

Hungersnöd och institutionellt agentskap

1. HUNGERSNÖD SOM ETT POLITISKT PROBLEM

Om vi alls menar något med talet om mänskliga rättigheter, så måste dessa omfatta åtminstone en *prima facie* rättighet att slippa lida hungersnöd. Men vem har den motsvarande moraliska skyldigheten att bistå de hungrande? Är det de mer välbeställda skikten i den nation där de hungrande finns? Eller är det, om sådana välbeställda skikt inte finns eller vägrar ställa upp, andra mer välbeställda nationer som har skyldigheten? Om så är fallet, handlar det om en skyldighet för nationerna som politiska gemenskaper, eller om en personlig skyldighet för var och en av deras enskilda medlemmar att bistå de hungrande? Och vad är det som ingår i fullgörandet av denna skyldighet? Handlar det om att sända mat och pengar, eller om att förändra politiska och ekonomiska strukturer som påverkar uppkomsten av hungersnöd?

Jag avser att här argumentera för att (i) hungersnöd skall ses som ett *politiskt* problem, och att (ii) det är *stater*, inte enskilda individer, som har den primära skyldigheten att bekämpa hungersnöd. Ett problem är av politisk natur om dess uppkomst är en följd av politiska beslut, eller av den politiska beslutsprocessens allmänna utseende (med avseende på t.ex. vilka som har inflytande över den förda politiken, hur ansvar fördelas och utkrävs, osv.).

Hungersnöden i Ukraina och Volgaregionen i början av 1930-talet, som skördade miljontals offer, var sålunda huvudsakligen en följd av "kollektiviseringen som upplöste bondejordbruken, av det framtvingade skördeuttaget och av den nationella ekonomins obalanserade natur i allmänhet" för vilket Josef Stalin och det av honom kontrollerade sovjetiska kommunistpartiet bar ansvaret (Volkogonov 1995, s. 170). Hungersnöden på Irland under 1840-talet, som "dödade en högre *andel* av befolkningen än någon annan hungersnöd någon annanstans i den kända historien" och som medförde att "[d]en irländska befolkningen än idag är betydligt

mycket mindre än vad den var 1845 när hungersnöden började” (Sen 1999, s. 170) var en följd av den brittiska regeringens likgiltighet för irländarnas öde. Den brittiska regeringen skapade inte hungersnöden på Irland, men när hungersnöden uppkommit gjorde man heller inget för att motverka den. Medan potatispesten berövade de irländska odlarna deras levebröd och eroderade deras köpkraft, så skeppades samtidigt spannmål, nötkreatur, grisar, ägg och smör från Irland, där man inte hade råd att köpa livsmedel, till England där köpkraften var intakt. Den irländska hungersnöden handlade alltså inte om brist på mat, utan om brist i köpkraft. Den brittiska regeringens vägran att utsträcka den fattiglagstiftning som gällde i England till Irland, eller att på annat sätt bidra till ett återställande av irländsk köpkraft, blev i detta sammanhang en politisk förutsättning för att hungersnöden skulle inträffa och få den omfattning den fick.

Irland på 1840-talet och Sovjetunionen på 1930-talet har det gemensamt att de inte styrdes med de styrdas samtycke. Detta kan knytas till en av Amartya Sens viktigaste teser, nämligen att hungersnöd inte inträffar i demokratier:

[I]ngen betydande hungersnöd har någonsin förekommit i ett självständigt land med en demokratisk regeringsform och en relativt fri press. Hungersnöd har förekommit i forntida kungariket och nutida auktoritära samhällen, i primitiva stamgemenskaper och i moderna teknokratiska diktaturer, i koloniala ekonomier styrda av imperialister från norr och i nyligen självständiga stater i syd, styrda av despotiska nationella ledare eller av intoleranta enpartier. Men de har aldrig uppkommit i något land som är självständigt, som går till val regelbundet, som har oppositionspartier för att framföra kritik, och som tillåter tidningar att rapportera fritt och att ifrågasätta visheten i regeringens politik utan omfattande censur. (Sen 1999, s. 152–153)

Sens slutsatser om hungersnödens politiska förutsättningar kan jämföras med motsvarande analyser av effektiviteten i biståndet till utvecklingsländer. Om inte mottagarlandets politiska institutioner fungerar, så blir biståndet verkningslöst. Så noterar t.ex. *The Economist* 1999 att

[u]nder de senaste 50 åren har rika nationer givit 1000 miljarder dollar i bistånd till fattiga nationer. Denna förbluffande summa har på ett iögonenfallande sätt misslyckats med att förbättra de avsedda förmånstagarnas lott. Biståndet skulle ha stegrat mottagarländernas tillväxt och därigenom hjälpt miljoner att undkomma fattigdom. Likväl har otaliga studier gått bet på att hitta ett samband mellan bistånd och snabbare ekonomisk tillväxt. Fattiga länder som tar emot mycket bistånd visar i genomsnitt inte bättre resultat än de länder som tar emot

ytterst lite bistånd. ... Krig knäcker även de bästa planer. En leverans av vaccin förstördes i Kongo när rebeller avbröt strömförsörjningen till huvudstaden och därmed stängde av kylskåpen där medicinerna var lagrade. I Afghanistan har fanatiska talibaner stängt biståndsfinansierade sjukhus för att de anställde kvinnliga läkare. Mindre iögonenfallande, men mer genomgripande, framstår korrup-tion, inkompetens, och omdömeslös ekonomisk politik som pålitliga faktorer när det gäller att sätta sprätt på hur stora summor av biståndspengar som helst. (Mansbach & Rhodes 2003, s. 351)

