

**LIGESTILLING OG DANSK  
UDVIKLINGSSAMARBEJDE MED AFRIKA –  
DANIDAS OG DANSKE NGO'ERS TILGANG  
OG BIDRAG**

### **Acknowledgements**

Working Papers make DIIS researchers' and partners' work in progress available to readers prior to formal publication. They may include documentation which is not necessarily published elsewhere. DIIS Working Papers are published under the responsibility of the author alone.

### **Mogens Pedersen**

Senioranalytiker  
mped@diis.dk

### **DIIS WORKING PAPER 2021: 06**

DIIS · Danish Institute for International Studies  
Østbanegade 117, DK-2100 Copenhagen, Denmark

Tel: +45 32 69 87 87

E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)

[www.diis.dk](http://www.diis.dk)

ISBN 97887-7236-043-0 (pdf)

DIIS publications can be downloaded free of charge from [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

© Copenhagen 2021, the author and DIIS

# **LIGESTILLING OG DANSK UDVIKLINGSSAMARBEJDE MED AFRIKA – DANIDAS OG DANSKE NGO'ERS TILGANG OG BIDRAG**

**Mogens Pedersen**

## **INDHOLDSFORTEGNELSE**

<b>Introduktion</b>	<b>2</b>
<b>Status for ligestilling i Afrika og udestående udfordringer</b>	<b>2</b>
<b>International tilgang og støtte til ligestilling</b>	<b>7</b>
<b>Dansk støtte til ligestilling – NGO’ers arbejde og Danidas tilgang</b>	<b>8</b>
<b>Udfordringer og anbefalinger</b>	<b>11</b>
<b>Litteraturliste</b>	<b>14</b>
<b>Liste over organisationer/ institutioner, der er foretaget interview med</b>	<b>17</b>

## **INTRODUKTION**

Det er bredt anerkendt, at ligestilling mellem køn er et nøgleelement i udviklingsprocessen – også i Afrika. Ikke blot set ud fra et retfærdighedsprincip, hvor man ønsker, at alle har lige muligheder og rettigheder. Men også set i større sammenhæng betragtes ligestilling som en helt afgørende faktor i fremme af en inklusiv udviklingsproces, både økonomisk og socialt. Større ligestilling kan således føre til en mere inklusiv økonomisk og social udvikling, også fordi man med en sådan proces frigør nye og stærke kræfter i udviklingsprocessen. Således kan betydelige fremskridt i ligestilling i en periode over 10 år bidrage til op mod 10 pct. økonomisk vækst i Afrika (Moodley et al., 2019).

Ligestilling i Afrika er imidlertid i de senere år blevet stærkt udfordret på mange forskellige fronter, ikke mindst grundet de hurtigt ekspanderende voldelige konflikter og den autoritære udvikling i mange afrikanske lande. Samtidig er man også vidne til, at kvinder spiller en større rolle i nye sociale og politiske bevægelser, som ligger til grund for flere regimeskift rundt omkring på kontinentet. Det er også resultat af, at flere og flere kvinder får en uddannelse, og flere får adgang til højere uddannelse og har ofte ønsker om at få indflydelse på landets udvikling. Samtidig med at især unge samt kvinder fra de hurtigt voksende slumområder bliver mere og mere aktive i de sociale bevægelser. Det skaber nye muligheder for forandring også af ligestillingsdagsordenen, skønt covid-19 har en stærkt negativ indvirkning på piger og kvinders situation.

Formålet med dette papir er at bidrage til diskussionen om mulighederne for fra dansk side – fra officiel side såvel som fra de danske NGO'er – at styrke støtten til ligestilling i Afrika – midt i en tid, hvor udfordringerne er store og voksende, men også hvor de sociale forandringskræfter er stærke. På baggrund af en kort præsentation af de overordnede tendenser i udviklingen af ligestilling i Afrika i de senere år gives et kort resumé af den internationale støtte såvel som Danidas og danske NGO'ers tilgang og støtte til fremme af ligestillingsdagsordenen. Papiret konkluderer med en kort fremstilling af de vigtigste udestående udfordringer og en række forslag til det fremtidige udviklingssamarbejde om støtte til ligestilling i Afrika.

## **STATUS FOR LIGESTILLING I AFRIKA OG UDESTÅENDE UDFORDRINGER**

Der findes mange former for uligheder mellem mænd og kvinder i Afrika, og de varierer fra land til land i forhold til den politiske, økonomiske og sociale kontekst. I dette afsnit gives et kort resumé af de generelle udviklingstendenser, hvad angår ligestilling, herunder uddannelse og sundhed, vold mod piger og kvinder og

kvinders politiske deltagelse. Og ikke mindst de mange udfordringer, der stadig er, hvad angår fremme af ligestilling på kontinentet.

Piger og kvinders uddannelse spiller en nøglerolle i fremme af ligestilling og generelt for udviklingen. Der er sket betydelige fremskridt i pigers uddannelse i Afrika. I de sidste 30-40 år er der sket næsten en tredobling af den tid, piger går i skole i Afrika (fra 3,3 år i 1979 til 8,8 år i 2017, mod drenges i gennemsnit 9,7 år). Men der er stadig mange udestående udfordringer: i nogle lande kommer op mod en tredjedel af pigerne slet ikke i skole (f.eks. Niger og Mali), og der er endnu færre piger end drenge, der går videre til secondary school. Adgangen til og afslutning af secondary school er ofte det springende punkt for ligestilling, fordi det generelt højner piger og kvinders status i samfundet og deres mulighed for beskæftigelse (Montoya, 2019).

Hvad angår sundhed, er der også over de sidste årtier sket betydelige fremskridt inden for områder som kvinders reproduktive sundhed, f.eks. er mødre-dødeligheden ved fødsel faldet betydeligt – 40 pct. i de sidste næsten 20 år (WHO, 2019). Men der er stadig mange udestående problemer og udfordringer, ikke mindst relateret til for tidlig gravitet og fødsel. Mange piger får deres første barn, når de er under 18 år, hvilket har alvorlige negative konsekvenser for pigernes sundhed (WHO, 2021).

