

Berit Aasen

Likestilling og kvinnerettet bistand - hva vet vi?



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2009:121

Tittel: Likestilling og kvinnerettet bistand
– hva vet vi?

Forfatter: Berit Aasen

NIBR-notat: 2009:121
Engelsk versjon: Working Paper 2009:116

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-824-5
Prosjektnummer: O-2552
Prosjektnavn: Utredning av kvinnerettet bistand.

Oppdragsgiver: CARE, Norge

Prosjektleder: Berit Aasen

Referat: Kvinnerettet bistand har eksistert i mer enn 30 år.
Dette notatet diskuterer hvor kvinnerettet bistand står
i dag, hva erfaringene, og hvilke nye tema og
utfordringer dette arbeidet møter i dag.

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2009

Antall sider: 28

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2009

Forord

Dette notatet er bestilt av CARE, Norge, for å bidra til en diskusjon om arbeidet deres med kvinnerettet bistand.

Forfatteren ønsker å rette en takk til ansatte i CARE som har bidratt med sin kunnskap og erfaringer fra kvinnerettet arbeid i CARE. En spesiell takk til Siv Mjaaland (nå Leger uten grenser – Norge), Nils Mørk, Grete Benjaminsen og Moira Eknes.

Oslo desember 2009

Marit Haug
Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag	3
1 Introduksjon	4
1.1 Hva er kvinnerettet bistand.....	5
1.2 Historisk bakgrunn og begreper.....	6
1.3 Nye evalueringer av strategier for kvinnerettet bistand	8
2 Hvorfor kvinnerettet bistand?.....	10
2.1 Styrking av kvinner, kvinners rettigheter, og rettighetsbasert tilnærming i utviklingssamarbeidet.....	11
2.2 Rettighetsbasert tilnærming for marginaliserte og ekskluderte grupper..	12
2.3 Inkludering av menn og å arbeide med menn for å styrke kvinner	13
2.4 Oppfatninger av kvinner og det feminine	13
3 Hvordan arbeider man for en god kvinnerettet bistand?.....	15
3.1 Lederskap og desentraliserte strukturer	15
3.2 Risiko og trusler i arbeidet for å stryke kvinners situasjon.....	17
3.3 Hvordan ser vi resultater?	17
4 Kvinners rettigheter og styrking av kvinner innenfor noen politkkområder	20
4.1 Kvinners økonomiske og politiske deltagelse	20
4.2 Kvinner og sosial utvikling	21
4.3 Kvinner, nødhjelp og konflikt.	22
Referanser	24
Annex 1: Terminology	27

Sammendrag

Berit Aasen

Likestilling og kvinnerettet bistand

– hva vet vi?

NIBR-notat 2009:121

Dette notatet er også publisert i en engelsk versjon:

Aid for women's empowerment and gender equality

– what do we know?

Working Paper 2009:116

Det har vært en fornyet interesse internasjonalt for bistand til kvinners rettigheter og likestilling siden 2005, også blant frivillige organisasjoner (NGOs). Dette må forstås på bakgrunn av en bekymring over at kvinners situasjon i mange land har forverret seg. Det er derfor et behov for å revidere og fornye tilnæringer og programmer for kvinnerett bistand for å oppnå bedre resultater. Dette notatet er bestilt av CARE, Norge, for å bidra til en diskusjon om disse temaene.

Dette notatet består av fire deler:

- Kvinnerettet bistands historie, begreper, og dagens situasjon
- Argumentasjon for kvinnerettet bistand
- Hvordan organisasjoner arbeider med kvinnerettet bistand, også med den risiko og de trusler som slik bistand møter
- Kvinnerettet bistand innefor tre policy områder:
 - Økonomisk og politisk deltagelse
 - Sosial utvikling, inkl. helse og utdanning
 - Katastrofer, humanitær bistand og konflikt.

1 Introduksjon

“We are proud of what we have done, but we are sure we can do better.”

Participant, Meta-evaluation

From CARE (2006a), Meta-Evaluation : MMD (Mata Masu Dubara) Projects.
CARE-Niger.

CARE Norge har bedt om dette notatet både for å reise en diskusjon internt, og for å kommunisere med omverdenen om hva kvinnerettet bistand er. Dette notatet vil diskutere hvilket begrepsinnhold man kan legge i ”kvinnerettet bistand”; og hvilken ny kunnskap, ny tekning og dilemmaer som er inkludert i slikt arbeid. Det vil videre diskutere hvilke krav dette setter til frivillige organisasjoner i felten og i hovedkvarter, og hvilke dokumentasjon og resultater;

Dette notatet gjør rede for de erfaringer vi nå i 2007 har med kvinnerettet bistand. Hovedfokuset for notatet er på NGOenes strategier, praksiser og erfaringer, men NGOene må forstås som aktører i et bredere utviklingspolitisk samarbeid. Derfor vil også både bi- og multilateralt utviklingssamarbeide trekkes inn i beskrivelsen og diskusjonen. Dette notatet ser ikke så mye tilbake, og er ikke en historisk oppsummering av arbeidet med kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet. Det er nåsituasjonen vi fokuserer på, men vi trekker vekslers på argumenter som har vært ført tidligere.

Dette notatet bygger på en forståelse av ”gender” forstått som sosialt kjønn som et relasjonelt begrep, og likestilling som et mål og tilnærming som analyserer ulikheter mellom kvinner og menn og relasjonen mellom dem. Vi har ikke noe godt norsk begrep for ”gender”, det nærmeste man kommer er sosialt kjønn, noe som innebærer at det kreves at man analyserer den kulturelle og historiske konteksten, og de sosiale normene og institusjonene som styrer og opprettholder oppfatninger og tradisjoner om identifiserer og reproducerer kjønnsspesifikk atferd.

Et begrep som ’gender’ som er et relasjonelt begrep, krever at man analyserer både kvinner og menns situasjon, og relasjonene mellom dem, men også at man dokumenterer systematiske ulikheter. Sosiale normer og institusjoner styrer, og blir influert av, både kvinner og menns atferd. Derfor er det viktig også å arbeide med menn når man arbeider for styrking av kvinners makt og rettigheter.

Ulikheter mellom menn og kvinner er bare en av flere ulikheter i samfunnet. Det nye begrepet 'interseksjonalitet'¹ (sameksistens og interaksjon) av ulike former for ulikhet, som kjønn, alder, minoritetsgrupper, klasse osv. reiser spesielle utfordringer for kvinner og likestilling. Studier som gjør bruk at en slik tilnærming viser at ulike former for ulikhet og eksklusjon ikke nødvendigvis bare blir summen av disse ulikhetene men konstituerer nye former for utstegning og ulikhet for disse gruppene. Å inkludere andre dimensjoner av ulikhet tydeliggjør også at det ulike grupper med kvinner med ulike utfordringer og muligheter, og som er utsatt for ulike former for sosial ekskludering.

1.1 Hva er kvinnerettet bistand

Kvinnerettet bistand er ofte forstått som bistand til kvinner. Kvinner som målgruppe har ofte vært det som man intuitivt har tenkt på, og helseprosjekter og inntektsgivende arbeid for kvinner har for eksempel vært to klassiske innsatser i kvinnerettet bistand. Dette notatet vil argumentere for en utvidet forståelse av hva kvinnerettet bistand er.

Dette notatet forstår kvinnerettet bistand som bistand til samfunnsendringer som bedrer kvinner situasjon. Når kvinner situasjon styrkes skaper dette bedre samfunn å leve i.

Det vil bli lagt vekt på å forstå en kvinnerettet bistand som bistand til sosial endring, med vekt på styrking av kvinners deltagelse, men også bekjempelse av de forhold som hindrer deltagelse. Utgangspunktet er at kvinnerettet bistand ikke handler bare om kvinner, men om samfunnsendringer og en bedre forståelse av hvilke faktorer som påvirker vår evne til fattigdomsreduksjon og sosial utvikling.

Kvinnerettet bistand dreier seg om å støtte sosiale endringsprosesser som forutsetninger for utvikling. Å styrke kvinner er å bidra til sosial endring som endrer situasjonen både for kvinner og menn, og hvor det stilles krav til endringer i både kvinners og menns atferd. Å arbeide med kvinnerettet bistand handler derfor ikke bare om å arbeide med kvinner og kvinners anliggende, men med alle aktører i samfunnet. Dette betyr å arbeide med både kvinner og menn, både de som er arbeider aktivt for å fremme kvinners rettigheter og de som motarbeider dette arbeidet.

