

Udkast til strategi for dansk udviklingspolitik

Om Frihed fra fattigdom – frihed til forandring **Udvikling 2.0**

Amnesty International bifalder, at strategien tager eksplicit udgangspunkt i de universelle menneskerettigheder, som de er nedfældet i FN-Pagten og Verdenserklæringen. Strategien har fokus på rettigheder for fattige, regeringers ansvarlighed og et stærkt civilsamfund, der kan give de fattige reel mulighed for at øve indflydelse, samt det internationale samfunds (donor) ansvar for at støtte en udvikling i denne retning.

Amnesty International mener dog, at strategien vil kunne styrkes betydeligt på menneskerettighedsområdet gennem:

- En klarere forankring i internationale konventioner
- Brug af en menneskerettighedsbaseret tilgang i indsatsen
- En eksplicit og prioriteret indsats for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
- Et fokus på betydningen af overholdelse af menneskerettighederne i forhold til opnåelse af FN's 2015 mål
- En styrkelse af virksomhedernes ansvar for menneskerettighederne.

Forankring i internationale menneskerettighedskonventioner

Det vil være en klar styrkelse af grundlaget for strategien, hvis der eksplicit ud over FN-Pagten og Verdenserklæringens også eksplicit henvises til de gældende konventioner på menneskerettighedsområdet. Det drejer sig især om FN's menneskerettighedskonventioner om hhv. civile og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Andre internationale centrale konventioner er også relevante, bl.a. konventionerne vedr. tortur, ikke-diskrimination, kvinder og børn. Hovedparten af verdens lande har tiltrådt disse konventioner, der som bekendt er juridiske bindende, og som fastholder lande-

nes juridiske ansvar for at respektere, overholde og fremme menneskerettighederne.

Derudover vil en eksplicit henvisning til FN's Wien Deklaration og Aktionsprogram fra 1993 styrke strategiens anerkendelse af, at menneskerettighederne er universelle og indbyrdes afhængige, og at det derfor er nødvendigt også at tilgodese de fattiges økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder for at disse kan nyde de civile og politiske rettigheder, f.eks. retten til frihed. Dvs. at alle menneskerettigheder spiller en rolle i udviklingsspørgsmålene og fattigdomsbekæmpelsen.

En klar og stærk forankring i de internationalt anerkendte menneskerettighedskonventioner vil styrke grundlaget for en kritisk dialog med udviklingslandene og fastholde regeringernes ansvar i fattigdomsbekæmpelsen.

Menneskerettighedsbaseret tilgang til udviklingsbistanden

Menneskerettighederne ses som grundlag for hele strategien og som eksplicit mål for væsentlige dele af den konkrete indsats. Dette vil kunne blive væsentligt styrket, hvis der anvendes en menneskerettighedsbaseret tilgang for indsatsen.

En sådan tilgang vil indebære, at den overordnede dialog med samarbejdslande, tilrettelæggelsen af lande- og sektorprogrammer samt projekter baseres på en analyse af menneskerettighedssituationen i modtagerlandene ud fra en helhedsbetragtning, der også tager de økonomiske og sociale rettigheder med. Endvidere vil en sådan tilgang medføre, at alle de afgørende komponenter behandles i sammenhæng, således at menneskerettighedssituationen og de valgte indsatser kan monitoreres, tilpasses og effektmåles ud fra deres virkninger på menneskerettighederne og fattigdomsbekæmpelsen. Dermed vil Danmark bedre kunne leve op til sit ansvar som donorland om at respektere og



støtte opfyldelsen af menneskerettighederne i de lande, hvor Danmark er til stede.

De fleste af elementerne til anvendelse af et sådan tilgang findes forskellige steder i strategiudkastet. Men de er ikke sammenfattet i en strategisk metodemæssig tilgang. En sådan helhedsmæssig tilgang vil også være bedre i overensstemmelse med de ambitioner, der er i strategien mht. at monitorere udviklingen i overholdelsen af menneskerettighederne og effekten af den samlede udviklingsbistand til de enkelte lande.