Der er i de senere år blevet sat større fokus på seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR), som sigter på at forbedre kvinders rettigheder og sundhed i relation til seksuelle relationer og reproduktion. På den ene side er der sket forbedringer, hvad angår adgang til prævention, mens man stadig observerer store udestående problemer, hvad angår kvinders rettigheder til at bestemme over egne krop. Som eksempel kan nævnes Uganda, hvor op mod en fjerdedel af alle piger har fået deres første barn som 18-årig (UNFPA-Uganda, 2020). Det er langt fra, fordi de ønsker det, men ofte fordi de er blevet tvunget til ubeskyttet seksuelle relationer i en tidlig alder. Det har en yderst negativ betydning for deres uddannelse (oftest dropper de ud af skolen) og sundhed og ikke mindst deres børns sundhed (UNFPA, April 2020).

Brugerbetaling i det offentlige sundheds- og uddannelsessystem i Afrika har især vanskeliggjort pigers adgang til sundhed og uddannelse. Det økonomiske tilbageslag som resultat af covid-19 og besparelse på de offentlige budgetter fører uden tvivl til voksende ulighed ('Inequality Pandemic', som WB's præsident har kaldt det, World Bank 2020). Det vil ikke mindst gå ud over piger og kvinders sundhed og uddannelse (vedr. besparelser inden for uddannelse: World Bank Group & UNESCO, 2021). Stigende afbetalinger på den voksende gæld i mange afrikanske lande og efterfølgende budgetnedskæringer vil yderligere forstærke denne udvikling (World Bank, 2021).

Vold mod piger og kvinder kommer til udtryk på mange forskellige måder. Kvindelig omskæring er meget udbredt i visse dele af Afrika, men størst i dele af Vestafrika (over 75 pct. af kvinderne i Mali, Burkina Faso og Guinea Conakry) og dele af Afrikas Horn (over 75 pct. i Somalia og Eritrea og også i Sudan) (UNFPA, July 2020). I de sidste årtier er der sket en reduktion i antallet, hvad angår kvindelig

omskæring, fra omkring hver anden pige/kvinde i midten af 1980'erne til en tredjedel i 2018 (UNICEF/UNFPA, 2019). En meget udbredt form for vold mod kvinder er den, der foregår i hjemmet, og som ofte er et tabu, der ikke tales om. Denne vold mod kvinder er blevet forværret under covid-19.

Covid-19 har ført til et tilbageslag for ligestillingsdagsordenen i mange lande i Afrika. Som enhver krise er den ikke kønsneutral. Kvinder er blandt den gruppe i befolkningen, som direkte er mest ramt af pandemien, men også indirekte er kvinderne hårdt ramt af de tiltag, der er taget for at bekæmpe den, ikke mindst udgangsforbuddet. Mange kvinder, der arbejder i den uformelle sektor og især som markedskvinder, har pga. af det ofte meget strenge udgangsforbud ikke været i stand til at fortsætte deres aktiviteter. Der er i løbet af det sidste år især grundet covid-19 sket en betydelig stigning i vold i hjemmene (UN Women, 2020).

Hertil kommer en række andre forhold, der i de senere år yderligere har bidraget til forværring af kvinders ligestilling i Afrika:

De hurtigt voksende voldelige konflikter i mange områder i Afrika, hvor fundamentalistiske islamiske bevægelser i mange tilfælde fører an, har ført til stigende vold mod kvinder og piger, og mere generelt til forringelse af kvinders ligestilling. Det drejer især om Vestafrika, herunder det nordlige Nigeria og de tre sahellande, hvor konflikterne er ekspanderet hurtigt i de sidste 3-4 år. Og det drejer sig også om Somalia og i løbet af de sidste tre år også den nordlige provins i Mozambique. Den fortsatte konflikt i Sydsudan og den nystartede voldelige konflikt i Etiopien har også ført til hurtigt voksende vold mod piger og kvinder (UN-Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict, 2021).

På et topmøde i den Afrikanske Union i 2013 lovede de afrikanske ledere hinanden at stoppe de mange krige i Afrika inden 2020 (Silencing the Guns in Africa by Year 2020), men selv om der har været vigtige fremskridt i løsning af konflikter (f.eks. aftalen mellem Etiopien og Eritrea, intern aftale med oprørsgrupper i Sudan), er der i de senere år sket en ekspansion af konflikter og borgerkrige i Afrika, som man ikke har været vidne til i mange årtier (Karsson, 2020). AU og de subregionale organisationer synes ikke at være i stand til at vende denne udvikling. Piger og kvinder er de første, der lider pga. den voksende vold og konflikter.

Indsnævring af det civile råderum og fremvæksten af stærkt autoritære regimer i mange afrikanske lande i de sidste 10-15 år har ført til yderligere problemer/udfordringer for ligestillingsdagsordenen. Mange autoritære regimer har underkendt helt basale kvinderettigheder, som det har været tilfældet i Tanzania. Præsident Magufuli har således udtalt sig mod gravide pigers ret til at fortsætte skolegangen samt brugen af præventive midler og har talt for fortsættelse af flerkoneri (Corey-Boulet, 2018).

