

# Menneskerettighederne - brugt og misbrugt

Menneskerettighederne - brugt og misbrugt

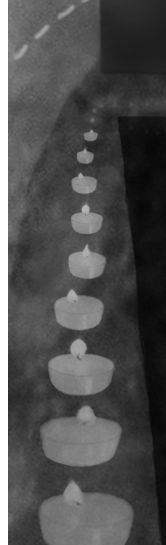
D E N N Y V E R D E N  
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2007

DEN NY VERDEN 2006:4

1

# Gør rettighedsbaseret udvikling en forskel?



## Indledning

Et af de helt centrale spørgsmål i den aktuelle diskussion om rettighedsbaseret udvikling er diskussionen om *value added*, dvs. om gevinsterne ved at implementere en rettighedsbaseret strategi i udviklingslandene. Spørgsmålet er aktuelt, fordi rettighedsbaseret udvikling [Rights Based Approach, herefter forkortet RBA] hidtil først og fremmest har været analyseret begrebsmæssigt (hvad mener vi, når vi taler om RBA?) og programmæssigt (hvilke planlægningsprocesser og metoder er vigtige?).

Diskussionen om *value added* handler om to ting. For det første: hvilke *gevinster* bringer en rettighedsbaseret udviklingstilgang for udviklingsbistandens *aktører*, dvs. de multilaterale eller bilaterale donorer, staterne, ngo'erne (både lokale og internationale), og hvilke fordele bringer RBA for bistandens *målgrupper* (de fattigste og de knap så fattige). Og kan vi dokumentere det sidste: At en RBA medfører konkrete gevinster for de fattigste og de fattigere?

Disse spørgsmål blev diskuteret på en workshop afholdt i København i begyndelsen af november 2006 (Workshop 2006). Workshopen var arrangeret af en gruppe danske ngo'er og Institut for Menneskerettigheder i samarbejde med Udenrigsministeriet. Artiklen er ikke et referat fra workshopen, men dens centrale diskussioner om gevinsterne ved en RBA-strategi kan bruges til at reflektere over både, hvordan udviklingsstrategierne ændres som følge af RBA, og hvilke resultater der kan sandsynliggøres i forhold til de fattigste målgrupper.

## Rettighedsbaseret udvikling

Som rettighedsbaseret udvikling er blevet defineret af bl.a. Højkommissariatet for Menneskerettigheder, indeholder begrebet følgende grundpiller (OHCHR 2006):

- Et normativt grundlag i de internationale menneskerettighedsstandarder.
- Et operationelt sigte, der retter sig mod at fremme og beskytte menneskerettighederne.
- Et fundament, som understreger, at det ikke er godgørenhed, der understøtter udviklingsbestræbelser, men rettigheder – og med rettigheder et sæt af korrelerede forpligtelser. Centrale elementer i RBA er derfor rettighedshavernes krav om sikringen og opfyldelsen af deres rettigheder og myndighedernes (de konventionsforpligtede) reaktioner i retning af at respektere og opfylde deres forpligtelser.
- En antagelse om, at uligheder og diskrimination, herunder uretfærdig magtfordeling, er roden til udviklingsproblemer.

Rettighedsbaseret udvikling tilstræber dermed på den ene side at øge den menneskeretlige *beskyttelse* i udviklingslandene eller at *fremme* menneskerettighederne i udviklingssammenhængen og på den anden side at ændre udviklingen via menneskeretten.

Forskellen mellem at beskytte eller fremme sigter til hhv. snævre eller bredere målsætninger: Med menneskeretlig beskyttelse relaterer jeg til, at individers og gruppers menneskerettigheder ikke krænkes, eller at disse har mulighed for at opnå retlig godtgørelse, hvis de krænkes. Med fremme af menneskerettigheder relaterer jeg bredere til en styrkelse af menneskerettighedsregimet lokalt, nationalt eller globalt. Fremme af menneskeretlig kultur og institutioner indebærer, at regeringer, magthavere i øvrigt og folkelige bevægelser i voksende grad lader deres politik inspirere af menneskeretlige værdier eller af principperne vedrørende deltagelse, ikke-diskrimination, ligebehandling og vedrørende ansvarlighed i forhold til menneskeretlig lovgivning og regulering. Dette sidste indebærer også, at RBA-strategier ofte tillægger processer lige så høj værdi som de konkrete resultater.

Et kendetegn ved de fleste RBA-aktørers arbejde er en understregning af, at en RBA-strategi vil medvirke til at angribe fattigdommens årsager (*the root causes of poverty*). En RBA-strategi vil derfor ofte have et transformerende sigte. Strategier for rettighedsbaseret udvikling indeholder antagelser om, at fremme og beskyttelse af menneskerettigheder vil betyde en styrkelse af udviklingen generelt, både fordi menneskerettighederne har en grundlæggende (iboende) værdi i forhold til udvikling (det er dette, der kommer til udtryk, når Amartya Sen, nobelpristager i økonomi, definerer udvikling som frihed), og fordi menneskerettighederne har en instrumentel værdi i forhold til realiseringen af udviklingsmålsætninger. Retten til fair rettergang medvirker til at fremme tillid og fredelig konflikthåndtering i et samfund, retten til sundhed eller uddannelse medvirker til at sikre sociale levevilkår, som er af særlig betydning i fattige samfund, og retten til ytrings- og trykkefrihed medvirker til, som bl.a. Sen (1999) gør opmærksom på, at samfundenes fremtidsbeslutninger og

strategiske valg kan træffes på basis af en fri debat i samfundet. Sådanne valg vedrørende den samfundsmæssige udviklingskurs er helt essentielle i dagens globaliserede udvikling; den fri debat medvirker til at sikre, at disse valg ikke blot træffes af en lille elitegruppe.

