

Makt och privilegier – om könsdiskriminering och fattigdom

Delstudier







Innehåll

Förord	6
Ecce Homo?: En könsmaktsanalys av Världsbanksrapporten "Voice of the Poor" Av Gerd Johnsson-Latham	8
Att förstå kvinnors och mäns fattigdom och utsatthet; definitioner; omfattning, orsaker och uppmärksamhet i fattigdomsstrategier. Av Gerd Johnsson-Latham	24
Fattigdom utan människor Av Eva Nauckhoff	46
Mansroller och manskulturer som utvecklingshinder? Av Gerd Johnsson-Latham	72
Jämställdhet och fattigdomsstrategier Stefan de Vylder	80
Hälsosfrågor och genus Av Katarina Lindahl	108

Förord

Denna publikation innehåller delstudier till huvudrapporten "Makt och privilegier: om könsdiskriminering och fattigdom", skriven på uppdrag av den svenska regeringen på UD:s enhet för global utveckling. Delstudierna utgör fördjupningstexter till huvudrapportens frågor om hur vi definierar kvinnors respektive mäns fattigdom och vanmakt och hur kvinnors och mäns olika positioner och makt återspeglas eller ej i fattigdomsstrategier och hälsoinsatser. Delstudierna diskuterar också frågor kring maskulinitet och hur män ofta blir osynliga men ändå underförstått ses som norm.

Alla delstudierna rör i grunden frågor om makt och privilegier och könsdiskrimineringens kostnader för kvinnor – men också för samhällen och fattigdomsbekämpning i stort.

Stockholm, februari 2004

Gerd Johnsson-Latham

Kansliråd UD och ledare för projektet
"Könsdiskriminering som orsak till fattigdom"

Denna text finns också tillgänglig på engelska. Både svensk och engelsk version finns dessutom på:
www.ud.se

Ecce homo?:
En könsmaktsanalys
av Världsbanksstudien
”De fattigas röst”

av Gerd Johnsson-Latham

Innehållsförteckning

Studiens syfte och uppläggning

Sammanfattning

Rapporten "Voices of the Poor"

Vad säger rapporten om kvinnors fattigdom?

Vad säger den – förvånande nog – inte om kvinnors utsatthet?

Orsaker till fattigdom och fattigdomens uttryck

Hur fattigdom åtgärdas

Vilka institutioner, "hjälpare", som är viktigast för de fattiga

Relationer mellan könen och ansvarsfördelning och våld i hemmen

Ett radikalt förslag till fattigdomsbekämpning – empowerment

Sammanfattande kritik ur ett könsmaktsperspektiv

Studiens syfte och uppläggning¹

Denna studie är en del av projektet "Könsdiskriminering som orsak till fattigdom", som genomförs på regeringens uppdrag av UD-GU. Syftet är att lyfta fram och kommentera hur de tre delarna av Världsbankens fattigdomsrapport "Voices of the poor" (VoP) behandlar fattiga kvinnors villkor och synliggör kvinnor. Studien söker också belysa hur den bild VoP ger av kvinnors fattigdom är avgörande för vilken samlad bild vi får av fattigdomen i världen – och hur bilden formar valet av strategier för att bekämpa fattigdomen globalt.

Studien försöker också genom sitt exempel visa hur liknande genisläsningar kan göras av andra beskrivningar och strategier som rör fattigdom, t.ex. inom FN och utvecklingsbankerna men också bilateralt, så att inte kunskap om de olika uttrycken för kvinnors och mäns fattigdom och vanmakt går förlorad.

Först presenteras huvuddragen i "Voices of the Poor" (VoP), och den "participatory approach" genom vilken studien genomförts. Därefter redovisas iakttagelser och förslag i rapporten om kvinnors villkor. Utifrån rapportens många belysande iakttagelser om gender skisseras därefter hur arbetet med en fördjupad analys kan göras av världens fattigdom och hur arbetet med fattiga kvinnors och mäns "empowerment" kan fördjupas.

