. F. Coomans & Fried van Hoof (eds.). SIM Special No. 18. Netherlands Institute of Human Rights. ss. 127-141.

Künnemann, Rolf. 1998. Violations of the Right to Food. *The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*. Theo C. van Boven, Cees Flinterman & Ingrid Westendorp (eds.). SIM Special No. 20. Netherlands Institute of Human Rights. ss. 165-190.

Latouche, Serge. 1993. *In the Wake of the Affluent Society. An Exploration of Post-Development*. Zed Books Ltd, London & New Jersey.

Liamzon, Cristina M. 1998. Agrarian reform: a continuing imperative or an anachronism? *Development and Rights*. Selected essays from *Development in Practice*. Deborah Eade (Series Editor). An Oxfam Publication. Oxfam GB. ss. 101-113.

Liebenberg, Sandra. 2001. The Protection of Economic and Social in Domestic Legal Systems. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 55-84.

Lindroos, Anja. 1999. *The Right to Development*. Publication of the Faculty of Law, University of Helsinki. The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Research Report 2/1999.

MacKay, Fergus. 2002. *A Guide to Indigenous Peoples' Rights in The Inter-American Human Rights System*. IWGIA – Handbook. Eks-Skolens Trykkeri aps Copenhagen.

Madsen, Andrew. 2000. *The Hadzabe of Tanzania, Land and Human Rights for a Hunter-Gatherer Community*. IWGIA Document No. 98. Copenhagen.

Martin, Claudia. 2002. Human Rights News: Inter-American System. The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community vs Nicaragua. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 20, No. 2 – June 2002. ss. 215-219.

McLaughlin, Helen. 1995. The International Year of the World's Indigenous People and Recent Developments in Indigenous Affairs: a United Nations Perspective. *Indigenous and Tribal Peoples Rights 1993 and After*. Eyassu Gayim, Kristian Myntti (eds.). Northern Institute for Environmental and Minority Law. *Juridica Lapponica* No. 11. ss. 1-11.

Meijknecht, Anna. 2001. *Towards International Personality: The Position of Minorities*

and Indigenous Peoples in International Law. INTERSENTIA Antwerpen – Groningen – Oxford.

Melish, Tara. 2002. *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims*. Orville H. Schell Jr., Center for International Human Rights, Yale Law School & Centro de Derechos Económicos y Sociales. Quito, Ecuador.

Mitee, Batom A.T. 1999. The Socio-Cultural Impact of Oil Exploitation on an Indigenous People: The Ogoni Case. *Economic, Social and Cultural Rights of the Ogoni*. Frank Horn (ed.). Northern Institute for Environmental and Minority Law. *Juridica Lapponica* No. 20. ss. 1-32.

Myntti, Kristian. 1998. *Minoriteter och urfolks politiska rättigheter*. Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt. *Juridica Lapponica* No. 18. Lapplands universitet.

Myntti, Kristian. 2000. The Right to Self-Determination and Effective Participation. *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Pekka Aikio & Martin Scheinin. (eds.). Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Åbo/Turku. ss. 85-130.

Naanen, Ben. Oil-Producing Minorities and the Restructuring of Nigerian Federalism: The Case of the Ogoni People. 1997. *Indigenous Peoples, Environment and Development*. IWGIA Document No. 85. Copenhagen. ss. 83-99.

Nesti, Lorenzo. 2002. The Mapuche-Pehuenche and Ralco Dam. *International Journal on Minority and Group Rights*. Vol. 9, No. 1, 2002. Kluwer Law International. ss. 1-40.

Nowak, Manfred. 1999. The Covenant on Civil and Political Rights. *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. A Textbook. Second, Revised edition. Raija Hanski & Markku Suksi (eds.). Turku/Åbo: Åbo Akademi University. Institute for Human Rights. ss. 79-100.

Peczenik, Aleksander. 1995. *Juridikens teori och metod*. Nordstedts juridik. Fritzes Förlag.