Der er også flere autoritære regimer i Afrika, der forsøger at bruge temaet om ligestilling til egen politisk vinding uden at gennemføre reelle reformer, som kan føre til forbedring af ligestillingsdagsordenen. Man taler om en slags statsfeminisme, hvor tidligere befrielsesbevægelser kvindeorganisationer, nu

omdannet til statsstøttede organisationer, køres frem på scenen som avantgarden i kampen for kvinders rettigheder. Ofte bliver disse organisationer en brik i legitimering af det siddende regime. Indførelse af kvindekvoter i parlamentet og andre repræsentative organer, samt vedtagelse af formel lovgivning er typiske tiltag, der imidlertid ikke ændrer reelt på kvindernes ligestilling (Mozambique er et eksempel på denne udvikling, jfr. Lorch & Bunk, 2016). Det sidstnævnte bekræftes også af Gender Index af OECD, der fremfører, at vedtagelsen af lovgivning om kvotesystemer rundt omkring i mange afrikanske lande ofte har en begrænset effekt, fordi man ikke ændrer de sociale, kulturelle og religiøse normer og strukturer, der ligger til grund for den manglende ligestilling (OECD, 2019). I stedet bliver disse kvotesystemer ofte instrumentaliseret af de siddende regeringer for at vinde intern støtte og vise omverden, at man tager ligestillingsdagsordenen alvorligt, hvilket oftest ikke er tilfældet. Men der er også tilfælde i Afrika, hvor kvotesystemer for kvinder i parlamenterne rent faktisk har gjort det muligt at få lovforslag igennem, der forbedrer kvinders ligestilling, f.eks. inden for de sociale sektorer (Højlund Madsen (ed.), 2020).

I relation til ovenstående kan det nævnes, at kvinder i de sidste årtier har opnået en større repræsentation i parlamenterne i Afrika, idet der fra 2000 til 2018 er der sket en fordobling af kvinder i parlamenterne, ofte ved introduktion af kvotesystemer. I ministerkabinetterne er antallet af kvinder femdoblet mellem 1980 og 2015. Men større politisk repræsentation af kvinder garanterer ikke i sig selv en reel indflydelse på beslutningsprocesserne og slet ikke, at politisk repræsentation bruges til at påvirke temaer på ligestillingsdagsordenen. Når kvindelige parlamentsmedlemmer bliver ledere af vigtige udvalg, eller kvinder besætter nøgleministerier, er der større muligheder for at påvirke ligestillingsdagsordenen (Konté & Kwadwo, 2019).

I løbet af de sidste 20-30 år har man observeret en hurtig vækst inden for de protestantiske kirker i mange afrikanske lande. Pinsemenighederne er utvivlsomt den kirke, der gennem de sidste år har fået flest nye tilbedere. Det vurderes, at 107 mio. afrikanere (eller ca. 12 pct. af den afrikanske befolkning) nu er tilknyttet en eller anden pinsemenighed (Lindhardt (ed.), 2018). Denne udvikling bidrager til fastholde kvinderne i deres traditionelle rolle og udgør en udfordring for ligestillingsdagsordenen (Ampofo, 2017).

Men samtidig har kvinderne spillet en stigende og mere dynamisk rolle i mange af de sociale bevægelser i Afrika, som har udviklet sig i de sidste år i Afrika – også som reaktion på det til stadighed mindre civile råderum for civilsamsfundsorganisationer. Det var tilfældet i revolutionen i Burkina Faso i slutningen af 2014 og Sudan i 2019, hvor man så en meget aktiv deltagelse af kvinder. Det skal dog siges, at denne aktive deltagelse har vist sig ikke at være nogen garanti for varige ændringer til fordel for kvindernes ligestilling (jfr. i Burkina Fasos tilfælde: Hagberg et al., 2021; i Sudans: Tønnessen, 2020). Det er især kvinder fra slumområderne og mange kvinder med højere uddannelse, især fra universiteterne, der har været aktive og spillet en vigtig rolle i revolutionsprocessen.



Flere studier viser den store diversitet og betydning, som kvindebevægelsen har haft og fortsat har i de forskellige afrikanske lande og på kontinentalt plan som social og politisk forandringskraft. Især fra starten af 90'erne efter ophøret af den kolde krig var der en stærk demokratiseringsbølge, der gik hen over kontinentet. I den proces voksede der en lang række nye kvindeorganisationer frem, som krævede indflydelse på den politiske udvikling – af nogle benævnt "new women's movement" (Tripp et al., 2009). Nu taler man en ny generation af feminister, der er vokset frem de sidste 10-15 år (Badri & Tripp (eds.), 2018).

Nogle kvindeorganisationer har udgangspunkt i fremme af fælles økonomiske interesser. Som eksempel kan nævnes sammenslutninger af markedskvinder i Ghana – og i mange andre vestafrikanske byer (Akua Opokua Britwum & Angel Dziedzam Akorza: *Marked Womens Association in Ghana*, Idem). Disse organisationer har som hovedformål at løse markedskvindernes fælles udfordringer (fælles indkøb, kontakter til lokale myndigheder, afgifter...), men ofte udvikler de sig til stærke organisationer, der forhandler med myndighederne lokalt og regionalt. De får en mere politisk tilgang. Ligeledes kan nævnes de kvindelige sammenslutningerne af spare- og lånekasser, som man både ser i Øst- og Vestafrika. Den 'economic empowerment', som disse organisationer betyder for kvinderne, kan over en årrække blive omsat til politisk empowerment.

Der er en lang række andre kvindeorganisationer, der som udgangspunkt har en mere politisk dagsorden, ofte ledet af intellektuelle og universitetsansatte, og ofte med stærke forbindelser til kvindegrupper på lokalt plan. Nogle gange har de som formål at ændre en del af lovgivningen, så den eliminerer diskrimination mod kvinder. Som eksempel kan nævnes Kvindeforum i Mozambique (forumulher.org.mz) og Forening af Jurister i Burkina Faso (www.afjbf.bf).

Andre kvindeorganisationer fokuserer på vigtige temaer som bekæmpelse af forskellige former for vold mod kvinder og kvinders rettigheder og rolle i konflikter og i fredsprocesser. Andre organiserer kvinder inden for bestemte aktiviteter, som f.eks. kvindelige journalister.