Förenta Nationernas organ för utvecklingsfrågor, UNDP, pekar också på betydelsen av demokratiska institutioner, inte bara för att motverka uppkomst av hungersnöd, utan också för att främja stabil utveckling i allmänhet:

[D]emokratier är bättre än auktoritära regimer på att hantera konflikter, eftersom politiskt utrymme och institutioner som medger öppen tävlan ger oppositionen hopp om att förändring är möjlig utan att förstöra systemet. Vissa politiker hävdar, att demokrati leder till politisk instabilitet som försvagar utveckling. Men empiriska studier visar att motsatsen gäller. Sociopolitisk oro och maktskiften inträffar oftare i demokratier än i diktaturer, men de avbryter inte utveckling. Mellan 1950 och 1990 upplevde demokratier dubbelt så många upplopp och demonstrationer och tre gånger så många strejker. Men sådana händelser – liksom byten av regeringar – dämpade inte ekonomisk tillväxt i demokratierna. I diktaturerna gjorde de det. Diktaturer var också mer benägna att drabbas av våldsamma politiska omstörtningar, och upplevde krig i genomsnitt vart tolfte år, jämfört med vart tjugoförsta år i demokratierna. Och krigen vållade större ekonomiska umbäranden i diktaturerna än i demokratierna. Demokratier kan mildra interna konflikter så att de inte utvecklas till politiska kriser och ekonomiskt kaos. (*Human Development Report 2002*, s. 57)

Global utveckling verkar således förutsätta närvaron av vissa politiska betingelser i utvecklingsländerna. Men man kan till dessa politiska betingelser också lägga villkor som handlar inte bara om utvecklingsländernas institutioner, utan också om relationerna mellan utvecklingsländer och rika länder när det gäller handel med varor och tjänster:

En genomsnittlig fattig person i ett utvecklingsland som säljer till globala marknader möter barriärer som är dubbelt så höga som för den typiske arbetaren i de industrialiserade länderna, där enbart jordbrukssubventionerna uppgår till cirka 1 miljard dollar om dagen – mer än sex gånger det totala biståndet. Dessa barriärer och subventioner kostar utvecklingsländerna mer i förlorade export-möjligheter än de 56 miljarder dollar som de erhåller i bistånd varje år. (*Human Development Report 2002*, s. 31–33)

Om vi betraktar förekomsten av hungersnöd som ett politiskt problem, relaterat till politiska förhållanden som brist på demokrati och ojämlika handelsvillkor, så gäller nästa fråga vilken sorts handlande som fordras för att bekämpa hungersnöd. Här kan vi börja med att urskilja olika typer av agentskap.

2. INSTITUTIONELLT AGENTSKAP

Individuellt agentskap omfattar transaktioner mellan enskilda individer: A köper en tidning av B, B betalar tillbaka ett lån till C, C reser på semester, osv. *Kollektivt agentskap* kan vi tala om när flera individer går samman i grupp om att utföra en eller flera handlingar. Ett demonstrationståg kan exemplifiera kollektivt agentskap, liksom en fotbollsmatch, där två kollektiv av agenter spelar mot varandra. Alla kollektiv består av individer och dessa individer kan ha olika uppgifter och agera på olika sätt. Det som gör dem till ett kollektiv och till kollektiva agenter är att de handlar *tillsammans* för att uppnå ett *gemensamt* mål. *Institutionellt agentskap* handlar om individer eller kollektiv som i sitt handlande *representerar* någon institution med mer eller mindre väldefinierade mål och uppgifter. Typiska exempel är de uniformsbärande yrkena. En polis i uniform representerar ordningsmakten, en soldat i uniform representerar försvarsmakten. Institutionella agenter agerar inte som privatpersoner eller som grupper som delar ett tillfälligt intresse. De förväntas agera utifrån de mål som deras respektive institutioner har uppställt, och såväl institutionerna som målen antas kunna ha en varaktighet som inte påverkas av att de enskilda personerna som bär upp det institutionella agentskapet successivt byts ut och ersätts av andra.

Relevant i detta sammanhang är att *regeringar* kan fungera som institutionella agenter. Detta är fallet när en regering, via en demokratisk process, fungerar som ett politiskt instrument för en nation av medborgare. När en sådan regering agerar på den internationella scenen, så är den en institutionell agent för en medborgarnation. Regeringens beslut gäller som nationens beslut. För att inte förväxla "regering" i betydelsen "nationell institutionell agent" med "regering" i betydelsen "kollektivet av ministrar som styr landet" skall jag fortsättningsvis tala om *staten* när jag avser regeringen i dess roll som institutionell agent och företrädare för en nation.

