

Rettighedsbaseret udvikling – en ny tilgang i udviklingsbistanden

**Morten Broberg, professor, Center for Retskulturelle Studier,
Københavns Universitet, Morten.Broberg@jur.ku.dk**

**Hans-Otto Sano, seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder,
hosa@humanrights.dk**

Med udgangspunkt i 2012-strategien for Danmarks udviklingssamarbejde »Retten til et bedre liv« giver artiklen en indføring i den menneskerettighedsbaserede tilgang til udvikling. Først redegøres for selve begrebet og for, hvorledes tilgangen anvendes i praksis. Herefter diskuteres de menneskeretlige principper »Lighed og ikke-diskrimination«, »Deltagelse og inklusion« og »Ansvarlighed og respekt for retsstaten«, som alle tre spiller en vigtig rolle i forbindelse med den menneskerettighedsbaserede tilgang til udvikling. Når det kommer til selve gennemførelsen af den rettighedsbaserede tilgang, er denne knyttet til empowerment (evnen til selvstændig handlen), til advocacy (fortalervirksomhed) og til brugen af retlige instrumenter med henblik på at yde støtte til fattige, diskriminerede og/eller marginaliserede grupper. I artiklen gives eksempler fra Afrika og Asien, hvor lokale NGO'er såvel som donorer anvender den rettighedsbaserede tilgang til udvikling; til tider fører dette til, at der etableres en dialog mellem rettighedshaverne og pligtbærerne. I artiklens afsluttende del argumenteres for, at en rettighedsbaseret tilgang ikke ganske kan erstatte den hidtidige udviklingspraksis. Tværtom er det vigtigt, at man i forbindelse med den rettighedsbaserede tilgang til udvikling trækker på de eksisterende erfaringer og viden, som er opnået og til stadighed opnås gennem den hidtidige fattigdomsorienterede tilgang. Samtidig bemærkes afslutningsvis, at rettighedsbaseret tilgang til udvikling giver nye, værdifulde muligheder for at yde bistand til svage grupper i verden, og at det er vigtigt at trække på de fordele, som denne tilgang tilbyder.

Indledning

I maj 2012 fremlagde Danida sin nye strategi for Danmarks udviklingssamarbejde under titlen »Retten til et bedre liv« (Danida 2012).¹ Den nye strategi slog fast, at Danmark i sin udviklingspolitik ville anlægge en rettighedsbaseret² tilgang, hvor man i det internationale udviklingssamarbejde mere systematisk ville inddrage FN's menneskerettighedskonventioner, standarder, normer og instrumenter. Disse menneskerettighedsinstrumenter m.v. skulle således være retningsgivende *for* Danmarks politiske dialog, *for* de konkrete udviklingsindsatser og *for* Danmarks partnerskaber. Samtidig ville Danmark styrke sit engagement i de multilaterale organisationer, der spiller en central rolle i det internationale menneskerettighedsarbejde. Og endelig ville Danmark bl.a. arbejde for at sikre de fattigste udviklingslande indflydelse på udformningen af den internationale retsorden på menneskerettighedsområdet.

En rettighedsbaseret tilgang til udvikling er ikke uproblematisk. Således indebærer denne tilgang, at man giver rettigheder til de svageste på bekostning af de stærke. I den nye strategi kommer Danida selv ind på dette:

»En rettighedsbaseret tilgang til udvikling sigter mod at igangsætte forandringsprocesser, der ændrer

ved magtrelationer i en demokratisk retning. Derfor er tilgangen ikke konfliktfri. Danmarks udviklings-samarbejde vil med afsæt i en grundig forståelse af de politiske og økonomiske magtforhold støtte forandringsprocesser, hvor konflikter løses gennem fredelige politiske processer, kommer de fattige til gavn, fremmer deres rettigheder og understøtter en demokratisk udvikling.«

I denne artikel giver vi en oversigtsmæssig præsentation af menneskerettighedsbaseret udvikling og inddrager i denne sammenhæng den danske udviklingsstrategi fra 2012. Vi redegør først for, hvad begrebet »rettighedsbaseret udvikling« dækker over. Dernæst undersøger vi, hvordan retlige normer såvel som ikke-retlige instrumenter finder anvendelse i forbindelse med rettighedsbaseret udvikling. I og med at Danida først for alvor begyndte at gennemføre strategien i 2014 i landeindsatser, er resultaterne endnu meget foreløbige. Det er dermed begrænset, hvad der kan siges om resultaterne af den nye danske strategi. Vi giver endvidere vores bud på, hvad man overordnet kan lære af den rettighedsbaserede tilgang. Endelig reflekterer vi i den afsluttende perspektivering over, hvordan den rettighedsbaserede tilgangs styrker på frugtbar vis kan kombineres med fordelene ved en fattighedsorienteret bistandspolitik.