Støtte til kapacitetsopbygning både af regeringer og civilsamfund er helt afgørende elementer i en menneskerettighedsbaseret tilgang. Det handler om at styrke de tekniske færdigheder og kendskab til menneskeretlige forpligtelser, og de krav det stiller til demokratiske processer hos regeringer, statslige og lokale myndigheder, samt systemer for ansvarlighed, gennemsigtighed, ligeberettigelse, medinddragelse, og adgang til retfærdige retssystemer.

I forhold til civilsamfundet drejer det sig om et fokus, der rækker ud over enkeltprojekter. Der er behov for effektiv udvikling af demokratisk deltagelse og evne til selvstændig handling, der i afgørende grad kan være med til at støtte de fattiges muligheder for at kæmpe sig ud af fattigdom og for at holde staterne ansvarlige på deres forpligtelser.

Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

I indledningen til strategien refereres til betydningen af de økonomiske, sociale og politiske rettigheder. *"For at udnytte frihed skal man kunne gribe de politiske, økonomiske og sociale muligheder, som friheden giver. Det kan man ikke, hvis man dør af malaria, inden man fylder fem år. Hvis skolegang og lærdom af økonomiske og kulturelle årsager er en umulighed".* Senere refereres til betydningen af de sociale rammebetingelser, men de behandles ikke systematisk eller gives en egentlig prioritering i strategien og i valg eller fravalg af danske indsatsområder.

Men retten til mad, bolig, sundhed og uddannelse er helt essentielle for udvikling af menneskelig frihed og ofte de behov, der er mest presserende for fattige mennesker.

For fattige mennesker er den manglende adgang til disse rettigheder ydelser ofte ikke kun en konsekvens af manglende økonomisk vækst i det pågældende land, men en følge af at de bliver diskrimineret og udelukket i kraft af deres køn, etniske identitet eller alene i kraft af, at de er fattige.

Der er således mange eksempler på, at udviklingslande med økonomisk vækst ikke har tilgodeset alle grupper i samfundet. Eksempelvis viser en Amnesty rapport om mørdredødelighed i Peru fra juli 2009, at landet på trods af økonomisk vækst har et uforholdsmæssigt højt antal af kvinder, der dør som følge af svangerskabs- eller fødselskomplikationer. Det er især kvinder fra landet, de fattigste og den oprindelige befolkningsgruppe, det går ud over. Rapporten viser, hvorledes mange fattige kvinder udsættes for en socio-økonomisk, etnisk og kønsbaseret diskrimination i forhold til adgangen til sundhedsfaciliteterne. Og at fattige peruvianske kvinder som regel ikke har adgang til de politiske beslutningsprocesser, der kan være med til at give dem en stemme i samfundet og også kan ændre deres livsvilkår. Derfor lægger Amnesty International også stor vægt på retten til uddannelse og retten til information, da marginaliserede grupper således bliver klar over deres rettigheder og kan stille regeringerne til ansvar for evt. menneskerettighedskrænkelser.

På denne baggrund mener Amnesty International, at sammenhængen mellem fattigdom, udelukkelse og diskrimination, manglende adgang til basale økonomiske og sociale rettigheder samt manglende adgang til beslutningsprocesser kræver et prioriteret fokus i strategien for fattigdomsbekæmpelse og udvikling.

FN's 2015 mål

I strategien står der: *"Frihed, demokrati og menneskerettigheder er sammen med bære-*



dygtig vækst forudsætninger for at nå FN's 2015 mål". Det kræver bl.a. en målrettet opfølgning på menneskerettighedsområdet. For selv om menneskerettighederne blev nævnt som afgørende for at opnå udvikling i FN's Årtusinderklæring, blev rettighederne ikke integreret i de arbejdsplaner og indikatorer, der blev lagt til grund for arbejdet med at realisere disse mål.

