

Met Europese hulp van vrouw naar gender?

Petra Debusscher

De Europese Unie (EU) heeft zichzelf uitgeroepen tot promotor van een sociale globalisering, waarin economische en sociale doelstellingen hand in hand gaan (Europese Commissie, 2004a; Europese Raad, 2007). Een van de instrumenten die zij hiervoor aanwendt, is haar ontwikkelingsbeleid. De EU is een belangrijke donator en is – samen met de lidstaten – goed voor 55 procent van alle ontwikkelingshulp. Als dit machtige instrument wordt ingezet, kan heel wat worden verwezenlijkt voor de menselijke ontwikkeling. Het promoten van gelijkheid tussen mannen en vrouwen maakt integraal deel uit van Europa's sociaal globaliseringproject. Europa stelt immers dat 'de wisselwerking tussen globalisering en gendergelijkheid bijzondere aandacht moet krijgen' en hecht in haar ontwikkelingsbeleid groot belang aan gendermainstreaming (Europese Commissie, 2004a).

Sinds de Pekingconferentie van de Verenigde Staten in 1995 heeft de EU zich steeds meer verbonden tot het promoten van gendergelijkheid via de strategie van gendermainstreaming. In de ontwikkelingssamenwerking ontstond gendermainstreaming als antwoord op de 'Women in Development' (WID-)benadering, die zich richtte op een geïsoleerde verbetering van

de situatie van vrouwen via specifieke acties, bijvoorbeeld een project dat vrouwen toegang geeft tot kredieten (Moser, 1993). De WID-aanpak had echter geen aandacht voor genderrelaties, noch voor onderliggende structurele ongelijkheden. Voorstanders van gendermainstreaming daarentegen, willen verder gaan en het promoten van gelijkheid tussen vrouwen en mannen systematisch integreren in het volledige scala van ontwikkelingsinstrumenten en door alle fasen van de projectcyclus heen. Dit betekent dat zowel in formulering, uitvoering en evaluatie rekening moet worden gehouden met relevante verschillen tussen mannen en vrouwen zodanig dat de emancipatie van iedereen wordt bevorderd (Europese Commissie, 2004b).

Het uiteindelijke doel van deze benadering is een transformatie van de genderrelaties die uitmondt in gendergelijkheid (Raad van Europa, 1998). Het verschil met het WID-beleid – dat alleen focuste op vrouwen – is dat gendermainstreaming de gedeelde verantwoordelijkheid benadrukt van mannen en vrouwen in het verwezenlijken van gelijkheid in de samenleving. De analysefocus is dus niet alleen op de categorie 'vrouw' – want dat geeft maar het halve verhaal – maar op de genderrelaties (Moser, 1993).

Dit artikel zoomt in op het genderspect van Europa's sociale globalisering en meer bepaald op de integratie van gender door haar ontwikkelingsamenwerking heen. Concreet willen we nagaan in welke mate gender gemainstreamd is in ontwikkelingshulp van de Europese Commissie (EC) aan Latijns-Amerika, Azië, Afrika en de Europese buurlanden, via een tweeledige analyse van hulpprogrammeringsdocumenten. Gendermainstreaming wordt hier zowel op een kwantitatieve als kwalitatieve manier onderzocht. Het eerste luik van het onderzoek gaat na of gender aan bod komt in de verschillende fases van hulpprogrammering en hoeveel procent van het ontwikkelingsbudget nu effectief gemainstreamd wordt. Het tweede luik onderzoekt de hulpprogrammeringsdocumenten op een kwalitatieve manier en wil voornamelijk nagaan *hoe* gender(on)gelijkheid wordt aangepakt.

Hoe kunnen we gendermainstreaming meten?

De meest invloedrijke definitie van gendermainstreaming is in Europese context ongetwijfeld de omschrijving van de Raad van Europa, die veelvuldig door Europese beleidsmakers, NGO's en onderzoekers werd gebruikt (Verloo, 2005a).

Gendermainstreaming is the (re)organization, improvement, development and evaluation of policy processes so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making (Raad van Europa, 1998, p. 13).

Deze definitie legt de nadruk op gendermainstreaming als een proces waarin elk beleid, op alle niveaus en in alle fasen van

de projectcyclus een genderperspectief moet bevatten. Dit betekent dat het promoten van gelijkheid tussen vrouwen en mannen systematisch zou moeten worden geïntegreerd in het volledige scala van ontwikkelingsinstrumenten (onderwijs, bestuur, handel, transport, gezondheidszorg, et cetera) in zowel formulering, uitvoering als evaluatie-instrumenten (Europese Commissie, 2004b). Verschillende auteurs benadrukken bovendien dat gendermainstreaming ook een meer transformatieve agenda bevat. Hiermee wordt bedoeld dat gendermainstreaming als uiteindelijke doel moet hebben de samenleving te veranderen. Mannelijke standaarden of traditionele rollenpatronen worden ter discussie gesteld en door het beleid heen wordt het beeld van hoe de samenleving hoort te functioneren en welke rollen mannen en vrouwen daarin spelen herdacht. Het uiteindelijke doel is gendergelijkheid. Verschillende auteurs benadrukken bovendien dat participatie van de vrouwenbeweging (of van andere bewegingen die gendergelijkheid voorstaan) cruciaal is om gendermainstreaming in de praktijk verregaand en transformatief te maken (Jahan, 1995; Verloo, 2005a; Roggeband, 2009). Een louter institutionele aanpak waar enkel de visie van de expert of bureaucraat aan bod komt, is immers te beperkt en kan de relevantie van het beleid in de weg staan.