Perez-Bustillo, Camilo. 2001. Human Rights, Poverty and Indigenous Peoples' Struggle in the Americas. New Directions and Case Studies from Colombia, Guatemala, Mexico and Nicaragua. *The Poverty of Rights. Human Rights and the Eradication of Poverty*. Willem van Genugten & Camilo Perez-Bustillo (eds.). International Studies in Poverty Research. Zed Books, London and New York. ss. 87-114.

Pronk, Jan. 1995. Communicating Complaints About Violations of Social-Economic Human Rights. *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*. F. Coomans & Fried van Hoof (eds.). SIM Special No. 18. Netherlands Institute of Human Rights. ss. 1-9.

Robertson, Robert. 1993. The Right to Food in International Law. *Human Rights in the*

Twenty-First Century: A Global Challenge. Kathleen E. Mahoney & Paul Mahoney (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht/Boston/London. ss. 451-457.

Rosas, Allan. 2001. The Right of Self-Determination. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 111-118.

Scheinin, Martin. 2000a. The Right to Enjoy a Distinct Culture. Indigenous and Competing Uses of Land. *The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach*. Theodore S. Orlin, Allan Rosas & Martin Scheinin (eds.). Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Åbo/Turku. ss. 159-222.

Scheinin, Martin. 2000b. The Right to Self-Determination Under the CCPR. *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Pekka Aikio & Martin Scheinin. (eds.). Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Åbo/Turku. ss. 179-199.

Scheinin, Martin. 2001. Economic and Social Rights as Legal Rights. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 29-54.

Shearer, I.A. 1994. *Skarke's International Law*. Eleventh Edition. Butterworths & Co (Publishers) Ltd.

Shue, Henry. 1980. *Basic Rights – Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press.

Stammler, Florian. 2000. Mistä öljymme tulee. *Alkuperäiskansat ja öljy. Seminaariraportti*. Uhanalaisten kansojen ja kulttuurien puolesta – Fjärde Världen ry. Turku. ss. 6-7.

Swepston, Lee. 1998. The ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169): Eight Years After Adoption. *Human Rights of Indigenous Peoples*. Cohen, Cynthia, P. (ed). Transnational Publishers Ardsly, N.Y. ss. 17-36.

Thornberry, Patric. 1995. On Some Implications of the UN Declaration on Minorities for Indigenous Peoples. *Indigenous and Tribal Peoples Rights 1993 and After*. Eyassu Gayim & Kristian Myntti (eds.). Juridica Lapponica No. 11. ss. 46-91.

Timotheé, Tobapssi, F. 1996. The Bakola Pygmies: subjected to integration and industrial forestry exploitation. *Indigenous Affairs*. No. 4 – 1996. IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs).

Tomaševski, Katarina. 1995. Defining Violations of the Right to Food. *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*. F. Coomans & Fried van Hoof (eds.). SIM Special No. 18. Netherlands Institute of Human Rights. ss. 115-125.

Tomaševski, Katarina. 2001. Indicators. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Netherlands. ss. 531-543.

Umzurike, Oji. 2001. The Complaint Procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights. *International Human Rights Monitoring Mechanisms*. G. Alfredsson, J. Grimheden, B. G. Ramcharan & A. de Zayas (eds.). Martinus Nijhoff Publishers. The Hague/Boston/London. ss. 707-712.

Viergever, Marcel. 1994. Indigenous People, Human Rights and Development. *Indigenous Peoples, Human Rights and Global Interdependence*. P. Morales (ed.). International Centre for Human and Public Affairs. The Netherlands. ss. 149-154.

Wilson, Richard, J. 1998. Environmental, Economic, Social, and Cultural Rights of the Indigenous Peoples of Chiapas, Mexico. *Human Rights of Indigenous Peoples*. Cohen, Cynthia, P. (ed). Transnational Publishers Ardsly, N.Y. ss. 201-234.

The World Guide 2001/2002. An alternative reference to the countries of our planet. 2001. Instituto del Tercer Mundo. New Internationalist Publications Ltd, Oxford.

