

Synopsis for den strategiske ramme for ligestilling og kvinders rettigheder i Danmarks udviklingssamarbejde – Dansk resumé

Resumé: Synopsen for den nye strategiske ramme for ligestilling og kvinders rettigheder i Danmarks udviklingssamarbejde udgør en del af udrulningen af Strategien for Danmarks Udviklingssamarbejde – Retten til et bedre liv. Strategiens menneskerettighedsbaserede tilgang placerer ligestilling og kvinder og pigers rettigheder i centrum af udviklingssamarbejdet. Den strategiske ramme vil tage afsæt i denne tilgang samt i Danmarks hidtidige indsats på området og definere den fremtidige tilgang til ligestilling i det internationale samarbejde.

I den strategiske ramme vil ligestilling i form af kvinders, mænds, pigers og drenges lige muligheder for at få indflydelse på deres eget liv og for at bidrage til udviklingen af de samfund, de lever i, stå centralt. Det indebærer et stærkere fokus på de grundlæggende, strukturelle årsager til ulighed. Der vil være særligt fokus på fremme af kvinders rettigheder, samtidig med at der vil være opmærksomhed på de mest sårbare og udsatte gruppers situation, og på hvordan disse grupper opnår adgang til ressourcer og indflydelse. Menneskerettighedskrænkelser på baggrund af personers seksuelle orientering eller kønsidentitet og fremme af deres rettigheder vil også være omfattet af den strategiske ramme.

For at skabe stærkere og mere markante resultater på området introduceres en strategisk tilgang til fremme af ligestilling, der skal styrke den hidtidige gennemgående integrering af ligestillingshensyn i udviklingssamarbejdet ("mainstreaming"). Udgangspunktet vil være analyser af ligestillingssituationen i prioritetslandene, der identificerer de væsentligste udfordringer og muligheder på ligestillingsområdet. På baggrund heraf vil der blive identificeret konkrete indsatsområder, som har det største potentiale for at fremme varige forbedringer på området. Der vil blive efterstræbt størst mulig synergi mellem det normative niveau, herunder vigtige diskussioner og beslutninger i internationale fora som f.eks. FN, samarbejdet med de multilaterale aktører og indsatserne på lande niveau.

Strategiske overvejelser:

- Den strategiske ramme vil tage udgangspunkt i den menneskerettighedsbaserede tilgang. Dette indebærer et stærkere fokus på de grundlæggende magtforhold og strukturer, der er årsag til ulighed, diskrimination og fattigdom. Heraf følger et øget fokus på omfordeling af magt og ressourcer mellem kvinder og mænd og på fremme af kvinders rettigheder. Inddragelse af mænd og mænds og drenges rolle i bekæmpelse af ulighed vil være en integreret del af arbejdet.
- Bred integrering af ligestilling i udviklingssamarbejdet ("mainstreaming") har gennem en årrække været den internationalt anerkendte tilgang til fremme af ligestilling. Mens mainstreaming fortsat anses for at være den bedst mulige måde at sikre indarbejdelse af ligestillingshensyn på, viser erfaringer samtidigt at effekterne ikke er tilstrækkeligt store. For at imødegå dette introduceres en mere strategisk tilgang, hvor det tidligt i programmeringsprocessen identificeres, hvor der er særlige behov og særlige muligheder for at styrke indsatsen for ligestilling og kvinders rettigheder. Som led heri vil der blive formuleret konkrete mål og indikatorer for fremme af ligestilling, som sikrer, at hensynet stadig mainstreames i indsatserne
- "Retten til et bedre liv" identificerer fremme og beskyttelse af LGBTI (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex) personers rettigheder som en dansk målsætning.

LGBTI personers rettigheder vil, hvor relevant, indgå i indsatsen baseret på specifikke analyser af de strategiske muligheder.

1. Overordnet vision

I lyset af den nye strategi for Danmarks udviklingssamarbejde "Retten til et bedre liv" og etableringen af den menneskerettighedsbaserede tilgang som overordnet ramme for udviklingssamarbejdet er der behov for at opdatere den eksisterende strategi for ligestilling i dansk udviklingsbistand (offentliggjort i 2004). Principperne om ikke-diskrimination, deltagelse, åbenhed og ansvarlighed placerer fremme af ligestilling i centrum af udviklingssamarbejdet og tilføjer et øget fokus på spørgsmålet om reel omfordeling af magt og ressourcer.

Den menneskerettighedsbaserede tilgang fokuserer på at sætte det enkelte menneske i stand til at realisere deres ret til et bedre liv. I mange samfund er det vanskeligt for kvinder og piger at opnå lige rettigheder, muligheder og indflydelse. For mænd og drenge kan der også være særlige ligestillingsmæssige udfordringer, men kvinder og piger rammes stadig uforholdsmæssigt hårdere af fattigdom, diskrimination og marginalisering. Den strategiske ramme vil derfor sætte særligt fokus på kvinders rettigheder.