Om vi antar att hungersnöd är ett politiskt problem, så förefaller det rimligt att också anta att det är ett problem för institutionella agenter att lösa. Det är stater eller statsunioner, som t.ex. EU, snarare än enskilda individer eller tillfälliga kollektiv av individer, som kan tänkas effektivt

bekämpa förekomsten av hungersnöd. Det fordras politiska beslut och politiskt handlande för att effektivt åstadkomma sådana förändringar som erfordras för att avlägsna hungersnödens orsaker, som t.ex. att avlägsna handelshinder och främja demokratisering i en hungerstat. Här förefaller stater utgöra den mest lämpliga typen av institutionella agenter.

Ett annat argument för institutionellt agentskap i samband med bekämpandet av hungersnöd handlar om politiken som en mekanism för *moraliskt nödvändig koordination* av individuella handlingar. Koordination blir moraliskt nödvändig i situationer där den sammantagna effekten av många individers var för sig moraliskt harmlösa handlingar eller underlåtelser blir moraliskt oacceptabel. Varje enskild bilist bidrar med en försumbar förorening av luften, men den sammantagna effekten av utsläppen från biltrafiken kan handla om tusentals dödsfall i cancer eller hjärt- och kärlsjukdomar varje år. Om vi antar att människor har rätt att slippa att utsättas för dödliga hälsorisker som en följd av egna och andras transportbehov, så är dessa effekter av biltrafiken moraliskt oacceptabla. Men det är inte rimligt att man överlämnar detta problem åt de enskilda bilisterna att lösa utifrån eget samvete. Den enskilda bilistens bidrag till dödsfallen är försumbart och att hon slutar köra bil förändrar ingenting, utom att hon får svårare att ta sig fram i ett samhälle där alla andra kör bil och kollektivtrafiken trängs tillbaka. I en sådan situation, där det finns en samlad effekt av enskilda handlingar som är moraliskt oacceptabel men där samtidigt ingen av dessa enskilda handlingar, tagen var för sig, är moraliskt oacceptabel, är det rimligt att söka en institutionell lösning, t.ex. i form av politiska beslut om skärpta reningskrav på bilar- nas avgasutsläpp. Detta är också en viktig aspekt av politiskt beslutsfattande: att koordinera enskilda handlingar så att de blir förenliga med det gemensamma goda, och på ett sådant sätt att de bördor som i detta sammanhang uppkommer för enskilda individer fördelas rättvist.

På samma sätt åligger det välfärdsstater att koordinera sina medborgares handlingar med avseende på bistånd till hungerstater. Att den enskilde medborgaren i välfärdsstaten väljer att spendera sina pengar på sig själv och sin familj gör varken till eller från när det gäller tillståndet i hungerstaterna. Men den sammantagna effekten av att alla medborgare i alla välfärdsstater spenderar sina pengar på sig själva och sina familjer skulle bli att inga resurser kan avsättas för bekämpandet av hungersnöd. Men den enskilda medborgaren som lägger sina pengar på sig själv och sin familj handlar inte moraliskt fel. Ingen annan kan hävda en rätt till *hennes* pengar, och ingen har fått sina rättigheter kränkta som en följd av just *hennes* konsumtionsmönster. Att skuldbelägga den enskilda medborgaren för tillståndet i hungerstaterna är alltså både orimligt och

orättvist. Likväl fordrar bekämpandet av hungersnöd att enskilda medborgare i välfärdsstater avstår från en del av sitt konsumtionsutrymme. Lösningen är återigen institutionell. Välfärdsstater kan, i en demokratisk process som respekterar medborgarnas rätt till politiskt medbestämmande, beskatta dessa medborgare och fördela bördorna för hungersnödens bekämpande rättvist inom den egna nationen. För dessa skattemedel kan staten t.ex. utrusta insatsstyrkor som kan åta sig att medverka som observatörer och administratörer i en demokratiseringsprocess i en hungerstat, eller tillhandahålla lärare och läkare, allt efter de specifika behoven i hungerstaten. På en mellanstatlig nivå kan på liknande sätt flera välfärdsstaters resurser koordineras för att åstadkomma än mer effektiva insatser.

I denna institutionella modell för bekämpande av hungersnöd är det alltså stater, i sin egenskap av att vara institutionella agenter för medborgarnationer, som har den *primära* skyldigheten att upprätthålla den mänskliga rättigheten att slippa utsättas för hungersnöd, medan enskilda medborgare har en *sekundär* skyldighet att solidariskt ställa upp på de demokratiskt beslutade koordinationslösningar som gör det möjligt för deras stat att fullgöra sin skyldighet mot de hungrande. Den institutionella modellen förbjuder förvisso inte enskilda individer i en välfärdsstat att göra mer än så. Det är moraliskt berömvärt att göra enskilda insatser, antingen personligen, på plats i hungerstaten, eller som bidragsgivare till humanitära organisationer med en fungerande verksamhet på plats. Men man är inte klandervärd om man avstår från sådana personliga insatser. Alla goda gärningar är inte också moraliska *skyldigheter*.