Hvad er rettighedsbaseret udvikling?

Set i historisk perspektiv er menneskerettighederne en ganske ung skabning. De første spæde skridt blev trådt i oplysningstiden – det attende århundrede – hvor de blandt andet blev afspejlet i den amerikanske uafhængighedserklæring (1776) og den franske Erklæringen om menneskets og borgerens rettigheder (1789). Efter anden verdenskrigs uhyrligheder kom der fornyet opmærksomhed omkring menneskerettighederne, hvilket ikke mindst gav sig udtryk i vedtagelsen af FN's menneskerettighedserklæring i 1948. Efterkrigsårene blev også en periode, hvor en række kolonier i særligt Asien og Afrika opnåede uafhængighed – og hvor udviklingsbistand blev et væsentligt aspekt af relationerne

mellem nord og syd. Selv om både menneskerettigheder og udvikling således fik fremtrædende roller i efterkrigsårene, var det i de første årtier kun mere undtagelsesvist, at de blev kædet sammen.

Den kolde krig var en væsentlig årsag til, at menneskerettigheder kun sjældent blev blandet ind i udviklingsbistanden. Efterhånden som den kolde krig stilnede af, blev menneskerettighederne stadig hyppigere og tydeligere knyttet sammen med udviklingsbistand. I 1993 tilsluttede FN's Verdenskonference om Menneskerettigheder i Wien sig selve ideen om, at der eksisterer en »ret til udvikling«. Demokrati, menneskerettigheder og bæredygtig udvikling blev således udtrykkeligt kædet sammen (Hamm, 2001). Denne sammenkædning blev sidenhen taget op af bl.a. FN-organer som UNICEF, UNDP og ILO.

I FN-regi udarbejdede forskellige FN-organer hver deres forståelse af, hvad en rettighedsbaseret tilgang til udvikling måtte indebære. Dette var uhensigtsmæssigt, og der blev derfor i 2003 blandt disse organer afholdt en workshop, som førte til udarbejdelsen af et »Statement of Common Understanding« vedrørende en menneskerettighedsbaseret tilgang, for så vidt angår FN-organernes udviklingssamarbejde (OHCHR, 2006). Denne erklæring fastslog, at menneskerettighedsprincipper skulle være styrende for FN's udviklingspolitikker, og den identificerede og forklarede seks menneskerettighedsprincipper, som måtte tillægges særlig betydning.³ Siden har FN's menneskerettighedskommission fulgt op på erklæringen ved at udsende en »Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation« (OHCHR, 2006), hvori det særligt bliver understreget, at rettighedsbaseret udvikling har et værdibaseret (normativt) udgangspunkt i menneskerettighederne, men at dette udgangspunkt må kobles sammen med den faktiske, operationelle gennemførelse af

rettighederne i praksis. Denne sammenkobling mellem på den ene side det normative udgangspunkt i menneskerettighederne og på den anden side den faktiske gennemførelse har betydet, at rettighedsbaseret udvikling – og herunder særligt principperne om »lighed og ikke-diskrimination«, om »deltagelse og inklusion« og om »ansvarlighed og retsstats-respekt« – tilsammen har skabt en metodisk ramme til realisering af menneskerettigheder i en udviklingssammenhæng.

Det var ikke kun FN, der valgte at anlægge en rettighedsbaseret tilgang til udvikling. Således valgte adskillige ikke-statslige organisationer (NGO'er) som Oxfam, Red Barnet og CARE og statslige bistandsorganisationer som SIDA i Sverige, GTZ i Tyskland og – i en kort periode – DFID i Storbritannien at følge i samme spor – om end ofte tydeligt inspireret af den forståelse af rettighedsbaseret udvikling, som FN havde lagt for dagen.

Selv om der ikke findes nogen entydig og almen gyldig definition på rettighedsbaseret udvikling, er der en række kendetegn, som går igen. Her vil vi særligt pege på seks af disse kendetegn:

Det første – og helt centrale – aspekt ved den rettighedsbaserede udvikling er selve det forhold, at man anvender begrebet ret. I den rettighedsbaserede udvikling bliver udvikling således ikke anskuet som en almisse, der nådigt gives til modtagerne. I stedet bliver udvikling gjort til en ret, som modtagerne har krav på (se f.eks. Friis Bach, 2009). Der er med andre ord tale om en transformation fra en (ofte passiv) almissemodtager til en (aktiv) rettighedshaver. For en umiddelbar betragtning minder denne transformation om udviklingen i det danske socialsystem, hvor vi med den store socialreform i 1933 gik fra at anskue sociale ydelser som almisser til at anskue disse som rettigheder, borgerne under givne omstændigheder har retskrav på.