Het onderzoeksmateriaal dat ons toelaat deze verschillende facetten van gendermainstreaming te analyseren in EC-ontwikkelingshulp zijn 110 *Country Strategy Papers* (CSP's) en *National Indicative Programmes* (NIP's) uit Azië, Latijns-Amerika, Afrika en de Europese buurlanden. De CSP's en NIP's zijn gedetailleerde contracten over ontwikkelingshulp die de EC met elk ontwikkelingsland afzonderlijk afsluit voor een bepaalde periode. Door hun grote

belang in het programmeren van ontwikkelingshulp zijn CSP's en NIP's de bouwstenen voor het effectief gendermainstreamen in individuele ontwikkelingslanden. Een CSP bestaat uit drie belangrijke delen: een landanalyse, een overzicht van hulp en de uiteindelijke strategie. In het eerste deel wordt de situatie van het ontwikkelingsland geschetst via subhoofdstukken over onder andere de politiek, het sociale, de economie en het milieu. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de EC-hulp uit het verleden en van de lessen die daaruit werden getrokken. Ook de hulp van andere donoren komt aan bod. In het derde deel worden de ontwikkelingsprioriteiten voor de komende jaren vastgelegd. De NIP gaat een stap verder en maakt de analyse en de ontwikkelingsprioriteiten uit de CSP operationeel door ze te vertalen naar concrete programma's met budgetten, tijdslijnen en meetindicatoren. De CSP's en NIP's worden opgesteld in dialoog tussen de EC-delegatie (een soort permanente EC-ambassade in het partnerland), de ministeries van het partnerland, de ambassades van de EU-lidstaten en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij van het land in kwestie.

We onderzoeken alle CSP's en NIP's met een kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethode en vergelijken telkens 55 CSP's en NIP's van de eerste generatie (2002-2006) met 55 CSP's en NIP's van de tweede generatie (2007-2013) om te detecteren of er een evolutie is door de tijd heen. De kwantitatieve methode is gebaseerd op een herwerkte versie van de CSP-genderscreeningmethodologie van de Europese Commissie.¹ Deze analysemethode blijft 'in the box' en gaat eerst na of gendergelijkheid in alle hoofdstukken van de CSP's en NIP's aan bod komt en ten tweede hoeveel procent van het budget nu effec-

tief gemainstreamd wordt en of er indicatoren zijn vastgelegd. Elk hoofdstuk in de CSP krijgt een score afhankelijk van hoeveel *gendertopics* zich in het hoofdstuk bevinden.² De scores variëren van 0 (gender is niet aanwezig in het hoofdstuk) tot 3 (gender is in alle subhoofdstukken van het hoofdstuk geïntegreerd). De uiteindelijke CSP-score is het gemiddelde van de drie grote hoofdstukken (landanalyse, hulpoverzicht en strategie). Zo is het mogelijk CSP's over twee generaties heen en van de verschillende regio's te vergelijken.

Om het budget te analyseren kijken we naar de NIP's die de concrete ontwikkelingsplannen beschrijven en de verschillende budgettaire sectoren vastleggen (bijvoorbeeld voor land X gaat zes miljoen euro naar onderwijs, vijf miljoen naar transport en drie miljoen naar democratie). Elke budgettaire sector wordt ingedeeld al naar gelang hoe gender is geïntegreerd. Scores variëren van 'wordt niet vermeld' (gender is niet gemainstreamd), 'één verwijzing naar gender in de objectieven' (gender wordt misschien gemainstreamd), 'twee tot drie verwijzingen naar gender in de objectieven' (gender wordt waarschijnlijk gemainstreamd), vier of meer verwijzingen in de objectieven (gender wordt hoogstwaarschijnlijk gemainstreamd) tot 'gender is geïntegreerd in een of meer indicatoren'³ (gender is gemainstreamd). Deze zogenaamde 'genderindicatoren' kunnen zowel de 'standaard'indicatoren van de sector zijn die gedesaggregeerd zijn volgens sekse (bijvoorbeeld inschrijvingen in scholen opgedeeld in percentage jongens en meisjes) als specifieke indicatoren die een verbeterde gendergelijkheid of verminderde genderongelijkheid meten (bijvoorbeeld aantal vrouwenorganisaties die worden gefinancierd of een daling in gendergerelateerd geweld). Deze werkwijze maakt het mogelijk

te bepalen hoeveel procent van het ontwikkelingsbudget effectief gemainstreamd is.

Met de tweede analysemethode worden de CSP's en NIP's op meer inhoudelijke en kwalitatieve manier geanalyseerd met behulp van *Critical Frame Analysis*. Dit is een methodologie die gebaseerd is op de *social movement*theorie en werd ontwikkeld door de onderzoekers van het MAGEEQ-project (Verloo, 2005b). In dit gedeelte onderzoeken we voornamelijk *hoe* gender(on)gelijkheid wordt aangepakt en of gendermachtsmechanismen worden blootgelegd en genderstereotypen worden uitgedaagd. Concreet gaan we na welke zaken in de CSP's en NIP's worden voorgesteld als diagnoses (wat zijn de problemen) en als prognoses (oplossingen). We onderzoeken welke onderwerpen belangrijk worden geacht en welke onderwerpen worden genegeerd. Vervolgens onderzoeken we hoe de diagnoses en prognoses genderd zijn. Dit betekent dat we nagaan welke rollen worden toegewezen aan mannen en vrouwen en of genderstereotypen worden uitgedaagd of bevestigd. Ten slotte onderzoeken we wie een 'stem' heeft in het definiëren van probleem en oplossing en welke groepen aan bod komen in de NIP's en CSP's (Lombardo & Meier, 2008).