3. SINGERPRINCIPEN. MORALISKT BESTÄMDA OCH OBESTÄMDA SITUATIONER

Nu finns emellertid viktiga invändningar mot att flytta det moraliska ansvaret för bekämpandet av hungersnöd från det individuella agentskapets nivå till det institutionella agentskapets nivå. En sådan invändning jämför bekämpandet av hungersnöd med räddningsaktioner, där en individ har att välja mellan att göra en smärre personlig uppoffring eller att låta en annan individ omkomma, och gör gällande att räddningsaktionens moral går att direkt överföra till förhållandet mellan välbärgade människor i den rika världen och hungrande människor i den fattiga världen. Peter Singer hävdar t.ex. en princip som säger att

om det står i vår makt att hindra något dåligt från att hända, utan att därigenom offra något av jämförbar moralisk betydelse, så bör vi, moraliskt, göra det. ... En tillämpning av denna princip skulle vara som följer: om jag går förbi en grund damm och ser ett barn som håller på att drunkna där, så bör jag vada ut

och dra upp barnet. Detta kommer att medföra att mina kläder smutsas av dy. Det är emellertid oviktigt, medan barnets död förmodligen skulle vara något mycket dåligt. (Singer 1972, s. 231)

Singer avvisar som irrelevanta de skillnader mellan barnet i dammen och hungrande i Asien som har att göra med olika fysiskt avstånd mellan hjälpare och nödställd, eller olika grad av specificitet i relationen mellan dem:

[P]rincipen tar, för det första, ingen hänsyn till närhet eller avstånd. Det gör ingen moralisk skillnad om personen som jag kan hjälpa är en grannes barn tio meter från mig eller en bengal, vars namn jag aldrig kommer att veta, tiotusen kilometer bort. För det andra gör principen ingen åtskillnad mellan fall där jag är den enda personen som möjligen skulle kunna göra något, och fall där jag är bara en bland miljoner i samma position. (Singer 1972, s. 231–232)

När Singer skall förklara det senare anspråket, om varför olika grad av specificitet i förhållandet hjälpare–nödställd inte spelar någon roll, så återgår han till fallet med barnet i dammen, men nu med tillägget av flera potentiella räddare på plats:

Borde jag tänka att jag har en mindre skyldighet att dra upp det drunknande barnet ur dammen om jag, när jag ser mig omkring, finner andra människor, som inte befinner sig längre bort än jag, och som också har observerat barnet, men som gör ingenting? Man behöver bara ställa denna fråga för att inse det absurda i åsikten att antal minskar skyldighet. (Singer 1972, s. 233)

Nu finns det förvisso ett problem med Singers analogi mellan barnet i dammen och de hungrande i Asien som har att göra med en skillnad mellan den potentielle räddarens relation till barnet i dammen och den potentielle bidragsgivarens relation till de hungrande i Asien, men problemet handlar inte om *antalet* potentiella räddare. Problemet handlar i stället om en skillnad i *typ av agentskap* mellan de båda fallen. I fallet med barnet i dammen påkallas ett *individuellt* agentskap. För var och en som befinner sig vid dammen, ser barnets belägenhet, och är i stånd att rädda barnets liv utan att själv riskera något av jämförbart värde, gäller att man har en *personlig* skyldighet att ingripa. Men detta gäller inte i fallet med de hungrande i Asien. Hungersnöden i Asien går inte att framställa som ett problem som kan lösas med individuellt agentskap. Här fordras i stället *institutionellt* agentskap. En individuell insats kan avgöra om barnet i dammen drunknar eller räddas, men om hungersnöden i Asien skall fås att upphöra är inte på samma sätt avhängigt en individuell bidragsgivares insats. (Och när det gäller den hungersnöd som Singer

hade i åtanke när han skrev sin artikel, nämligen de östpakistanska flyktingarnas hungersnöd 1971 efter den pakistanska arméns massakrer och etniska rensningsoperationer, så fick den just en institutionell lösning. Den indiska armén intervenerade, besegrade den pakistanska armén i Östpakistan och gjorde det möjligt för den bengaliska självständighetsrörelsen att utropa det självständiga Bangladesh, varpå flyktingarna kunde återvända hem.)