Et andet væsentligt kendetegn ved rettighedsbaseret udvikling er, at det kun giver mening at tale om en »ret«, hvis denne ret modsvares af en »pligt«. De, der tillægges en ret, skal med andre ord kunne gøre denne ret gældende over for »nogen«. I praksis vil denne »nogen« som altovervejende hovedregel være en offentlig myndighed; dvs. staten. En rettighedsbaseret tilgang til udvikling forudsætter derfor som udgangspunkt, at der findes en stat, som er så velfungerende, at det giver mening at gøre rettigheder gældende over for den. Selv i de tilfælde, hvor man gør rettigheder gældende over for private – f.eks. retten til et sundt arbejdsmiljø – er der behov for offentlige myndigheder (domstole, politi, osv.), som gør det muligt for rettighedshaverne at håndhæve deres rettigheder overfor de forpligtede; pligtbærerne.

For det tredje er en naturlig følge af det just nævnte andet kendetegn ved rettighedsbaseret udvikling, at selve udviklingsarbejdet kommer til at ændre karakter. Fokus bliver ikke på at overføre hjælp til den endelige modtager. Derimod skal man gøre pligtbæreren – typisk staten – i stand til at levere de ydelser, som den endelige modtager har krav på. Konsekvensen heraf er, at rettighedshaveren – dvs. den endelige modtager af bistanden – skal hjælpes til at gøre sine rettigheder gældende over for pligtbæreren (staten). Indenfor rettighedsbaseret udvikling udgør såkaldt »empowerment«, eller på dansk »evnen til selvstændig handlen«, et centralt begreb.⁴ Dette indebærer, at man giver individer såvel som grupper politisk, social eller økonomisk magt (»power«), således at de bedre kan varetage deres interesser. Med andre ord bestræber man sig på at gøre disse individer/grupper bedre i stand til at italesætte deres rettigheder.

Som et fjerde vigtigt aspekt ved rettighedsbaseret udvikling bliver diskrimination og ulighed anset for at være blandt de vigtigste årsager til fattigdom. Det overordnede formål med Danidas såvel som mange andre tilsva-

rende donorers udviklingsbistand har været at bekæmpe fattigdom. Det har betydet, at udviklingsbistand særligt har været rettet mod de fattigste grupper af befolkningerne i verdens fattigste lande. Med en rettighedsbaseret tilgang bliver marginalisering og resourcesvaghed vigtige elementer parallelt med fattigdomskriteriet.

Et femte kendetegn ved rettighedsbaseret udvikling er, at såkaldt aktivisme og fortalervirksomhed⁵ (på engelsk »advocacy«) bliver væsentlige komponenter ved selve gennemførelsen af bistanden. Dette skyldes ikke mindst, at princippet om deltagelse og inklusion (som er omtalt ovenfor) er centralt i gennemførelsen af rettighedsbaseret udvikling. Af dette princip følger, at det er centralt at styrke evnen til selvstændig handlen (Molyneux og Lazar, 2003: 27; Sano, 2000: 749); og herved bliver aktivisme og fortalervirksomhed væsentlige instrumenter i en rettighedsbaseret tilgang. I praksis medvirker en øget aktivisme og/eller fortalervirksomhed fra bunden af samfundet ofte til en institutionalisering af samarbejde om vitale emner mellem de sårbare grupper (rettighedshaveren) og staten (pligtbæreren).⁶

Et sjette væsentligt forhold ved rettighedsbaseret udvikling er, at det langt fra er alle former for udvikling, som umiddelbart kan oversættes til håndfaste rettigheder. Eksempelvis kan korruptionsbekæmpelse nok knyttes til retten til information og til deltagelse, men korruptionsbekæmpelse handler også om, hvordan samfundets institutioner fungerer, og dermed om samspillet mellem forskellige kategorier af magthavere i et land. Dette sidste kan i sagens natur ikke umiddelbart oversættes til håndfaste rettigheder.