Der findes flere sub-regionale og regionale netværk af kvindeorganisationer, hvilket illustrerer diversiteten og dynamismen i kvindebevægelsen i Afrika (f.eks. MEWC – Making Every Woman Count – [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org) og FEMNET – The African Women's Development and Communication Network (<https://femnet.org>) med over 800 medlemmer i 49 lande).

Samtidig har ligestillingsdagsordenen en stigende betydning i mange afrikanske civilsamfundsorganisationer, der arbejder på forskellige niveauer i samfundet.

Generelt fremføres det, at fremskridtene inden for SDG 5 på verdensplan er meget langsomme og ikke er "on track". Med den nuværende hastighed vil det tage ikke mindre end 202 år, før man opnår ligestilling hvad angår lige økonomiske muligheder (UNDP, 2019: Chapter 4). Uden tvivl finder man en lignende situation i Afrika. Nok er der sket væsentlige fremskridt, men når man bevæger sig fra de basale områder som uddannelse og sundhed over på det politiske område, bliver det langt vanskeligere (Idem). Kvinders økonomiske 'empowerment' er en kraftig

løftestang eller katalysator for hele ligestillingsdagsordenen på lokalt niveau, især hvad angår kvinders position i hjemmet, vold mod kvinder og kvinders politiske deltagelse på lokalt niveau. I lokal sammenhæng gives eksemplet på kvinder, der deltager i spare- og lånekasser og dermed bidrager økonomisk til familieøkonomien, investerer i børnenes uddannelse og sundhed og får en højere position i lokalsamfundet. Men der er langt derfra til kvinders politiske indflydelse på nationalt niveau, især hvis man har fremme af ligestilling højt på dagsordenen.

## **INTERNATIONAL TILGANG OG STØTTE TIL LIGESTILLING**

Internationalt er der med Verdensmålenes vedtagelse i 2015 etableret en stærk referenceramme, hvor bekæmpelse af uligheder i alle dens dimensioner er helt central. SDG 5 om ligestilling mellem kønnene udgør en bredt anerkendt ramme for arbejdet for ligestilling, som kan fremme en bæredygtig og inklusiv udvikling. Det drejer sig ikke blot om SDG 5, men også de øvrige 16 SDGer, hvor ligestilling er mainstreamet. SDG repræsenterer en fornyet interesse for ligestilling internationalt. I forhold til årtusindemålsætningerne er der i SDG sat et stærkt fokus på uligheder generelt og lagt større vægt på magtforholdet mellem mænd og kvinder med stor fokus på Seksuel og Reproduktiv Sundhed og Rettigheder (SRSR) og bekæmpelse af vold mod kvinder. Den stigende opmærksomhed på disse problemer afspejler sig bl.a. ved den voksende proaktive rolle, som flere FN-organisationer spiller på dette felt, bl.a. UN Women og UNFPA og også inden for FN's menneskerettighedssystem, som FN's Special Rapporteur on Violence against Women. Men som refereret ovenfor er situationen i dag meget anderledes end for blot fem år siden med de senere års voldsomme tilbageslag for ligestilling i mange afrikanske lande, bl.a. på grund af fremmarchen af politisk autoritære regimer og ekspansionen af voldelige konflikter, som har sat ligestillingsdagsordenen mange år tilbage – i hvert fald i mange lande på kontinentet.

Samtidig skal det bemærkes, at de mange internationale konferencer om kvinder og ligestilling begyndende med Mexico i 1975 og ikke mindst Verdens Kvindekonference i Beijing i 1995, hvor sluterklæringen blev en vigtig reference i mange år fremover og blev drøftet på de årlige møder i Commission of the Status of Women mellem repræsentanter for regeringer, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer, har bidraget til at placere ligestilling centralt på den internationale dagsorden. Forskellige internationale konventioner (og især CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) er ligeledes vigtige, ikke mindst som reference og normgivende for regeringerne og så sandelig også civilsamfundet, og kan dermed bidrage til at styrke arbejdet omkring ligestilling på landeniveau.

På afrikansk niveau har man i 2003 vedtaget Maputo-protokollen om Kvinders Rettigheder i Afrika, som betragtes som ganske avanceret og en vigtig reference også for kvindegrupper i de afrikanske lande. Imidlertid lader meget tilbage at ønske med implementeringen af protokollen i de enkelte lande, da denne betegnes som meget langsom og ujævn (Kumalo & Sigsworth, 2016).

Ifølge OECD/DAC har der været en generel stigning i medlemmernes støtte til ligestilling over de sidste år. Dog synes omkring halvdelen af den bilaterale bistand fra OECD-landene stadig at være 'gender blind'. Kun 5 pct. af den bilaterale bistand går til projekter, der har ligestilling som væsentligste målsætning. Der hersker dog stor usikkerhed omkring den effektive mainstreaming, og om hvor vidt den reelt sætter sig igennem i projekterne (OECD/DAC, 2021).

Præsident Trumps beslutning i 2016 om at stoppe USA's støtte til alle organisationer, der fremmer kvinders SRSR, herunder støtten til UNFPA og UN-Women, ligesom støtten til en række NGO'er, der arbejder med dette tema, udgør et tilbageslag for denne dagsorden. Andre lande, herunder Danmark og flere nordiske lande, reagerede ved at øge støtten til flere af disse organisationer. Med præsidentskiftet i USA er det forventningen, at USA hurtigt genoptager det samarbejde og den støtte, der blev afbrudt med genindførelsen af den såkaldte 'Gag-rule' af Trump i 2017.

De bilaterale donorer har forskellig tilgang til ligestilling, og for nogle udgør dette et yderst vigtigt element i deres udviklingssamarbejde. Sverige er et af de lande, der er mest fremme på ligestillingsdagsordenen i udviklingssamarbejdet. Da Sverige i 2016 erklærede, at man ville indføre en feministisk udenrigspolitik, blev dette også afspejlet i deres udviklingsbistand. Som hovedprincip fremmer Sida mainstreaming af ligestilling i udviklingspolitikken, men støtter også målrettet en lang række kvindeorganisationer eller projekter, der har som hovedmål at fremme ligestilling. Ifølge Sida har hele 88 pct. af deres bistand ligestilling som væsentlig målsætning (65 pct.) eller vigtigste målsætning (23 pct.) (Sida, 2021). Sida er desuden en af de allervigtigste donorer til FN-organisationer som UNFPA og UN-Women.