Kwantitatieve analyse

Wanneer we de eerste generatie (2002-2006) met de tweede (2007-2013) vergelijken merken we dat gender steeds meer en steeds gediversifieerder aanwezig is in de CSP's. Een hogere score in tabel 1 slaat op een uitgebreidere aanwezigheid van een genderperspectief in alle CSP-hoofdstukken.⁴ Uit onze analyse leiden we af dat de praktijk van gendermainstreaming dus steeds meer haar intrede doet in de programmering van hulp. Dit is zo voor alle

regio's, maar het valt op dat vooral de CSP's van Latijns-Amerika een grote sprong maken en gender uitgebreider integreren in de verschillende onderdelen van de CSP.

Tabel 1: gemiddelde genderscore CSP's

CSP genderscore	2002-2006	2007-2013
Afrika	0,85	1,05
Latijns-Amerika	0,55	1,05
Europese buurlanden	0,46	0,61
Azie	1,2	1,2

Wanneer we apart inzoomen op de drie CSP-onderdelen (analyse, hulpoverzicht en prioriteiten) observeren we dat analyses rond gendergelijkheid vrijwel steeds gelokaliseerd zijn in de analyse van het sociale en veel minder in de analyse van het economische, het politieke of andere domeinen. De verschillende problemen rond genderongelijkheid – gaande van de loonkloof over gendergerelateerd geweld tot ongelijke politieke vertegenwoordiging – worden gekoppeld aan het 'sociale' en in veel mindere mate aan het economische of politieke. Dit vertelt ons iets over hoe het probleem van genderongelijkheid gepercipieerd wordt door institutionele actoren. Hoewel genderongelijkheid zich in realiteit uitstrekt over verschillende domeinen, maakt dit in de CSP-analyses nauwelijks deel uit van 'harde domeinen' zoals economie of politiek.

In het overzicht van afgelopen hulp wordt in ongeveer de helft van de CSP's aandacht geschonken aan de voorbije of nog lopende projecten rond gendergelijkheid. Referenties zijn echter meestal erg beknopt en we zien hierin weinig evolutie wanneer we de twee generaties vergelijken. Hier is dus absoluut ruimte voor verbetering. De ervaringen uit afgelopen programma's rond gendergelijkheid zijn immers ui-

terst waardevol voor de programmering van toekomstige hulp.

In het deel waar de ontwikkelingsprioriteiten worden vastgelegd zien we evenwel een grote verbetering. In de eerste generatie vermelden twintig van de 55 gescreende CSP's geen genderdoelstellingen bij de ontwikkelingsprioriteiten. Voor de tweede generatie is dit nog slechts voor vier van de 55 CSP's het geval (Israel, Seychellen, Sri Lanka en Gambia). Gendergelijkheid is dus – alvast op papier – een onmisbare doelstelling geworden in de ontwikkelingsprioriteiten en kan niet genegeerd worden door institutionele actoren bij het opstellen van de ontwikkelingsstrategie. De kwaliteit van de referenties is echter wisselend: de integratie van gender in de strategie van de nieuwe generatie varieert van de inclusie van een standaardzin zoals 'gender zal worden gemainstreamd' (Ghana, Kenia, Lesotho, Zambia, Costa Rica, Brazilië, Paraguay, Uruguay, Argentinië en alle CSP's van de oostelijke buurlanden) tot een uitvoerig uitgewerkte en concrete strategie (Ethiopië, Malawi, Peru, Cambodja en Syrië). Het is echter cruciaal dat gender in de prioriteiten is opgenomen, omdat de CSP's strategie de blauwdruk vormt voor de NIP waarin de effectieve hulp wordt toegekend.

Wanneer we de NIP's onderzoeken blijkt echter dat gender in het algemeen meer en

gediversifieerder aanwezig is in de landenanalyses en in de prioriteiten van de CSP's dan in de NIP's. Er vindt dus kortom een zekere mate van beleidsverdamping plaats tussen de CSP's en de NIP's. Dit betekent dat wanneer een uitgebreide genderanalyse wordt gemaakt en gender wordt meegenomen in de prioriteiten, dit niet noodzakelijk in dezelfde mate wordt vertaald naar de concrete ontwikkelingsprogramma's met budgetten. Deze observatie werd eveneens bevestigd door een *genderscreening* die in 2001 in opdracht van de Europese Commissie werd uitgevoerd, alsook door een onderzoek van NGO Aprovech uit 2002 (Braithwaite, 2003; Sohet & Ulmer, 2002)

Wanneer we de eerste met de tweede generatie vergelijken observeren we echter een positieve evolutie. Over het algemeen is gender meer gemainstreamd in de nieuwste generatie dan in de eerste. Uit tabel 2 kunnen we duidelijk opmaken dat het percentage hulp dat gender niet vermeldt in de NIP fors gedaald is in de tweede generatie. Waar in de eerste generatie grote percentages van het budget gender niet integreerden in de verschillende hulpsectoren (gaande van 77 procent van het budget voor Afrika tot 35 procent van het budget voor Azië dat niet gemainstreamd is) zien we voor de nieuwe generatie dat alle regio's er op vooruit gaan. Vooral de Afrikaanse landen ma-

Tabel 2: percentage van het gescreende budget waar gender al dan niet is inbegrepen, opgedeeld in eerste en tweede generatie en volgens regio