## Kritik af rettighedsbaseret udvikling

Tidlige kritikere af RBA er Peter Uvin og i lidt mindre grad Hugo Slim (Uvin 2002; Slim 2002). Førstnævnte stillede i sin artikel spørgsmålstegn ved, om RBA virkelig ville få betydning for udviklingens aktører, i særdeleshed donorerne. Han mente, at RBA ikke ville føre til mere end nogle justeringer af lovgivning eller nogle ændringer af teknisk karakter. Artiklens kritiske tone og dens mål er antydnet i følgende citat: "Meget af dette handler om en stræben efter at demonstrere høj moral: at svøbe sig i en menneskeretskappe for at dække over udviklingssamfundets fede vom uden at udfordre status quo for meget, uden at krydsforhøre sig selv eller at sætte spørgsmålstegn ved det internationale system."

Hugo Slim erklærede sig generelt enig i de kritiske overvejelser, men pointerede også, at potentialet i den rettighedsbaserede tilgang var at styrke ngo'er, hvis arbejde baserede sig på en rettighedstilgang, og hvis grundlag var stærke koblinger til marginaliserede befolkningsgrupper. Disse ngo'er anså han for effektivt at kunne udfordre vestlige magtbasitioner og fungere som en trojansk kile, der ville fremme en reel kamp for rettigheder.

Hvor Peter Uvin primært interesserede sig for, om rettighedstilgangen ville medvirke til at ændre donorpraksis, interesserede Hugo Slim sig mere for organisationer, hvis målsætning og udgangspunkt var at styrke menneskerettighederne. Det er dette sidste perspektiv, der i høj grad har været i fokus i de seneste års diskussion og kritiske stillingtagen til rettighedsbaseret udvikling.

I Paul Gready og John Ensors bog, *Reinventing Development?* fra 2006 er blikket primært rettet mod rettighedsorganisationernes arbejde og deres mulighed for at skabe en ny udviklingsdagsorden. Bogens introduktionsartikel advarer mod, hvad der kaldes "the legal reflex" i menneskeretsdiskursen, dvs. den automatiske og ureflekterede griben til lovgivning i anvendelsen af instrumenter, der sikrer beskyttelse og fremme af menneskerettigheder. Herudover indeholder bogen en række kritiske overvejelser om RBA:

- Er der dokumentation for en påstået komplementaritet mellem menneskerettigheder, udvikling, humanitær bistand og konfliktløsning? Det er med andre ord RBA som et holistisk redskab, der stilles spørgsmålstegn ved.

- Indeholder RBA-strategien en tendens til for store ambitioner? Og er der dermed en tendens til at stille for store forventninger i udsigt i forhold til de fattige befolkningsgrupper? Har ngo'erne kapacitet til at involvere sig uden for deres traditionelle domæner, f.eks. i forhold til forskning eller politisk analyse?
- RBA indeholder en tendens til at politisere udviklingsindsatserne – genpolitisering af bistanden, som Paul Gready kaldte det på ovennævnte workshop i København. Dette er i hans vurdering en positiv konsekvens. RBA leder til en mere markant og mere legitim fortalervirksomhed; risikoen er imidlertid, at menneskeretten bliver integreret i et magtpolitisk spil, hvor rettighederne bliver brugt som et argument for militære operationer eller som argumenter i et forsvar for den ene eller anden verdensorden (Gready og Ensor 2006, 32-38).

En endnu stærkere kritik af RBA rejses af Harri Englund i bogen *Prisoners of Freedom. Human Rights and the African Poor* fra 2006. Englunds kritik baserer sig på lang tids feltarbejde i Malawi. På baggrund af antropologisk feltarbejde argumenterer han, at rettighedsorganisationerne medvirker til umyndiggørelse og svækkelse af landdistrikternes udvikling snarere end til en styrkelse af dem, bl.a. fordi de i kraft af en grundlæggende apolitisk dagsorden lægger ansvaret for problemer og løsninger på landkommunerne snarere end på den politiske elite. Deres måde at håndtere disse grundlæggende konflikter på er elitær. Medvirkende hertil er en mangel på respekt for de synspunkter, der bliver fremført i lokalsamfundene. Reel deltagelse er en abstraktion. Endvidere er der i retshjælpsprojekter en tendens til at individualisere problemer. Disse stærke synspunkter baserer sig på casestudier og på forfatterens kompetence på *chi-chewa*, det lokale hovedsprog. Men casestudierne omhandler dialogen mellem ret unge projektarbejdere i Malawi og lokalbefolkningen; jeg har på baggrund af flere ophold i landkommunerne i Malawi svært ved at genkende disse beskrivelser af menneskeretsorganisationer som generelt patroniserende og med en tendens til ikke at forholde sig til politiske spørgsmål, der rækker ud over landkommunerne. Se f.eks. dette citat: “.. den indflydelsesrige aktuelle version af menneskeretsdiskursen indeholder en vis foragt for realiteterne. Denne foragt er en følge af menneskeretsaktivisters tro på den universelle individualitet, som de alene kan forløse. De er bragt til handling ud fra en abstrakt forståelse af de marginaliserede og de undertrykte som ofre” (s. 118). Selv om det er muligt, at menneskeretsaktivisters idealisme undertiden skaber fortolkninger, hvor der skydes over målet i forhold til, hvad menneskerettighedsarbejde reelt kan løse, så giver dette citat indtryk af en voldsom grad af nuancefattigdom; dette billede er svært at genkende.