Canada har i starten af 2020 annonceret en ny tilgang kaldet feministisk udviklingsbistand, hvor kernen er støtte til ligestilling og 'empowerment' af piger og kvinder. I denne nye strategi er målsætningen, at 15 pct. af støtten skal gå direkte til ligestillingsprojekter, mens 80 pct. skal integrere ligestilling som en vigtigt, tværgående målsætning (Government of Canada, 2020).

Flere lande inden for EU og EU som vigtig donor bruger en stigende del af deres bistand på ligestilling.

## **DANSK STØTTE TIL LIGESTILLING – NGO'ERS ARBEJDE OG DANIDAS TILGANG**

Der er mange forskellige tilgange til ligestillingsdagsordenen blandt de danske NGO'ers samarbejde med deres partnerorganisationer i Afrika, hvilket afspejler den store forskellighed, der er blandt de danske NGO'er, og deres vidt forskellige udgangspunkt og arbejdsområde. Nogle danske NGO'er fokuserer mere direkte på at fremme den politiske deltagelse af kvinder på forskellige niveauer, og de fleste af deres samarbejdsorganisationer er mere politisk orienteret, hvoraf nogle søger at kombinere det politiske arbejde på lokalt niveau og distriktsniveau med at fremme

kvinders politiske deltagelse på nationalt niveau. Ofte støtter disse danske NGO'er direkte kvindegrupper på nationalt niveau og har projekter, der direkte sigter strategisk på at fremme ligestilling.

Andre danske NGO'er er trosbaserede og deres væsentligste samarbejdsorganisationer er kirkelige organisationer på lokalt og nationalt plan. Disse NGO'er har i de senere år i stigende grad fokuseret på fremme af ligestilling som et vigtigt element i deres samarbejde med lokale kirkelige organisationer. For nogle år tilbage var dette tema i nogen udstrækning et kontroversielt tema, som man sjældent tog op til drøftelse. Men der er utvivlsomt sket en udvikling på dette felt. I kraft af de kirkelige organisationers brede accept i befolkningen er der i dette samarbejde store muligheder for at fremme ligestillingsdagsordenen, men uden tvivl også nogle begrænsninger.

Atter andre NGO'er har som hovedsigte at forbedre den bæredygtige forvaltning af naturressourcerne og imødegå klimaforandringerne med sigte på bedre klimatilpasning på lokalt plan. Her inddrages ligestillingsdagsordenen bl.a. ved at støtte kvinders større deltagelse i aktiviteter omkring bæredygtig naturressourceforvaltning.

Der er også flere danske NGO'er, som har et stærkt fokus på seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder og bekæmpelse af vold mod piger og kvinder. Også de faglige organisationer søger at inddrage ligestillingsarbejdet i de fagforeninger, de støtter.

På grundlag af en række interviews med danske NGO'er er det indtrykket, at der i løbet af de seneste 10-15 år har været stigende fokus fra danske NGO'ers side på fremme af ligestilling. Mange af de større NGO'er har egen ligestillingsstrategi og ligeledes en 'focal point' for ligestilling. Ligestilling figurerer for mange NGO'er som en af de allervigtigste strategiske målsætninger i deres arbejde, ofte udmøntet i projekter eller strategiske indsatser direkte med sigte på fremme af ligestilling. Flere af de større danske NGO'er, som er mere politiske i deres tilgang, har flere, større projekter, der har et direkte sigte på kvinders større politiske deltagelse. Generelt figurerer politisk deltagelse, økonomisk 'empowerment' og bekæmpelse af vold mod piger og kvinder som de vigtigste temaer. Også blandt danske NGO'er, der har et mere humanitært udgangspunkt, som f.eks. støtte til børn og unge, synes ligestillingsdagsordenen at være kommet stærkere ind på deres dagsorden. Blandt de mindre danske NGO'er er det ofte stadig en udfordring at få ligestilling stærkt ind på deres dagsorden i samarbejdet i de afrikanske lande.

Hvad angår det bilaterale danske udviklingssamarbejde, er det ift. mange andre donorer en relativ lille del, der enten har som hovedformål ('principal objective') eller som et vigtigt formål (tværgående) at fremme ligestilling – ca. 43 pct. i 2018-19. Danmark figurerer under gennemsnittet som nr. 21 ud af 29 medlemmer af OECD/DAC i vægtningen af ligestilling i bistanden. Andelen af dansk bilateral bistand, der sigter på fremme af ligestilling, har været faldende i de senere år (fra 2010-15 til 2016-19), sammenlignet med f.eks. Sverige og Canada, hvor den har været stigende og ligger på ca. det dobbelte (OECD/DAC, March 2021).

Danidas ligestillingsstrategi fra 2004 (Danida, 2004) prioriterede mainstreaming af ligestilling i alle bilaterale aktiviteter, foruden en enkelt mere målrettet, strategisk aktivitet for ligestilling i hvert landeprogram. Men efterhånden udviklede der sig en vis 'gender fatigue' og mainstreaming af ligestilling udviklede sig ofte til en 'box ticking exercise' (eller førte ofte til 'gender evaporation', som det blev fremført), hvor man ved udarbejdelse af projekterne i sidste øjeblik inkluderede et antal kvinder i aktiviteterne. Og iværksættelse af mere målrettede indsatser blev ofte betragtet som en overmåde personalekrævende indsats. Ligestillingstemaet blev efterhånden udvandet i den danske udviklingspolitik (Danida, Evaluation Study, 2016).