Gennemførelse af rettighedsbaseret udvikling i praksis

I en rettighedsbaseret tilgang til udvikling indgår normalt tre centrale aktører samt to centrale komponenter:

- Den første aktør er de personer eller grupper af personer, som tillægges rettigheder – rettighedshaverne eller rettighedssubjekterne.
- Den anden aktør er pligtbæreren eller pligtsubjektet – typisk en eller flere offentlige myndigheder.
- I en udviklingssammenhæng vil der ofte være en tredje, udefrakommende aktør – en donor, en NGO eller en virksomhed.
- Hertil kommer, at »rettighederne som sådan« – eller de menneskeretlige principper – i sagens natur vil udgøre en central komponent.
- Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at der tilstræbes en dynamik mellem rettighedshaverne og pligtbærerne. Denne dynamik fremmes via fortalervirksomhed.

I det følgende vil vi gennem nogle udvalgte eksempler illustrere, hvordan rettighedsbaseret udvikling i praksis er blevet gennemført i forskellige sammenhænge.

Det første eksempel angår kvinders rettigheder. Både i forhold til ligestilling og i forhold til vold har kvindegrupper i syd draget fordel af menneskeretstilgangen.

Eksempel 1: Indiske kvinders kamp mod vold, voldtægt og tvungen prostitution

I den indiske delstat Uttar Pradesh har over halvdelen af alle voksne kvinder rapporteret om fysiske overgreb fra en (nuværende eller tidligere) kæreste eller ægtefælle (en såkaldt »intimate partner«). Som en reaktion på denne situation dannede kvinder i byen Kanpur organisationen Sakhi Kendra til at bidrage med genhusning, retshjælp, og sundhedspleje til kvinder, der har været udsat for vold, voldtægt og tvungen prostitution. Organisationen iværksatte træningsprogrammer for bl.a. politiet, ligesom den påbegyndte overvågning af statens lovgivning og politik vedrørende vold i hjemmet og diskrimination.⁷

Eksemplet med etableringen af organisationen Sakhi Kendra illustrerer betydningen af at gøre brug af fortalervirksomhed i sammen-

hænge, hvor der foreligger tilfælde af uret mod marginaliserede grupper. Eksemplet viser også, at en rettighedsbaseret tilgang ikke nødvendigvis kræver udefrakommende engagement – tværtimod er den rettighedsbaserede tilgang også egnet i tilfælde, hvor ellers ressourcavage går sammen for at »kræve deres ret«.

Ofte er det sådan, at de fattigste borgere har en række rettigheder, som følger direkte af landets lovgivning, forfatning, internationale konventioner, eller af aftaler, overenskomster og lignende. Problemet er således ikke nødvendigvis manglende rettigheder, men derimod manglende kendskab til rettighederne. Vores næste eksempel belyser dette forhold.

Eksempel 2: Ghanesiske hr. Zakaris hospitalsfængsling

I 2003 blev den fattige bonde Zakari opereret for brok på Ridge Hospital i Accra, Ghana. Hospitalet krævede ca. 240 USD for operationen, hvilket var mere end tre gange hr. Zakaris årsindkomst. Da han ikke kunne betale, nægtede hospitalet at udskrive ham. Han måtte således ikke forlade hospitalet. I stedet blev han placeret i en seng uden for hospitalsbygningen, og hans familie måtte bringe mad til ham. Han blev overvåget af hospitalsvagter, og hospitalet krævede betaling for hver ekstra dag, han ikke var udskrevet. I praksis var der således tale om en form for hospitalsfængsling, som hr. Zakari blev underkastet. Først da NGO'en Legal Resources Centre hørte om sagen, fik hr. Zakari hjælp. Det følger nemlig af ghanesisk lov, at fattige borgere er undtaget fra betaling for hospitalsbehandling. Endvidere pegede Legal Resources Centre på, at hospitalets handlinger stred mod retten til sundhed, ligesom Legal Resources Centre også påberåbte sig retten til at blive stillet for en dommer før fængsling eller varetægt, som fastlagt i den ghanesiske forfatning. På denne baggrund krævede Legal Resources Centre's jurister, at hr. Zakari blev frigivet. Kort efter Legal Resources Centre's involvering i sagen fik hr. Zakari lov til at forlade hospitalet. Det blev oplyst, at en anonym person havde betalt regningen – måske hospitalet selv.⁸

Eksemplet med hr. Zakari fra Ghana viser betydningen af, at de ressourcavage borgere får bistand til at hævde deres eksisterende

rettigheder. Samtidig er det også værd at bemærke, at eksemplet på den ene side illustrerer betydningen af, at de allermest ressourcavage modtager bistand fra andre – men samtidig behøver denne bistand ikke nødvendigvis komme fra en udenlandsk organisation. Tværtimod vil en lokal organisation som Legal Resources Centre i flere tilfælde være bedre i stand til at bistå ressourcavage borgere (individer/grupper) end udefrakommende organisationer.