I et menneskerettighedsperspektiv er det afgørende at anerkende og adressere lige rettigheder for alle. I mange dele af verden rammes mennesker af vold og diskrimination på grund af deres seksuelle orientering eller kønsidentitet. Danmark vil fortsat være en stærk fortaler for lige rettigheder for alle, og den strategiske ramme vil identificere, hvordan Danmark kan arbejde for at fremme LGBTI personers rettigheder.

2. International ramme

FN konventionen om bekæmpelse af alle former for diskrimination af kvinder (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women – CEDAW), som stort set alle FN's medlemslande har tilsluttet sig, udgør sammen med slutdokumentet fra Kvindekonferencen i Beijing i 1995 og andre internationale konventioner og erklæringer grundlaget for fremme af ligestilling.

Den internationale ligestillingsdagsorden er gennem det seneste årti kommet under stigende pres fra konservative, politiske og religiøse grupper, der ønsker at fremme traditionelle normer på bekostning af ligestilling, herunder særligt fremme af kvinders seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder. Samtidig ses en positiv tendens til, at fremme af ligestilling i stigende omfang inddrages som en helt central målsætning i internationale forhandlinger vedrørende udviklingsspørgsmål f.eks. i forbindelse med forhandlingerne om opfølgningen på FN's 2015 mål.

3. Strategiske overvejelser og valg

I overensstemmelse med den menneskerettighedsbaserede tilgang til udviklingssamarbejdet beskrevet i "Retten til et bedre liv" vil den strategiske ramme for ligestilling lægge op til, at der i stigende grad fokuseres på de underliggende magtrelationer og strukturelle årsager til ulighed, diskrimination og fattigdom. Den menneskerettighedsbaserede fokus giver en mere strategisk, sammenhængende og effektiv retning for indsatsen for at fremme ligestilling gennem dansk udviklingssamarbejde. Indsatser for fremme af ligestilling har ofte haft fokus på at øge kvinders deltagelse i programaktiviteter men også på f.eks. politisk niveau eller på at øge kvinders adgang til ressourcer og har i mindre grad taget sigte på at fremme en reel omfordeling af magt og ressourcer. Med den menneskerettighedsbaserede tilgang vil fokus på

omfordeling komme mere i centrum og dermed målsætningen om at skabe reelle, varige forandringer og ligestilling.

Den strategiske ramme vil anvende et kønsbegreb, hvor køn ses som en kulturel og social konstruktion. Dette understøtter princippet om ret til egen kønsopfattelse. Kvinder og mænds situation formes ikke blot af deres køn, men også af forhold som klasse, kaste, etnicitet, alder, seksuel orientering m.v. Kvinder er ikke en homogen gruppe, men spænder fra de mest privilegerede til de mest udsatte. Fokus for Danmarks ligestillingsindsatser vil være de mest udsatte og sårbare kvinder.

Ligestilling vil blive søgt fremmet i udviklingssamarbejdet gennem strategiske, målrettede indsatser identificeret på baggrund af en kønsanalyse og en analyse af forhold på menneskerettighedsområdet i de danske prioritetslande, der afdækker forskellige aspekter af ulighed. I det internationale arbejde i multilaterale organisationer vil der, ligeledes med udgangspunkt i den menneskerettighedsbaserede tilgang, blive ført løbende dialog med Danmarks samarbejdspartnere om organisationernes bidrag til fremme af ligestilling, ligesom Danmark i internationale forhandlinger vil vedblive med at være en stærk fortaler for fremme af ligestilling.

4. Analyse - erfaringer og resultater

Udarbejdelsen af den strategiske ramme vil trække på resultaterne af evalueringen i 2008 af ligestillingsindsatser i dansk udviklingssamarbejde. Evalueringen konkluderede bl.a., at Danmark generelt støttede nationale politikker og internationale forpligtelser og beslutninger, og at der var opnået vigtige resultater af indsatsen. Det fremgik dog samtidig, at indsatserne led under mangel på systematik i gennemførelsen og mangel på dokumentationen. Som et særligt problem fremhævedes, at der ikke havde været opstillet specifikke resultatmål og indikatorer for ligestillingsindsatsen. Evalueringen påviste også problemer med anvendelsen af de redskaber, der var udviklet til at fremme ligestillingsindsatsen. Nogle af de samme konklusioner blev fremhævet i et studie udarbejdet af "UN Wider" i 2012, der gennemførte en sammenlignende analyse af kønsmainstreaming i Danmark, Sverige og Finlands udviklingssamarbejde. Undersøgelsen pegede bl.a. på, at de mange konkurrerende prioriteter for udviklingssamarbejdet ofte resulterede i, at ligestillingshensynet blev klemmt.