Opsummerende: De kritiske kommentarer og refleksioner, som den rettighedsbaserede tilgang bliver gjort til genstand for, handler om tre forskelligartede forhold: om risikoen for at overvurdere potentialet i strategien, om nødvendigheden af at fastholde menneskerettighederne som

uafhængige af magthavernes politik, og endelig om en undervurdering af vanskelighederne ved reel deltagelse og formidling af de marginaliserede gruppers krav.

## Hvor gør rettighedsbaseret udvikling en forskel?

Fordelene ved en rettighedsbaseret strategi kan defineres i forhold til fire forskellige dimensioner. En rettighedsbaseret tilgang:

- Fremmer koblingen mellem lokale og globale aktioner, bl.a. i kraft af udnyttelsen af fælles menneskerettighedsstandarder og -instrumenter,
- Styrker nationale strategier og sociale og politiske bevægelser, bl.a. som følge af et grundlag i fælles normer og rettigheder. En rettighedsbaseret tilgang vil medvirke til at styrke nationale bevægelsers arbejde med diskrimination, sårbare grupper og med ligebehandling,
- Fremmer en klarere politik i forhold til statsmagters (og andre aktørers) retlige, politiske og moralske ansvar for opfyldelse af menneskerettigheder. Denne dimension handler om ansvarlighedsdimensionen<sup>1</sup> i RBA.
- Sidst, men ikke mindst indeholder den rettighedsbaserede tilgang antagelser om, at fattige og marginaliserede målgrupper opnår forbedringer i deres økonomiske, sociale eller politiske vilkår i kraft af RBA-strategien.

Jeg vil i afslutningen af artiklen søge at vurdere hvert af disse elementer ud fra tre parametre: deres betydning i forhold til at fremme menneskeretsregimet generelt, deres betydning i forhold til at øge den menneskeretlige beskyttelse for individer og grupper og endelig deres betydning i forhold til at skabe udviklingsresultater.

### Koblingen mellem lokale og globale aktioner

I litteraturen om menneskerettighedernes implementering understreges meget ofte koblingen mellem menneskeretlige normer og lokale aktioner. Menneskerettighederne har gennem 1990'erne haft en voksende betydning som inspirationskilde i forhold til lokale udviklingsbestræbelser eller i forhold til fortalervirksomhed iværksat af lokale ngo'er (Sano 2007). Rettighedsbaseret udvikling medvirker imidlertid til at systematisere koblingen mellem internationalt og lokalt arbejde, bl.a. fordi internationale organisationer i deres arbejde med RBA er nødt til at revidere deres procedurer, gendefinere deres indikatorer og evaluere resultaterne af deres arbejde ud fra nye begreber.

RBA medfører i denne sammenhæng stærkere koblinger mellem det internationale arbejde og det lokale, men også klarere politikker og retningslinier på rettighedsområdet i de internationale organisationer

og blandt internationale ngo'er. RBA medvirker dermed til at skabe, hvad der i andre sammenhænge defineres som et 'epistemisk fællesskab' på rettighedsområdet mellem på den ene side menneskeretsregimet forstået som konventionerne og de konventionsfortolkende organer, de regionale menneskerettighedsdomstole og FN's Menneskerettighedsråd og på den anden side statsmagterne, men frem for alt de internationale organisationer og ngo'er, samt de lokale ngo'er. For at udbyde: Et epistemisk fællesskab er et fællesskab, hvor løsninger og politikker forhandles frem i kraft af de deltagende aktørers forskellige udgangspunkter. Et eksempel er samarbejdet vedr. gældslettel-sesinitiativerne, hvor forskere, internationale ngo'er, internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer skabte HIPC-initiativet (Highly Indebted Poor Countries). Et epistemisk fællesskab udvikler nogenlunde fælles forståelser, et fælles sprog, en fælles opfattelse af kausalmechanismer, en fælles teknisk viden og et fælles sæt af politiske ideer: Fællesskabet er ikke apolitisk, men procespolitisk: Målsætningen er ikke nødvendigvis at skabe kompromisser, men fælles læring med henblik på at skabe løsninger (Callaghy 2001).

Fremvæksten af et sådant epistemisk fællesskab skal ikke undervurderes, både fordi det bidrager til at afklare fortolkninger, sprog og teknisk viden, og fordi det bidrager til at skabe en dybere viden om implementering af menneskerettigheder.