På den baggrund udarbejdede Danida i 2014 en ny ligestillingsstrategi, der også sigter på at fremme rettigheder for LGBTI. Den nye ligestillingsstrategi var baseret på udviklingsstrategien fra 2012: "Retten til et bedre liv". Her er der anlagt en anden vinkel med introduktion af begreberne repræsentation (den eksisterende adgang til politisk indflydelse, finansielle ressourcer), anerkendelse (af de udfordringer, der er på ligestillingsdagsordenen) og fordeling (omfordeling af magt og kontrol over politiske og økonomiske ressourcer i retning af ligestilling) (Danida, 2014). I den ny strategi forsøger man at imødegå de svagheder, der har hidtil har været i tilgangen til ligestilling, og især brugen af mainstreaming i udviklingsbistanden. Hensigten er at identificere de største udfordringer på ligestillingsdagsordenen ved en ligestillingsanalyse ved udformning af nye landeprogrammer i prioritetslandene og på grundlag heraf definere de væsentligste mainstreaming-aktiviteter og specielle, målrettede indsatser af mere strategisk karakter relateret til sektorprogrammerne. Man har også til hensigt at støtte aktiviteter relateret til SRSR (Seksuel og Reproductiv Sundhed og Rettigheder) og støtte 'economic empowerment'. Hensigten er så ved de årlige konsultationer med samarbejdspartnere at have en dialog om fremskridt og udfordringer ved gennemførelse af disse aktiviteter og mere generelt om ligestillingsudfordringerne i landet med henvisning til f.eks. CEDAW og UPR (Universal Periodic Review, gennemført af FN's MR Råd) (omkring udformning af ligestillingsstrategien i 2014, jfr. Engberg-Pedersen, 2018).

Ligestillingsstrategien fra 2014 blev dog kun gennemført meget delvist og ikke konsekvent over hele linjen. Måske delvist af politiske grunde, hvor man valgte at sætte fokus på højt profilerede politiske temaer i ligestillingsdagsordenen som SRSR. Hertil kommer de voksende voldelige konflikter i Afrika og den stigende vold mod piger og kvinder. Dette gælder også mange af de danske prioritetslande, hvor de voldelige konflikter og humanitære kriser dominerer den nationale scene. I disse lande bliver det vanskeligere og vanskeligere at gennemføre de sædvanlige sektorprogrammer og føre en dialog med regeringerne. Antallet af tilbageværende sektorprogrammer, som f.eks. inden for uddannelse, sundhed og vand og sanitet, der spiller en nøglerolle i fremme af ligestillingsdagsordenen, er reduceret til ganske få.

I de sidste 4-5 år synes der at være sket en udvanding og nedprioritering af ligestilling i dansk bistand. I stedet har man sat fokus på især et tema, nemlig SRSR. Endvidere har Danmark for nylig opprioriteret støtten til gennemførelse af Sikkerhedsrådets Resolution 1325, som blev vedtaget i 2000, om kvinder, fred og sikkerhed, der sigter på at fremme hensynet til kvinder under konflikter og

inddrage kvinder i forebyggelse og løsning af konflikter og fredsopbygning. Efter en ret kritisk evaluering af Danmarks indsats på dette område er der nu udarbejdet en ny national plan, og Danmark har fra starten af i år overtaget (med)formandskabet for den internationale Call to Action (Danida, 2019). Begge indsatsområder er yderst vigtige ikke mindst i lyset af den stærkt voksende vold mod piger og kvinder i voldelige konflikter, især i Afrika. Og begge indsatsområder gør det muligt at have en høj politisk profil, og samtidig kan de fremmes ved støtte til multilaterale organisationer, og især FN-organisationer.

Den sidste danske udviklings- og humanitære strategi, Verden 2030 fra januar 2017, understreger den samfundsmæssige gevinst med ligestilling og bekræfter SRSR som en vigtig danske prioritet. I praksis er det fortsat SRSR, der er det centrale element i støtten til ligestilling (Danida, 2017).

Den mere holistiske tilgang til ligestilling synes stiltiende at være forduftet, uden at det er blevet ekspliciteret. Samtidig er antallet af bilaterale bistandsprogrammer reduceret ligesom antallet af prioritetslande. Spørgsmålet er, hvilken placering ligestillingsdagsordenen vil have i det fremtidige danske bistandssamarbejde.

## **UDFORDRINGER OG ANBEFALINGER**

Ligestillingsdagsordenen er i disse år under voldsomt pres i Afrika, og flere og flere områder er berørt af væbnet konflikt, som har ført til uhørt stigning i vold mod piger og kvinder. Der er sket fremskridt på en række vigtige områder (uddannelse, sundhed, FGM, blandt andre) i de sidste årtier. Men mange autoritære styre stiller ofte også spørgsmål ved fremme af ligestilling. Samtidig er vi vidne til fremvæksten af nye politiske og sociale kræfter, der ønsker en forandring og arbejder aktivt på fremme af ligestilling og deltager i de politiske omvæltninger, vi har set i flere lande på kontinentet.

På internationalt plan står ligestilling højt på dagsordenen, hvilket udgør en vigtig referenceramme for nationale kvindeorganisationer, der arbejder for ligestilling, men som har vanskeligt ved at sætte sig igennem på nationalt hold. For aktive kvindeorganisationer, der i dag er langt stærkere end for blot 10-15 år siden, men også er under politisk pres, er denne referenceramme af stor værdi i deres arbejde på nationalt niveau.

I lyset af ovenstående kan der være grund til at genvurdere og uden tvivl opprioritere den danske støtten til ligestilling i Afrika.