Dette notatet handler om bistand som har som mål å styrke kvinners økonomiske, sosiale, kulturelle og politiske posisjon. CARE Norge kaller dette for kvinnerettet bistand. I internasjonal bistand bruker man gjerne begrepet styrking av kvinners posisjon og likestilling; ”women empowerment and gender equality”

¹ **Intersectionality** is a theory which seeks to examine the ways in which various socially and culturally constructed categories interact on multiple levels to manifest themselves as inequality in society. Intersectionality holds that the classical models of [oppression](#) within society, such as those based on [race/ethnicity](#), [gender](#), [religion](#), [nationality](#), [sexual orientation](#), [class](#), or [disability](#) do not act independent of one another; instead, these forms of oppression interrelate creating a system of oppression that reflects the "intersection" of multiple forms of [discrimination](#). From: <http://en.wikipedia.org/wiki/Intersectionality>

(WE&GE). Begrepet kvinnerettet bistand er imidlertid åpen for fortolkninger; betyr det bistand som retter sine aktiviteter mot kvinner, dvs. kvinner som målgruppe; eller bør man legge vekt på at man oppnår resultater i form av et styrket posisjon of kvinner i samfunnet. Å bruke begreper som kommuniserer godt er viktig men utfordrende.

Vi vil argumentere her for at hovedfokus i dag bør være på bistand som resulterer i styrking av kvinner, som styrker deres evne til å organisere og handle og overkomme barrierer. Ved å ha en resultatfokusert forvaltning vil man få et bedre utgangspunkt for å diskutere hvor effektiv bistanden man yter er. Når man ikke oppnår de resultater man har satt seg som mål må man diskutere og revurdere tilnærming og intervensjonene på nytt, for bedre å ”treffe” de sosiale og politiske realitetene man ønsker å influere og endre. Å drive kvinnerettet bistand er å bidra til sosiale reformer. Dette er en ambisiøs agenda.

1.2 Historisk bakgrunn og begreper

(For en liste over begreper se siste side i dette notatet hvor en liste over begreper som er hentet fra CARE Danmarks retningslinjer for likestilling som et tverrgående tema (2007) er gjengitt.)

Kvinner situasjon er svært ulik verden over mellom land og folkegrupper. Historie og tradisjoner, sammen med produksjonsforhold, kan forklare noe av variasjonene. Både materielle og sosio-kulturelle faktorer influerer på situasjonen og også på mulighetene for endring og bedring av kvinner situasjon. Det er viktig å merke seg at endring i dag også kan bety en forverring i kvinners situasjon, bl.a. på grunn av forhold som krig og konflikt, miljøødeleggelser som forurensning, og epidemier som HIV/AIDS.

Spørsmålet omkring kvinners og utvikling kom først på bistandsagendaen på 1970-tallet med deltagende utvikling og målgruppediskusjonen. Men allerede mot slutten av 1970-tallet kom tilnærming ”kvinner og utvikling” (women and development – WID) under kritikk, og ble utfordret av forskere, policystrateger og praktikere, som alle hadde opplevd at hvis man ikke også tok opp forholdene mellom kjønnene, så kunne ”kvinner og utvikling” tilnærmingen bety større arbeidsbyrde for kvinner, og også at det man oppnådde på noen felter lett ville bli spist opp av tilbakegang på andre felt. Debatten rundt disse forholdene førte til at utviklingen av det nye begrepet ”kjønn og utvikling” (gender and development – GAD). Med GAD-begrepet ble fokuset flyttet fra kvinnefokuserte prosjekter til å integrere kjønnsdimensjonen og kvinners anliggende inn i utviklingsprogrammer og sektor og prosjektarbeid.

På 1990 tallet ble det lansert skille mellom kvinners praktiske og strategiske behov, og argumentert med at den tidligere WID orienteringen av bistanden bare hadde rettet seg mot å møte kvinners praktiske behov, mens det nå med en GAD tilnærming ville bli lagt vekt på kvinners strategiske behov dvs. endre maktforhold og relasjoner kvinner var i for å sikre deres rettigheter.

Arbeidet med integrering av kjønnsanalyser og kvinners tilgang til prosjektressurser, og analyser av effekter av programmer på kvinners sosiale, økonomiske og politiske

situasjon gikk først sakte, men begynte å skyte fart på midten av 1980-tallet. Dette var også en periode hvor både frivillige organisasjoner (NGOer), og bi- og multilaterale bistandsorganisasjoner utviklet retningslinjer, håndbøker, sjekklister og rapporteringssystemer, som også inkluderte kvinner og likestilling.

Det var fire globale konferanser om kvinner og utvikling organisert av FN; i Mexico i 1975, i København i 1980, i Nairobi i 1985, og den Fjerde Internasjonale Konferansen om Kvinner og Utvikling i Beijing i 1995. Siden 1995 har det ikke vært organisert noen global kvinnekongress, men en rekke mindre ekspertmøter. Hovedgrunnen til å ikke arrangere en ny konferanse har vært frykten for at man skulle oppleve en tilbakegang når det gjelder kvinners rettigheter i forhold til det man oppnådde i Beijing konferansen, ikke minst på området reproduktive helse og rettigheter, på bakgrunn av en generell ”back-clash” med hensyn til kvinners rettigheter i mange deler av verden. Men det er også erkjent at det er en generell trøtthet med hensyn til globale FN-konferanser og skuffelse over utkommet av disse konferansene sett opp mot det arbeid og de ressursene som har vært lagt ned i disse. Dette kan også ha bidratt til beslutningen om ikke å arrangere nye globale kvinnekongresser.

I etterkant av Mexico-konferansen i 1975 ble FNs Konvensjon om eliminering av alle former for kvinnediskriminering (the UN Convention on the Elimination against all forms of Discrimination against Women - CEDAW) formulert og tilslutt godkjent i FN i 1979. I dag har 180 land ratifisert konvensjonen, selv om flere land har gjort dette med reservasjoner.

På Beijing-konferansen ble den doble strategien for å fremme kvinners situasjon, målrettede kvinneprosjekter og integrering av kjønnsperspektivet bekreftet. Budskapet var at for å fremme kvinners situasjon og likestilling var det nødvendig å integrere et kjønnsperspektiv og hensynet til hva som kan bedre kvinners situasjon i alle området av bistandssamarbeidet. En handlingsplan, Beijing Plan of Action (BPoA), som skulle være retningsgivende for landenes strategier og rapporteringer ble utformet, og landene skulle rapportere jevnlig til FN på gjennomføringen av både CEDAW og på BPoA til FN.

I dag er det dermed et felles globalt normverk som internasjonalt utviklingssamarbeide kan basere seg på, basert på CEDAW, arbeidet til FNs avdeling for fremme av kvinner rettigheter (UN Division for the Advancement of Women - DAW) og det arbeid som de gjør med å vurdere landenes rapporter på gjennomføring av CEDAW og handlingsplanen fra Beijing.

For å få integreringen av kjønnsperspektivet til å fungere trenger man en klar visjon for hvordan å arbeide med kvinner og likestilling som et tverrgående tema i utviklingssamarbeidet. I integrering av kjønnsperspektivet, noe som fortsatt er den mest utfordrende delen av godt kvinne- og likestillingsarbeid, trenger man å gjeninnsette kvinner rettigheter som en målsetting, både i forkant av programmering og planlegging, i rapportering og evaluering, og i kommunisering med verden utfor organisasjonen.

Begrepet ”women empowerment” har vært vanskelig å oversette til norsk, men har vært forstått som styrking av kvinners makt over egen tilværelse, økt makt til å ta beslutninger, osv. Hovedpoenget for oss er at det dreier seg om å styrke kvinnene,

deres evne til egen organisering og makt og innflytelse over både egen utvikling og samfunnsutviklingen. I notatet vil vi bruke ord som ”styrking av kvinners situasjon”.