Med Danidas nye strategi fra 2012 skal dansk udviklingsbistand anlægge en rettighedsbaseret tilgang. Dette er eksempelvis afspejlet i Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania for perioden 2014-18. Her spiller særligt princippet om lige adgang til sundhed en væsentlig rolle.

Eksempel 3: Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania

Ved Danidas landepolitik 2014-18 blev det besluttet at fokusere på blandt andet sundhedssektoren i Tanzania. Generelt sigter Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania på at reducere fattigdom og ulighed samt sikre lighed i adgangen til sociale ydelser; det overordnede landeprogram skal også fremme grøn vækst og beskæftigelse, samt styrke demokrati, god regeringsførelse, retssamfund og respekt for alle menneskerettigheder. Inden for sundhedsområdet søger Danida at bidrage med støtte til basal sundhed; og Danida fokuserer særligt på børn, kvinder og sårbare grupper. Danidas sundhedssektorprogram sigter mod at skabe lige adgang til sundhedspleje for alle i Tanzania. Dette ambitiøse mål søger Danida at nå gennem en resultatorienteret finansiering, der sætter konkrete mål for indsatsen. Endvidere søger Danida at fremme offentligt og privat samarbejde om finansiering af sundhedssektoren, ligesom man bruger såkaldt inkluderende støtte til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (»Sexual and Reproductive Health and Rights, ofte blot forkortet til SRHR) for herigennem at styrke tanzaniske mødres sundhed. Danida stræber efter at gennemføre en rettighedsbaseret tilgang i hele Tanzanias sundhedssektor med særligt fokus på rettighedshaverne (efterspørgselssiden) og på pligtbærerne (udbudssiden) (Danida, 2014 a).

Eksemplet med Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania viser, hvorledes den rettighedsbaserede tilgang aktivt inddrages i selve udformningen af, hvorledes man søger at forbedre sundhedsforholdene blandt modtagerne af Danidas bistand.

Fortalerne for rettighedsbaseret udvikling peger ofte på fem områder, hvor denne tilgang giver særligt gode resultater.

Først og fremmest peges der på, at den rettighedsbaserede tilgang i særdeleshed er egnet til at sikre, at de svageste borgere får adgang til essentielle ydelser inden for sundhed, vand, sanitet og uddannelse. Det er her selve det menneskeretlige antidiskriminationsperspektiv, som træder i karakter.

For det andet peges der på, at den rettighedsbaserede tilgang er velegnet til at styrke medborgerskabsbegrebet. Dette er særligt af betydning for marginaliserede grupper; det være sig fattige bønder i Cameroun, kvinder i Uttar Pradesh i Indien, eller kasteløse i Bangladesh (Islam og Parvez, 2013). Som påpeget af Duni et al. (2009) i relation til Cameroun er det ofte formidling af viden om, hvad fattige grupper har ret til og krav på samt styrkelse af kanaler, hvorigennem de kan gøre disse krav gældende, der her spiller en central rolle.

For det tredje indebærer den rettighedsbaserede tilgang, at der naturligt kommer et fokus på brugen af retlige mekanismer i udviklingsbistanden og i udviklingspolitik mere generelt (Gauri og Brinks, 2008; Young, 2012). Fortalerne for den rettighedsbaserede tilgang peger herved på, at denne tilgang sikrer, at individer eller grupper får tillagt retlige instrumenter til at fremme bestræbelserne på at forbedre deres vilkår. Den rettighedsbaserede tilgang giver dermed mere generelt de svageste i udviklingslandene en bevidsthed om, at de har rettigheder, som kan håndhæves. Der er således mulighed for spillover virkning (eller en duplikator-virkning), der rækker ud

over selve det område, som den rettighedsbaserede udvikling er rettet mod.

For det fjerde er der blevet peget på, at den rettighedsbaserede udvikling er bedre egnet end den mere traditionelle udviklingsbistandspolitik i kampen mod grove menneskerettighedskrænkelser. Dette har særligt vist sig relevant i lande, der gennemgår en overgang fra autoritært (diktatorisk) styre og henimod et mere demokratisk sådant (Simmons, 2009).

Endelig for det femte kan rettighedsbaseret udvikling gennem større kampagner medvirke til at fremme lovgivning til gavn for fattige eller diskriminerede grupper (Sano, 2007).

Rettighedsbaseret udvikling gør det muligt for udviklingsaktører som for eksempel Danida at træde ind på politisk terræn på et grundlag, der er både normativt (menneskerettigheder er per definition værdibærende), juridisk (brugen af rettigheder indebærer, at der kræves respekt for lovgivning og retsstat), og politisk i bred forstand (der skabes en mobilisering af de fattige og marginaliserede, således at de får *ret* til visse ydelser).

