



12. april 2010

J.nr. 540.10/22820

Høringssvar

Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til udkast til Strategi for Dansk Udviklingspolitik (SUP)

IMR byder udkastet til den udviklingspolitiske strategi velkomment. Særligt støtter vi ønsket om at styrke bistanden til frihedsrettigheder, demokrati, menneskerettigheder og ligestilling som grundlæggende byggesten i fattigdomsbekæmpelse og vejen til en bæredygtig samfundsudvikling, og at dette sker med afsæt i de fundamentale frihedsrettigheder og universelle menneskerettigheder, som de er nedfældet i FN-pagten og Verdenserklæringen om Menneskerettigheder. I FNs charter fremstår de tre søjler: sikkerhed, udvikling og menneskerettigheder som grundlæggende målsætninger for FN, og deres indbyrdes afhængighed er anerkendt. I sin 2005 rapport "In Larger Freedom", der fremstiller vision og behov for reform af FN systemet, siger Kofi Annan: "I have named the present report 'In larger freedom' to stress the enduring relevance of the Charter of the United Nations and to emphasize that its purposes must be advanced in the lives of individual men and women. The notion of larger freedom also encapsulates the idea that development, security and human rights go hand in hand". Med Friheds- og Menneskerettighedernes prominente plads i Udkast til Strategien for Dansk Udviklingspolitik, mener IMR derfor, at SUP er i direkte harmoni med denne forståelse.

Med udgangspunkt i denne overordnede betragtning om udkast til Strategi for Dansk Udviklingspolitik vil IMR i det følgende præsentere sine overvejelser i forbindelse med læsning af SUP med håb om, at de fremstår relevante for det endelige arbejde med strategien.

IMR læser primært SUP som et visionsdokument for den danske udviklingspolitik mere end som en egentlig strategi. IMR forstår, at det er intentionen, at de enkelte hoveddele skal følges op af handleplaner og udmøntningspapirer. IMR ser frem til at kunne bidrage til dette arbejde, herunder ved at udrede hvorledes dette nye papir kobles til eksisterende politikker og strategier, f.eks. de nyligt udviklede strategier for Afrika, Asien og Latinamerika, strategien for "Democratisation and Human Rights for the Benefit of the People" og regeringens strategi for "Det Internationale Menneskerettighedsarbejde" samt bidrage med koncepter og viden til den konkrete implementering. Sidst, men ikke mindst, kortlægning af arbejdet med hvordan udviklingspolitikken tænkes sammentænkt med andre politikområder af udenrigspolitisk relevans, herunder

handels-, innovations-/globaliserings- og sikkerhedspolitikken. IMR har i mere end 15 år specifikt arbejdet med at udvikle viden, koncepter, metoder og redskaber for fremme, implementering og måling af menneskerettigheder, demokrati og frihedsrettigheder i udviklings- og overgangslande og mener derfor at have meget at byde på.

(SUP Side 4) "Udgangspunktet for det danske engagement vil altid være de lokale behov og prioriteter og viljen til i fællesskab at skabe forandringer. Ud fra det vil vi tage alle relevante instrumenter i brug."

Strategi for Udviklingspolitikken (SUP) har en klar principbaseret forandringsdagsorden, som IMR finder vigtig. IMR har gennem mere end 15 års arbejde med at fremme menneskerettigheder i overgangs- og udviklingslande erfaret, at det ikke er ligegyldigt, hvordan man arbejder med værdibaserede forandringer. Derfor er vi glade for, at Partnerskab har fået et særligt afsnit i Udviklingspolitikken som instrument for afsæt i nationale behov. Partnerskaber i modtagerlandene er en nødvendig forudsætning for at skabe en troværdig platform for en målsætning om at opnå en så klart værdibaseret forandringsdagsorden som beskrevet i udviklingspolitikken. Der skal skaffes opbakning nationalt til de beskrevne målsætninger, og de skal formuleres og ejes af nationale aktører som deres egne målsætninger, forankres og oversættes til den lokale kontekst i nationale parlamenter, lovgivning, politikker, institutioner, kulturbærere og befolkning, hvis forandringerne skal lykkes. IMR har gode erfaringer med partnerskaber og involverende reformstrategier med ministre og ministerier, retssekterreformenheder, lovreformkommissioner, parlamenter mm. Samtidig sikrer vi os, at nøgleaktører i civilsamfundet bakker op om vores samarbejde med staten og dermed kobles til reformdagsordenen.