Vi har redan redovisat ett argument för att se bekämpandet av hungersnöd som ett fall för institutionellt agenskap, nämligen att hungersnöd är ett politiskt problem, som fordrar politiska lösningar, snarare än individuella insatser. Ett annat argument, som aktualiseras av Singer-principen, handlar om *skillnader i moralisk bestämbarhet* mellan våra skyldigheter mot de hungrande i Asien och våra skyldigheter mot barnet i dammen. Man kan, som Violetta Igneski, peka på att

Drunknande Barn är en moraliskt bestämd situation som ger upphov till en mycket specifik skyldighet – ”rädda detta drunknande barn” – och att ingen specifik handling fordras av oss i Hungersnöd – agenten är inte specifikt skyldig att rädda den bengaliske flyktingen. I stället kan hon uppfylla sin skyldighet mot behövande genom att bistå jordbävningsoffer i Turkiet eller genom att på sin lediga tid ställa upp med frivilligarbete i härbärgen för hemlösa. (Igneski 2001, s. 606–607)

Igneski förnekar alltså inte, att vi har en moralisk skyldighet att bistå även för oss anonyma och geografiskt avlägsna nödlidande, men hon hävdar, att vi i dessa fall har en betydande valfrihet när det gäller vilka vi skall hjälpa och hur vi skall hjälpa dem – en valfrihet som saknas när det gäller barnet i dammen:

Om vi betraktar Drunknande Barn som ett paradigmiskt räddningsfall, så kan vi se att situationens beskaffenhet är sådan, att omständigheterna är fixerade så att en specifik agent är tvungen att utföra en specifik handling för att omedelbart avvärja faran. Agenten har inget svängrum när det gäller att besluta hur hon skall fullgöra sin skyldighet mot de behövande – dvs., hon kan inte välja vem hon skall hjälpa, vad hon skall göra, eller när hon skall hjälpa. Omständigheterna är sådana att hennes plikt är helt specifik. . . . [Däremot] finns det många behövande människor i världen och om vi är relativt välbeställda, så kan vi tillhandahålla bistånd åt ett antal av de behövande. I de flesta situationer har agenten svängrum när det gäller att besluta hur denna skyldighet skall fullgöras. (Igneski 2001, s. 611)

Ett annat sätt att uttrycka skillnaden mellan moraliskt obestämda och moraliskt bestämda situationer är att fokusera på hur specifika den behövandes rättighetsanspråk är i olika situationer. Medan de hungrande

i Asien har en rättighet *att bli hjälpta*, så har barnet i dammen en rättighet *att bli hjälpt av mig*. De hungrandes rättighetsanspråk har ingen bestämd adressat, vilket gör deras situation till moraliskt obestämd med avseende på vem som har den korresponderande skyldigheten att hjälpa dem. I fallet med barnet i dammen placeras jag av min närvaro och av min förmåga att direkt avgöra barnets öde i en moraliskt bestämd situation, där jag har en skyldighet att ingripa som ingen annan har. Det moraliskt unika i min situation förutsätter inte nödvändigtvis att jag är *ensam* i min roll som potentiell räddare. Om andra personer också befinner sig vid dammen och har samma möjligheter som jag att rädda barnet, så delar vi alla en situation som är moraliskt unik i den meningen att vi har en skyldighet gentemot barnet som ingen annan har vid denna tidpunkt. Motsvarande kan inte sägas om vår relation till de hungrande i Asien, där våra skyldigheter mot dem varken är större eller mindre än vad som är fallet för andra välbeställda individer, och de hungrandes rättigheter gentemot oss varken är större eller mindre än vad som är fallet med t.ex. de politiska fångarna i världens diktaturer eller de förtryckta kvinnorna i världens religiöst fundamentalistiska samhällen.

Att situationen är moraliskt bestämd innebär också att den, för de berörda agenterna, har en moralisk prioritet som inte tillkommer moraliskt obestämda situationer. Antag att samtliga personer vid dammen, i stället för att dra upp det drunknande barnet, bestämmer sig för att skynda till postkontoret för att, innan detta stänger för dagen, sätta in pengar till en fond för hjälp åt hungrande barn i Asien. Deras argument är att deras pengar kommer att rädda flera barn i stället för bara ett, och att de inte kan uppskjuta sitt bidrag till ett senare tillfälle, eftersom varje dags försening kommer att leda till ytterligare hundratals barns svält-död. Dessa personer kan klandras för att de prioriterar att agera i en moraliskt obestämd situation framför att agera i en moraliskt bestämd situation. De hungrande barnen i Asien har förvisso en rättighet att bli räddade, men de kan inte hävda en rättighet att bli räddade av *just dessa personer vid just detta tillfälle*. Men den rättigheten har barnet i dammen, helt enkelt därför att den situation som barnet och personerna vid dammen befinner sig i är moraliskt bestämd med avseende på vem som där och då är i behov av hjälp, vem som där och då kan hjälpa, och vad som där och då bör göras.