5. Tilgang

Formålet med den strategiske ramme vil være at give inspiration og retning til øget fremme af ligestilling i udviklingssamarbejdet. "Retten til et bedre liv" identificerer 4 prioritetsområder for udviklingssamarbejdet: Menneskerettigheder og demokrati, grøn vækst, sociale fremskridt og stabilitet og beskyttelse. For hvert af de fire områder vil der blive identificeret konkrete indsatser, der kan bidrage til at fremme ligestilling.

Den nye landeprogrammeringsproces indledes med udarbejdelse af en landestrategi for udviklingssamarbejdet, der udstikker de overordnede rammer og prioriteringer. På baggrund heraf udarbejdes et landepolitik papir. Som led i udarbejdelsen af landepolitik papiret vil der blive udarbejdet dels en kønsanalyse, gerne baseret på allerede eksisterende kønsanalyser for landet, dels en gennemgang af situationen på menneskerettighedsområdet (disse analyser reflekteres gennem instrumentet "Human-Rights-Based Approach and Gender Screening Note"). Heri identificeres væsentlige udfordringer og muligheder i det pågældende prioritetsland, der danner udgangspunkt for identifikation af konkrete tematiske indsatser til fremme af ligestilling i landeprogrammet. Ved at indarbejde kønsanalysen og gennemgangen af menneskerettighedssituationen i udarbejdelsen af det overordnede landepolitikpapir sikres grundlaget for at inddrage ligestilling og menneskerettighedshensynet bredt i den politiske dialog med partnerlandets myndigheder, f.eks. i forbindelse med dialogen om generel budgetstøtte. Samtidig lægges der op til identifikation af konkrete mål og specifikke indikatorer, der kan måle effekten af indsatsen for at fremme ligestilling.

Ovennævnte analyser, mål og indikatorer i landepolitikpapiret danner udgangspunkt for at identificere de områder, hvor der er et strategisk potentiale for at fremme ligestilling. I de konkrete tematiske programmer, der tilsammen udgør landeprogrammet, vil der blive identificeret målrettede indsatsområder til fremme af ligestilling. Disse kan være rettet mod et bestemt område, f.eks. bekæmpelse af vold mod kvinder, eller mod et særligt tema f.eks. fremme af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder eller fremme af kvinders deltagelse i samfundsøkonomien. Der vil blive etableret konkrete mål og indikatorer for de enkelte indsatsområder med henblik på at kunne følge effekten af indsatsen.

Der vil blive søgt sammenhæng mellem indsatsen på landeniveau og det multilaterale, normative, niveau herunder i dialogen vedr. budgetstøtte i forbindelse med fælles programmering gennem EU og i andre samarbejdsfora.

Samarbejdet med multilaterale partnere er forankret i specifikke organisationsstrategier suppleret med dialog på højt politisk niveau. Organisationsstrategierne identificerer bl.a. den pågældende organisations potentiale for at bidrage til ligestilling. Danmark vil fortsætte sit tætte samarbejde med udvalgte strategiske partnere som UN WOMEN, Verdensbanken, EU, UNFPA, UNICEF, WFP, IFAD, WHO, UNAIDS og den Globale Fond med henblik på at fremme en menneskerettighedsbaseret tilgang til ligestilling i organisationernes strategiske rammer. På landeniveau vil der være regelmæssig dialog og samarbejde, herunder om konkrete indsatser. UN WOMEN, der har et særligt mandat vedr. fremme af ligestilling, vil være en nøglepartner i det videre arbejde.

Som nævnt identificerer "Retten til et bedre liv" fire prioritetsområder for Danmarks udviklingssamarbejde. Nedenfor gives en kort gennemgang af, hvorledes ligestilling vil blive foreslået fremmet inden for de enkelte prioritetsområder.

5.1. Menneskerettigheder og demokrati

Fremme ligestilling på dette området handler primært om at adressere de underliggende faktorer, der er årsag til manglende ligestilling. Det kan være lovgivning og/eller sociale eller kulturelle forhold, der underminerer kvinders rettigheder og muligheder. Der kan være mange forhold, der leder til ulighed f.eks. manglende adgang til beslutningsprocesser, manglende adgang til information, institutioner der ikke tager ligestilling i betragtning og mangler kapacitet på området, mangel på data, der dokumenterer ligestillingsforhold m.v.