Der lægges klart op til en fokusering af indsatsen på en mindre gruppe af lande. IMR støtter tanken om, at Danmark skal være til stede der, hvor man kan gøre en forskel, og at det er vigtigt at støtte de forandringsagenter, som kan findes, både når det går fremad, og når det går tilbage. I forhold til den styrkede fokusering på Afrika mener IMR imidlertid, at det er værd at bemærke, at der er mere end dobbelt så mange under \$1-fattighedsgrænsen i Asien, end der er i Afrika,¹ og at ulighederne i ressourcefordelingen i Latinamerika er mere udtalt end i andre regioner. Dette peger på, at der er behov for ikke at udelukke disse regioner i den danske udviklingspolitik. At have et bredere udsyn end blot Afrika vil ligeledes bidrage til den udvikling mod at styrke syd-syd samarbejde, som man har set over de senere år. Derfor støttes udmeldingerne fra danske organisationer om at være varsom med at udelukke indsatser i områder, hvor

¹ http://library.thinkquest.org/05aug/00282/over_world.htm

Danmark kan være med til at gøre en forskel til gavn for demokrati og menneskerettigheder, som f.eks. ved forebyggelse af statsskrøbelighed og konflikt.

(SUP s. 13) "Menneskerettighederne er et ideelt udgangspunkt for globalt samarbejde og dialog."

Det bemærkes i SUP, at menneskerettighedernes universalitet er blevet sat under pres i de seneste år. IMR mener, at det er på sin plads at gøre opmærksom på, at dette pres ikke kun kommer fra stater, som vi normalt ikke identificerer os med, men også fra vores tætte alliancepartnere. Derfor er det vigtigt, at dialogen om menneskerettighederne føres på tværs af traditionelle polariseringer, mellem venner og i dialog, og at alle er parat til at kigge kritisk på sig selv. Her ser IMR Universal Periodic Review mekanismen i FNs Menneskerettighedsråd som et vigtigt redskab for dialog, hvor man på den ene side har en fast reference i de internationale standarder og universelle værdier og fastholder disse som udgangspunkt for evalueringer og diskussion, og hvor stater/regeringer på den anden side får lejlighed til at diskutere og afprøve deres synspunkter i internationalt regi i de rammer, der er skabt i form af UPR systemet og Menneskerettighedsrådet. For første gang i verdenshistorien er alle lande jævnlige til eksamen i menneskerettigheder og forpligter sig overfor hinanden på at følge op nationalt. Denne mekanisme skal styrkes, så man kan sikre relevant opfølgning.

For at styrke FN's Menneskerettighedsråd er det vigtigt, at Rådet og FN sætter få klare realistiske benchmarks for succes, så man sikrer sig, at vurderingen af Rådets aktiviteter ikke sker på baggrund af politisk motiverede dagsordener og flygtige stemninger, men på baggrund af milepæle som etableret af FN og af Rådet. At gøre UPR-processen til en afgørende nyskabelse for gennemførelsen af menneskerettighederne kræver hårdt arbejde og en konsekvent indsats, bl.a. ved at gennemføre en eksempelsættende UPR-proces i Danmark. På det globale niveau har menneskerettighedernes universalitet været sat under pres, men nationalt oplever IMR, at de er ved at blive en naturlig referenceramme for lovgivningsprocesser og retsreform, domstole og civilsamfund, især i de områder, hvor der eksisterer regionale menneskerettighedsmekanismer/regimer.

Danmark har gennem årene haft menneskerettighederne og overholdelse af menneskerettighederne som et kerneelement i skiftende regingers grundlæggende målsætninger. I marts 2009 blev dette samlet i en overordnet menneskerettighedsstrategi, der i juni 2009 blev fulgt op med en strategi, der skal understøtte demokrati og menneskerettigheder i udviklingsarbejdet. Demokrati og menneskerettigheder er dermed fastlagt som et tværgående tema i udviklingssamarbejdet og i udenrigspolitikken og som et selvstændigt

indsatsområde. Indsatserne på udviklingssiden er koncentreret omkring fremme af demokratiske processer, opbygning af retssektorer og nationale menneskerettighedsinstitutioner samt støtte til civilsamfund og retsadgang for fattige og marginaliserede grupper. Alle disse indsatser er væsentlige og vigtige indsatser for at fremme menneskerettighederne og områder, som vi i IMR har specialiseret os i.

Men vi mener, ligeledes, at de danske indsatser indenfor erhvervssektorudvikling og -støtte, landbrug, uddannelse, sundhed, sikkerhed og humanitær støtte vil kunne fremme bæredygtige løsninger, hvis en menneskerettighedsbaseret tilgang eller et rettighedsperspektiv konsekvent blev integreret i indsatsen. Det vil indebære, at den overordnede dialog med samarbejdslande, tilrettelæggelsen af indsatser, lande- og sektorprogrammer samt projekter baseres på en analyse af menneskerettighedssituationen hos potentielle modtagere ud fra en betragtning, der også tager de økonomiske og sociale rettigheder med, hvem der er ansvarlige "dutybearers" og en analyse af de grundlæggende årsager. Endvidere vil en sådan tilgang medføre, at alle de afgørende komponenter behandles i sammenhæng, således at menneskerettigheds-situationen og de valgte indsatser kan monitoreres, tilpasses og effektmåles ud fra deres virkninger på menneskerettighederne og fattigdomsbekæmpelsen. Processuelle rettigheder/hensyn: retten til at blive hørt og adgang til information og dermed fremme af individets eller sociale fællesskabers deltagelse i at finde bæredygtige løsninger, placering af ansvar, ligebehandling etc. vil også være en integreret del af arbejdet med at skabe bæredygtige programmer og indsatser.