Just den moraliska obestämligheten i relationen mellan potentiella bidragsgivare och hungrande talar också för en institutionell lösning, varigenom de potentiella bidragsgivarnas insatser koordineras genom en demokratisk beslutsprocess och verkställs av en eller flera stater som fungerar som institutionella agenter. Därmed undviker man också de

extrema krav som Singerprincipen lägger på enskilda individer, att de skall ta på sig ett personligt ansvar för de hungrande i världen och bidra till deras räddning i en omfattning som sänker dem själva till en position som inte är mycket bättre än den de hungrande befinner sig i:

[V]i bör bidra tills vi når marginalnyttans nivå – dvs., den nivå där jag, genom att ge mer, skulle orsaka lika mycket lidande för mig själv eller för dem som är beroende av mig, som jag skulle lindra med min gåva. Detta skulle naturligtvis innebära, att man skulle reducera sig själv till något som är mycket nära en bengalisk flyktings materiella omständigheter. (Singer 1972, s. 241)

Distinktionen mellan moraliskt bestämda och moraliskt obestämda situationer undanröjer också förutsättningarna för den kombination av skuldkänslor och frustration som måste drabba de individer som söker efterleva Singerprincipen när de inser att deras helhjärtade insatser för att råda bot på ett visst eländestillstånd i världen inte bara är *otillräckliga* för att undanröja detta eländestillstånd, utan att de också, *just därför att* de är helhjärtade, medför att de inte kan göra vad de borde göra för att undanröja *andra* lika viktiga eländestillstånd i världen:

Antag att jag tar mitt ansvar för bekämpandet av global hungersnöd på allvar. Jag skänker hälften av mina inkomster. Jag ägnar all min lediga tid åt att delta i kampanjer och samla in pengar. Men om jag gör detta, så har jag inte gjort någonting för att hjälpa till med att bekämpa hoten mot miljön, och då måste jag betrakta mig själv som ansvarig för all miljöförstörelse som jag har försummat att förhindra. Om jag försöker att ta på mig detta ansvar, så kommer jag inte att ha gjort någonting för de politiska fångarnas belägenhet, eller för offren för rasfördomar, eller för de mentalt handikappade. Listan är ändlös, och det beror på att klassen av "handlingar som är möjliga för mig att utföra" är fullständigt obestämd. Följaktligen finns det inget sätt att ange vad jag är ansvarig för. Vadhelst jag gör, så finns det en oändlig mängd andra saker som jag skulle ha kunnat göra. (Norman 1995, s. 99)

Genom att skilja mellan olika typer av agentskap och förlägga skyldigheten att rädda barnet i dammen till det individuella agentskapet, medan skyldigheten att bekämpa hungersnöd förläggs till det institutionella agentskapet, så undviker vi att skuldbelägga individer för att de inte fullgör skyldigheter som de inte har och som de inte kan fullgöra genom enskilt handlande. Det institutionella agentskapets begrepp gör det också möjligt att navigera i moraliskt obestämda situationer, eftersom institutionella agenter, till skillnad från individuella, kan tillskrivas skyldigheter i sådana situationer.

4. STATERS ROLL I BEKÄMPANDET AV HUNGERSNÖD

De insatser som välfärdsstater som institutionella agenter bör vidta för att bekämpa hungersnöd handlar alltså främst om att verka för politiska eller ekonomiska förändringar i förhållandena *inom* en hungerstat, eller *mellan* hungerstater och välfärdsstater. Inom hungerstaten kan det handla om att verka för demokratisering, utbildning, uppbyggnad av fria medier och en fungerande rättsapparat. På en mellanstatlig nivå kan det handla om att undanröja handelshinder. Sådana insatser för att föra upp invånarna i en hungerstat till en anständig nivå av utveckling kan i vissa fall också innebära att man aktivt söker förändra ”de trosföreställningar och sedvänjor som fick dem att falla under denna nivå” (Miller 2004, s. 139). Detta skall inte tolkas som ett utslag av en kulturimperialistisk ambition att utplåna kulturella olikheter, men väl som ett bidrag till att avlägsna kulturella fördomar och därmed erbjuda människor en möjlighet att av egen kraft förbättra sin situation. Till skillnad från vissa postmoderna antropologer, som på fullt allvar hävdar att smittkoppsvaccinering är ett västerländskt imperialistiskt angrepp på lokala kulturer, eftersom vaccineringen rubbar den lokala tilltron till metoden att bota sjukdomar genom att be till vissa gudomliga väsen, så bör vi inte tveka att påstå att hälsa och överlevnads-möjligheter betyder mer ur de mänskliga rättigheternas perspektiv än kulturella traditioners överlevnad. Denna uppfattning delas inte sällan också av människor som lever i de samhällen vars traditioner de postmoderna antropologerna inte vill se utsatta för extern påverkan. (För exemplet om de postmoderna antropologerna och smittkoppsvaccineringen, se Nussbaum 1992 och Nanda 1998.)

När det gäller institutionella agenter och bekämpandet av hungersnöd, så är det först och främst den stat inom vilken det råder hungersnöd som har en skyldighet att rädda sina egna medborgare. Denna statens skyldighet att se till de egna medborgarnas välbefinnande är väl i sig inte så kontroversiell. Den återfinns, i olika formuleringar, hos politiska tänkare alltifrån Aristoteles till dagens kontrakts- och rättighetsteoretiker. Men om man, som vi gör här, analyserar hungersnöd som ett *politiskt* problem, så förstärks bilden av statens ansvar, eftersom själva förekomsten av hungersnöd tyder på att staten antingen genom tyranniska ingripanden (som i Stalins Sovjetunionen, Maos Kina, eller Kim Il Sungs Nordkorea) har *skapat* hungersnöd, eller att den genom oansvarig likgiltighet *tillåtit* hungersnöd att uppkomma och fortgå (som i det av brittena koloniserade Irland på 1840-talet, eller i det också av brittena koloniserade Indien på 1940-talet).

