

Hur rättighetsperspektivet kan förstärkas i utvecklingssamarbetet

Sveriges utvecklingssamarbete ska präglas av ett rättighetsperspektiv. Det innebär att deltagande, icke-diskriminering, öppenhet och insyn, samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande ska främjas i utvecklingssamarbetets olika faser. Demokrati, jämställdhet och barns rättigheter ska särskilt stärkas. Men det finns få riktlinjer för hur dessa principer ska appliceras. Denna utvärdering (SADEV Report 2008:2) undersöker hur de integreras i det svensk-kenyanska utvecklingssamarbetet genom 'Mainstreaming In Action' (MAINIAC). MAINIAC-ansatsen utgör ett av få praktiska arbetssätt för att främja rättighetsperspektivet. Utvärderingen visar att ökade kunskaper om rättighetsperspektivets principer är avgörande. Det krävs både generella och specifika arbetsrutiner för att applicera dem i olika sektorer. För att stärka rättighetsperspektivet behövs en policy.

'En policy skulle förtydliga och underlätta genomförandet av rättighetsperspektivet.'

'Ett starkt ledarskap är avgörande för att främja rättighetsperspektivets principer.'

'Principerna måste relateras till kontextuella förutsättningar inom olika program och sektorer.'

SADEV
Report 2008:2

Rättighetsperspektivet utgår från FN:s förklaring om mänskliga rättigheter. Det är en ansats¹ som ska stärka individers rätt att påverka och ta del av utvecklingen. Perspektivet innebär att utvecklingssamarbetet ska präglas av fyra principer: *deltagande; icke-diskriminering; öppenhet och insyn; ansvarstagande och ansvarsutkrävande.*

Ambitionen med MAINIAC-ansatsen i Kenya har varit att öka ambassadens och samarbetspartners kunskaper om principerna, liksom förmågan att främja och integrera dem parallellt med olika tvärfrågor. Genom att utvärdera MAINIAC undersöker SADEV hur rättighetsperspektivet integreras i praktiken. Ansatsen utvecklades 2003 och omfattar sex sektorer

(hälsa, jordbruk, samhällsstyrning, urban utveckling, vatten och vägar).

SADEV:s utvärdering har genomförts i samverkan med forskare i Kenya.² Den identifierar typer av kapacitet som utvecklats för att främja rättighetsperspektivet, samt hur perspektivets principer applicerats. Vidare jämförs förutsättningar inom olika sektorer.

KAPACITETSUTVECKLING VID AMBASSADEN

Genom MAINIAC har ambassadpersonalen tränats i att främja rättighetsperspektivets principer. Principerna återspeglas numera bland annat i planering och dialog.

¹ De flesta givare arbetar idag med olika typer av 'Human Rights Based Approaches', HRBA.

² Utvärderingen bygger på programdokumentation samt 80 intervjuer genomförda vid ambassaden, kenyanska offentliga institutioner och resursinstitutioner som utgörs av enskilda organisationer och Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR). KNCHR är en kenyansk offentlig institution.

Sedan ansatsens start främjar handläggarna allt mer aktivt rättighetsperspektivet i arbetet. Förståelsen för principernas innebörd har ökat genom att man konkret applicerat dem till sektorspecifika förutsättningar.

Vidare har rättighetsperspektivet tydligt prioriterats av ambassadens ledarskap. Idag finns rutiner för utbildning, uppföljning och återkoppling. Resurser har avsatts i form av personal, tid och en särskild budget.

En extern faktor som underlättat rättighetsbaserade ansatser i Kenya är de senare årens politiska utveckling.³ Landets regering har något mer än tidigare diskuterat mänskliga rättigheter. Det har inneburit en öppning för rättighetsperspektivet.

En viktig del av MAINIAC-ansatsen har varit att förankra arbetet hos kenyanska resursinstitutioner. Enskilda organisationer och Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) har bistått med utbildning. De har även kommenterat programdokument för att se hur principerna kan appliceras. Viss utbildning har varit sektorsspecifik för att anpassa principerna till olika program.

Samtidigt kvarstår flera utmaningar. Det finns fortfarande ett behov av att tydligare definiera rättighetsperspektivets principer. Deras förhållande till tvärfrågorna (hållbar utveckling, fred och HIV/AIDS) är otydligt.

Det återstår att skapa kontinuitet i arbetet med rättighetsperspektivet. Utbildningen inom MAINIAC var mest intensiv under planeringsskedet. Resursinstitutionerna deltog främst vid starten.

Det är viktigt att alla principerna integreras, i alla arbetsprocesser. Detta eftersom de är ömsesidigt beroende och förstärkande. MAINIAC tenderar dock att ha fokuserat på deltagande och icke-diskriminering, samt på planeringsfasen. Principerna för öppenhet

och insyn samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande har fått mindre uppmärksamhet. Ett ytterligare problem är att ansatsen inte dokumenterats ordentligt. Därmed minskar möjligheterna till lärande.