På baggrund af analyserne i værket *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls* peger de to redaktører Hickey og Mitlin (2009) på, at en menneskerettighedsbaseret tilgang til udvikling tillader:

- Udviklingsaktørers deltagelse i, hvad de betegner som en nødvendig politisk arena.
- Sikring af visse institutioners respekt for retlige forpligtelser samt fremme af disse institutioners interaktion med udsatte grupper i befolkningen.
- Formidling af ideologiske og retlige argumenter, som lokalt-baserede grupper kan bruge i kampen mod eksklusion og diskrimination.

De to redaktører peger imidlertid samtidig på, at rettighedsbaseret udvikling i visse tilfælde også medvirker til:

- At fremme konflikter mellem forskellige grupper, og at det ligefrem kan føre til favorisering af visse grupper over andre.
- Fremme af ikke-bæredygtig brug af naturressourcer, hvor visse grupper opnår kontrol over naturressourcerne på bekostning af andre.
- At fremme uhensigtsmæssig regeringsførelse, fordi tillæggelsen af rettigheder også kan bruges med henblik på at sikre (øget) magt til nogle grupper på bekostning af andre (mindre politisk stærke) grupper. En rettighedstilgang er således ikke nødvendigvis og i alle tilfælde synonymt med retfærdighed.

I forlængelse af disse sidste kritiske bemærkninger bør det bemærkes, at der endnu ikke er lavet nøjere analyser, der samlet viser, om rettighedsbaseret udvikling har positiv virkning i forhold til fattigdomsbekæmpelse. Således tenderer den eksisterende viden henimod det anekdotiske. Det kan tilføjes, at den eksisterende viden oftest bygger på kvalitative data på samme måde som vore egne eksempler ovenfor. Videre er det værd at bemærke, at eksempelvis Hickey og Mitlin (2009: 225) har fremhævet, at en rettighedsbaseret tilgang ikke synes egnet til at hjælpe donorer eller andre med at foretage detaljerede planlægningsaktiviteter; såsom at foretage mere specifikke prioriteringer. En tilsvarende kritik er på dansk grund blevet fremsat af Engberg-Pedersen *et al.* (2012).

Politisk mobilisering og aktivisme afgørende

Som det fremgår af det foregående, er rettighedsbaseret udvikling ikke blot gammel vin på nye flasker: Tværtom indebærer rettighedsbaseret udvikling en i udgangspunktet anderledes tilgang til udviklingsprogrammer og bistand, bl.a. via den stærkere brug af ret-

lige mekanismer, via anknytningen til normative udgangspunkter i forhold til pligthaverens ansvarlighed, og via ikke-diskrimination og universalitetsperspektiver, f.eks. universel adgang til sundhed. Integrationen af de menneskeretlige principper som nøgleelementer i rettighedstilgangen indebærer dog også, at de på papiret store forskelle mellem på den ene side »rettighedstilgangen« og på den anden side en »udviklingstilgang« baseret på menneskelig udvikling (»human development«) ikke er så stor i praksis. I eksempelvis FN's tidligere bestræbelser på at fremme menneskelig udvikling vil man således tydeligt se, at der er blevet lagt stor vægt på deltagelse i udviklingsprojekterne blandt modtagerne af bistanden, samt en klar understregning af lighed og retfærdighed.

Hickey og Mitlin (2009: 227) har fremhævet, at rettighedstilgangen primært kan forbindes til en bredere tilgang til social retfærdighed og ikke til frihed, som nobelpristageren Amartya Sen (2010) ellers har fremført. Og de to forfattere har ret i, at kampen for social retfærdighed er det, der motiverer mange individer og gruppers kamp for deres rettigheder i udviklingslandene.

En væsentlig læring fra de hidtidige bestræbelser på at realisere en rettighedsbaseret tilgang til udvikling er derfor, at det ved selve gennemførelsen af udviklingstiltagene er vigtigt at være opmærksom på, at den brede politiske motivation spiller en stor rolle. Det er denne motivation, der medvirker til at mobilisere individer og grupper; det være sig bønder, slumbeboere eller indfødte folk. Heraf følger, at rettighedsbaseret udvikling giver meget relevante erfaringer i, hvordan retlige instrumenter kan bringes i anvendelse i forhold til fattigdom og marginalisering. Og disse erfaringer er relevante i de fattigste udviklingslande såvel som i mellemindkomstlandene. Dette sidste er ikke mindst vigtigt, fordi langt de fleste fattige i dag findes i sidstnævnte lande, og fordi uligheden i både

indkomst og muligheder ofte er større i mellemindkomstlandene end i gruppen af mindst udviklede lande. Rettighedstilgangen er i høj grad relevant i mellemindkomstlandene, men tilgangen fremmes i disse lande ofte gennem lokale organisationer og aktører snarere end via donorer – sådan som vi har illustreret med eksemplerne ovenfor fra Ghana og Indien.