Eksempler på disse processer, hvor koblingen mellem internationalt og lokalt arbejde både resulterer i nye forståelser og aktioner i det internationale samarbejde og i stærkere og mere systematiske indsatser i det lokale er f.eks. UNAIDS' og Højkommissariatet for Menneskerettighedsers udarbejdelse af *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights* (UNAIDS, OHCHR 2006). Disse guidelines har f.eks. givet sydafrikanske NGO'er anledning til at udarbejde en fælles strategi for omformuleringen af hiv/aids-politikken i Sydafrika inklusive syv fælles anbefalinger til den sydafrikanske regering vedr. politik og lovgivning på området (Heyward 2006; SIDA 2006).

Et andet eksempel er OXFAMs bestræbelser på at implementere organisationens rettighedsbaserede politik ud fra systematiske overvejelser om strategi, målsætninger og programmering. OXFAMs arbejde og resultater er beskrevet af Brouwer et al. (2006), bl.a. bestræbelser på at gøre regeringer ansvarlige for formuleringen af politikker, der beskytter fattige grupper på landet mod resultaterne af liberaliseringspolitikker (f.eks. i Zambia eller Malawi) eller mod virkningerne af den amerikanske landbrugspolitik i forhold til bomuldsproducenterne i Vestafrika. OXFAMs strategi har i alle tilfælde rettet sig mod statsmagterne som de ansvarlige i forhold til truslen mod fattigere gruppers ret til en tilstrækkelig levestandard, men midlerne til opfyldelsen af strategien har i de fleste tilfælde været en kombination af international fortalervirksomhed med

lokal netværksorganisering og fortalervirksomhed på det lokalstatslige niveau (Brouwer et al. 2006).

Den stærke kobling mellem lokalt og internationalt rettighedsarbejde kan imidlertid også have sine negative sider i forhold til udviklingen af lokale rettighedsorganisationers selvstændige profil og strategi (Schmitz 2001), men dette er snarere undtagelsen end reglen, i og med at lokale menneskeretsorganisationer oftest har stærke rødder i selvstændige nationale netværksdannelse og fortalervirksomhed.

## Styrkelsen af nationale bevægelser og fortalervirksomhed

Rettighedsbaseret udvikling fremmer muligheden for national netværksdannelse og stærkere fortalervirksomhed i civilsamfundet i de enkelte lande. En forudsætning for en stærk fortalervirksomhed er styrkelsen af lokale ngo'er og sociale bevægelser. Og det er netop en sådan udvikling, der har fundet sted i løbet af de sidste 10-15 år. Hvor de tidlige globaliseringsstudier understregede betydningen af internationale organisationer og ngo'er i fremvæksten af globale værdifællesskaber og eksternt pres mod autoritære stater (Boli and Thomas 1999), så spiller lokale organisationer en langt mere markant og betydningsfuld rolle i de senere år i orkestreringen af fortalervirksomhed. Et eksempel er Women's Coalition of Zimbabwe, der i 1996 startede som et Culture of Violence against Women-projekt. Koalitionen har i dag 40 medlemsorganisationer.

Projektet omfattede i en tidlig fase en aktionsforskning, der bl.a. pegede på nødvendigheden af en lovgivning mod vold mod kvinder. Kvindekoalitionen formulerede på basis af en større konsultationsproces med interessenterne i netværket og med regeringsrepræsentanter et udkast til lovgivning, The Domestic Violence Bill. En underskriftindsamling resulterede i indsamlingen af en million underskrifter i 2004. Kvinder udsat for vold startede i samme periode rådgivningsklinikker med henblik på at sikre andre voldsramte en mulighed for beskyttelse. I 2006 organiserede koalitionen en march mod parlamentsmedlemmer, der fremholdt lovgivningen som et djævelens værktøj.

De negative virkninger af den øgede kampagne- og fortalervirksomhed er, at koalitionen medlemmer og de overlevende af voldsofre, der har stået frem i medierne, er blevet dæmoniseret og er blevet udråbt som 'dårlige kvinder' i medier og blandt koalitionen modstandere. Andre deltagere i arbejdet er blevet udsat for trusler eller er blevet angrebet fysisk.

I øjeblikket er lovgivningen dog på vej. Forfatningens kapitel 23 om diskrimination overvejes revideret, og Zimbabwe vil med al sandsynlighed underskrive den Afrikanske Unions Protokol om kvinders menneskerettigheder (Mushonga 2006).

For at opsummere: Styrken i denne del af den zimbabwiske kamp for beskyttelse af kvinders rettigheder har været, at den har haft rødder i lokale kvindeorganisationer; den har baseret sig på dokumentation, som disse organisationer selv har skabt, og den har haft konkrete mål i form af lovgivning, der har gjort bestræbelserne velegnet til fortalervirksomhed. Eksistensen af et fælles grundlag i menneskeretten har gjort det lettere for de zimbabwiske organisationer at netværkssamarbejde og at sikre, at deres fortalervirksomhed har koblinger til dels det relevante forfatningskapitel, dels arbejdet med udmøntningen af konventionerne på kontinentet. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at det zimbabwiske eksempel baserer sig på en sag, et specifikt område. Der er ikke tale om en national strategi for sikringen af alle menneskerettigheder. Et andet eksempel på, hvordan rettighedsbaseret udvikling er blevet relevant i en national kamp mod undertrykkelse og diskrimination, er kampen mod kastediskrimination i Indien. Dette emne skal dog ikke behandles i denne artikel.