Sammanfattning

Voices of the Poor är en unik och omfattande studie, baserad på intervjuer med 60 000 fattiga människor i Syd och Öst. Den ger en mångfacetterad och god bild av fattigdomen och har med rätta uppmärksamhets för att den genom sin mångfald av citat ger fattiga kvinnor och män en röst och möjlighet att beskriva sin verklighet.

Texten koncentreras på kvinnors fattigdom. Den pekar t.ex. på att rapporten i hög grad återgivit både fat-

1 Denna text skiljer sig delvis från mitt bidrag till "De fattigas röst", red Per Ulf Nilsson och Tomas Brundin, utgiven på Atlas förlag 2002.

tiga kvinnors och mäns bild av sin tillvaro och att detta belyses, bl.a. med en mångfald mycket talande citat. Men dessutom gör de tjänstemän och forskare m.fl. som sammanställt rapporten aggregeringar av informationen för att skapa översikter. Dessvärre saknar dessa översikter nästan helt könsspecifika uppgifter, trots att VoP's basdata ger många belägg för hur kvinnors och mäns fattigdom skiljer sig åt. "Voices of the Poor" blir därmed ytterligare ett av många exempel på hur kunskap om kvinnors villkor "evaporerar" när det blir fråga om sammanfattande analyser och åtgärdsförslag.

Med utgångspunkt från VoP:s rika data kunde rapporten t.ex. ha presenterat könsuppdelad definitioner om fattigdomens uttryck avseende:

- ★ hunger – som är svårare för kvinnor i de många kulturer där kvinnor äter sist och sämst
- ★ avsaknad av resurser – som särskilt drabbar kvinnor p.g.a. diskriminering
- ★ våld – med tydligare fokus på det våld i hemmen som nästan alla fattiga kvinnor utsätts för
- ★ rättigheter – hur kvinnor saknar rättigheter som män får
- ★ brist på respekt: hur få kvinnor som alls tar upp sådana krav

En redovisning som tar hänsyn till könsmakt – baserad på de iakttagelser som tydligt redovisas i VoP – skulle ha bidragit till att ge en mer korrekt och troligtvis mörkare bild av världens fattigdom än vad rapporten nu gör.

Därmed aktualiseras kraven på studier om fattigdom med fokus på fattiga kvinnor för att få en tydligare bild av världens totala fattigdom. Här pekas också på behovet av konsekventa strategier mot fattigdom som de facto bygger på principen om alla människors lika värde – och inte föreställningar om kvinnors underordning. (Sådana föreställningar utgår f.ö. från liknande principer om rasers underordning som tidigare låg till grund för slaveri – men som nu förkastats och fördömts av historien.)

En slutsats av studien är att våra möjligheter att bekämpa fattigdom – även kvinnors fattigdom – till syvene og sidst beror på människosyn och i vad mån också fattiga kvinnor ska kunna ses som människor med rätt till ett liv i värdighet.

Rapporten "Voices of the poor"

Världsbankens rapport "Voices of the poor" kom ut år 2000 och hör till de mer uppmärksammade analyserna av fattigdom som någonsin presenterats. Den har ofta citerats av beslutsfattare – men dess radikala förslag om nytänkande och ett utvecklingssamarbetet inriktat direkt på de fattigaste har inte åberopats i samma utsträckning.

Rapporten sammanställdes främst för att ge underlag till bankens "World Development rapport" 2000/01 som fokuserade på fattigdom i Syd och Öst. VoP, som omfattar ca tusen sidor text, baseras på 60 000 intervjuer med fattiga människor i 50 länder. Studien består av tre delar: "Can anyone hear us?", med intervjuer gjorda av bl.a. Världsbanken med 40 000 fattiga, "Crying out for Change", med 20 000 personer intervjuade av banken i samverkan med bl.a. brittiska socialantropologer och slutligen "From Many Lands". De två första volymerna är utplagda på samma sätt och kompletterar/dubblar varandra med redovisningar av hur människor i Syd och Öst definierar bl.a. "well-being" och "ill-being", och beskriver sina "experiences, reflections, aspirations and priorities". Den tredje delen redogör för hur människor i fjorton separat redovisade länder upplever sin fattigdom, baserat på de intervjuer som

gjordes för de två första volymerna.