KONVENTIONER

Förenta Nationernas Stadga, San Francisco 26.6.1945, i kraft 24.10.1945. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 1/1956*.

Stadgan för den internationella domstolen, San Francisco 26.6.1945, i kraft 24.10.1945. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 1/1956*.

Charter of the Organization of American States, Bogotá 1948, i kraft 13.12.1951. (Tilläggsprotokoll: Protocol of Buenos Aires 1967, Protocol of Cartagena de Indias 1985, Protocol of Washington 1992 och Protocol of Managua 1993), Treaty Series, Nos. 1-C and 61.

Genève-konventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid (IV), Genève 12.8.1949, i kraft 21.10.1950. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 7-8/1955*.

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Rom 4.11.1950, i kraft 3.9.1953. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 18-19/1990*.

ILO Indigenous and Tribal Populations Convention (No. 107), Genève 26.6.1957, i kraft 2.6.1959. 328 UNTS 247.

Europeiska sociala stadgan, Turin 18.10.1961, i kraft 26.02.1965. European Treaty Series - No. 35. *Författningssamlings Fördragsserie Nr. 43-45/1991*.

Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, New York 21.12.1965, i kraft 4.1.1969. 660 UNTS 195. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 37/1970.*

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, New York 16.12.1966, i kraft 23.3.1976. 999 UNTS 171, *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 7-8/1976.*

Fakultativt protokoll till internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, New York 16.12.1966, i kraft 23.3.1976.

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, New York 16.12.1966, i kraft 3.1.1976. 993 UNTS 3, *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 6/1976.*

Wienkonventionen om traktaträtt, Wien 23.5.1969, i kraft 27.1.1980. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 32-33/80.*

Tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (Protokoll II), Genève 8.6.1977, i kraft 7.12.1978. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 81-82/1980.*

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, New York 18.12.1979, i kraft 3.9.1981. 1249 UNTS 13. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 67-68/1986.*

African Charter on Human Peoples' and Rights, Banjul 27.7.1981, i kraft 21.10.1986. 21 I.L.M. 59 (1982).

American Convention on Human Rights, San José 22.11.1969, i kraft 7.18.1978. OAS, Treaty Series, No. 36.

Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador), San Salvador 17.11.1988, i kraft 16.11.1999. OAS, Treaty Series No. 69.

Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO nr 169), Genève 27.6.1989, i kraft 5.9.1991. 28 I.L.M. 1382. SOU 1999:25.

Konventionen om barnets rättigheter, New York 20.11.1989, i kraft 2.9.1990. 28 I.L.M. 1456. *Finlands författningssamlings nr 1130/91*

European Social Charter (revised), Strasbourg 3.5.1996, i kraft 1.7.1999. European Treaty Series - No. 163.

DEKLARATIONER

Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, GA Res. 217 A (III), 10.12.1948.

American Declaration of the Rights and Duties of Man, O.A.S. Res. XXX, Bogotá, 1948.

Declaration on the Right to Development, GA Res. 41/128, 4.12.1986.

United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly. 8.11.2000. UN Doc. A/55/L.2.

RESOLUTIONER

Commission on Human Rights resolution 2000/10. The right to food. UN Doc. E/CN.4/RES/2000/10.

Sub-Commission on Human Rights resolution 2001/10. Working Group on Indigenous Populations.

NATIONELL LAGSTIFTNING I PARAGUAY

Constitución de la República de Paraguay. Asunción, 20 de junio de 1992. (<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Senast uppdaterad 17.1.2002. Hämtad 20.12.2002.)

Engelsk översättning: Paraguay Constitution. 20.6.1992. Adopted by: National Constituent Assembly. (http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/pa00000_.html. Hämtad 1.3.2002.)

Ley 904/81. 10.12.1981. Estatuto de las comunidades indígenas. (http://www.abogados.com.py/busqueda/leyes_decretos_varios/abo_ley90481.htm. Hämtad 3.1.2003.)