En fastholdelse af regeringernes tilslutning til opfyldelse af målene, må derfor følges op med en stærkere integration af menneskerettighederne i 2015-målene for at opnå videre fremgang. En menneskerettighedsbaseret tilgang vil kræve fokus på de mest sårbare grupper og inkorporere indikatorer, der gør det muligt at monitorere diskrimination og ulighed i målopfyldelsen. I dag rapporteres der kun på aggregerede tal på landeniveau. Det skjuler i vidt omfang marginaliserede grupper, f.eks. kvinder og piger, der ikke er genstand for målrettet indsats blandt andet pga. diskrimination. For det andet vil det være nødvendigt at foretage analyser af den menneskeretlige situation i de enkelte lande for at identificere love, politikker, administrative praksis og adfærd, der virker hæmmende for opfyldelsen af 2015-målene. For det tredje afhænger opfyldelsen af målene i høj grad af, at de fattige og deres organisationer i civilsamfundet mobiliseres, så de sammen med deres regeringer kan finde løsninger. For at det kan finde sted, er det afgørende, at organisationsfrihed og retten til information og deltagelse bliver beskyttet.

Derudover vil der være behov for allerede nu at begynde arbejdet forud for en revideret international handlingsplan for fattigdomsbekæmpelse efter 2015. En sådan handlingsplan bør fokusere på de fattiges rettigheder, regeringers og andre aktørers ansvar og inddragelsen af civilsamfundet.

Vækst og virksomheders ansvar

I strategien lægges der op til øget støtte til privatsektordrevet vækst med fokus på beskæftigelse. Det vil ske en markant forøgelse af dansk støtte til udvikling af den private sektor i udviklingslandene, bl.a. gennem

partnerskaber med danske virksomheder. Der er ingen tvivl om, at økonomisk vækst er en grundforudsætning for fattigdomsbekæmpelse. Men samtidig er der mange eksempler på, at virksomheder groft overtræder den lokale befolknings rettigheder eller udnytter manglende statslig beskyttelse af sine borgere. En opprioriteret indsats i forbindelse med privatsektorbekæmpelse må derfor gå hånd i hånd med et øget krav til virksomhederne om ansvar for medarbejdere, menneskerettigheder i lokalområderne og miljøhensyn. Dette nævnes også i strategien, som områder Danmark vil lægge vægt på. Men der angives ikke en strategisk retning for dette.

Der er en stigende erkendelse i FN, blandt regeringer og i erhvervslivet af nødvendigheden af, at virksomheders og investorerers aktiviteter bør omfatte et ansvar for arbejdstagerrettighederne og menneskerettighederne i de lokalsamfund, hvor de har aktiviteter, samt miljøhensyn. Danmark har ligeledes stillet lovkrav til danske virksomheder om at rapportere på CSR-området, men ikke krav om at de skal foretage sig noget, eller hvad de skal foretage sig. Der er således ikke et eksplicit krav om at respektere menneskerettighederne.

Der er i dag er klart behov for at støtte virksomheder og investorer i at leve op til deres ansvar for at respektere menneskerettighederne. Det kan finde sted gennem kapacitetsopbygning på analyse af menneskerettighedskonsekvenser (Human Rights Impact Assessments), mekanismer for rettidig omhu (due diligence) og gennemsigtig rapportering.

Men der er også et behov for forpligtende vilkår på området. Det kan den danske regering være med til at tilvejebringe gennem arbejde for forpligtende retningslinjer for investorer og virksomhedernes "due diligence" mekanismer og rapportering på menneskerettighedsområdet. Det gælder både i national lovgivning og gennem indsatser i EU og FN. Endvidere er der behov for støtte til kapacitetsopbygning hos samarbejdslande i Syd, ligesom der på længere sigt må være et mål, at virksomheder og investorer kan stilles til ansvar i deres hjemlande for medvirken til



krænkelser af menneskerettighederne i andre lande.