### Rettighedsbaseret udvikling: et stærkere greb om ansvarlighed

Ansvarlighed har været en del af en udviklingsdagsorden siden Verdensbanken lancerede 'god regeringsførelse' som en dagsorden for udviklingsbestræbelserne sidst i 1980'erne. Betonningen af ansvarlighed forudsætter en stærkere stat end den neoliberale stat, der i 1980'erne blev promoveret under Valutafondens og Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer. Siden den gang har en ny ansvarlighedsdagsorden været under udvikling. Det hævder Goetz og Jenkins (2005) i hvert fald. De understreger, at der er fire vigtige dimensioner i den nye ansvarlighedsdagsorden: 1. En mere direkte rolle for almindelige mennesker og deres foreninger i forhold til at stille krav om ansvarlighed hos myndighederne; 2. En udbredelse og diversificering af områder, inden for hvilke der stilles krav om ansvarlighed; 3. Et voksende repertoire af metoder i forhold til at gøre krav gældende, og 4. En mere krævende dagsorden for social retfærdighed.

Den understregning af henholdsvis rettighedshaveres krav [rights-holders] og konventionsansvarliges [duty-bearers] forpligtelser, der er nøglefaktorerne i begrebsapparatet om RBA har en klar relevans i forhold til den ændrede ansvarlighedsdagsorden, ligesom den mere markerede dagsorden for social retfærdighed har det. Hvor imidlertid de sidste 15 års krav om ansvarlighed ikke har gjort meget for klart at præcisere, hvori ansvarligheden ligger, så vil betonningen af retlige forpligtelser som en del af en ansvarlighedsdagsorden medvirke til at præcisere nogle dimensioner af denne.

På listen over felter, hvor RBA potentielt medvirker til at skabe betydningsfulde forbedringer, står derfor en klarere forståelse af, hvordan staterne forvalter deres retlige ansvar i forhold til realisering af menneskerettighederne, herunder hvordan staterne afklarar deres politik i forhold til ikke-

diskriminationsforpligtelsen og til sociale rettigheder. Betydningsfuldt i denne sammenhæng er også, hvordan sådanne forpligtelser forvaltes decentralt i staterne. I Malawi, f.eks., har staten udarbejdet *National HIV/AIDS Action Framework 2005-09*. Strategien afspejler i høj grad, hvordan rettighedsdagsordenen er blevet et integreret element i hiv/aids-programmer, men også hvordan implementering af strategien foregår i samarbejde med lokale organisationer. En af udfordringerne i forhold til en sådan national strategi er naturligvis at implementere den decentralt i distrikterne. Det er i den sammenhæng, at ansvarlighedsdimensionen bliver særligt interessant, fordi koblingen mellem distriktsmyndighedernes ressourceregulering og -allokering og lokalbefolkningens prioriteringer er vigtig for udmøntning af strategien lokalt.

Sagt med andre ord: Fortalervirksomhed har som forudsætning, at repræsentanter fra landsbysamfund og lokale netværk formulerer krav, som formidles videre til de ansvarlige myndigheder. Lokale eller internationale organisationer spiller ofte en rolle i en sådan formidlingsproces, men i det omfang staternes retlige forpligtelser skal konkretiseres, så kræver det et mere konkret samarbejde mellem centrale eller decentrale myndigheder og lokale organisationer – i hvert fald hvis politikkerne skal udmøntes lokalt.

Det er denne type af samarbejde mellem myndigheder, lokale befolkningsgrupper og disses repræsentanter – ofte ngo'er – der kan kaldes *samarbejdende aktivisme*.<sup>2</sup> En rettighedsbaseret dagsorden har en sådan samarbejdende aktivisme som grundforudsætning, hvis den skal være effektiv. Myndighederne har forpligtelser i henhold til menneskeretten. Dette nødvendiggør prioriteringer og lokalt samråd. For at kunne prioritere kræves der viden, både om problemernes aktuelle stade og om, hvordan lokalbefolkningerne ønsker ressourcerne anvendt. Malawis hiv/aids-strategi er et eksempel i den forbindelse. Strategien kræver decentralisering, og lokale strukturer er under etablering både på distrikts- og på underdistriktsniveau. En forudsætning for, at disse institutioner kan operere med bare en nogenlunde grad af viden og effektivitet, er, at der skabes klarhed over rollefordeling, men også over lokale behov. Det sidste kræver både, at de ny institutioner er tilgængelige for lokalbefolkningens repræsentanter, og at institutionerne rækker ud med henblik på at få kontakt til landsbysamfund og fattige grupper i lokalområderne. Det er i forhold til de sidstnævnte indsatser, at lokale eller internationale ngo'er kan medvirke til at facilitere koblingerne mellem myndigheder og lokalbefolkning. Der er flere pointer indeholdt i disse processer: For det første, at menneskeretten bliver vejledende for, hvordan myndighederne arbejder, og for, hvad de sætter i gang;<sup>3</sup> for det andet at ansvarlighed i en menneskeretsforståelse fordrer samarbejde og koordination parallelt med, at mere traditionelle roller som fortalervirksomhed og overvågning stadig er centrale i arbejdet med rettighedsbaseret udvikling.