Ley No 43/89. Por el cual se modifican disposiciones de la Ley No 1372/88 "Que establece un regimen para la regularizacion de los asentamientos de las comunidades indígenas". (<http://www.paraguaygobierno.gov.py/L4389.doc>. Hämtad 1.4.2003.)

Ley No 213 que establece el condigo del trabajo. Asunción, 29.10.1993. (<http://www.paraguaygobierno.gov.py/leyes1993.html>. Hämtad 1.4.2003.)

RÄTTSFALL

Afrikanska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och folkens rättigheter

African Commission on Human and Peoples' Rights, May 2002, Communication 155/96.

Ref: ACHPR/COMM/A044/1.

Interamerikanska kommissionen för mänskliga rättigheter

Inter-American Commission on Human Rights, 1999. Case 11.713 Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito) Indigenous Communities, Paraguay. Report No. 90/99.

Inter-American Commission on Human Rights, 1985. Resolution 12/85. Case 7615 (Brazil). Inter-American Yearbook on Human Rights, 1985. Martinus Nijhoff Publishers.

Interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter

Inter-American Court of Human Rights, 2001. Judgment. The case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua.

Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-10/89 of July 14, 1989. Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights. Series A No. 10.

Individuella framställningar till kommittén för mänskliga rättigheter

Kitok v. Sweden. 1988. Human Rights Committee. Communication no. 197/1985. Annual report of the Committee. A/43/40 (1988) Annex VII sect. G.

Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band, on behalf of The Lubicon Lake Band v. Canada. 1990. Human Rights Committee. Communication No.167/1984.

Länsman et al. v. Finland. 1994. Human Rights Committee. Communication no. 511/1992. Final Decision. UN Doc. CCPR/C/57/1.

Apirana Mahuika et al. v. New Zealand. 2000. Human Rights Committee. Communication No. 547/1993.

FN-DOKUMENT

Kommittén för mänskliga rättigheter

Human Rights Committee. 1982. General Comment No. 6. CCPR-6-1. CCPR/C/21/Rev.1.

Human Rights Committee. 1994. General Comment No. 23. CCPR-27. UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

Human Rights Committee. 1995. *Concluding comment, Paraguay*. CCPR/C79/add.48.

Human Rights Committee. 1999. *Concluding Comment, Mexico*. CCPR/C/79/Add.109.

Human Rights Committee. 1999. *Concluding Comment, Canada*. CCPR/C/79/Add.105.

Human Rights Committee. 1999. *Concluding Comment, Chile*. CCPR/C/79/Add.104.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1989. General Comment No. 1. Reporting obligation. E/1989/22.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1990. General Comment No. 3. The nature of States parties obligation (art. 2, para. 1). UN doc. E/1991/23.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1998. General Comment No. 9. The domestic application of the Covenant. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN doc. E/C.12/1998/24.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1999. General Comment No. 12. The right to adequate food (art. 11). UN doc. E/C.12/1999/5.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 2000. General Comment No. 14. The right to the highest attainable standard of health (art. 12). UN doc. E/C.12/2000/4.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1991. *Revised Guidelines Regarding the Form and Contents of Reports to be submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. UN doc. E/1991/23.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1993. *Concluding Comment, Mexico*. UN doc. E/C.12/1993/16.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1996. *Concluding Comment, Paraguay*. UN doc. E/C.12/1/Add.1.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1996. *Concluding Comment, Guatemala*. UN doc. E/C.12/1/Add.3.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1997. *Concluding Comment, Russian Federation*. UN doc. E/C.12/1/Add.13.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1998. *Concluding Comment, Canada*. E/C.12/1/Add.31.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1999. *Concluding Comment, Cameroon*. UN doc. E/C.12/1/Add.40.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1999. *Concluding Comment, Mexico*. UN. doc. E/C.12/1/Add.41.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 2001. *Concluding Comment, Panama*. UN doc. E/C.12/1/Add.64.

Kommittén för avskaffande av alla former av rasdiskriminering

Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 1996. General Comment No. 21. Self-Determination. UN.Doc. A/51/18, Annex VIII A, ss. 125-126.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 1997. General Recommendation XXIII Indigenous Peoples. UN.Doc. A/52/18.