	Latijns-Amerika		Afrika		Europese buurlanden		Azië	
	2002-2006	2007-2013	2002-2006	2007-2013	2002-2006	2007-2013	2002-2006	2007-2013
niet gemainstreamd	52,15%	42,95%	77,15%	25,96%	76,25%	66,13%	35,43%	4,67%
misschien	15,55%	11,94%	1,29%	22,98%	5,62%	1,96%	2,63%	13,21%
waarschijnlijk	2,05%	14,61%	1,39%	15,60%	7,91%	17,26%	0,00%	13,40%
hoogstwaarschijnlijk	2,05%	1,71%	0,00%	12,10%	0,41%	0,96%	2,67%	3,37%
gemainstreamd met indicatoren	28,20%	29,07%	20,17%	23,35%	9,81%	13,69%	59,27%	65,34%

ken een grote sprong: in de nieuwe generatie is nog slechts 26 procent van het budget niet gemainstreamd. Voor alle regio's zien we bovendien een forse stijging van het budget in de categorie 'gender zal waarschijnlijk gemainstreamd worden' (twee tot drie referenties in de objectieven). Dit betekent dat er steeds meer gespecificeerd wordt hoe gender in de ontwikkelingspraktijk gemainstreamd moet worden. In die zin is er dus steeds meer sprake van een mainstreamingsbeleid waar gender is opgenomen in alle planningsfasen van hulp. Het percentage hulp dat gemainstreamd wordt via de integratie van de genderobjectieven in de indicatoren van het programma, gaat er ook gevoelig op vooruit (van een stijging van 0,87 procent voor Latijns-Amerika tot 6,07 procent voor Azië).

Kwalitatieve analyse

Genderongelijkheid wordt in de landenanalyses vooral *geframed* als een probleem van toegang tot onderwijs, reproductieve gezondheid (voornamelijk sterfte op het kraambed) en werkgelegenheid. In Azië en Afrika ligt de klemtoon vooral op onderwijs en moedersterfte en in de Europese buurlanden en Latijns-Amerika op onderwijs en werkgelegenheid. Als we de eerste generatie met de tweede vergelijken zien we echter wel een verruiming van de analyse, nieuwe onderwerpen zoals gendergerelateerd geweld, discriminerende wetgeving, culturele praktijken, HIV/AIDS doen hun intrede in analyses van genderongelijkheid. De drie typische onderwerpen (moedersterfte, onderwijs en werkgelegenheid) blijven wel op één staan.

Ook wat de oplossingen betreft zien we een gelijkaardige trend. Over de twee generaties heen is gender niet alleen meer aanwezig, gender is over het algemeen ook

beter in de verschillende beleidsdomeinen gemainstreamd. De oplossingen worden dus ruimer geïnterpreteerd, ook al zien we hier verschillen tussen de regio's. In de NIP's van de Latijns-Amerikaanse landen merken we op dat beide generaties documenten voornamelijk gericht zijn op oplossingen die vrouwen toegang geven tot de arbeidsmarkt, onderwijs en reproductieve gezondheid. Deze focus wordt in de tweede generatie echter wel verbreed en meer nieuwe oplossingen vinden ingang (zoals bijvoorbeeld gelijke toegang tot land in Honduras, gendergelijkheid integraal deel laten uitmaken van het schoolcurriculum in Paraguay of het juridisch centrum voor de rechten van inheemse vrouwen versterken in Guatemala).

Vooraf voor de Afrikaanse landen observeren we aanzienlijke inhoudelijke verruiming in de prognoses. De oplossingen voor gendergelijkheid waren in de eerste generatie NIP's immers sterk gericht op basisonderwijs. Bovendien waren er twee NIP's waar gender in geen enkele sector gemainstreamd was (Tanzania en Seychellen). In de tweede generatie zien we dat gender in alle NIP's geïntegreerd is en de oplossingen die worden aangereikt zijn ook veel gevarieerder dan louter onderwijs. Gender is bijvoorbeeld gemainstreamd in minder typische sectoren zoals transport (Tanzania, Kenia, Ghana en Ethiopië), lokale besluitvorming (Ghana en Kenia) en justitie (Ethiopië en Kenia). Bovendien is er ook een project om de volledige staatshuishouding van Lesotho te mainstreamen (en dus niet alleen de ontwikkelingshulp van de EC aan Lesotho).

Ook voor Azië worden de oplossingen voor gendergelijkheid verruimd. Waar in de eerste generatie de oplossingen nog een stuk vrijblijvender werden ingevuld en er zelfs twee NIP's waren waar een gender-

perspectief volledig ontbrak, zien we dat in de tweede generatie alle NIP's gender in meer of mindere mate mainstreamen. We zien voor beide generaties min of meer dezelfde onderwerpen terugkeren (deze onderwerpen zijn gevarieerd met een lichte nadruk op onderwijs en moedergezondheid), maar in de tweede generatie zijn deze onderwerpen meer uitgewerkt en bovendien zien we gender ook opduiken in nieuwe onderwerpen. Zoals bijvoorbeeld in de NIP van Cambodja, waar een hervorming van het management van de staatsfinanciën is voorzien en waar men wil onderzoeken hoe *gender responsive budgeting* kan worden toegepast.