Andra staters skyldighet, att som institutionella agenter bekämpa hungersnöden i ett visst land, uppkommer först som en följd av hunger-

statens ovilja eller oförmåga att avhjälpa hungersnöden. Om problemet handlar om *oförmåga* hos hungerstaten (brist på expertis, teknologi, infrastruktur, osv.), så kan andra stater bistå med att bygga upp de resurser som behövs för att hungerstaten skall kunna bekämpa nöden på egen hand. Andra stater kan också bidra med att avlägsna handelshinder som de kanske själva en gång skapat för hungerstaten och därmed bana väg för en långsiktig återhämtning i denna stats ekonomi. Man kan också bistå med experthjälp att sanera hungerstatens inre ekonomiska liv från korruption och marknadshämmande regleringar som inte uppenbart behövs för att tillgodose moraliskt viktiga rättigheter, som t.ex. god arbetsmiljö. (Sådana insatser förutsätter förstås att de hjälpande staterna inte själva är anfrätta av korruption.)

Men problemet kan i stället handla om en *ovilja* hos hungerstaten att åtgärda hungersnöden, t.ex. därför att den sittande despotiska regimen är ointresserad av att hjälpa de hungrande eller rentav gärna ser att den hungrande befolkningsgruppen utplånas. I sådana fall är det moraliskt kontraproduktivt att bistå med att bygga upp och förstärka ekonomisk, teknisk, eller annan kapacitet i hungerstaten, eftersom sådana insatser bara spelar den despotiska regimen i händerna utan att långsiktigt avvärja hungersnöden. Här måste man i stället förändra de politiska betingelserna i hungerstaten, så att denna stat faktiskt kan bli ett redskap i hela medborgargemenskapens tjänst, och inte bara ett instrument för utsugning och förtryck.

Sådana ingrepp i en hungerstats politiska förhållanden kan handla om att uppmuntra och bistå en demokratisk opposition i denna stat, med det långsiktiga målet att en demokratisering kan äga rum som en följd av inhemska krafterns arbete. Det kan också handla om att begränsa rörelsefriheten och manöverutrymmet för hungerstatens despotiska regim, genom att frysa regimens utländska banktillgodohavanden eller genom att utfärda internationella arresteringsorder på regimens ledande företrädare, om dessa gjort sig skyldiga till övergrepp mot de egna medborgarna.

Under vissa speciella omständigheter kan det vara moraliskt berättigat att företa en *humanitär intervention* i en hungerstat. En humanitär intervention är en militär intervention med humanitära syften, t.ex. att avvärja pågående folkmord eller etniska rensningar. Om en humanitär intervention företas med syftet att bekämpa en pågående hungersnöd, så måste vissa villkor vara uppfyllda för att interventionen skall vara moraliskt berättigad: (1) Den pågående hungersnöden är omfattande och det finns inga tecken på att den kommer att upphöra. (2) De hungrande grupperna är offer för förföljelse eller likgiltighet från hunger-

statens politiska ledning. (3) Hungerstatens politiska ledning har, genom bruk av våld, gjort det i praktiken omöjligt för inhemska krafter att åstadkomma nödvändiga politiska förändringar för att råda bot på hungersnöden. (4) Hungerstatens politiska ledning har gjort klart att den inte tänker ge vika för internationella påtryckningar med avseende på respekten för mänskliga rättigheter i sitt land. (5) En militär intervention i hungerstaten skulle framgångsrikt återställa respekten för mänskliga rättigheter i hungerstaten och åstadkomma ett slut på hungersnöden.

Frågor om kränkta suveränitetsrättigheter tillmäts ingen betydelse i detta argument. En stats rättigheter till territoriell integritet och politisk suveränitet förutsätter att den respekterar sina egna medborgares rättigheter till liv och frihet. Staters värde ligger i deras roll som beskyddare av en politisk gemenskap bestående av individer med rättigheter. När staten inte längre tar ansvar för denna roll och tvärtom utgör ett hot mot de egna medborgarnas rättigheter till liv och frihet, så förlorar den därmed också sin status som institutionell agent och företrädare för en nation. Staters suveränitetsrättigheter är alltså villkorliga, inte absoluta. (För en utveckling av detta argument, se Walzer 2000, s. 53–54.)