I de senere årene har begrepet ”gender justice” blitt brukt av flere, i stedet for begrepet likestilling (gender equality). Det er ikke noe godt norsk begrep for dette, men i begrepet ligger en anerkjennelse av at ordet likestilling ikke treffer så godt som et globalt begrep. Derimot har de fleste kulturer begrep om hva som er rettferdig. Ved å bruke rettferdighetsbegrepet tenker man seg at man kan få anerkjennelse av kvinner og deres rettigheter som del av en rettferdighetsagenda, ikke nødvendigvis forankret i en likhetsoppfatning. Martha Nussbaum snakker om ”capabilities”, som evner og ferdigheter som skal anerkjennes og som det skal skapes enighet i samfunnet om er ”rettferdig” at blir anerkjent. Dermed kan det skapes enighet om at kvinner kan delta og få sine rettigheter anerkjent som del av at samfunnet anerkjenner dem som borgere med rett til å utøve sine ferdigheter og evner, til gode for seg selv og det bredere samfunnet.

1.3 Nye evalueringer av strategier for kvinnerettet bistand

De fleste bistandsorganisasjoner vedtok nye strategier for arbeid med kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet i årene etter Beijing-konferansen. Disse strategiene er nylig blitt evaluert (Sida 2007, Norad 2005). En ny oppsummering av disse evalueringene samt av nyere analytiske arbeider konkluderer at nasjonale og internasjonale strategier, politikktutforming og institusjoner nå er på plass, men at dette ikke har ført til konkret arbeid på bakken i den grad man kunne ha forventet (Norad 2006). Fokuset på kvinners situasjon ”fordamper” og blir borte når målsettinger skal settes ut i livet i form av konkrete programmer og intervensjoner. Analysen viser også at energien og iveren fra prosessene i forkant av Beijing-konferansen forsvant i årene som fulgte etter konferansen.

Integrering av kjønnsperspektivet slik det ble praktisert resulterte ofte i at arbeidet ble plassert på sidelinjen, og i uklare målsettinger og lite analytisk arbeid. Det er fortsatt en utfordring å få satt styrking av kvinners situasjon høgt på utviklingsagendaen og få gitt synlighet til dette arbeidet. Ikke minst er det en utfordring i å dokumentere at kvinnerettet bistand bidrar til sosial ending og reformer som gir nedre resultater av utviklingssamarbeidet.

Selv om det er mange som er skuffet over mangel på resultater, skal man likevel merke seg at det er gjort framskritt med integrering av kjønnsperspektivet i utviklingssamarbeidet. Kvinner og likestilling er langt mer akseptert i bistanden i dag en i tiår tilbake, og betydelig arbeid er gjennomført. Problemet er at arbeidet ikke har vært systematisk nok. Man går glipp av viktige muligheter, og mister nyttige lærdommer. Evalueringene har også funnet at det er betydelig underrapportering av godt arbeid som har vært utført for å styrke kvinners situasjon. Dette peker mot at kvinnerettet bistand fortsatt ikke har den status det behøver, og at godt utført arbeid innenfor dette feltet ikke blir sett på som karrierefremmende.

Frivillige organisasjoner har spilt en viktig rolle i å styrke kvinners situasjon. Imidlertid har begrepene og språket knyttet til styrking av kvinners situasjon og likestilling ikke nødvendigvis sitt opphav blant de frivillige organisasjonene, men like

mye, eller mer, fra FN-systemet og fra bilateral bistand, hvor giverne har brukt sine egne lands erfaringer med kvinners rettigheter og utvikling. Når man skal diskutere de frivillige organisasjonenes bidrag til likestilling trenger man å skjelne mellom organisasjoner som fremmer kvinners rettigheter og frivillige bistandsorganisasjoner med et bredere fokus på fattigdomsreduksjon og utvikling. Mens de førstnevnte har vært aktive forsvarere for kvinners rettigheter, har de sistnevnte ofte hatt et ambivalent forhold til begreper rundt likestilling og kvinners rettigheter. De frivillige bistandsorganisasjonene har ofte fokusert på å endre praksiser i lokalsamfunnene; i situasjoner hvor man på tilpasse seg til, og arbeide med, kulturelle tradisjoner langt fra ens egne.

2 Hvorfor kvinnerettet bistand?

Å støtte kvinners rettigheter og inkluderende medborgerskap er en målsetting i seg selv, men også et instrument for en mer effektiv bistand.

Kvinner i mange land har ikke oppnådd fullt medborgerskap, men er definert gjennom sine relasjoner til andre gjennom ekteskap og slektskap, og normer i lokalsamfunnet. I løpet av de siste 20 årene har man i mange land oppnådd mye, bla. ved ratifisering av FNs Kvinnekonvensjon, CEDAW, og i nasjonale planer som bygger på Handlingsplanen fra Beijing-konferansen. Landene rapporterer regelmessig til FNs avdeling for fremme av kvinners situasjon (DAW) og FN/ECOSOC på både oppfyllelse av konvensjonen og på nasjonale handlingsplaner. Institusjoner og kvinnesekretariater har blitt etablert på myndighetsnivå, og kvinneorganisasjoner er blitt styrket mange steder.

Det er fortsatt et stort gap mellom disse institusjonene og realiteter på marken, og rurale områder er i mindre grad enn urbane påvirket av disse nye institusjonene og det juridiske rammeverket. Det er et behov for at sivilsamfunn og organiserte kvinnegrupper når lengre ut i rurale områder, og at man diskuterer endringer i sosiale institusjoner som familielever og tradisjoner, arvelover osv. som kan bedre kvinnenes situasjoner.

Kvinner er også sårbare i urbane områder, som migranter og uten de sosiale nettverkene de ofte har i rurale områder. Likevel, det urbane livet gir også kvinnene nye muligheter og utfordringer, og urbane levekår kan også illustrere hvor ulike liv ulike grupper av kvinner lever. Kvinners situasjon blir lett feiltolket, og basert på fordommer. For eksempel er det ofte en forestilling om at kvinner har liten tilgang til eiendom i byene, og er avhengige av sine relasjoner til menn. En studie i Botswana fant at flere kvinner enn menn var huseiere og leide ut husvære. Slike funn viser viktigheten av å dokumentere empirisk hvordan forholdene er, og analysere hvordan kvinnelige leietagere forholdt seg til menn, men også til kvinnelige utleiere.

Kvinnebevegelsen og kvinneorganisasjoner er fragmentert i mange land, og bistand til disse kan føre til ytterligere fragmentering. Det har også vært en bekymring at man har gått in i en bistandstrøtthet, hvor det har vært en nedgang i finansieringen av kvinneorganisasjoner i Sør de siste 5-10 årene (AWID 2006, 2007).

Gitt denne situasjonen er det to argumenter for å styrke kvinnes situasjon:

- En rettighetsbasert tilnærning, kvinner har de samme rettigheter som menn til å bli hørt, til å delta og til tilgang til ressurser.

- En instrumentell tilnærming; ved å inkludere kvinner og styrke deres situasjon vil man bidra til mer effektive bistand. Kvinner er viktige bidragsytere til utvikling, og må derfor inkluderes. Samfunnet mister betydelige ressurser ved ikke å inkludere kvinner.
- Begge tilnærmingene er viktige, og sterkest hvis de er brukt sammen. Sammen gir de et budskap om at bistand rettet mot å stryke kvinners situasjon vil være mer effektive i å oppnå målsettingene for programmene, ved å sikre at kvinnene kan få utøve sine rettigheter som fullverdige medlemmer av det menneskelige fellesskapet.
- Likevel, det har vært ytret bekymringer knyttet til bruken av den instrumentelle tilnærmingen. Hvis fokuset er kun på hva som kan oppnåes ved å inkludere kvinner, og hvis det viser seg at man kan oppnå resultater på andre måter, kan dette diskreditere en satsing på å styrke kvinnes situasjon. Kritikernes bekymringer er at en instrumentell tilnærming kan undergrave en rettighetsbasert tilnærming, og føre til begrensninger i arbeidet med å sikre kvinner deres rettigheter. Kritikerne hevder at å gi støtte til kvinner til å bekjempe undertrykkende kjønnsnormer burde inkluderes i all god bistand, selv når dette er utfordrende og må utføres med sensitivitet overfor lokal kontekst. Begge tilnærmingene må også være forankret i en forståelse av kvinner og deres relasjoner til andre i lokalsamfunnene man opererer i.

2.1 Styrking av kvinner, kvinners rettigheter, og rettighetsbasert tilnærming i utviklingssamarbeidet

Styrking av kvinner handler om å overkomme barrierer for handling, og forbedre tilgang til beslutninger og ressurser.