Voor de analyse van de Europese buurlanden maken we een onderscheid tussen de zuidelijke buurlanden (Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Syrië, Marokko en Tunesië) en de oostelijke buurlanden (Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldova en Oekraïne). Waar gender voor de oostelijke buurlanden redelijk goed geïntegreerd was in alle NIP's van de eerste generatie, zien we dat gender in de tweede generatie nog slechts in twee van de zes NIP's voorkomt. De NIP's van Armenië, Wit-Rusland, Georgië en Oekraïne bewijzen dus zelfs geen lippen dienst aan gendergelijkheid. Gender komt in deze NIP's niet voor, zelfs niet in een standaardzin. Voor de zuidelijke buurlanden zien we echter een verbetering optreden over de generaties. Hoewel gender zowel in de eerste als tweede generatie goed geïntegreerd is (met uitzondering van Israël en Tunesië), wordt dit in de tweede generatie gedetailleerder uitgewerkt. Wat wel opvalt, is dat de oplossingen voor gendergelijkheid zich in de zuidelijke buurlanden voornamelijk richten op vrouwen integreren in onderwijs en in de arbeidsmarkt. De aanpak is hier redelijk gelimiteerd tot het economische en niet

echt gemainstreamd over de verschillende beleidsdomeinen heen.

We merken dus dat zowel problemen als oplossingen erg gefocust zijn op het behalen van de VN-millenniumdoelstellingen. De drie typische onderwerpen (moedersterfte, onderwijs en werkgelegenheid) staan rechtstreeks in verband met de millenniumdoelstellingen, namelijk met millenniumdoelstelling één (bestrijding van armoede), twee en drie (basis- en middelbaar onderwijs voor alle jongens en meisjes) en vijf (moedersterfte moet in 2015 met driekwart zijn teruggebracht ten opzichte van 1990). Aangezien de EU zich op het internationale toneel tot een voorvechter van de millenniumdoelstellingen heeft uitgeroepen, is het niet verwonderlijk dat zij deze centraal stelt in analyses en oplossingen voor gendergelijkheid. De conceptualisering van gendergelijkheid is dus vrij traditioneel en gefocust op voor de hand liggende sectoren. Daarnaast valt het op dat gendergelijkheid – naast de nadruk op de millenniumdoelstellingen – vaak economisch geframed wordt.

In verschillende CSP's en NIP's van de Europese buurlanden en Latijns-Amerikaanse landen ligt een sterke nadruk op het integreren van vrouwen in de arbeidsmarkt en wordt het belang daarvan voor economische ontwikkeling benadrukt. Ook gendergelijkheid in onderwijs wordt veelal geframed als instrumenteel voor de economie. Soms worden zelfs minder voor de hand liggende onderwerpen economisch geframed, zoals bijvoorbeeld in de CSP van Colombia waar geweld tegen vrouwen wordt omschreven als een situatie die 'hoge economische kosten inhoudt voor het land' (Colombia 2007-2013, p. 12). Bovendien zit er een opvallende lacune in de geanalyseerde documenten. Verwijzingen naar onbetaalde zorgarbeid en de

ongelijke verdeling hiervan tussen de seksen zijn zo goed als afwezig in de CSP's en NIP's. Slechts vijf van de 110 CSP's betrekken de ongelijke verdeling van zorgtaken in hun analyse van genderongelijkheid (Gambia 2002-2007, Tanzania 2001-2007, Namibië 2008-2013 en Nicaragua en Peru 2002-2006). In één CSP gaat het zelfs over de 'lage bijdrage van vrouwen tot het economische en productieve leven' (Libanon 2007-2013, p. 9), waarmee impliciet onbetaalde zorgtaken worden geclassificeerd als non-productief.

Het negeren van het belang van onbetaalde zorgarbeid en de ongelijke verdeling hiervan is op zijn minst bedenkelijk, aangezien dit een directe invloed heeft op de toegang van vrouwen en meisjes tot onderwijs, betaald werk en politieke deelname. Maar ook indirect op de brede loonkloof (wie minder tijd heeft om betaald te werken, kan minder energie in de loopbaan steken en zal minder betaald worden) en op het risico op huiselijk geweld (wie minder betaald wordt of thuis werkt, is financieel afhankelijker). Door het stilzwijgen over dit onderwerp wordt de ongelijke verdeling van zorgtaken impliciet aanvaard en gelegitimeerd. In de schaarse gevallen waar de ongelijke verdeling van huishoudelijk werk wel aan bod komt in de analyse wordt dit voorgesteld als een vrouwenprobleem. Mannen komen immers nooit in de analyses aan bod. De ongelijke verdeling van zorgtaken wordt voorgesteld als een zware last waar vrouwen onder lijden, zonder dit verder ter discussie te stellen of te kijken naar de andere helft van het verhaal. De benadering is dus conservatief te noemen, want het bevestigt het ongelijke rollenpatroon.

Ook het beeld dat wordt geconstrueerd van vrouwen en mannen bevat conservatieve elementen die *empowerment* in de weg

staan. Naar vrouwen wordt veelal verwezen als 'kwetsbaar' (Bangladesh, Algerije, Mexico, Guatemala, Colombia, Bolivia en Chili 2002-2006, Pakistan, India, Algerije, Syrië, Gambia, Liberia, Swaziland Mexico, Argentinië, Chili, El Salvador en Honduras 2007-2013). Deze benadering leunt dicht aan tegen de door Chandra Mohanty uitgebreid bekritiseerde objectificatie en victimisering van 'de derdewereldvrouw'. In de geanalyseerde CSP's en NIP's worden vrouwen vaak geconceptualiseerd als passieve slachtoffers van armoede, mannelijk geweld, het familiale systeem of (traditionele) wetgeving. De vrouw als analysecategorie wordt op deze manier in hoofdzaak gedefinieerd in termen van haar object- en slachtofferstatus, zijnde de wijze waarop zij wordt getroffen of niet wordt getroffen door bepaalde systemen en instituties (Mohanty, 1991).