Kommittén för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

Committee on the Elimination of Discrimination of Women. 1998. *Concluding Comment, Mexico*. CEDAW/C/SR.376 and 377.

Committee on the Elimination of Discrimination of Women. 1998. *Concluding Comment, Peru*. CEDAW/C/SR.397 and 398.

Kommittén för barnets rättigheter

Committee on the Rights of the Child. 1999. *Concluding Comment, Mexico*. UN doc.CRC/C/15/Add.112.

Committee on the Rights of the Child. 2001. *Concluding Comment, Guatemala*. UN. Doc. CRC/C/15/Add.154.

Committee on the Rights of the Child. 2001. *Concluding Comment, Paraguay*. UN doc. CRC/C/15Add.166.

Övrigt FN-material

Daes, Erica-Irene A. 1991. Mission to Brazil regarding the situation of human rights of indigenous populations in particular the Yanomami People. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

Daes, Erica-Irene A. 2001. *Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities. Indigenous peoples and their relationship to land*. Commission on Human Rights. Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights. Final working paper prepared by the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes. E/CN.4/Sub.2/2001/21.

Eide, Asbjørn. 1999. The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. *The right to adequate food and to be free from hunger. Updated study on the right to food*,

submitted by Mr. Eide in accordance with Sub-Commission decision 1998/106. Commission on Human Rights. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. UN doc.E/CN.4/Sub.2/1999/12.

High Commissioner for Human Rights. 2000. *The Right to Food*. Report of the High Commissioner for Human Rights submitted in accordance with Commission resolution 1999/24. Commission on Human Rights. UN doc. E/CN.4/2000/48.

The Office of the High Commissioner for Human Rights. 2002. *Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: Health, Food and Water*. A Background Paper for the World Summit on Sustainable Development, 2002. (Hämtad från <http://www.unhchr.ch/development/>, 1.4.2003.)

International Fund for Agricultural Development. 2001. *Rural Poverty Report 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford University Press. (Hämtad från <http://www.ifad.org/poverty/>, 1.4.2003.)

Martínez Cobo, J.R. 1983. *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Peoples: Final Report*. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8.

Sengupta, Arjun. 1999. Study on the current state of progress in the implementation of the right to development. Commission on Human Rights, Open-ended working group on the Right to Development. UN Doc. E/CN.4/1999/WG.18/2.

Sengupta, Arjun. 2000. The Right to Development. Report of the Independent Expert on the Right to Development. Commission on Human Rights, Open-ended working group on the Right to Development. UN Doc. E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1.

Vienna Declaration and Programme of Action. Antagen av Världskonferensen för mänskliga rättigheter, 25.6.1993. A/CONF.157/23.

Ziegler, Jean. 2001. *The right to food*. Report by the Special Rapporteur on the right to food. UN doc. E/CN.4/2001/53.

Ziegler, Jean. 2002. *The right to food*. Report by the Special Rapporteur on the right to food to the General Assembly. UN Doc. A/57/356.

ILO-DOKUMENT

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1995/65th Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Norway (ratification 1990).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1998/69th Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Peru (ratification 1994).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1999/70th Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Honduras (ratification 1995).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 1999/70th Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Mexico (ratification 1990).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Costa Rica (ratification 1993).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Paraguay (ratification 1993).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2000/71st Session. Observation. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Peru (ratification 1994).

Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR 2002/73rd Session. Direct request. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, (no. 169), Honduras (ratification 1995).

Tomei, Manuela & Swepston, Lee. 1996. *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*. Policies for Development Branch Equality and Human Rights Coordination Branch. International Labour Office. Geneva.

FAO-DOKUMENT

World Food Summit Plan of Action, Rome 1996.

Rome Declaration on Food Security, Rome 13.11.1996.

Declaration of the World Food Summit: Five Years Later, 13.6.2002.

RAPPORTER FRÅN INTERAMERIKANSKA KOMMISSIONEN FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Inter-American Commission on Human Rights. 1993. *Inter-American Yearbook on Human Rights*. Volume I. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston.