For de mindre og mellemstore danske NGO'er, der ofte samarbejder med lokalt forankrede organisationer, er der grund til at opprioritere arbejdet for fremme af ligestilling, så det kommer til at figurere højere på deres dagsorden. Selv i de meget små projekter er det værd at inkludere forslag til aktiviteter, der fremmer ligestilling. Det kan være konkrete aktiviteter, der fremmer kvinders 'economic empowerment', som kan inkludere støtte til lokale låne- og sparekasser – i første omgang udelukkende med kvinder – støtte til organisering af markedskvinder eller

støtte til kvindegrupper organiseret i landbrugsproduktionen. Denne form for aktiviteter har meget ofte en katalysatoreffekt på andre felter – f.eks. kvinders politiske deltagelse på lokalt plan eller bekæmpelse af vold mod kvinder. Ligeledes er arbejdet med kvinder i slumområder, ofte relativt ukendt blandt danske NGO'er, og f.eks. med kvindegrupper, der i starten har et mere konkret økonomisk sigte, værd at overveje – også med sigte på fremme af politisk deltagelse.

De store danske NGO'er har oftest en klar ligestillingsstrategi. Men de støder ofte på voksende udfordringer på nationalt niveau, hvor det indskrænkede civile råderum gør sig gældende, når det drejer sig om arbejdet for ligestilling, der naturligvis ikke er uafhængig af arbejdet for en bredere og mere demokratisk udvikling. De er ofte specielt udfordret, da deres lokale partnere af regeringerne ofte betragtes som repræsentant for en international organisation, der ønsker at blande sig i nationale politiske forhold. De skal begrænse sig til ren 'service delivery', lyder det oftere og oftere fra myndighederne i f.eks. Uganda eller Tanzania.

På den baggrund er det vigtigt at indgå alliancer f.eks. med progressive trosbaserede organisationer eller andre organisationer, som har et stærkere lokalt netværk. Det er ikke mindst vigtigt, når det drejer sig om arbejdet for ligestilling. Her kan et bredt samarbejde og alliancer med lokale og trosbaserede organisationer være en vej frem, i stedet for direkte politisk arbejde på nationalt niveau. Arbejdet for kvinders 'economic empowerment' kan også her være løftestang for andre temaer på ligestillingsdagsordenen. Omvendt kan nogle af de trosbaserede organisationer utvivlsomt få inspiration i samarbejdet med nogle af de mere politiske organisationer på nationalt hold.

Når det drejer sig om Danidas bilaterale samarbejde med prioritetslandene (som i Afrika er reduceret til ret få), står man i det dilemma, at de er regeret af stærkt og i stigende grad autoritære regimer, som det er tilfældet i Østafrika. Andre lande er præget af yderst voldelige konflikter som Sahellandene og Somalia (og nu også Etiopien). Det er generelt vanskeligt at etablere et langvarigt samarbejde med disse regeringer om bæredygtig udvikling, som vi har set. Hertil kommer, at de autoritære regimer i Østafrika på afgørende punkter er imod ligestillingsdagsordenen, som det er tilfældet i Tanzania og Uganda, hvorfor det er vanskeligt at samarbejde med myndighederne om denne dagsorden. Og i de tre Sahellande er dagsordenen forståeligt nok en anden, nemlig at løse konflikterne og skabe fred, som er betingelsen for at kunne tale om udvikling. Endelig skal det nævnes, at Danida er under stigende pres grundet permanent nedskæring i personale og dermed har mindre og mindre tid til rådighed til den ressourcekrævende bilaterale bistand. Bl.a. derfor er multi-bi støtten (projekter finansieret af Danmark, som gennemføres af multilaterale organisationer, oftest FN-organisationer, og langt de fleste i prioritetslandene) steget hurtigt i de senere år.

Ovenstående taget i betragtning er der helt klart mange udfordringer i fremme af ligestillingsdagsordenen i dansk udviklings samarbejde med regeringerne i prioritetslandene. Det er dog vigtigt for de bilaterale programmer, uanset om de gennemføres med privatsektoren, den offentlige sektor eller civilsamfundet, at sikre

sig, at ligestilling figurerer som et stærkt tværgående tema, der defineres fra starten af programmerne med klare målsætninger. Samtidig er det vigtigt at definere strategisk målrettede aktiviteter inden for hvert program. Der må også overvejes et større samarbejde med kvindeorganisationer i prioritetslandene og med andre civilsamfundsorganisationer, der arbejder med ligestillingsdagsordenen. Støtte til kvindeorganisationer kan også omfatte organisationer, der har hovedsæde i andre afrikanske lande, der ikke er danske prioritetslande. Dette samarbejde må styrkes ved jævnlig dialog med samarbejdspartnerne.

På generelt niveau kan Danida således med fordel fremme en mere holistisk dagsorden, hvad angår ligestilling. Fokus på SRSR og måske fremover også på Sikkerhedsresolution 1325, om end de er vigtige, synes ikke tilstrækkeligt.

Det er også værd at understrege, at det er vigtigt at inddrage forskellige privatsektorprogrammer, der har oplevet en stor vækst i de senere år, i overvejelsen af, hvordan man kan fremme ligestillingsdagsordenen, så de også bliver omfattet og ikke kører frihjul. Det kan gøres ved at analysere, hvordan sådanne projekter påvirker ligestilling, og hvilke aktiviteter, man kan støtte for at inddrage denne dagsorden. Ligeledes er det vigtigt, at ligestilling bliver integreret i det voksende antal klimaprojekter. I princippet er der ingen sider af den danske bistand, der kan negligere ligestillingsdagsordenen.

Det vil være interessant at udvikle et nordisk samarbejde, hvad angår ligestillingsdagsordenen. Især Sverige er kommet langt i dette arbejde og vil kunne inspirere de andre lande i det videre arbejde, hvor der også på landeniveau i flere afrikanske lande er god grund til at styrke det nordiske samarbejde.