Daarenboven valt het op dat mannen nauwelijks expliciet vernoemd worden in de CSP's en NIP's. De situatie van de man is de stilzwijgende norm die vrouwen moeten bereiken.⁵ Mannen worden amper betrokken in de analyse (problemen van genderongelijkheid zijn dus uitsluitend vrouwenproblemen), maar ook in de uiteindelijke ontwikkelingsprogramma's worden mannen niet geadresseerd als *target group* om gendergelijkheid te verwezenlijken (op één uitzondering na)⁶. Mannen als groep zijn dus schijnbaar niet verantwoordelijk voor gender(on)gelijkheid. Vrouwen worden verantwoordelijk gesteld als het gaat om het oplossen van 'hun' ongelijkheid. Op deze manier lijkt de benadering eigenlijk meer op de traditionele WID-aanpak dan op een aanpak van gendermainstreaming die de 'gedeelde verantwoordelijkheid van vrouwen en mannen' in het wegwerken van ongelijkheid in de samenleving benadrukt (Raad van Europa, 1998, p. 18). Wanneer

mannen wel voorkomen in de analyses is dit voornamelijk in kwantitatieve termen (bijvoorbeeld het percentage jongens en meisjes dat naar school gaat) of in een standaard zin die rechten benadrukt zoals 'het bevorderen van gelijke rechten tussen mannen en vrouwen is prioritair'.

Een derde element dat we onderzochten plaatst verder vraagtekens bij het transformatieve potentieel van de benadering. Wanneer we onderzochten wie een 'stem' heeft in het definiëren van probleem en oplossing zien we dat het vooral de VN, Wereldbank en overheidsbronnen zijn waar naar verwezen wordt wanneer op de problematiek van genderongelijkheid wordt ingegaan. Organisaties in de civiele maatschappij die zich inzetten voor gendergelijkheid (nationale vrouwenorganisaties, vakbonden, feministische bewegingen, holebi-organisaties, et cetera) krijgen geen legitieme stem in het aanleveren van informatie omtrent gender(on)gelijkheid.

Bovendien waren deze soort organisaties nauwelijks betrokken bij het opstellen van de CSP's en NIP's. Ook al vermelden de EC-richtlijnen expliciet het belang van 'deelname van de civiele maatschappij (vooral vrouwenorganisaties en netwerken)' in de programmering van hulp (Europese Commissie, 2008, p. 3), in de praktijk blijkt dit een stuk moeilijker te liggen. Voor 2007-2013 vermelden slechts zeven van de 55 onderzochte CSP's dat vrouwenorganisaties betrokken waren in het CSP-ontwerpproces. Voor 2002-2006 vonden we zelfs maar één verwijzing naar de integratie van vrouwenorganisaties (Botswana), ook al moet opgemerkt worden dat in de eerste generatie nauwelijks informatie beschikbaar was over de CSP-consultatieprocessen.

Wat ook de aandacht trekt, is dat vrouwen- en vooral feministische organisaties weinig vermeld worden in de CSP's en

NIP's. In de beide generaties vonden we een aantal referenties naar vrouwenorganisaties terug (Laos, Ethiopië, Liberia, Colombia, Ecuador, Honduras 2007-2013 en Bangladesh, Seychellen, Tanzania, Bolivia, Guatemala, Chili 2002-2006), maar feministische groeperingen werden zo goed als niet vermeld. Slechts één CSP op een totaal van 110 onderzochte documenten vermeldt de 'actieve feministische beweging' (Bolivia 2002-2006). Dit is merkwaardig, omdat zeker Latijns-Amerika een erg belangrijke en actieve feministische beweging kent (bijvoorbeeld de *Encuentros Feministas* waar feministes uit verschillende Latijns-Amerikaanse landen al sinds 1981 bij elkaar komen). Toch komt het woord 'feminist' slechts twee keer voor in de ruim 3000 pagina's geanalyseerde documenten: in een bronvermelding naar een academisch tijdschrift (*Feminist Africa*) en in de eerstegeneratie CSP van Bolivia. We kunnen besluiten dat feministische en vrouwenbewegingen gemarginaliseerd worden in de programmering van EC-ontwikkelingshulp. Zij worden niet betrokken in de planningsfase en hun bestaan en politiek belang wordt stilgezwegen.

Conclusie

In dit artikel onderzochten we twee generaties CSP's en NIP's met een kwantitatief en een kwalitatief analysekader. Het onderzoek wijst uit dat gender steeds meer geïntegreerd wordt in de CSP's en NIP's. Zowel in de landanalyses, de ontwikkelingsstrategieën en het uiteindelijke budget zien we dat steeds vaker een genderperspectief aanwezig is. Diepere inhoudelijke analyse leert ons echter dat de oplossingen voor gendergelijkheid vooral gesitueerd zijn binnen de millenniumdoelstellingen en binnen economische doelstellingen. Deze

eerder beperkte framing van gender(on) gelijkheid verklaart het kwantitatieve succes van gendermainstreaming (grotere aanwezigheid in discours en budget). Roggeband argumenteert dat de acceptatie en effectieve implementatie van gendermainstreaming afhankelijk is van de mate waarin het geframed wordt als passend binnen de dominante ontwikkelingsframes (Roggeband, 2009). Inderdaad zijn deze veelal neoliberal en benadrukken ze armoedebestrijding.