CAREs eget prosjekt for å måle effekten av kvinnerettet bistand, *Strategic Impact Inquiry on Women's Empowerment – SII*, har gruppert de ulike delene av arbeidet med å styrke kvinners situasjon i tre kategorier (Mosedale 2005):

- Aktør (Agency): *Handling og valgmuligheter, og ressurser som kvinnene trekker på for handling.*
- Struktur (Structures): *de videre omgivelsene, som giftermål og slektskapsregler, tilgang til markedet og politisk representasjon.*
- Relasjonelle forhold (Relational): *normer som styrer legitim atferd.*

I et annet notat skriver Sarah Mosedale (2004) med referanse til Naila Kabeer (2005) og definerer styrking av kvinners situasjon som ”prosessen som fører til at kvinner redefinerer og utvider hva som er mulig for dem å være og å gjøre i en situasjon hvor de har hatt begrensninger sammenlignet med menn i det å være og å handle”.

Å arbeide for å styrke kvinners situasjon omfatter derfor å analyserer ”barrierer for handling”, og utvikle kvinners evne til å handle, til å være aktør (agency), og forstå hvordan det å styrke kvinners handlingsevne, dvs. evne til å være aktør, endrer de begrensningene og barrierene som eksisterer. Feltarbeidere peker ofte på at arbeidet

med å styrke kvinnene er en prosess som fører til at kvinnene tar og får sin rette plass som medborgere i samfunnet. Implisitt i dette ligger det en forestilling om at kvinnene da får rettigheter og plikter som et individ, ikke kun gjennom hennes tilhørighet til mann eller familie.

Å måle effekten av å styrke kvinner handler dermed om å måle hvordan kvinner overvinner hindringer for handling, og hvordan deres atferd endrer seg, og at normer endrer seg slik at de legitimerer nye former for atferd. CAREs eget SII-prosjekt summerer etter ett års arbeid at resultatene viser at CARE støtte programmer legger stor vekt på enkeltkvinnenes evne til handling, ”men relativt lite forståelse for, og arbeid med, de strukturelle kreftene som hindrer kvinner” (Mosedal 2005:1).

Dette er et mønster man kjenner igjen fra mange utviklingsprogrammer. Kvinner blir identifisert som målgruppe og gitt opplæring og kreditt osv., men det vanskeligere arbeidet med å ta opp strukturelle hindringer, og maktforhold og normer, blir ikke gjort. Og disse vil ikke bli tatt opp med mindre bistandsorganisasjonene er villige til aktivt arbeid innefor dette feltet, og å investere tid og ressurser på det. På samme tid er det klart at det å endre normer og regler ikke kan bli gjort av krefter utenfra, det må komme som resultat av indre prosesser. Eksterne partnere må arbeide med endringsagenter, og slikt arbeid på være utført sensitivt og kontekst spesifikt. Det må komme innenfra, men arbeidet må støttes av bistandsorganisasjoner, og arbeidet bør reflekteres i organisasjonenes planlegging, ressursallokering, rapportering og opplæring både i hovedkontor og feltkontorer.

NGOer har ulike tilnæringsmåter til hvordan de arbeider med advocacy og strategiske saker. En studie av rettighetsfokustert bistandsarbeid viser at mens Action Aid hadde advocacy-arbeid som eget arbeidsområde og kjørte politisk rettede kampanjer, hadde CARE en bevisst politikk på å begrense advocacy-arbeidet til det som bygget på programmene som CARE hadde i området. I Norads organisasjonsgjennomgang av CARE stiller reviewteamet spørsmål om CARE Uganda ikke kunne vært dristigere og synliggjort mer av kompetansen i mer overordnede strategiske aktiviteter. Det å arbeide mer målrettet med strategiske spørsmål krever at organisasjonene tar et valg om dette og investerer tid og ressurser i slikt arbeid.

2.2 Rettighetsbasert tilnærming for marginaliserte og ekskluderte grupper

Rettighetsbasert tilnærming fokuserer spesielt på hvordan man bringer fullt medborgerskap til marginaliserte og ekskluderte grupper. Tilnærmingen innebærer at man identifiserer ”rettighetsbærere” (rights holders), dvs. de som er ekskludert og gjennom å få medborgerskap får rettigheter; og ”pliktberere” (duty bearers), dvs. de som har plikt til å handle slik at rettigheter oppfylles; dette er ofte staten eller den offentlige sektoren. I land hvor kvinner er ekskluderte og marginaliserte vil også andre grupper ofte møte den samme situasjonen. Dette har ført til at mange organisasjoner har inkludert arbeidet med kvinner og likestilling inn i deres generelle arbeid med rettighetsbasert bistand og sosial eksklusjon i programmer og prosjekter. DFID for eksempel plasserte i en periode sitt kvinnerrettede arbeid i policyavdelingen som arbeidet med sosial utvikling og eksklusjon.

Mange forskere og praktikere har vært opptatt av at selv om rettighetsbasert utvikling kan være en god inngangsport for å arbeide med kvinners rettigheter, så er det fortsatt behov for et spesielt fokus på kvinner og deres rettigheter og på særegne former for eksklusjon av kvinner. Hvis ikke dette blir gjort, vil fokuset på kvinners spesielle situasjon lett forsvinne.

2.3 Inkludering av menn og å arbeide med menn for å styrke kvinner

Programmer for å styrke kvinner bør fokusere på å endre strukturer for underordning og undertrykking, og styrke like muligheter og rettigheter. Kvinneorganisasjoner er ikke de eneste som arbeider med dette, myndigheter, profesjonelle grupper og brede sosiale bevegelser er alle viktige partnere. Å arbeide med menn for å endre menns holdninger og synspunkter, og de restriksjoner disse har for kvinner, har blitt identifisert som et viktig del av kvinnerettet bistand. Dette er en arena hvor det fortsatt gjenstår mye arbeid.

Da kjønnsperspektivet (GAD) erstattet kvinner og utvikling (WID) i bistandsarbeidernes vokabular var forventningene blant mange høye om at kjønnsforskjeller og maktrelasjoner ville bli adressert. Både erfaring og analyser dokumenter at dette ofte ikke skjer, og at selv om kjønnsanalyser blir gjort tidlig i planleggingsfasen er det lett å lande nede på tradisjonelle kvinneprosjekter når intervensjonene skal planlegges og implementeres.

Men erfaring har også vist at programmer må inkludere menn og adressere menns atferd for å endre tradisjoner og holdninger som er forankret i sosiale normer og institusjoner. Det er likevel stor forvirring om hvordan man skal inkludere menn i arbeidet med å styrke kvinners situasjon, og det er lite empirisk og komparativ forskning på dette feltet. Hva man har er enkeltteksempler på at å involvere menn øker legitimiteten og minsker risikoen for kvinner, både den gruppen av kvinner som er involvert i program aktivitet, men det reduserer også risiko for motstand mot programmene som sådan fra menn, og øker programmene legitimitet.

I Sentral- og Sør-Amerika har det vært tilfelle hvor organisasjoner som arbeider for kvinners rettigheter engasjerer seg i bredere kampanjer for å bekjempe sosial eksklusjon, og involverer ungdom og marginaliserte menn i sine målgrupper. I noen av organisasjonene som arbeider med kvinner rettigheter har dette ført til en praksis med å ansette også menn i organisasjonen. Siden disse organisasjonene er sett på som arenaer for å fremme kvinnelig lederskap, har menn stort sett blitt rekruttert til underordnede stillinger, mens kvinnen har beholdt lederposisjonene.

2.4 Oppfatninger av kvinner og det feminine

Hva kvinner er, eller hvilke oppfatninger samfunnet har av hva som konstituerer menn og kvinner har stor innflytelse på både kvinners og menns atferd. Kvinner, spesielt eldre kvinner, er ofte tradisjonsbærere, og tar dermed på seg en rolle for å kontrollere unge kvinners atferd.

I arbeidet med kvinnerettet bistand har mange fokusert kun på arenaen hvor kvinner befinner seg, ikke på samfunnet som sådan. Et eksempel er kvinneorganisering i kirkene. Ved det siste kirkevalget i den Lutherske Kirken i Kamerun ble det oppdaget at det ikke var noen kvinnelige kandidater, til tross for flere tiår med støtte til kvinneorganisasjonen. Denne oppdagelsen endret hele opplæringsprogrammet til å utvikle lederskap utover det å betjene den egne kvinneorganisasjonen til å bli i stand til å ta på seg lederansvar i kirken.