## LITTERATURLISTE

- Ampofo, Akosua Adomako (2017). Africa's fast-growing pentecostal mega churches are entrenching old injustice against women, *The Conversation*.
- Badri, Balghis & Aili Mari Tripp (eds.) (2018). *Women's Activism in Africa, Struggles for Rights and Representation*. London: Zed Publisher.
- Corey-Boulet, Robbie (2018). How Magufuli is Running Roughshod over Women's Rights in Tanzania. *World Politics Review*.
- Danida (2004). *Gender Equality in Danish Development Cooperation*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Danida (2014). *Strategic Framework for Gender Equality, Rights and Diversity in Danish Development Cooperation*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Danida (2016). *Lessons Learned from Promoting Gender Equality in Danish Development Cooperation (Evaluation Study)*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Danida (2017). *Verden 2030: Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi*. Udenrigsministeriet.
- Danida (2019). *Evaluation of the Danish National Plans for the implementation of the UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security*. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Engberg-Pedersen, Lars (2018). Do norms travel? The case of gender in Danish development cooperation. *Progress in Development Studies*, 18(3), 153-171
- Government of Canada (2020). *Canada's Feminist International Assistance Policy*. Global Affairs Canada.
- Hagberg, Sten, Ludovic O. Kibora, Bintou Koné, Adjara Konkobo, Eulalie Zongo, Sidi Barry, Yacouba Cissao & Pascaline Kaboré (2021). Femmes de devant! Combat du leadership féminin au Burkina Faso. *Uppsala Papers in Africa Studies*, 6, Uppsala University.
- Højlund Madsen, Diana (ed.), (2020). *Gendered Institutions and Women's Political Representation in Africa*. Nordic Africa Institute, London: Zed Press.
- Karsson, Julian (2020). *Silencing the guns in Africa: Achievements and stumbling blocks*, Africa Portal.
- Konté, Maty & Victor Osei Kwadwo (2019). Political Empowerment of Women in Africa: Influence or Numbers. *Impakter*.
- Kumalo, Liezelle & Romi Sigsworth (2016). *Women, peace and security: Implementing the Maputo Protocol in Africa*. Institute of Security Studies, Paper 295.

Lindhardt, Martin (ed.) (2018). Introduction: Presence and Impact of Pentecostal/Charismatic Christianity in Africa. In Martin Lindhardt (ed.), *Pentecostalism in Africa. Presence and Impact of Pneumatic Christianity in Postcolonial Societies* (pp. 1-53). Brill. Global Pentecostal and Charismatic Studies Vol. 15.

Lorch, Jasmin & Bettina Bunk (2016). *Gender Politics, Authoritarian Regime Resilience, and the Role of Civil Society in Algeria and Mozambique* (GIGA Working Papers, No. 292). Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

Moodley, Lohini, Mayowa Kuyoro, Tania Holt, Acha Leke, Anu Madgavkar, Mekala Krishnan & Folakemi Akintayo (2019). *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in Africa*. McKinsey Global Institute.

Montoya, Silvia (2019). Data to celebrate 50 years of Progress on Girls' Education. UNESCO Institute for Statistics.

OECD (2019). *Social Institution and Gender Index (SIGI) 2019 Report*. Retrieved from: <https://www.oecd.org/publications/sigi-2019-global-report-bc56d212-en.htm>

OECD/DAC (2021). *Development Finance for Gender Equality and Women's Empowerment: A 2021 snapshot*, Gendernet.

OECD/DAC (March 2021). *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, Donor Charts*. Lokaliseret:

<http://www.oecd.org/development/gender-development/aid-in-support-of-gender-equality-2021.pdf>

Sida (Jan. 2021). *Gender Equality*. Lokaliseret: <https://www.sida.se/en/sidas-international-work/gender-equality>

Tripp, Aili Mari, Isabel Casimiro, Joy Kwesiga & Alice Mungwa (2009). *African Women's Movements - Changing Political Landscapes*. New York: Cambridge University Press.

Tønnessen, Liv (2020). Sudanese women's revolution for freedom, dignity and justice continues, CMI.

UN Office of the Special Representative of the Secretary General on Sexual Violence in Conflict (2021). *United Nations Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict, Ms. Pramila Patten, urges all parties to prohibit the use of sexual violence and cease hostilities in the Tigray region of Ethiopia*. Press Statement.

UIS.UNESCO (2019), Data to celebrate 50 years of Progress on Girls' Education

UNDP (2019). *Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21<sup>st</sup> century*. Lokaliseret: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>

UNFPA (April 2020). *Adolescent and Youth Sexual and Reproductive and Health and Rights Services: Key elements for implementation and scaling up in West and Central Africa*. United National Population Fund: West and Central Africa Regional Office.

UNFPA (July 2020). *Female Genital Mutilation (FGM) frequently asked questions*.

UNFPA-Uganda (2020). *Child Marriage and Teenage Pregnancy in Uganda*. *Population Matters* (Issue Brief 14).

UNICEF/UNFPA (2019). *Accelerating Change. Joint Programme on the Elimination of Female Genital Mutilation* (Annual Report 2018). Lokaliseret: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/19-152-UNJP-FGM-AR2018-Aug2019.pdf>

UN Women (2020). *The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19*. Lokaliseret: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

World Bank (5 Oct. 2020). *Reversing the Inequality Pandemic, Speech by the World Bank Group, President David Malpass*.

World Bank (2021), *World Economic Situation and Prospects. Africa*. Lokaliseret: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021\\_CH3\\_AFR.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_CH3_AFR.pdf)

World Bank Group & UNESCO (2021). *Education Finance Watch, Global Education Monitoring Watch*.

WHO (2019). *Maternal Mortality*.

WHO (2021). *Women's Health*, WHO Regional Office for Africa.

## **LISTE OVER ORGANISATIONER/ INSTITUTIONER, DER ER FORETAGET INTERVIEW MED**

Center for Kirkelig Udviklingssamarbejde (CKU)

Folkekirkens Nødhjælp

Danmission

Oxfam/Ibis

MS/Action Aid

Care Danmark

Planbørnefonden

Sex og Samfund

CISU

Caritas

ADRA

KVINFO

Forskellige kontorer i UM