De beperkte focus kan verder verklaard worden door de EU's interne agenda. Deze is immers beperkt doordat haar verdragsrechtelijk bevoegdheden voornamelijk gerelateerd zijn aan de interne markt en werkgelegenheid. Het interne beleid van de EU rond gendergelijkheid is dan ook traditioneel gestoeld op het economische en was lange tijd alleen gefocust op werkgelegenheid. Hoewel nieuwe onderwerpen zoals politieke vertegenwoordiging of gendergerelateerd geweld de laatste jaren opduiken via *soft law*, moet men in het achterhoofd houden dat de EU's competentie nog steeds vooral ligt op het vlak van het goed laten functioneren van de eenge maakte markt. Het lijkt erop dat dit haar impact heeft gehad op het EC-ontwikkelingsbeleid rond gendergelijkheid in de Europese buurlanden en Latijns-Amerika, waar een duidelijke focus ligt op gendergelijkheid in werkgelegenheid.

Op het internationale toneel heeft de EU al langer de ambitie om een belangrijke speler te worden, onder andere via haar ontwikkelingsbeleid. Een sterk buitenlands beleid waarin Europa zich kan profileren als normatieve macht werkt immers legitimeitversterkend. Sinds 2005 heeft de EU zich dan ook uitgeroepen tot voorvechter van de Millenniumdoelstellingen. Gezien de legitimeitsproblemen die onder an-

dere zijn ontstaan naar aanleiding van het afwijzen van de grondwet is het voor de EU cruciaal deze duidelijk zichtbare en meetbare ambitie waar te maken.

Hoewel het enge perspectief op gender(on)gelijkheid in de tweede generatie CSP's en NIP's verruimd wordt naar minder voor de hand liggende sectoren, zoals transport of financieel management, blijft ook in de tweede generatie de klemtoon liggen op het behalen van de millenniumdoelstellingen (basisonderwijs, reproductieve gezondheid en terugdringen van moedersterfte) plus werkgelegenheid. De CSP's en NIP's vertonen bovendien drie opvallende lacunes. Ten eerste zijn mannen amper geïntegreerd, noch in de analyse van genderongelijkheid, noch als *target group* om gendergelijkheid te realiseren. Dit betekent dat vrouwen als groep systematisch geproblematiseerd worden en als enigen verantwoordelijk worden gesteld om 'hun' gelijkheid te verwezenlijken. Van een echt gendermainstreamingdiscours dat zowel vrouwen als mannen integreert in de analyse en het realiseren van gendergelijkheid is dus geen sprake.

Ten tweede ontbreekt een systematische analyse van de gegenderde verdeling van onbetaalde zorgtaken. Hoewel verschillende NIP's als expliciete doelstelling hebben om de participatiegraad van vrouwen in de arbeidsmarkt te verhogen wordt dit nauwelijks in verband gebracht met de ongelijke verdeling van zorgtaken. Reproductieve en productieve arbeid zijn echter met elkaar verbonden en het verhogen van de productieve arbeid van vrouwen zonder de reproductieve arbeid te herverdelen zorgt voor een drastische vermindering van het welzijn van vrouwen (Jahan, 1995). Er is echter nog een laatste element dat de verenging van het beleid in de hand werkt. Uit ons onderzoek blijkt dat vrouwenorga-

nisaties nauwelijks betrokken zijn bij het uittekenen van het ontwikkelingsbeleid. Dit staat niet alleen haaks op de participatie en *empowerment* van de civiele maatschappij die de EC in haar retoriek beklemtoont, maar is bovendien ongunstig voor de relevantie van het beleid. De visie van de expert of bureaucraat op 'probleem' en 'oplossing' is immers ongewild gelimiteerd door de institutionele cultuur en de vooropgestelde doelen. Op die manier wordt de reikwijdte van beleidsvoering en fondsenverdeling drastisch beperkt (Beveridge & Nott, 2002).

In de volgende onderzoeksfase zullen drie elementen verder worden onderzocht. Ten eerste zal dieper worden ingegaan op de regio's afzonderlijk en zal op zoek worden gegaan naar een verklaring voor de regionale verschillen die we ontdekten op het vlak van gendermainstreaming. Ten tweede zal systematischer worden onderzocht wat *niet* vermeld wordt in de CSP's en NIP's. Waar dit momenteel *ad hoc* gebeurt, zullen in de volgende fase per regio documenten en standpunten van de civiele maatschappij die gendergelijkheid nastreeft worden onderzocht om zo een lijst op te stellen van alternatieve problemen en oplossingen rond gender(on)gelijkheid. Ten laatste zal het materiaal dat reeds verzameld is via *Critical Frame Analysis* diepgaander worden onderzocht op intersectoraliteit.

Literatuur

- Beveridge, F. and Nott, S. (2002). Mainstreaming: a case for optimism and cynicism. *Feminist Legal Studies*, 10, 299-331.
- Braithwaite, M. (2003). *Thematic evaluation of the integration of gender in EC development cooperation with third countries (1995-2001)*, Report prepared by PARTICIP GmbH for the European Commission, March.
- European Commission (2002). Country Strategy Papers en National Indicative Programmes of Bangladesh, Burma/Myanmar, Cambodia, India, Laos, Maldives, MoNGolia, Pakistan, Phillipines, Thailand, Mexico, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brazil, Peru, Bolivia, Paraguay, Chile, Uruguay, Argentina, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Moldova, Georgia, Ukraine, Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria, Tunisia, Botswana, Ethiopia, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Namibia, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, Tanzania, Zambia.
- European Commission (2004a). *The social dimension of globalisation: the EU's policy contribution on extending the benefits to all*, COM(2004) 383, 18 May.
- European Commission (2004b). *Toolkit on mainstreaming gender equality in European Community development cooperation*.
- European Commission (2007). Country Strategy Papers en National Indicative Programmes of Bangladesh, Burma/Myanmar, Cambodia, India, Laos, Maldives, MoNGolia, Pakistan, Phillipines, Thailand, Mexico, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brazil, Peru, Bolivia, Paraguay, Chile, Uruguay, Argentina, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Moldova, Georgia, Ukraine, Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Syria, Tunisia, Botswana, Ethiopia, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Namibia, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, Tanzania, Zambia.
- European Commission (2008). *Programming guide for strategy papers – Programming fiche gender equality*.
- Europese Raad (2007). *Presidency conclusions (EU declaration on globalisation)*, 16616/1/07 REV 1, 14 December.
- Jahan, R. (1995) *The elusive agenda: mainstreaming women in development*. London: Zed Books.
- Lombardo E. & Meier P. (2008). Framing gender equality in the EU political discourse. *Social politics: international studies in gender, state and society*, 15 (1), 101-129.