Det skal understreges, at der ikke er nogen større samlet dokumentation for, hvordan disse roller forvaltes af henholdsvis ngo'er, lokalbefolkning og myndigheder. De fleste indikationer peger imidlertid på, at der er store vanskeligheder med decentraliseringsbestrebelse – og i det hele taget med at definere, hvordan myndighederne positivt udfylder deres rolle som ansvarlige i forhold til implementering af menneskerettighedsstandarder (Crawford 2005). Udfordringen ved rettighedsbaseret udvikling er i denne sammenhæng ikke blot den traditionelle: At myndighederne ikke må krænke menneskerettighederne i kraft af interventioner eller udviklingsindsatser: Udfordringen er også, at den aktive rolle som konventionsansvarlig fordrer, at myndighederne igangsætter positive indsatser med henblik på at afhjælpe både diskrimination, social marginalisering og sikringen af retlig beskyttelse.

Der er imidlertid også en tredje dimension i forhold til de konventionsansvarlige. De skal føre tilsyn med ikke-statslige aktørers indsatser og medvirke til at sikre, at disse ikke krænker menneskerettighederne. I udviklingslandene, men også i andre sammenhænge, er ansvaret for menneskerettighederne ofte delt mellem mange aktører; statsmagterne har et formelt ansvar, men ikke-statslige aktører kan i kraft af deres magt, ressourcer og interesser få vigtige roller at spille. Det er dette, der er blevet defineret som *globaliseringen af ansvar* (Gready 2006).

### Forbedringer i forhold til fattige og marginaliserede befolkningsgrupper?

Forbedringer i forhold til de fattigste befolkningsgruppers rettigheder, herunder retten til en tilstrækkelig levestandard, er et centralt punkt i vurderingen af gevinsterne ved RBA. Lad det være sagt med det samme: Der er ikke tilstrækkelig dokumentation til at give konkluderende, generelle svar på spørgsmålet om, hvordan RBA medvirker til at bringe substantielle forbedringer til disse befolkningsgrupper. Case-materialet er for lille, og der er få større undersøgelser. En vigtig relateret diskussion er diskussionen om metoder til at måle de socioøkonomiske og retssociologiske virkninger af RBA. Dem skal jeg ikke komme ind på her, men derimod kort opsummere nogle af indikationerne på 'impact' i forhold til de fattigere målgrupper.

Der er en tendens til, som det også blev påpeget på workshoppen i København, at studier snarere fokuserer på deltagelse og myndiggørelse, *empowerment*, af marginaliserede grupper til at udøve kontrol med deres egne vilkår end på fattigdom vurderet ud fra en socioøkonomisk målestok. Dette hænger sammen med, at større socioøkonomiske undersøgelser fordrer kvantitative studier, som NGOer ikke altid har kapacitet til at indgå i.<sup>4</sup>

Et studie foretaget af Interagency Group og Care UK indikerer positiv udvikling bl.a. i form af deltagelse, adgang til ressourcer og ansvarlighed på baggrund af tre større case studier i Peru, Bangladesh og Malawi, hvor RBA-projekter sammenlignes med ikke-RBA-projekter af samme type. Men gruppen understreger, at case-materialet sine steder er svagt, og de specifikke indikatorer i studiet synes at kræve en diskussion af, i hvor høj grad de kan understøtte de ganske stærke konklusioner, der blev fremlagt på mødet under præsentationen i København (UK Interagency Group 2006; Crawford 2006).

Andre casestudier, f.eks. fra Indien, indikerer, hvordan retten til mad og retten til liv er blevet emner for de indiske domstole og i særdeleshed for Højesteretten, som i 2001 i henhold til artikel 47 i den indiske forfatning fastslog, at en række sårbare grupper skulle beskyttes mod sult og yderligere afsavn af basisføde. Retten etablerede endda et monitoreringssystem bestående af fødevarekommisærer, som fungerede som en klageinstans, og som rapporterede til fire høringer, som domstolen afholdt efter 2001. Et resultat af disse høringer har været, at specielt fattige skolebørn er blevet hjulpet med mad (Manders 2006).

Andre RBA-eksempler fra Indien omfatter både retsprocesser, kampagner for jord til kasteløse og beskyttelsen af indfødte folk (Sano 2007). Meget tyder dermed på, at fokuseret og sagsbaseret fortalervirksomhed eller endda anlæggelse af retsprocesser er eksempler på, hvor RBA-strategien giver gode resultater for relevante målgrupper. Under alle omstændigheder er der ingen tvivl om, at der er et behov for at dokumentere disse processer med henblik på at afklare RBA-strategiens styrker i forhold til de fattigste.

## Konklusion

Artiklen har ud over at referere den kritiske litteratur om RBA søgt at vurdere fire relevante dimensioner, hvor en rettighedsbaseret tilgang kan gøre en forskel: styrkelsen af koblingen mellem lokale og globale menneskeretsaktioner, styrkelsen af national fortalervirksomhed og af de sociale og politiske bevægelser bag disse, en klarere og mere rettighedsbaseret definition af statsmagters og ikke-statslige aktørers ansvar, og en stærkere menneskeretlig beskyttelse af fattige individers og grupperes sociale eller borgerlige menneskerettigheder.