RÄTTIGHETSPRINCIPERNA INOM OLIKA SEKTORER OCH PROGRAM

De kenyanska resursinstitutionerna har tränat beslutsfattare och genomförare i att integrera rättighetsperspektivets principer i de sex sektorer som omfattas. Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR) har haft en instrumentell roll. Seminarier som hållits har bidragit med mekanismer för respektive princip. Framförallt deltagande och icke-diskriminering har stärkts inom alla sektorer. Vissa program konsulterar särskilt utsatta grupper.

På många håll finns dock svårigheter med såväl tolkning som integrering av principerna. Exempelvis blandas icke-diskriminering ofta ihop med jämställdhet och inkludering av kvinnor, till nackdel för andra sårbara grupper. En annan tendens är att deltagandepripcipen främst integrerats vid planeringen.

Öppenhet och ansvarsutkrävande har varit särskilt svåra att applicera. Det beror bland annat på den centraliserade statsapparaten.

I vissa program kan dock en positiv trend skönjas som visar på ökade krav på ansvarsutkrävande. Förmodligen är det ett resultat av medborgarnas ökade medvetenhet om, och vilja att kräva, sina rättigheter. Vissa sektorer har utvecklat verktyg för ansvarsutkrävande, till exempel för klagomål. Men det återstår att tillförsäkra deras användning.

Inom de olika sektorerna råder osäkerhet kring hur rättighetsperspektivet förhåller sig till tvärfrågorna. Ofta har även resursinstitutionerna olika tolkningar av detta förhållande.

³ Emellertid har möjligheterna att arbeta med HRBA i Kenya gravt försämrats av den politiska krisen och det våld som utlösts i samband med valen i december 2007.

Det är tydligt att resursinstitutionerna spelat en viktig roll i att öka kunskaperna och medvetenheten bland såväl beslutsfattare som genomförare. Men ett problem är att utbildningen varit kortsiktig till sin karaktär. Anpassningen till sektorspecifika behov har varit begränsad. Uppföljningen och dokumentationen har varit bristande. Detta inverkar negativt på ansatsens kontinuitet och hållbarhet. Det är därför av yttersta vikt att arbetet ytterligare förankras hos beslutsfattare och resursinstitutioner, särskilt KNCHR.

HUR MAINIAC-ANSATSEN KAN FÖRSTÄRKAS I KENYA

Rekommendationer till aktörer som främjar och integrerar ansatsen (ambassaden och kenyanska partners):

- Dokumentera ansatsen: vad som ska göras (programteori) och hur det ska gå till (metod);
- Tydliggör mål och tillvägagångssätt för att integrera rättighetsperspektivet, och relationen till tvärfrågorna;
- Utveckla en strategi för hur *alla* rättighetsperspektivets principer ska främjas och integreras genom *alla* faser i utvecklingssamarbetet;
- Definiera begreppen kapacitet (vilka typer som behövs) och kapacitetsutveckling (hur de ska utvecklas);
- Verka för ytterligare institutionalisering av kapacitetsutvecklingen, genom regelbunden utbildning och utveckling av interna arbetsrutiner;
- Utveckla indikatorer för implementering, uppföljning och utvärdering;
- Påskynda kapacitetsutvecklingen inom Kenyas statsförvaltning, och bistå med sektorspecifik utbildning;

- Etablera långsiktigt samarbete med resursinstitutionerna och uppmuntra samarbete dem emellan;
- Främja ökade kunskaper om, och kapacitet att verka för, individuella fri- och rättigheter bland allmänheten.

HUR RÄTTIGHETSPERSPEKTIVET KAN FÖRSTÄRKAS I SVERIGES UTVECKLINGSSAMARBETE

Rekommendationer till svensk biståndsförvaltning och andra aktörer i svenskt utvecklingssamarbete:

- Tydliggör hur rättighetsperspektivet relaterar till andra rättighetsbaserade ansatser (HRBA);
- Definiera rättighetsperspektivets förhållande till prioriterade tvärfrågor;
- Utveckla en policy som tydliggör rättighetsperspektivets mål (och definierar principerna), klargör frågorna ovan, och betonar vikten av att rättighetsperspektivet integreras i allt utvecklingssamarbete;
- Underlätta implementeringen genom en handlingsplan samt interna regler och rutiner, så att arbetet med rättighetsperspektivet förs in i institutionernas strukturer;
- Vidareutveckla begreppen kapacitet och kapacitetsutveckling i relation till rättighetsperspektivets applicering. Analysera och se över befintliga och potentiella kapacitetsluckor;
- Avsätt resurser för rättighetsperspektivet (personal, tid, budget). Ett starkt ledarskap är avgörande för att ge mandat att prioritera frågan, samt för institutionalisering av kapacitet (exempelvis via regler och rutiner).

KÄLLOR OCH VIDARE INFORMATION

Denna policy brief bygger på Brun, Dawidson, Hulterström och Mattsson (2008) *Integrating the Rights Perspective in Programming – Lessons learnt from Swedish-Kenyan development cooperation*, SADEV Report 2008:2. Denna och andra SADEV-publikationer finns tillgängliga på www.sadev.se