Den springande punkten i argumentet ovan återfinns i stället i villkor (5). Vad innebär ett ”framgångsrikt” återställande av respekt för mänskliga rättigheter? Handlar det om en tidsfaktor? Är tre månader av militära insatser att betrakta som ”framgångsrikt”? Ett år? Tre år? När övergår den humanitära interventionen till att bli en humanitär ockupation? Handlar det om stödet hos hungerstatens befolkning? Om betydande delar av hungerstatens befolkning motsätter sig och bekämpar interventionstrupperna, är den humanitära interventionen då fortfarande att betrakta som framgångsrikt? Om brist på förankring hos medborgarna gör hungerstatens politiska ledning moraliskt sårbar, gäller inte samma sak för en interventionsarmé som inte lyckas övertyga hungerstatens befolkning om sina goda avsikter? Handlar det om hur många offer som krävs för att förändra hungerstatens inre politiska förhållanden? Om den humanitära interventionen inte kan genomföras utan militära operationer som medför att oskyldiga civila dödsoffer krävs, är den då fortfarande att betrakta som ”framgångsrikt” ur de mänskliga rättigheternas perspektiv? Hur många oskyldiga civila dödsoffer kan i så fall vara acceptabelt?

Här är inte utrymme att ge svar på alla dessa frågor. (Frågan om oskyldiga offer har jag dock berört i Bauhn 2004.) Däremot är detta frågor som varje stat som överväger att intervensera i en hungerstat måste ta ställning till. Här aktualiseras dessutom den intervenerande statens an-

svar gentemot sina egna medborgare, vilkas liv och säkerhet sätts på spel i den humanitära interventionen. Att humanitära interventioner kan vara moraliskt *berättigade* mot ”odugliga” stater, som på olika sätt utsätter världssamfundet för påfrestningar, samtidigt som de är oförmögna att tillgodose de egna medborgarnas säkerhet och välfärd, är en sak. (För termen ”odugliga stater”, se Lucas 2003.) Men därav följer inte att andra stater har en moralisk *skyldighet* att genomföra sådana interventioner och därmed utsätta sina egna medborgare för omfattande risker.

5. SAMMANFATTNING

Vi har här visat varför bekämpandet av hungersnöd bör betraktas som ett fall för institutionellt, snarare än individuellt, agentskap. Detta har att göra med såväl den politiska bakgrunden för hungersnöd, som den moraliskt obestämda situation som råder med avseende på relationen mellan de hungrande och de enskilda potentiella hjälparna i välfärdsstaterna. Välfärdsstaters skyldighet att bekämpa global hungersnöd är villkorlig, snarare än absolut, i den meningen att deras fullgörande av denna skyldighet måste vara förenligt med såväl de hungrandes som de egna medborgarnas rättigheter. Detta villkor sätter t.ex. gränser för humanitära interventioner. Enskilda medborgare i välfärdsstater har en skyldighet att verka för att den egna staten, som institutionell agent för medborgarnationen, skall fullgöra sina globala skyldigheter att bekämpa hungersnöd. Det är också viktigt att det inom välfärdsstater utvecklas en medborgerlig opinion för att ingripa mot den globala hungersnödens politiska förutsättningar, som t.ex. despotiska och korrupta regimer i hungerstaterna eller orättvisa mellanstatliga villkor för handel. Härigenom kan det bli möjligt att gå bortom kortsiktiga och känslomässigt baserade reaktioner på hungerkatastrofer, som visserligen kan resultera i tillfälliga tillskott av pengar och mat till svältande, men utan att man kommer åt de faktorer som skapade hungersnöden från början, och som kommer att återskapa den på nytt, om de inte avlägnas.

LITTERATUR

- Bauhn, Per. 2004. ”Interventioner, oskyldiga offer och moraliskt ansvar”, i Eva Österberg & Marie Lindstedt Cronberg (red.), *Väldets mening*. Nordic Academic Press, s. 349–367.
- Human Development Report* 2002. Oxford: Oxford University Press.
- Igneski, Violetta. 2001. ”Distance, Determinacy and the Duty to Aid: A Reply to Kamm”, *Law and Philosophy*, vol. 20, s. 605–616.
- Lucas, George R. 2003. ”From *jus ad bellum* to *jus ad pacem*: re-thinking just-

- war criteria for the use of military force for humanitarian ends”, i Deen K. Chatterjee & Don E. Scheid (red.), *Ethics and Foreign Intervention*. Cambridge University Press, s. 72–96.
- Mansbach, Richard W. & Edward Rhodes (red.). 2003. *Global Politics in a Changing World*. Houghton Mifflin Company.
- Miller, David. 2004. ”National responsibility and international justice”, i Deen K. Chatterjee (red.), *The Ethics of Assistance*. Cambridge University Press, s. 123–143.
- Nanda, Meera. 1998. ”The Epistemic Charity of the Social Constructivist Critics of Science and Why the Third World Should Refuse the Offer”, i Noretta Koertge (red.), *A House Built on Sand*. Oxford: Oxford University Press, s. 286–311.
- Norman, Richard. 1995. *Ethics, Killing, and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha. 1992. ”Human Functioning and Social Justice”, *Political Theory*, vol. 20:2, s. 202–246.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Singer, Peter. 1972. ”Famine, Affluence, and Morality”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. 1:3, s. 229–243.
- Walzer, Michael. 2000. *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books.
- Volkogonov, Dmitri. 1995. *Stalin. Triumph and Tragedy*. London: Weidenfeld & Nicolson.