Vurderet på baggrund af disse fire dimensioner må man spørge: På hvilke områder og hvordan gør RBA en forskel? Er det i forhold til at fremme et menneskeretsregime, i forhold til nationale kampagner og netværksdannelse, eller i forhold til at fremme udvikling og menneskeretlig beskyttelse hos fattige og marginaliserede befolkningsgrupper?

Følgende konklusioner og overvejelser kan opstilles:

- Der er næppe tvivl om, at RBA-strategierne vil medvirke til at fremme menneskeretsregimet, men ikke nødvendigvis i form af stærkere indsatser mod krænkelse eller stærkere interventioniske indgreb; snarere i form af mere raffinerede positive indsatser, der kobler og forbedrer instrumenter og indsatser på det globale niveau med nationale og lokale bestræbelser.
- I dette ligger også en fokusering på og afklaring af de konventionsansvarliges ansvar og navnlig af, hvordan et sådant ansvar kan bruges i positive bestræbelser på samarbejde mellem forskellige aktørers indsatser. Det er *globaliseringen af ansvarlighed*, der bringes i funktion i forhold til at realisere menneskerettighederne.
- I udviklingen af, hvordan ansvarlighed i forhold til menneskerettighederne kan fortolkes, ligger både en brug af loven og af retlige mekanismer og regler som udgangspunkt for indsatser, men der ligger også fornyede bestræbelser på samarbejde og styrkelse af lokal magt nedefra som et ideelt udgangspunkt. Den *samarbejdende aktivisme*, som den er blevet benævnt i artiklen, kan medvirke til at skabe nye relationer mellem lokale magthavere og den almindelige befolknings repræsentanter; men dokumentationen for, at dette finder sted og får betydning, er ikke stærk.
- Det er allerede dokumenteret, at RBA i forhold til fokuserede kampagner eller specifikke retsområder kan få en kolossal betydning på nationalt niveau. Gevinsten er både netværksdannelser, bevidstgørelse, stærkere lovgivning eller – som i Indien – en udvikling af retspraksis, der kan få betydning for den øvrige del af Verden. Det er vigtigt at understrege, at sådanne kampagner er specifikke og målrettede enkeltsager.
- Nationale kampagner og strategier, som den zimbabwiske og den indiske, har positive effekter i forhold til lokalbefolkningerne eller i forhold til sårbare grupper. Men dokumentationen i forhold til, at RBA er en effektiv generel strategi i bekæmpelsen af fattigdom eller i forhold til at mindske diskrimination af marginaliserede grupper, er ikke til stede i tilstrækkeligt omfang.
- Medvirker RBA til at transformere magtrelationer? Eller til at bekæmpe fattigdommens årsager (“the root causes of poverty”)? I forhold til disse spørgsmål er der en reel risiko for at overvurdere strategiens potentiale. Magtrelationerne i fattige samfund er komplekse, ofte uigennemskuelige, og modstandsdygtige i forhold til eksternt pres. I dette felt er der grund til ikke at overvurdere strategiens generelle potentiale, dog uden samtidig at undervurdere potentialet i forhold til enkeltsager.
- Skaber RBA udvikling, og navnlig bedre udvikling? Der synes at være mindst tre vigtige gevinster i forhold til mere generelle udviklingsstrategier: For det første at udvikling defineres som en ret og ikke som en del af et gavetilskud fra donorer, der enten handler ud fra egne interesser eller ud fra moralske forpligtelser, der veksler fra

en regering til den næste. For det andet at koblingen mellem globalt og lokalt ansvar har udgangspunkt i et fælles norm- og regelsæt, som nok kan fortolkes, men hvis grundpiller ikke kan fraviges. Hvor opfattelsen i udviklingsdiskursen af f.eks. statsmagten har ændret sig fra det ene årti til det andet, så er der grænser for, hvor meget liberalisering menneskeretten kan inspirere til. Menneskeretten repræsenterer et nødvendigt korrektiv til udviklingsøkonomismen. Og for det tredje at det for de lokale aktører i udviklingslandene er let at bruge menneskeretten, fordi deres motivation som oftest er social retfærdighed og kampen mod undertrykkelse. For disse aktører spiller udviklings- og menneskeretsmålsætninger ofte sammen. Det er en omstændighed, der bidrager til at styrke både kampen for rettigheder og for udvikling, det første gennem en lokal tilegnelse og brug af globale normer, det andet i kraft af brugen af retlige mekanismer og af en retlig diskurs, som generelt indebærer en styrkelse af udviklingsbestræbelserne.

*Hans-Otto Sano er forsknings- og souschef  
ved Institut for Menneskerettigheder*

## Noter

<sup>1</sup> I engelske fremstillinger defineres dette som *accountability*. Der er nuanceforskelle mellem det danske begreb 'ansvarlighed' og det engelske 'accountability', som peger i retning af et mere forpligtende ansvar end det danske. Sidstnævnte bruges ofte ganske bredt som en kvalitetsbetegnelse for politikere, mens det engelske begreb implicerer, at personer eller politikere kan stilles til ansvar. Jeg oversætter dog 'accountability' med 'ansvarlighed' i mangel af et mere præcist begreb.