Rettighedsbaseret udvikling er i udpræget grad relevant i forhold til fattige og marginaliserede grupper som følge af fortalervirksomhed, social mobilisering og som følge af muligheden for at bruge en retlig argumentation. Men herudover er en rettighedsbaseret tilgang i stand til at nå andre udsatte grupper, som ikke nødvendigvis er nødlidende i klassisk økonomisk forstand; eksempelvis seksuelle mindretal, der udsættes for overgreb. En læring og et memento i forhold til, hvordan tilgangen bruges, er imidlertid, at den rettighedsbaserede tilgang forudsætter, at rettighedshaverne kan gøre deres rettigheder gældende over for en pligtbærer. Og denne pligtbærer vil normalt være staten. I lande eller områder, hvor staten er ganske svag, vil det ikke give megen mening at gøre rettigheder gældende over for denne. Selv i lande, hvor staten er svag, kan rettighedsbaseret udvikling dog have betydning lokalt. Eksempelvis lægger donorer i Somalia ofte stor vægt på lokal mobilisering af befolkningsgrupper og organisationer, fordi den centrale statsmagt ikke altid er den bedste partner. Det karakteristiske for sådanne (fejls)lande er imidlertid, at selv på lokalt plan kan det være svært at identificere en enkel pligtbærer: det kan være traditionelle og religiøse myndigheder, eller det kan være ældre mænd, der på landsbyplan dominerer i parløb med andre autoriteter.

Som det fremgår af ovenstående fremstilling af rettighedsbaseret tilgang til udvikling, så giver den nogle nye, værdifulde muligheder for at yde bistand til svage grupper i verden. Både donorer og internationale og lokale

NGO'er har ladet sig inspirere af denne tilgang, som det er fremgået af det foregående. Selv blandt en række større virksomheder har et rettighedsbaseret sprog vundet indpas i flere sammenhænge. Men den rettighedsbaserede tilgang til udvikling kan ikke stå alene. Det skyldes for det første, at den rettighedsbaserede tilgang til udvikling ikke i sig selv er egnet til at identificere de grupper, som særligt har behov for at modtage hjælp. Og selv i en situation, hvor man ønsker at bruge en rettighedstilgang, er det nødvendigt at vide, hvordan fattigdommen og marginaliseringen kommer til udtryk i den lokale kontekst. Det er derfor særdeles velbegrunder, når Danmark i sin præsentation af den danske udviklingspolitik udtrykkeligt anfører, at man »både [vil] bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder«. Til gengæld er det *ikke i alle tilfælde* korrekt, når man føjer til, at bekæmpelse af fattigdom og fremme af menneskerettigheder »er to sider af samme sag« (Danida, u.å.).

Noter

1. Danida er betegnelsen for Danmarks udviklingssamarbejde, som er et aktivitetsområde under det danske udenrigsministerium. Betegnelsen anvendes imidlertid generelt, som om der er tale om et selvstændigt agentur. Det er også tilfældet i denne artikel.
2. I denne artikel anvender vi termerne »rettighedsbaseret« og »menneskerettighedsbaseret« synonymt. Det er således alene af stilistiske grunde, at vi hovedsageligt anvender termen »rettighedsbaseret«.
3. De seks principper er: (i) Universalitet og umistelighed, (ii) Udelelighed, (iii) Gensidig afhængighed, (iv) Lighed og ikke-diskrimination, (v) Deltagelse og inklusion samt (vi) Ansvarlighed og respekt for retsstaten; jf. nærmere Kirkemann Boesen og Sano (2010). Det er fortrinsvis de tre sidstnævnte principper, der er blevet brugt i operationaliseringen og gennemførelsen af tankerne om rettighedsbaseret udvikling.
4. Danida har defineret »empowerment« på følgende vis: »Begrebet dækker over, at det enkelte individ tilegner sig evnen til at tænke og agere frit, træffe valg og indfri eget potentiale som fuldgyl-

digt og ligeværdigt medlem af samfundet», (Danida, 2004).