Det er indlysende, at kvinders adgang til at deltage i samfundslivet, herunder deltagelse i demokratiske valg, som parlamentsmedlemmer og som en stemme i medierne, er en vigtig indgang til at fremme ligestilling.

5.2. Grøn vækst

Inklusiv grøn vækst bør adressere de særlige udfordringer, der er, for at kvinder kan realisere deres rettigheder, herunder deres ret til at arve og eje jord. Indsatsen skal tage højde for, hvordan der skabes muligheder for, at kvinder kan deltage og nyde godt af vækst. Når kvinder får adgang til at deltage i økonomien på lige fod med mænd, øges væksten. Kvinder er samtidigt mere tilbøjelige til at lade den øgede vækst komme familien, særligt børnene, til gode. Indsatsområder kan omfatte lovgivningstiltag, der giver kvinder ejendoms- og arveret, øget adgang til kapacitetsopbygning der styrker kvinders deltagelse i økonomien, og udviklingen af arbejdspladser, herunder i landbruget, der styrker kvinders muligheder på arbejdsmarkedet.

Klimainsatser bør ligeledes tage højde for, at fattige kvinder rammes hårdt og er særligt sårbare over for klimaforandringer, idet de ofte er mere afhængige af de naturressourcer, der trues af klimaforandringer. Kvinder har, af samme årsager, ofte særlige ressourcer og viden, der er af stor betydning i forbindelse med omstilling og tilpasning til klimaforandringer.

5.3. Sociale fremskridt

Adgang til serviceydelser som sundhed, uddannelse og vandforsyning er afgørende forudsætninger for bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Ligestillingsindsatser på området har ofte fokuseret på at skabe øget adgang til serviceydelser for kvinder og piger. Dette er fortsat et vigtigt mål, men for at skabe varige forandringer er det nødvendigt med et menneskerettighedsbaseret udgangspunkt at se på, hvordan kvinder og piger kan styrkes i at kræve deres ret til serviceydelser.

Støtte til pigers uddannelse vil stadig være et vigtigt indsatsområde. Der vil være øget fokus på pigers ret til uddannelse og på spørgsmål om fastholdelse og adgang til uddannelse ud over grundskolen. Adgang til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder vil ligeledes fortsat være højt på Danmarks udviklingsdagsorden. Danmark vil fortsat i den politiske dialog med partnerlandene og i internationale forhandlinger i EU og FN, hvor spørgsmålet om seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder ofte er kontroversielt, være en markant og stærk fortaler for kvinders og pigers ret til at bestemme over deres egen krop. Det tætte samarbejde med ligesindede lande og med de førende organisationer på området vil blive styrket.

5.4. Stabilitet og beskyttelse

Kvinder og piger rammes uforholdsmæssigt hårdt i krigs- og konfliktsituationer. Den udbredte brug af seksuel og kønsbaseret vold i konflikter er forfærdende, og Danmark vil derfor arbejde aktivt for at forebygge volden og at sikre, at de, der begår overgreb, bliver retsforfulgt. Danmarks indsatser i skrøbelige stater og konfliktsituationer bør tage udgangspunkt i, at kvinder og piger er vigtige deltagere i fredsopbygningen, herunder at kvinder gives fuld og lige adgang til at deltage aktivt i beslutningsprocesser og ikke reduceres til ofre. Danmark vil arbejde for, at kvinder er repræsenteret og inddrages fuldt ud i fredsforhandlinger og genopbygningsindsatser med henblik på at sikre, at kvinders rettigheder og deltagelse sikres i de politiske, økonomiske og sociale aspekter af genopbygningen. Danmark vil ligeledes arbejde for, at prioritering af kvinders rettigheder og ligestilling indarbejdes i humanitære indsatser, og at der føres en aktiv dialog med humanitære aktører om fremme af kvinders rettigheder.

5.5. Særlige ligestillings indsatsområder

I tilknytning til fremme af ligestilling bredt i de danske programmer inden for de ovennævnte prioritetsområder og i det multilaterale arbejde vil den strategiske ramme lægge op til, at Danmark profilerer sig særligt på to områder: Fremme af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder og fremme af inklusiv grøn vækst. Her vil der i det internationale arbejde og på landeniveau blive gjort en særlig indsats for at markere Danmark som en stærk fortaler og markant aktør for fremme af ligestilling.

6. Næste skridt

Efter drøftelse af synopsen i Udviklingspolitisk Råd (inkl. den offentlige høringsproces) samt i Folketingets Udenrigspolitisk Udvalg vil de indkomne bemærkninger blive indarbejdet i formuleringen af den strategiske ramme for ligestilling og kvinders rettigheder i Danmarks udviklingssamarbejde, der forventes offentliggjort inden udgangen af 2013.