<sup>2</sup> Efter Richard Falk "collaborative activism" (Falk 2004). Falk bruger begrebet til at beskrive skiftet fra et konfrontatorisk til et mere samarbejdende civilsamfund efter den Kolde Krigs afslutning; i den foreliggende artikel er det snarere samarbejdet mellem lokale organisationer og myndigheder, der er i fokus.

<sup>3</sup> Menneskeretslovgivningen bliver et instrument for politiske strategier og indsatser (Gready 2006).

<sup>4</sup> Den største svaghed ved bogen *Reinventing Development* (2006), som er omtalt ovenfor, er netop, at den forholder sig så lidt den socioøkonomiske fattigdomsdiskussion.

## Litteratur

Boli, John & George M. Thomas, eds. 1999. *Constructing world culture. International non-governmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.

Brouwer, Marjolein, Heather Grady, Valerie Traore & Dereje Wordofa. 2006. The experience of Oxfam International and its affiliates in rights-based programming and campaigning. In *Reinventing development?* See Gready & Ensor 2006.

Callaghy, Thomas M. Callaghy, 2001. Networks and governance in Africa: innovation in the debt regime. In *Interventionism and transnationalism in Africa. Global-local networks of power*, eds. Thomas Ronald Kassimir and Robert Latham. Cambridge: Cambridge University Press.

Crawford, Gordon 2005. Linking decentralisation and a rights-based approach: opportunities and constraints in Ghana. Paper presented at a conference organised by University of Manchester on Winners and Losers from Rights-Based Approaches to Development: what can be gained and what might be lost through adopting a rights-based approach to pro-poor development? 21-22 February, Manchester.

Crawford, Sheena. 2006: Presentation at Workshop on Rights-Based Approaches, Copenhagen 7-8 November. [www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/doc/](http://www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/doc/).

Falk, Richard, 2004. Human rights and global civil society. In *Fighting for human rights*, ed. Paul Gready. London: Routledge.

Gready, Paul & Jonathan Ensor, eds. 2006. *Reinventing development? Translating rights-based approaches from Theory into practice*. London: Zed Books.

Gready, Paul. 2006: Presentation at Workshop on Rights-Based Approaches, Copenhagen 7-8 November. [www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/Presentations/](http://www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/Presentations/).

Englund, Harri. 2006. *Prisoners of freedom. Human rights and the African poor*. Berkeley: University of California Press.

Goetz, Anne Marie & Rob Jenkins. 2005. *Reinventing accountability. Making democracy work for human development*. London: Palgrave.

Heyward, Mark. 2006: Paper for Civil Society Conference. Human Rights and HIV/AIDS in South Africa – An Assessment. Johannesburg.

Keck, Margaret & Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Lagoutte, Stéphanie, Hans-Otto Sano & Peter Scarff Smith, eds. 2007. *Human Rights in Turmoil Facing Threats, Consolidating Achievements*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Manders, Harsh. 2006: Presentation at Workshop on Rights-Based Approaches, Copenhagen 7-8 November. [www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/doc/](http://www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/doc/).

Mushonga, Netsai. 2006: bidrag til offentligt seminar om rettighedsbaseret udvikling på Institut for Menneskerettigheder. 9. november. [www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/doc/](http://www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/doc/).

*National Campaign on Dalit Human Rights*. New Delhi, India. [www.dalits.org/](http://www.dalits.org/).

OHCHR, Office of the High Commissioner for Human Rights. 2006. *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*. Geneva and New York: UN,.

Sano, Hans-Otto. 2007. *Human rights reinforcement and globalization: reflections about global governance*. In *Human Rights in Turmoil*. See Lagoutte, Sano & Sharff 2007.

Sen, Amartya. 1999, *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

SIDA, 2006. *One step further. Responses to HIV/AIDS*. SIDA Studies No. 7. Stockholm: SIDA.

Slim, Hugo. 2002. A response to Peter Uvin: making moral low ground: rights as the struggle for justice and the abolition of development. *Praxis. The Fletcher Journal of Development Studies* vol. 17.

Schmitz, Hans Peter. 2001. When networks blind: human rights and politics in Kenya. In *Interventionism and transnationalism in Africa. Global-local networks of power*, eds. Thomas Callaghy, Ronald Kassimir & Robert Latham. Cambridge: Cambridge University Press.

UK-Interagency Group on Rights-Based Approaches. 2006. *Evaluation/ learning process. Analysis workshop report: does implementing a rights based approach increase impact on poverty reduction?* 17-18 January, DfID, London,

UNAIDS/Office of the High Commissioner for Human Rights. 2006. *International guidelines on HIV/AIDS and human rights. 2006 Consolidated Version*. Geneva.

Uvin, Peter 2002. On high moral ground. *Praxis. The Fletcher Journal of Development Studies*, vol. 17.

*Workshop on Rights-Based Approaches*, Copenhagen 7-8 November 2006, [www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/Presentations/](http://www.humanrights.dk/departments/Research/rba06/Presentations/).