Kvinner er knyttet til menn som hustruer, men også som døtre, søstere og slektninger. Kvinner blir også definert av andre kvinner, ikke minst av tradisjonsbærende kvinner. For å endre kvinners stilling må man som regel også arbeide med disse kvinnene som motsetter seg kvinners økte innflytelse, et eksempel på dette er arbeidet som blir gjort med omskjæring og ødeleggende tradisjonelle praksiser, hvor arbeidet med kvinnelige omskjærere og alternative arbeidsoppgaver står sentralt.

3 Hvordan arbeider man for en god kvinnerettet bistand?

Hvis man aksepterer at kvinnerettet bistand omfatter å arbeide for sosial endring hvor kvinnenens situasjon blir forbedret, deres rettigheter øker, og at dette bidrar til bedre og mer effektiv bistand; så reiser dette visse spørsmål om hvordan man går fram. For det første krever det at organisasjonen blir mer eksplisitt på hvordan å arbeide for sosial endring, hvordan å arbeide som og med endringsagenter, og hvordan identifiserer endringsagenter som partnere. For det andre krever det også at organisasjonene har mot til å analysere problemer og barrierer, til å identifisere disse barrierene, og løfte dem opp i diskusjoner med lokalsamfunn og lokale ledere, dvs. ”å sette problemet på dagsorden”. Men det krever også at man er sensitiv overfor lokal og nasjonal kontekst. Man kan dra en god del lærdom fra det analytiske arbeidet som er gjort gjennom ”drivers of change (endringsagenter)”-studiene <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/drivers-of-change>, men man bør merke seg at disse har manglet et kjønnsperspektiv, og har ikke diskutert endringsagenter i relasjon til å styrke kvinners situasjon.

3.1 Lederskap og desentraliserte strukturer

For å arbeide effektivt med kvinnerettet bistand er det nødvendig å gjøre dette både i hovedkvarter, landkontor og på feltkontorene.

Evalueringene av bi- og multilateral bistand har pekt på behovet for at ledere og forvaltning i hovedkvarterene tar et klart standpunkt og ansvar for å styrke kvinnerettet bistand, og at strukturer for ansvarliggjøring må bygges inn i forvaltningssystemet. Gode rapporteringsrutiner og forvaltningssystemer må på plass for å unngå at målsettinger blir borte i programmering, praktiske implementering og i monitorering og evaluering. Desentraliserte strukturer, dette gjelder både ved å desentralisere beslutninger til ambassadenivå, eller landkontor for frivillige organisasjoner fra Nord (NNGOs) kan ha som effekt at arbeide med kvinnerettet bistand nedtones.

Systematiske analyser av frivillige organisasjoners arbeid med kvinnerettet bistand er overraskende få. Mange av artiklene om frivillige organisasjoners erfaringer som er presentert de siste par årene er personlige vitnesbyrd, og peker på vanskelighetene folk har møtt i å være pådrivere og foregangskvinner for kvinnerettet bistand i sine organisasjoner. En gjenganger i historiene er følelsen av å arbeide i ytterkanten av organisasjonenes virkefelt, og av problemene merd å oppnå en sentral plass for kvinnerettet bistand. Men det er også historier om urealistisk idealisme og manglende

evne til å arbeide med de organisatoriske strukturene, istedenfor å arbeide mot dem slik som ofte har skjedd (Oxfam et.al. 2000, Rao et.al. 2000, Raj 2000, Hernandez and Campanile 2000, Oxfam 2005).

CAREs prosjekt, Strategic Impact Inquiry (SSI) (CARE 2006b) gir verdifull innsyn i problemene med å arbeide med kvinnerettet bistands i ulike land. Men prosjektet analyserer bare i begrenset grad sammenhengen mellom organisatoriske forhold og praksiser og utfallet av arbeidet. Tross dette peker studien på betydningen av at organisasjonen utvikler en åpen kultur for kritisk analyse (Mosedale 2005:3).

Det praktiske arbeidet i felten krever lydhørhet og sensitivitet i forhold til lokal kontekst. I økende grad arbeider en rekke frivillige organisasjoner med å identifisere problemer og adressere dem i samarbeid med relevante partnere (stakeholders). Både CARE Burundi (CARE 2006c) og CARE Tanzania har arbeidet aktivt med lokal stab for at de skal bli modigere i å identifisere og adressere problemer man møter i felten i implementering av programmer. Dette kan være forhold som tidlig inngåtte ekteskap i reproduktiv helseprogrammer, og kvinners rettigheter til land i miljøforvaltningsprogrammer. Feltstaben er førstelinjemedarbeidere som har muligheter til å adressere nye og vanskelig områder. For ikke å trekke seg unna vanskelige rettighetsbaserte tema knyttet til kvinners rettigheter og sosial eksklusjon trenger de å ha god opplæring, og å bli støttet godt opp om av organisasjonen de arbeider i. Å gjøre ting på nye måter og utenfor de opptrekte linjene for hvordan man tradisjonelt arbeider, krever mot og en organisasjonskultur hvor slik atferd blir oppmuntret.

Partnerskap er en verdi som er mye omtalt, men studier viser at partnerskap i praksis ofte ikke stikker dypt, er begrenset, og at frivillige organisasjoner fra Nord ofte er den sterke partneren som kontrollerer midlene og også dominerer programmeringen (Lister 1999, 2001). Konsultasjoner med partnerne i Sør blir gjort for å øke organisasjonene fra Nord's kunnskap om lokal kontekst å dermed potensielt øke relevansen av programmeringen, dermed blir ofte konsultasjoner preget av informasjonsutveksling. Noen har også reist spørsmålet om lokale partnere, iden grad de kun er mellommenn for å forvalte midler videre til mindre sivilsamfunnsorganisasjoner, virkelig er nyttige i konsultasjonsprosesser og tilgang til informasjon som skal danne grunnlag for gode behovsanalyser, så lenge de selv er så langt vekk fra grasrota. Spørsmålene om hva og hvem lokale organisasjoner representerer, og i hvilke grad de representerer kvinner, og hvilke kvinner, er fortsatt viktige spørsmål å stille.

Det er opplagt et dilemma og en spenning her, lokale organisasjoner setter begrensninger på hvor mye frivillige organisasjoner fra Nord kan oppnå, og hvilke tema som de kan reise (Norad 2007). Mange frivillige organisasjoner fra Nord har programmer for sosial endringer, og det er nettopp fordi de ikke har begrensningene fra lokalsamfunns normer og regler at de kan programmere innovative og nyskapende intervensjoner. Men samtidig er organisasjonene fra Nord helt avhengige av sine lokale partnere som endringsagenter sine samfunn (Norad 2005). Det er også viktig å huske på at det er de lokale institusjonene og deres stab som er tilbake når bistanden fases ut.

3.2 Risiko og trusler i arbeidet for å styrke kvinners situasjon

Det er to typer risiko i arbeidet med å styrke kvinners situasjon; den første er relatert til organisatorisk bærekraft og avhengighet, den andre er relatert til trusler som man mottar i arbeidet som utfordrer gjeldende sosiale normer og praksiser.

Risiko er nært knyttet opp til bærekraft, exit strategier og utfasing av støtte fra Nord. Støtte utenfra vil alltid inneholde fare for avhengighet som svekker organisasjonen, istedenfor kapasitetsbygging som etterlater organisasjonen sterkere etter en utfasingsperiode. På lignende måte kan ekstern avhengighet kan svekke organisasjonens evne til å få finansiering fra andre kilder, og organisasjonenes eksistens kan bli truet hvis de aktivitetene de driver møte for stor motstand i samfunnet. I arbeidet med å styrke kvinneorganisasjoner og organisasjoner som arbeider med kvinners rettigheter må organisasjoner fra Nord legge langt større vekt på organisasjonsstyrking og levedyktighet.

Å arbeide med kvinners rettigheter, kvinners reproduktive helse og styrking av kvinners situasjon innebærer i seg selv mange steder en risiko. Arbeidet vil i mange tilfelle møte sterk motstand fra de deler av befolkningen som kjemper mot sosial endring og bedre menneskerettigheter, og fra deres organisasjoner. Å delta i kvinnerettet bistand kan representere risiko for menneskene som er involvert, men også for målgruppen for programmene. Risikoanalyse er derfor nødvendig, og bør følges opp av strategier for risikohandtering, hvordan prosjekter kan reformuleres for å håndtere risiko, og ikke minst hvordan man kan bygge koalisjoner og partnerskap som kan begrense risiko, og beskytte folk og intervensjoner mot risiko. Retningslinjer for risikohandtering og negative sanksjoner bør utvikles.