I SUP redegøres der for, at MDG-2015 også er mål for den danske udviklingspolitik – men det fremgår ikke tydeligt, hvordan de kobles til resten af strategien. IMR vil opfordre til at koble MDG målene med en menneskerettighedstilgang. Styrken ved denne tilgang kan man allerede aflæse i Danidas arbejde med MDG 3 på området for ligestilling og fremme af kvinders rettigheder. Ved en menneskerettighedstilgang operationaliseres målene ved at kunne håndhæves og relateres til en international normativ ramme, f.eks MDG 3 og CEDAW konventionen. Eller MDG 2 og retten til uddannelse som fortolket i op til flere forskellige konventioner. FNs Generalsekretær har i sin rapport til Generalforsamlingen i februar i år klart koblet 2015-målene med menneskerettighederne, hvilket andre dele af FN-systemet har arbejdet for længe, og som muliggør og understøtter sammenkædningen SUP strategien foretager mellem menneskerettigheder, demokrati, vækst og udvikling. Samtidig styrker sammenkædningen muligheden for måling og dokumentation af såvel effekten indenfor menneskerettigheder som indenfor udvikling mod opfyldelsen af målene.

Støtte til erhvervssektoren

IMR støtter ligeledes strategiens mål om at udvikle erhvervssektoren i modtagerlandene, og herunder særligt målet om at samfundsansvarlig virksomhedsdrift skal være det bærende element i partnerskaberne mellem danske virksomheder og virksomheder i udviklingslandene. Det er imidlertid af afgørende betydning, at grundlaget er en systematisk, operationel definition af erhvervssektorens relevante rolle. For det første bør definitionen omfatte de tilfælde, hvor erhvervssektor-aktører direkte bestilles og betales af DANIDA til at lave udviklingsarbejde. I forlængelse af den såkaldte Stamford Common Understanding, der står som milepæl for en tiltagende forståelse i FN systemet for betydningen af rettighedsperspektiv i internationalt udviklings-samarbejde, ligger der således et principielt krav om, at der implementeres en systematisk procedure for HRBA screening af disse aktørers udviklingsarbejde.

Definitionen bør for det andet indbefatte en systematisk, operationel beskrivelse af korrelationen i generel forstand mellem erhvervssektorvækst og den samlede udvikling af et land, herunder udviklingen af de statslige institutioner, civilsamfundet og de faglige organisationer. Mange udviklingslande har gennemgået en årrække med ganske høje vækstrater, og det er uklart, om det har haft en gavnlig effekt på menneskerettighedssituationen eller på de fattige befolkningsgrupper. Tal fra UNCTAD viser, at der ikke er nogen sammenhæng mellem det, der kaldes "sundt erhvervsklima" og investeringsniveauet. Det er vigtigt at undersøge og dokumentere, at der er en sammenhæng mellem udviklingen af såkaldt "frie markeder" og kvaliteten af regeringsførelsen og respekten for menneskerettighederne. Ligeledes ville det være ønskeligt at få bedre dokumentation for beskæftigelseseffekten af erhvervssektorbistanden. Der skal være fokus på tiltag til at undgå situationer, hvorunder erhvervssektor-vækst direkte skader menneskerettighedssituationen i et givent land. Som eksempel kan nævnes de negative effekter, der er fulgt med den privatsektor-bårne råstofudvinding i en række afrikanske lande. Som modvægt til disse negative effekter skal der være et tilsvarende fokus på udviklingen af indikatorer og manualer til, hvordan erhvervssektorreformer kan designes, monitoreres og evalueres i henhold til et rettighedsperspektiv som forudsætningen for en bæredygtig samlet udvikling i et land.

Endvidere er det af afgørende betydning for en bæredygtig markedsbaseret vækst til gavn for udviklingslandene, at denne understøttes af en systematisk og konsistent tilgang til fremme af 'policy alignment'. I nærværende sammenhæng er formålet med policy alignment at sikre, at nationale og internationale politikker, love og aftaler – og herunder i særlig grad handelsaftaler – er koordineret på en sådan måde, at markedsbaseret vækst gøres bæredygtig i kraft af en forankring i respekten for menneskerettigheder. I FN regi

påpeges vigtigheden heraf af John Ruggie, UN Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Danmarks udviklingsstrategi vil styrkes afgørende gennem etablering af sådanne policy alignments, både i partnerlande og hvor Danmark indgår i handelsaftaler med udviklingslande.