Inter-American Commission on Human Rights. 1997. Report on the Situation of Human Rights in Ecuador. Chapter IX. Se *The Human Rights situation of Indigenous Peoples in the Americas*. 2000. OEA/Ser.L/V/II.108 Doc. 62.

Inter-American Commission on Human Rights. 1997. Report on the Situation of Human Rights in Brazil. Chapter VI. OEA/Ser.L/V/II.97.

Inter-American Commission on Human Rights. 1997. Report on the Situation of Human Rights in Mexico. Chapter VII. OEA/Ser.L/V/II.100.

Inter-American Commission on Human Rights. 1999. Third Report on the Human Rights Situation in Colombia. OEA/Ser.L/V/II.102.

Inter-American Commission on Human Rights. 2000a. *The Human Rights situation of Indigenous Peoples in the Americas*. OEA/Ser.L/V/II.108 Doc. 62.

Inter-American Commission on Human Rights. 2000b. *Second Report on the Situation of Human Rights in Peru*. OEA/Ser.L/V/II.106.

Inter-American Commission on Human Rights. 2001a. *Third Report on the situation of human rights in Paraguay*. OEA/Ser.L/V/II.110, Doc.52.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2001. Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52.

Inter-American Commission on Human Rights. 2001b. *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2001*. OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5 rev.

Inter-American Commission on Human Rights. 2001c. Follow-up Report on Compliance with the Recommendations of the IACHR in the Third Report on the Situation of Human Rights in Paraguay. *Annual Report 2001*. OEA/Ser./L/V/II.114, doc. 5 rev.

RAPPORTER FRÅN ICKE-STATLIGA ORGANISATIONER

FIAN (FoodFirst Information and Action Network) Parallel Report. 1999. *The Right to Adequate Food in Cameroon*.

FIAN (FoodFirst Information and Action Network). 1997. *The Right to Adequate Food and Violations of this Right in the Russian Federation*. Parallel information to the initial report of the Russian Federation concerning the right to adequate food as enshrined in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR, art. 11).

The Indigenous World 1999/2000. 2000. IWGIA. International Work Group for Indigenous Affairs. Copenhagen.

The Indigenous World 2000/2001. 2001. IWGIA. International Work Group for Indigenous Affairs. Copenhagen.

The Indigenous World 2001/2002. 2002. IWGIA. International Work Group for Indigenous Affairs. Copenhagen.

ÖVRIGT MATERIAL

Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, as agreed upon by the members of the Working Group at its eleventh session. (E/CN.4/Sub.2/1993/29).

Draft Inter-American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. 1997. Approved by the Inter-American Commission on Human Rights, 26.2.1997.

Initial Report: Paraguay. 1995. *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. State Party Report. E/1990/5/Add.23.

Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 1987. UN Doc. E/CN.4/1987/17.

The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. 1997. Proceedings of the Workshop of Experts organized by the International Commission on Jurists, the Urban Morgan Institute on Human Rights and the Maastricht Centre for Human Rights of Maastricht University. SIM Special No. 20. Utrecht, 1998.

NOU 1997:4. Naturgrunnlaget for samisk kultur.

NOU 1997:5. Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett - bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget.

RP nr 306. 1990 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med anledning av den konvention om urfolk och stamfolk i självstyrande länder som godkänts vid den 76 Internationella arbetskonferensen. 1990 års Riksdags handlingar A 6. Riksdagen, Helsingfors.

SOU 1999:25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO-konventionen nr 169.

Olga Tellis & Ors. v. Bombay Municipal Corporation and others. 7.10.1985. (Right to Life and Livelihood for Homeless.) Indian Supreme Court. (<http://www.elaw.org/resources/text.asp?ID=1104>. Senast uppdaterad 30.12.2002. Hämtad 3.1.2003.)

Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi. 1981. Indian Supreme Court. (<http://www.elaw.org/resources/regional.asp?region=Asia>. Hämtad 3.1.2003.)