Man bør huske på at kvinnerettet bistand handler om sosial endring, og dermed utfordrer den eksisterende sosial orden, og kan bidra til spenninger og konflikt. Man bør videre huske på at de lokale medarbeiderne er de som bærer hovedtyngden av risiko og trusler; man bør derfor alltid konsultere med partnerorganisasjoner i Sør, og gjøre tiltak avhengige av beslutninger som er tatt av de som sitter nærmest truslene og risikoen. På den andre siden har organisasjoner fra Sør en viktig rolle som ”vitne” og som ”beskytter” i situasjoner hvor trusler oppstår.

3.3 Hvordan ser vi resultater?

I dag spør bistandsmyndighetene etter dokumentasjon av resultater og ber om at planleggingen skal være resultatbasert. Organisasjonene er forventet å utarbeide indikatorer for suksess og måloppnåelse. De er også bedt om å bygge inn risikovurderinger og trusselbilder i sine planer og sin programmering. På samme tid er det anerkjent at det er vanskelig å måle effekt med den nye bistandsarkitekturen, med harmonisering av bistand, felles finansiering og budsjettstøtte. Det er to områder hvor resultatrapportering ser ut til å være spesielt viktig: (i) resultater på landnivå, og (ii) resultater av programmer og intervensjoner.

Resultater på landnivå handler om å monitorere kvinner situasjon og hvordan den forverres eller bedres på nasjonalt nivå. En slik monitorering bør også inneholde en differensiering av ulike kvinner, og ulike geografiske områder. Man må huske på at

kvinneres situasjon også kan forverres, grunnet humanitære katastrofer, konflikt, HIV/AIDS og fastlåst fattigdom og sosial eksklusjon. Resultatrapportering på landnivå vil omfatte effekten av totaliteten av innsats både innsats fra landet selv, og fra givere. Rapportering på landnivå bør i den grad det er mulig være utført av institusjoner i landet selv, men gjerne med støtte fra bi- og multilaterale organisasjoner. Også organisasjoner i Nord og i Sør kan spille en viktig rolle i å bidra med analytiske casestudier som støtter opp om nasjonal monitorering. Resultatrapportering på landnivå kan også bidra til bedre programmering som treffer spesielle tema og geografiske områder bedre. På den andre siden kan organisasjonene vanligvis bare dekke mindre deler av landet både tematisk og geografisk. Det er derfor behov for bedre samarbeid og konsultasjon mellom organisasjoner i Nord og deres partnere på landnivå.

Resultater av programmer og intervensjoner, handler om å rapportere fra resultater av intervensjoner. Dette er vanskelig slik som CAREs SII-prosjekt har dokumentert (CARE 2006b). I evalueringslitteraturen skiller mellom at man kan (i) *tilskrive (attribution)* et utfall til en intervensjon, dvs. at det er et årsaksmessig sammenheng mellom intervensjon og resultater; og (ii) at man kan si at en intervensjon *bidrar (contribution)* til et resultat, hvor det er vanskeligere å dokumentere resultatet av den spesifikke intervensjonen. Å arbeide med å dokumentere resultater fra intervensjoner er viktig som en del av læringsprosesser, og er viktige i reformulering av programmer for bedre måloppnåelse. Like viktig som å måle resultatene er det forvaltningssystemet man bygger opp omkring resultatmålinger som kan bidra til kritisk diskusjon og effektiv læring.

Programmer trenger å vite at de bringer resultater, at intervensjonene gir mening i forhold til de problemer de er satt til å løse. Det er en økende forståelse av at slik monitorering må omfatte feltstab, og kapasitetsbygging av disse. Monitorering må knyttes opp til beslutningsnivå, slik at programmene og organisasjonene som står bak kan utvikle tilpasset (adaptiv) planlegging, som reformulerer og endre aktiviteter og retning på programmene og komponenter når monitoreringen og evaluering viser at det ikke blir resultater. God programmonitorering av kvinnerettet bistand er også viktig for å holde temaet aktivt i live i organisasjonen. God monitorering hjelper også til å holde fokus på resultater i programmet, og avverge at diskusjonene om programimplementering bare blir aktivitetsorienterte, noe som ofte skjer.

Mange organisasjoner har svak kunnskap om hvordan de investerer i styrking av kvinners situasjon. I dag er det mye fokus på resultatrapportering, men det er også nyttig å vite hvor mye og i hvilke former man driver kvinnerettet bistand. Man trenger faktisk å vite hvordan man organiserer kvinnerette bistand, gjør systematisk bruk av av kjønnsdelt statistikk, og hvilke midler som går inn i dette arbeidet.

På 1990 tallet ble det lansert skille mellom kvinners praktiske og strategiske behov, og argumentert med at den tidligere WID-orienteringen av bistanden bare hadde rettet seg mot å møte kvinners praktiske behov, mens det nå med en GAD-tilnærming ville bli lagt vekt på kvinners strategiske behov, dvs. endre maktforhold og relasjoner kvinner var i for å sikre deres rettigheter.

NGOer har ulike tilnæringsmåter til hvordan de arbeider med advocacy og strategiske saker. En studie av rettighetsfokuset bistandsarbeid viser at mens Action Aid hadde advocacy-arbeid som eget arbeidsområde og kjørte politisk rettede

kampanjer, hadde CARE en bevisst politikk på å begrense advocacy-arbeidet til det som bygget på programmene som CARE hadde i området. I Norads organisasjonsgjennomgang av CARE stiller reviewteamet spørsmål om Care Uganda ikke kunne vært dristigere og synliggjort mer av kompetansen i mer overordnede strategiske aktiviteter. Det å arbeide mer målrettet med strategiske spørsmål krever at organisasjonene tar et valg om dette og investerer i slikt arbeid.

4 Kvinneres rettigheter og styrking av kvinner innenfor noen politikkområder

4.1 Kvinneres økonomiske og politiske deltagelse

Intervensjoner for å sikre kvinners økonomisk deltagelse og bedre deres levekår har stått sentralt i mye av arbeidet historisk med å styrke kvinners situasjon. Inntektsgivende arbeid og tilgang til mikrokreditt har vært viktig i dette arbeidet. I iveren etter å øke kvinners økonomiske deltagelse har det blitt gjort flere feilgrep tidligere. Grundige analyser av kvinners eksisterende arbeidsbyrder har manglet, slik at mange programmer har økt arbeidsbyrden for kvinner. Gode analyser av markedsmuligheter har også manglet, og inntektsgivende aktiviteter har ofte tatt kvinnene vekk fra viktig eksisterende arbeidsoppgaver og over i ”kvinneorientert” produksjon, som husstell og håndarbeid hvor det har vært få markedsmuligheter.

Generelt har programmering innenfor dette området bedret seg, og de spare- og lånegrupper som CARE har bidratt til er organisert i Niger er et godt eksempel på hvordan kvinner i marginale og sårbare områder kan styrke sin del av total verdi av egen produksjon gjennom disse sparegruppene (CARE 2006a). Imidlertid er utfordringene rundt spare- og lånegrupper ikke borte; hvordan få de bærekraftige, hvordan transformere dem til levedyktige lokale låneinstitusjoner, og hvordan øke effekten av sparegruppene på kvinners livsvilkår. I dag er fortsatt den viktigste effekten av disse sparegruppene i mange land at de fungerer som et utvidet sikkerhetsnett i vanskelige tider, og ikke som et grunnlag for økt produksjon og økonomisk utvikling.

Nyere arbeider om kvinners levekår peker på viktigheten av å se på kvinners tilgang til ressurser under ett, tilgang til land, innsatsfaktorer, arbeidskraft, kreditt og tillit i lokalsamfunnet. Kvinnenes posisjon i den produktive sfære er ikke kun influert av hennes situasjon i husholdet og forhold til sin mann, man er også influert av hennes forhold til søsken, spesielt brødre og andre familiemedlemmer.

Samtidig har mange bistandsprogrammer som retter fokuset mot kvinners økte deltagelse i politikk og beslutningsprosesser møtt motstand hvis de ikke også styrker kvinners grunnleggende behov for bedre økonomiske kår. Tid til møter og mobilisering går på bekostning av verdifull tid til produktiv virksomhet. Det er derfor reelle dilemmaer som organisasjonene må behandle i dialog med de som inngår i programmene.