Huvudförfattare/redaktör för samtliga volymer är Deepa Narayan från Världsbanken.

Rapporten markerar att målet för fattigdomsinsatser inte är "social ingenjörskonst" utan en fråga om att ge människor som vi själva möjlighet att resa sig ur förnedring och leva ett värdigt liv. Ett liv, så fritt som möjligt från det som de fattiga i rapporten beskriver som fyllt av smärta, hunger, förnedring, beroende och maktlöshet.

Rapporten visar på ofattbara skillnaderna i levnadsvillkor mellan rika och fattiga världen över; med människor som tvingas gå till sängs utan att kunna ge sina barn annat än en mugg vatten. Och som måste sätta sig i skuld hela livet för att ha råd att en endaste gång få den sjukhusvård som krävs för att ett barn ska överleva. Och hur inte minst kvinnor i tillägg till materiell fattigdom utsätts för grovt våld och kränkningar inom familjen.

VoP visar fattigdomens uttryck, både för den enskilda människan och för gruppen. Rapporten anger hur svårt det varit för regeringar och det internationella samfundet att nå de fattiga – och hur få försök som gjorts för att systematiskt ta reda på hur fattiga själva definierat sin utsatthet och sina behov.

Särskilt slående är hur konsekvent de fattiga markerar att de är hänvisade till varandra för hjälp; till klanen, familjen och grannarna.

Rapporten betonar särskilt tre iakttagelser:

- a) De fattiga själva skiljer på tre grupper eller nivåer av fattiga: "sociala" fattiga, (som lever i misär), hjälplösa fattiga, (t.ex. änkor som kastats ut ur sina hem) samt längst ner på skalan; föraktade och utstötta fattiga (bl.a. människor som inte längre klarar sin personliga hygien).
- b) De fattiga anser sig överlag ha det sämre nu än 1990. Detta gäller särskilt Öst-europa, där sociala skyddsnet försvunnit och pensionärer t o m tvingas hålla vakt nattetid för att inte människor ska stjäla från deras små potatisodlingar.
- c) Kvinnor är särskilt fattiga därför att de – i jämförelse med fattiga män – ofta saknar inkomst, resurser i form av mark, kapital, utbildning och för att de p g a sitt kön är uteslutna från beslutande församlingar, också på lokal nivå.

Rapporten konstaterar t.ex. att män definierar fattigdom som avsaknad av självrespekt – medan kvinnor (kanske för att de tydligt inte anser sig kunna kräva något sådant) istället definierar fattigdom som avsaknad av mat till barnen.

Fattigdomen i Öst: VoP har huvudsakligen uppmärksammat vad gäller villkoren i de fattigaste länderna i Syd. Det är dock viktigt att påpeka att VoP med sina tydliga citat och beskrivningar av misären och sönderfallet i Ryssland och det forna öst- och Centraleuropa förtjänar att uppmärksammas också av bedömare som fokuserar på utvecklingen i den forna Sovjetsfären och som arbetar med frågor rörande migration, gränsöverskridande brottslighet och säkerhetspolitik. VoP visar bl.a. i landstudierna över Ryssland, Bulgarien och Bosnien på kraftigt försämrade levnadsvillkor och hur människor förlorar tilltro till samhället och rättstaten i en ofta korrupt tillvaro, där maffians styr och samverkar med lokala eliter, i en värld där laglöshet är legio och alla misstror alla. Medan många fattiga i Syd länge – eller alltid – varit fattiga har fattigdomen tillkommit snabbt i Öst och slagit sönder tryggheten för de mest utsatta. Detta har lett till utbredd alkoholism, drogmissbruk, kriminalitet, prostitution – och en blandning av desperation och uppgivenhet när

det gäller framtiden som kan vara farlig – både för fattiga människor och för deras omgivning och grannar.