Ligestilling:

IMR bifalder stærkt, at SUP har et kraftigt fokus på ligestilling. Man skal imidlertid være særligt opmærksom på kvinders ligestilling, hvis man samtidig har et stærkt fokus på kommercielt landbrug og privatsektorbistand. Med fare for at generalisere og simplificere overdrevent er der mange steder i Afrika en tendens til at pengeafgrøder er mændenes domæne, mens kvinder i videre omfang dyrker fødevarergrøder. Et eksempel, der ofte fremholdes fra det sydlige Afrika, hvor man har haft en vis succes med at indgå kontrakter mellem tobaksfirmaer og småbønder om aftagelse af varer samt forsyning af inputs, har overvejende været rettet mod mandlige bønder. Det er således vigtigt, at man indtænker ligestillingsaspektet i de aktiviteter, man ønsker at igangsætte og ikke bare ser ligestillingsaspektet som et kulturelt fænomen, der skal takles gennem træning og modernisering.

Konkrete demokratitiltag.

IMR har en del erfaringer med konkret støtte til demokratiudvikling, samt med at samarbejde med partnerregeringer om udbredelse af og respekt for menneskerettigheder. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at IMR har erfaringer i samarbejde med statslige myndigheder. Dette giver et godt praktisk udgangspunkt, hvorfra vi har udviklet en række værktøjer. Således mener IMR, at der kunne være et stærkere fokus på støtte til parlamentsadministrationer. Hvis ægte repræsentativt demokrati skal sikres, kræver det en professionel og effektiv parlamentsadministration. Dette er et område, hvor man virkelig kan gøre en forskel.

Ligeledes byder IMR velkommen, at der her er et stærkt fokus på retten til oplysning og støtte til åben forvaltning. IMR har arbejdet med dette område i en række lande gennem en del år. Indsatsen på området kan efter IMRs mening styrkes ved at tænke det sammen med indsatsen nævnt på s. 27 under "Stabilisering og statsopbygning går hånd i hånd" – med brug af en involverende proces til at udvikle såkaldte 'public service charters', hvor staten forpligter sig til fastsættelse af politiske ambitioner på offentlige serviceydelser samt kommunikation af planerne for opnåelse af disse og monitorering af opfyldelsen. Sådanne processer kan bidrage til forbedring af offentlige serviceydelser og til bekæmpelsen af korruption, fordi der er klare og kendte målepunkter og adgang til oplysning om disse, og de kan være med til at udvikle en social kontrakt

mellem stat og borgere. Sådanne basale ydelser omfatter både de traditionelle 'fattigdomssektorer' som sundhed og uddannelse, men også sikkerhed og retfærd, hvilket er i tråd med fokuset på velfungerende retssystemer som forudsætning for udvikling og vækst (bl.a. s. 14).

Miljø og klima.

Kontrakter mellem stat og borgere kan også være udgangspunkt i politikker ift. naturressourceforvaltning. Klimaspørgsmålet har aktualiseret behovet for at beskytte visse meget sårbare og marginaliserede grupper, der ofte er dem, der bliver hårdest ramt af klimaændringer. Nomadefolk og skovfolk bliver hårdt ramt af miljøkriser, og det er nødvendigt at sikre disses rettigheder til adgang til naturressourcer samt brugsret til jord og ressourcer, som de ikke nødvendigvis politisk er i stand til at hævde. Det er her nødvendigt at gøre sig klart, at anerkendelse og stadfæstelse af privat ejendomsret ikke nødvendigvis er det mest effektive instrument til at sikre sådanne marginaliserede grupper retten over de ressourcer, de historisk har levet af.

Styrkelsen af processuelle rettigheder til f.eks. information, klage og deltagelse er en af de strategier, der har vist sig betydningsfulde i at forbedre marginaliserede gruppers inddragelse i løsningen af klima- og miljørelaterede kriser. Århus-konventionen, der italesætter borgernes miljørettigheder, er i den forbindelse meget betydningsfuld.

HIV/AIDS

IMR noterer sig også, at HIV/AIDS stort set ikke er omtalt i udkastet. Dette er et område, hvor Danmark hidtil har ydet et væsentligt bidrag internationalt. Der er samtidig en meget bred vifte af menneskerettighedsområder involveret i arbejdet med HIV/AIDS-forebyggelse og -behandling samt beskyttelse af udsatte grupper. Det er vigtigt, at en strategi, der lægger så stor vægt på menneskerettigheder, ikke undlader at fremhæve HIV som et område, hvor et dansk bidrag til forbedring af menneskerettighedssituationen er relevant, innovativ og mulig.