Lenge trodde man at man ved å øke kvinners økonomiske deltagelse og så økte deres deltagelse i beslutningsprosesser. I dag er det generell enighet om at selv om det ofte er en sammenheng, er det ingen automatikk i dette. Man må aktivt støtte kvinner deltagelse i beslutningsfora. Men dette må være reelle beslutningsfora. Litteraturen har mange eksempler på at kvinnene er trøtte og lei av å delta på endeløse sesjoner om styrking av deres rettigheter. Seminarer og workshops om bevisstgjøring stjeler verdifull tid som skulle vært brukt til produktivt arbeid, og er kontraeffektivt hvis dette ikke leder til at kvinnene blir i stand til å gå inn i nye arenaer med sine nye kunnskaper. Prosjekter for å styrke kvinners situasjon blir derfor ofte utfordret på det å inkludere konkrete aktiviteter som kan bedre kvinnenes levekår. For kvinnene er skillelinjen mellom strategiske og praktiske behov utydelig.

Forskning og evalueringer har vist at det ikke er tilstrekkelig å sikre kvinnenes rettigheter ved å også sikre hennes økonomiske deltagelse. Man må altså aktivt gå inn for å gi kvinner økt innflytelse til makt og beslutninger.

Det er gjort store framskritt i mange land når det gjelder kvinners politiske deltagelse, kvinner deltar mer i partipolitikk enn tidligere, og er bedre representert i parlament og i kommunestyre. Likevel er det få studier av relasjonene mellom kvinners representasjon i politikken og utviklingen av en mer kvinnevennlig politikk (Goetz og Hassim 2003).

I dag skjer det lokalforvaltningsreformer i mange land, noe som åpner rom for politisk deltagelse nærmere lokalsamfunnet. En implikasjon av dette er at frivillige organisasjoner bør arbeide mer sammen med lokale myndigheter og lokale styringssystemer som også omfatter lokale organisasjoner, for å reise oppmerksomhet omkring styrking av kvinner, og å sikre bærekraftige programmer på lang sikt. Lokalforvaltningsreformer åpner også politiske arenaer for kvinner fra lokale organisasjoner til å stille til valg, og gjøre bruk av sine organisatoriske ferdigheter. Dette skjer ikke alltid uten problemer, men man bør ikke avvise slike muligheter. Nordisk historie viser en sterk relasjon mellom sosiale bevegelser og partipolitikk, og at ledere beveget seg mellom de ulike arenaene.

4.2 Kvinner og sosial utvikling

Sosial utvikling, og tilgang til helse og utdanning er ansett som viktige ressurser og rettigheter i seg selv, men også som viktige instrumenter for bedret økonomisk utvikling og politisk deltagelse.

Sosial utvikling er et bredt område, og inkluderer kvinners tilgang til helse og utdanning og sosiale tjenester. I både bi- og multilateral bistand har det vært et stort fokus på støtte til jenters skolegang de siste ti til femten årene. Frivillige organisasjoner har vært brukt aktivt for pilotering og innovasjon for å utvikle modeller hvor marginale og ekskluderte grupper av barn, inkludert jentebarn, kan få tilgang til utdanning; modeller som det er tenkt at myndighetene i det minste i en viss grad er forventet å bygge inn i nasjonale utdanningsplaner. De frivillige organisasjonenes arbeid har inkludert både tjenesteyting, dvs. å drive skoler, og å drive lobby- og påvirkningsarbeid.

I en tid med offentlig ressursknapphet vil frivillige organisasjoner også bli viktige leverandører av sosiale tjenester. Utdanning er i det store og hele fortsatt i hovedsak et offentlig ansvar i store deler av verden, mens helsetjenester ofte blir tilbudt av private klinikker, religiøst baserte (FBO) og frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner har spilt en viktig rolle i mødre- og barnehelse, også i kampanjer og lobbyarbeid. Frivillige organisasjoner har også spilt en viktig rolle i mobilisering og informasjonskampanjer og tilbringertjenester til sykehus når det gjelder reproduktiv helse, familieplanlegging, barnehelse og HIV/AIDS. utfordringene for disse organisasjonene er å ikke kun forbli tjenesteyter, men å bevege seg i retning av å også å være en pådriver for å sikre kvinners rettigheter og sosial endring, noe som også omfatter holdningsendringer.

4.3 Kvinner, nødhjelp og konflikt.

Hvis ikke kvinner får tilstrekkelig beskyttelse og sikkerhet kan de også vanskelig være økonomisk og politisk aktive. Både krig, konflikt og katastrofer svekker kvinners situasjon. Et kjønnsperspektiv med sterkt fokus på å styrke kvinnene, og med vekt på både beskyttelse og deltagelse, krever at man gjennomfører gode kjønnsanalyser i programmer som sikrer at man forstår kvinners spesielle situasjon. Dette både for å forstå kvinners spesielle situasjon i konfliktsituasjoner, men også for bedre å nå kvinnene, og rapportere på hvilke effekter man oppnår med hensyn til kvinners deltagelse og styrket posisjon.

I slike situasjoner vil man fort også få en interaksjon mellom ulike dimensjoner av eksklusjon (interseksjonalitet), dvs. hvordan kjønnsulikheter interagerer med andre former for sosial eksklusjon og ulikhet. Ikke alle kvinner er like utsatt, man må derfor både se på ulike gruppers utsatthet og risikoutsatthet og i hvilke grad kvinner er spesielt sårbare. Dette krever betydelig lokal kunnskap og tilstedeværelse. I arbeidet med å integrere et kjønnsperspektiv i situasjonsvurderingen og behovsanalysen har det vist seg at det trolig er viktig å utvide en slik analyse til å omfatte ulike sårbare grupper både i forhold til kjønn, men også i forhold til alder og andre marginaliseringsdimensjoner, utsatte grupper, etniske minoriteter, immigranter osv.

Er eget felt som har mange likehetpunkter med krig og konflikt er naturkatastrofer og humanitær bistand etter slike. Humanitære katastrofer gjør kvinner sårbare, og det har vist seg at kvinner og menn har ulike prioriteringer og ulike uttrykte behov i gjenoppbygging etter kriser. Dette har ført til et forsterket arbeid med integrering av et kjønnsperspektiv.

Et aktivt arbeid mot vold mot kvinner er av en nyere dato. Dette omfatter flere områder; men er i hovedsak knyttet opp internasjonalt til arbeid for å styrke kvinners situasjon i konflikt, krig og post-konflikt. I tillegg er arbeidet med å motarbeide kjønnslemlestelse og annen ødeleggende tradisjonelle praksis klassifisert som arbeid mot vold mot kvinner. Kvinners utsatthet for vold i situasjoner med konflikt og katastrofer er kommet i spesiell fokus de siste ti årene, også ved at man har blitt klar over overgrep utført av de som skal bidra til fred, i.e. fredsbevarende styrker.

Kvinner er ikke bare ofre i kriger og konflikter, og i behov for beskyttelse. Kvinnene er også viktige representanter rundt forhandlingsbordet og i post-konflikt situasjoner

i rehabilitering og gjenoppbyggingsprosesser. De er underrepresentert i fredsavtaler og gjenoppbyggingsprosesser. Dette er områder hvor både bi- og multilateral bistandsorganisasjoner og frivillige organisasjoner behøver å gjøre en større innsats for å øke representasjonen av kvinner.

Kvinner er også aktive deltagere i konflikter både som ledere og som menige soldater. Flere steder regner man med at jentesoldater utgjør opptil 40% av barnesoldatene som deltar i afrikanske konflikter. Denne gruppen er blitt grovt oversett i demobiliserings- og rehabiliteringsarbeidet av både myndigheter, og bistandsorganisasjoner, og demobiliserings- og rehabiliteringsprogrammene har som regel rekruttert få jentesoldater. Et av få unntak er Pinsekirken i Øst-Kongo som har 40 % deltagelse av jentesoldater i sin demobiliseringsprogrammer, og som har utviklet målrettede og tilpassete programmer for å møte deres behov.