- Mohanty, C. (1991). *Third world women and the politics of feminism*. Bloomington: Indiana University Press.
- Moser, C. (1993). *Gender planning and development: theory, practice and training*. London: Routledge.
- Raad van Europa (1998). *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, Straatsburg: Raad van Europa.
- Roggeband, C. (2009). *No instant success... Assessing gender mainstreaming evaluations. On track with gender report*. Expert Meeting Taking Stock, The Hague, 59-72.
- Sohet, K & Ulmer, K. (2002, 16 september). *Rapid survey of 40 ACP country support strategies*, Aprodev, url: <http://www.aprodev.net/files/DevPol/ACP-CSP.pdf>
- Verloo, M. (2005a). Displacement and empowerment: reflections on the concept and practice of the council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12 (3), 344-365.
- Verloo, M. (2005b). Mainstreaming gender equality in Europe: a critical frame analysis. *The Greek Review of Social Research*, 117 (B), 11-34.

Noten

- 1 Zie annex 1 voor het methodologisch kader waarmee elke CSP en NIP geanalyseerd werd.
- 2 De *gendertopics* werden gevonden via de zoektermen *gender, sex(es), woman, women, female, girl(s), maternal, sexual, reproductive, mother, father, men, man, boy(s), male(s), feminist(s), patriarchy/patriarchal, domestic violence and rape*.
- 3 Elke NIP bevat een set van indicatoren die gekoppeld is aan de gefinancierde ontwikkelingssectoren. Met behulp van deze indicatoren kan men monitoren en evalueren of het ontwikkelingsprogramma succesvol is in haar doelstellingen. Een NIP met 'Justitie' als een van haar sectoren en als doelstelling 'hervorming van het justitiesysteem', zou als indicator bijvoorbeeld 'perceptie van de geloofwaardigheid van het justitiesysteem' kunnen hebben. Als deze indicator gedesaggregeerd is naar sekse, zodat het expliciet gaat over de perceptie van vrouwen en mannen of als er een specifieke genderindicator is toegevoegd aan de set van indicatoren, stemt dit overeen met het integreren van een genderperspectief in de ontwikkelingspraktijk.
- 4 Score 0 betekent dat gender niet aanwezig is in de CSP. De theoretisch hoogste score is 3 (volledige en uitgebreide integratie van gender in alle (sub)hoofdstukken van de CSP). De hoogst waargenomen score was echter 2,1 voor de CSP van Cambodja 2007-2013 waar een genderperspectief in bijna alle hoofdstukken grondig gemainstreamd was.
- 5 In de geanalyseerde teksten wordt bijvoorbeeld systematisch gesproken over de ondervertegenwoordiging van vrouwen in besluitvorming, maar zelden of nooit over de oververtegenwoordiging van mannen of mannelijke elitenetwerken die vrouwen structureel belemmeren om kans te maken op een hoge functie binnen de politieke besluitvorming. Mannen zijn geen *target group* om gelijkheid te verwezenlijken en het systeem op zich wordt niet geacht problematisch te zijn. Vrouwen moeten dus een tandje bijzetten om de norm te behalen.
- 6 In de NIP van India (2007-2013) heeft een van de ontwikkelingsprogramma's rond gezondheid als doelstelling maatregelen te nemen om mannen meer te betrekken en mee verantwoordelijk te maken voor reproductieve gezondheid.

Annex 1: CSP/NIP genderanalyse

Country:

Date:

CSP Document Section Gender Integrated in :	Absent (0) / Mention (1)/ Partly (2) / Fully (3)	Sex-disaggregated data	Comments
I. Framework		Yes No	
II. Country Diagnosis	Average score of subchapters	Yes No	
II.1.1. Political and institutional situation		Yes No	
II.1.2. Economic and commercial situation		Yes No	
II.1.3. Social situation, including decent work and employment		Yes No	
II.1.4 Environmental situation		Yes No	
II.1.5. The country in the international context		Yes No	
II.2. Poverty reduction analysis		Yes No	
II.3. Gender in the recipient country's development strategy		Yes No	
II. 4 Analysis of the viability of current policies and the medium-term challenges		Yes No	
III. EC co-operation		Yes No	
IV. Response strategy		Yes No	
Gender Profile		Yes No	
CSP Drafting Process		Yes No	
Overall Score CSP:			

NIP Document Section Gender Integrated in :	Absent (0)/ In background (0,5)/ In expected results- objectives(1 to 2)/ In indicators (2,5 to 5)	EC Aid Budget for the focal or non focal sector	Sector	Comments
Focal Sectors				
Focal Sector 1:				
Focal Sector 2:				
Non Focal				
Non Focal Sector 1:				
Non Focal Sector 2:				
Overall Score NIP:				