5. Danida definerer fortalervirksomhed på følgende vis: »Fortalervirksomhed forstås som målrettede indsatser, der med respekt for de grundlæggende menneskerettigheder gennem påvirkning af beslutningstagere og borgere lokalt, regionalt, nationalt og internationalt, søger at forme og påvirke politiske, økonomiske, kulturelle og sociale processer og beslutninger med henblik på at forbedre livsvilkår for relevante befolkningsgrupper«, (Danida, 2014b).
6. Se f.eks. om organiseringen af slumbeboere og deres engagement i forhandling med lokale bystyrrer. Patel og Mitlin (2009).
7. Se omtalen i Goodhart (2012) samt den opdaterede hjemmeside <http://sakhikendra.org/>.
8. Sagen er beskrevet i Young (2012).

Litteratur

- Danida (2004), »Ligestilling i dansk udviklingsbistand – strategi«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2012), »Retten til et bedre liv: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2014a), »Denmark-Tanzania Country Policy Paper 2014-18«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2014b), »Generelle principper for støtte til udviklingsaktiviteter gennem danske civilsamarbudsorganisationer«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (u.å.), »Det vil vi«, København: Udenrigsministeriet.
- Duni, Jeidoh Robert Fon, Sam Hickey og Nuhu Salihu (2009), »Exploring a Political Approach to Rights-Based Development in North West Cameroon: From Rights and Marginality to Citizenship and Justice«, i Sam Hickey og Diana Mitlin, eds, *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press, pp. 49-67.
- Engberg-Pedersen, Lars, Rasmus Hundsbaek Pedersen og Ole Therkildsen (2012), »Kan man bygge udvikling på at støtte menneskerettigheder«, *Ulandsnyt.dk*, 7. juni.
- Friis Bach, Christian (2009), »Fremtidens Bistand« i Rina Valeur Rasmussen, red., *EU's udviklingspolitik i perspektiv*, København: Den Danske Europabevægelse, pp. 38-43.
- Gauri, Varun og Daniel Brinks, red. (2008), *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social Economic Rights in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodhart, Michael (2012), *Human Rights. Politics and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Hamm, Brigitte I. (2001), »A Human Rights Approach to Development«, *Human Rights Quarterly*, 23(4): 1005-31.
- Hickey, Sam og Diana Mitlin, red. (2009), *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press.
- Islam, Mazharul og Altaf Parvez (2013), *Dalit Initiatives in Bangladesh*, Dhaka: Chowdhury Printers.
- Kirkemann Boesen, Jacob og Hans-Otto Sano (2010), »The Implications and Value Added of a Human Rights-Based Approach« i Bård A. Andreassen og Stephen P. Marks, red., *Development as a Human Right – Legal, Political and Economic Dimensions*, 2nd edition, Cambridge, Mass.: Harvard School of Public Health, pp. 45-69.
- Liebenberg, Sandra (2014), »Participatory Approaches to Socio-Economic Rights Adjudication: Tentative Lessons from South African Evictions Law«, *Nordic Journal of Human Rights*, 32(4): 312-30.
- Molyneux, Maxine og Sian Lazar (2003), *Doing the Rights Thing – Rights-based Development and Latin American NGOs*, London: ITDG Publishing of Human Rights and Development«, *Human Rights Quarterly* 22, pp. 734-52.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2006), »Frequently Asked Questions On A Human Rights-Based Approach To Development Cooperation«, New York og Genève: FN.
- Patel, Sheela og Diana Mitlin (2009), »Reinterpreting the Rights-Based Perspective: A Grassroots Perspective on Rights and Development«, i Sam Hickey og Diana Mitlin, red., *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press, pp. 107-24.
- Sano, Hans-Otto (2000), »Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration
- Sano, Hans-Otto (2007), »Does Rights-Based Development Make a Difference«? i Margot E. Solomon, Arne Tostensen og Wouter Vandenhole, eds, *Casting the Net Wider: Human Rights. Development and New Duty-Bearers*, Intersentia, pp. 63-77.
- Sarelin, Alessandra (2014), »Modernisation of Mater-

nity Care in Malawi», *Nordic Journal of Human Rights*, 32(4): 331-51.

Sen, Amartya (2010), »Human Rights and Development« i Bård A. Andreassen og Stephen P. Marks, red., *Development as a Human Right – Legal, Political and Economic Dimensions*, 2nd edition, Cambridge, Mass.: Harvard School of Public Health, pp. 3-11.

Simmons, Beth (2009), *Mobilizing for Human Rights*.

International Law in Domestic Politics, Cambridge: Cambridge University Press.

Saarensanta, Tiina (2014), »Education in Pursuit of the Development Dream? Effects of Schooling on Indigenous Development and Rights in Bolivia«, *Nordic Journal of Human Rights*, 32(4): 352-71.

Young, Katharine G. (2012), *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford: Oxford University Press.