Kravet om høyere deltagelse av kvinner ved forhandlingsbordet, og I planleggingen av rehabiliteringsprogram har møtt mye motstand, ofte med argumentet om at man trenger å gjøre ting i riktig rekkefølge. Først må systemet på plass, så kan man begynne å diskutere kvinner situasjon. Det er behov for å snu dette argumentet på hodet, og argumentere bedre for hvorfor de er viktig at kvinner deltar fra starten av prosessen. Argumentene for at det blir mer effektivt og bærekraftig hvis kvinner involveres må dokumenteres og bli gjort rede for. Relasjonen mellom argumentene for beskyttelse og for deltagelse trenger likeledes å utforskes. Det er ofte lettere for partnerne i konflikter å bli enige om behovet for beskyttelse. Beskyttelse kan dermed bli brukt som argument for en sterkere tilstedeværelse av kvinner i fredsforhandlinger og i post-konflikt rehabilitering.

Integrering av et kvinneperspektiv har vært på agendaen i lang tid, men det har vært vanskelig å få dette gjennomført i praksis. Dette var bakgrunnen for at flere land gikk sammen om arbeidet med å fremme Sikkerhetsrådet Resolusjon 1325 (SR 1325) om Kvinner, fred og sikkerhet. .

Når vold mot kvinner har fått så mye større plass i den kvinnerettede arbeidet har dette med en økende bevissthet om hvor utsatte kvinner er i slike situasjoner. Det har også med en situasjon med økt omfang av konflikter og humanitære kriser på 1980tallet, hvor det ble klart at man ikke kunne drive effektiv humanitær bistand uten å adressere kvinners sårbarhet.

Referanser

- AWID (2006), *Where is the money for women's right. 1st Fundber Study*. Toronto.
- AWID (2007), *Financial Sustainability for Women's Movement Worldwide. 2nd Fundber Study*. Toronto.
- CARE (undated), *CARE's gender equity policy*. Oslo.
- CARE (2007), *Gender equity policy. Care Norway. Draft*.
- CARE (2005a), *CARE Niger. 2005 Food crisis emergency response strategy*. July.
- CARE (2005b), *Rapport etat des lieux des caisses liberees et enquete sur l'utilisation du fonds de caisse. MMD*. August.
- CARE (2006a), *Meta-Evaluation: MMD (Mata Masu Dubara) Projects. CARE-Niger*. CARE International in Niger. February.
- CARE (2006b), *Removing our Blinders: The opportunity costs and strategic risks to CARE's brand of "good enough" programming. Synthesis Report: Phase 2. CARE International Strategic Impact Inquiry on Women's Empowerment*. Prepared by: CARE International Impact Measurement and Learning Team, January 2006
- CARE (2006c), *Addressing Gender Equity and Diversity in a country office the case of Burundi*.
- CARE (2006d), *CARE International in Tanzania. Strategic Impact Enquiry on Empowerment*. Draft report. September.
- CARE (2006e), *CARE International in Tanzania. HUJAKWAMA-WAGE Kinondoni project. Annual implementation report Jan-Dec 2006*.
- CARE Denmark (2007), *Guidelines for gender equality as a crosscutting issue*. Draft March.
- Cornwall, A. (2000), *Making a difference? Gender and participatory development. IDS Discussion Paper 378*. Institute of Development Studies, Sussex.
- Cornwall et.al. (eds.) (2007), "Gender Myths and Feminist Fables: The Struggle for interpretive Power in Gender and Development", *Development and Change* Vol. 38, No. 1. January.

- Goetz A.M. and S. Hassim (eds.) (2003), *No shortcuts to power. African women in politics and policy making*. London: Zed Books.
- Hernandez, T. and V. Campanile (2000), "Feminism at work. A case study of transforming power relations in everyday life: Puntos de Encuentro". In Oxfam et.al (2000), pp. 53-66.
- IDS (2004), "Repositioning Feminisms in Development". *IDS Bulletin*, Vol. 35, No. 4, October.
- Kabeer, N. (2005), *Inclusive citizenship. Meanings and expression*. London: Zed Press.
- Lister (1999), *Power in partnerships. An analysis of NGOs and relationship with its partner*. CVO/LSE International Working Paper no. 5. LSE, London.
- Lister (2001), "The consultation practice of Northern NGOs: A study of British organizations in Guatemala", *Journal of International Development*, Vo. 13, pp. 1071-1082.
- MFA (2007), *Action Plan for Women's Rights and gender Equality in Development Cooperation. 2007-2009*. Ministry of Foreign Affairs, Oslo.
- Molyneux, M. and S. Razavi (2002), *Gender justice, development and rights*. Oxford: Oxford University press.
- Mosedale, S. (2004), *Assessing women's empowerment*. EADIS Impact News, issue 28, March.
- Mosdale, S. (2005), *CARE's Strategic Impact Inquiry on Women's Empowerment. Synthesis Report of Year 1 (FY 05)*.
- Norad (2005), *Study of the impact of the work of FORUT in Sri Lanka and Save the Children Norway in Ethiopia : Building Civil Society : Synthesis Report*. Norad Study 2005:1. Oslo.
- Norad (2006), *Lessons learned from evaluations of efforts to empower women and promote gender equality in development cooperation*. Norad Evaluation Department: Synthesis report.
- Norad (2007), *CARE Norway. Organisational Review. Final Report*. COWI. July.
- Nussbaum, M. (2004), *Women's capabilities and social justice*. In Molyneux, M. and S. Razavi (2002),
- Nyamu-Musembi, C. and A. Cornwall (2004), What is "right-based approach" all about? Perspectives from international development agencies. *IDS Working Paper 234*. Brighthon, November.

- Oxfam et.al. (2000), *Institutionalising gender equality: commitment, policy and practices. A global source book*. Oxfam, Royal Tropical Institute and International Information Centre and Archives for the Women's movement. Den Haag.
- Oxfam (2005), *Gender works. OXFAM's experience in policies and practice*. Edited by Fenella Porter, Ines Smyth and Caroline Sweetman
- Rao, A. and M. Friedman (2000), "Transforming institutions: history and challenges. An international perspective". In Oxfam (2000), pp. 67-79.
- Raji, D. R. (2000), "Gender and Action Aid Nepal". In Oxfam et al. (2000), pp. 27-38.
- Sida (2007), *Mainstreaming at Sida. A synthesis report*. By Fredrik Ugglå. Sida Studies in Evaluation 2007:5.
- Wilding, J. et.al. (2005), *Joint evaluation of the Humanitarian response to the 2005 Food Crisis in the Republic of Niger by CARE, CRS, World Vision and Save the Children (UK)*. November.

Annex 1: Terminology

(Taken from: Care Denmark (2007), Guidelines for gender equality as a crosscutting issue. Draft.)

With the aim of establishing common ground for the discussions of gender equality, the key terms used in these guidelines will be presented here.

Gender refers to the roles and characteristics that society ascribes to men and women respectively and, not least, the relationship between them. Gender must be differentiated from biological *sex*, which obviously creates differences between men and women, such as women's ability to give birth. Contrary to sex, gender is not a given from nature and is changeable over time according to changing social conventions. Such change in gender relations is affected by many factors, including women's struggles for women's rights.

Gender equality is the condition in which women and men have equal rights, equal access to resources, and equal influence on decision-making. Gender equality is not a condition of mechanistic sameness of women and men, but a condition that offers the same opportunities and conditions for both sexes to participate and contribute to and benefit from society.

Gender equity is a measure of "fairness" in addressing unequal gender relations. Gender equity measures are a means to achieving greater equality in the longer term. CARE supports and empowers women specifically to compensate for ingrained disadvantages for women. A widely used gender equity measure is to set quotas for women's participation, which must often be followed up with special support for women to enable them to participate fully.

Practical gender needs are the immediately perceived different needs of women and men for short-term changes that may improve their lives. In CARE's work, projects typically address women's practical needs for increased income through skills training, microfinance activities, etc.

Strategic gender interests are the longer-term interests of women and men for in-depth changes that will alter some basic conditions under which they live. Such interests are rarely formulated easily or expressed openly. Perceptions of strategic gender interests may differ between stakeholders and are sometimes in conflict with each other, requiring mediation and facilitation by CARE.

Gender mainstreaming can be defined as considering both men's and women's wishes, needs and experience in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and efforts. At all levels, an assessment of men's and women's rights, access

to resources and decision-making can provide guidance for mainstreaming efforts (from Danida's *Gender Equality in Danish Development Cooperation*, 2004).

Targeted interventions are those development interventions that have as their primary purpose to bring about “structural” changes in institutions, policies, practices, and relationships to promote gender equality.