Rapportens metod: VoP har uppmärksammats för sin omfattande ”participatory” metod som innebär att 60 000 fattiga intervjuats, i totalt 50 länder, i Syd och Öst. Däremot omfattas inte fattiga i den rikare OECD-kretsen av undersökningen – av skäl som inte redovisas i rapporten.

I rapporten har de fattiga fått belysa fyra övergripande frågeställningar:

- a) hur de definierar fattigdom
- b) hur de definierar sina problem och prioriteringar
- c) vilka institutioner de anser vara viktigast
- d) relationer mellan könen bl.a. ansvarsfördelning i hemmen, våld i hemmen

De fyra frågekomplexen har i intervjuerna utvecklats i en rad delfrågor som redovisas i bilaga till rapporten. Inga av de tre första frågetyperna tar direkt upp frågor om skillnader p.g.a. kön/gender, trots att de berör centrala frågor om fattigdom som ägande, arv, rätt till kroppslig integritet etc. Istället fokuserar en av fyra huvudfrågor på gender – men då inte fördelning av resurser och inflytande utan förändringar mellan könen i fråga arbetsfördelning i hemmet och våld i hemmen. Genderkompetensen i den grupp som utformat frågebatteriet redovisas för övrigt inte i rapporten (men å andra sidan inte heller andra specialkompetenser).

Intervjuerna är ofta genomförda i samverkan med lokala forskare och representanter för det civila samhället. De har gjorts i grupp, ofta kvinnor och män för sig, ibland via tolk och kompletterats med vissa djupintervjuer av individer och familjer. Även om en stor del av alla intervjueteam inkluderat kvinnor så har inte alla gjort det. Rapporten framhåller att detta förmodligen bidragit till att kvinnor inte kunnat tala helt fritt under intervjuerna om t.ex. våld i hemmen. Troligen har det också bidragit till att frågor om fördelning av resurser inom familjen inte heller framkommit tydligare.

Vad säger rapporten om kvinnors fattigdom?

VoP innehåller en rad värdefulla iakttagelser om kvinnors fattigdom som förtjänar att beaktas i allt arbete med fattigdomsbekämpning – och VoP anger också tydligt att kvinnors fattigdom måste stå i centrum för alla fattigdomsstrategier. VoP konstaterar t.ex. :

- ★ att skillnaderna mellan kvinnor och män är strukturellt betingade, och bottnar i en ojämlik tillgång till resurser som mark, kapital/krediter, vård, utbildning, lön mm.
- ★ att utöver den materiella fattigdomen så lider kvinnor av det fysiska våld de utsätts för i hemmen – något som anges drabba flertalet i de grupper som undersökningen omfattar.
- ★ att kvinnoledda hushåll, där både modern och barnen har inkomster – om än små – ändå har bättre välfärd och livskvalitet än manligt ledda hushåll som i de fall där mannen tar större delen av inkomsterna för egen del – och utövar våld mot hustru och barn.
- ★ att många kvinnor utestängs p.g.a. kön från beslutsfattande på i stort sett alla nivåer; i familjen och i ”Community based Organisations”.
- ★ att ett växande problem för fattiga kvinnor och män är mäns tilltagande alkoholism, drogmissbruk och kriminalitet.

- ★ att kvinnors nätverk ofta är starka och koncentreras på sociala relationer. Men att mäns nätverk och deras sociala kapital är ännu starkare – för de fokuserar på hantering av ekonomiska resurser.
- ★ att skillnader mellan könen och föreställningar om över- och underordning tenderar att reproduceras av ojämlika maktstrukturer på alla nivåer och i alla instanser; i familjen, av institutioner som lokala myndigheter, i lagstiftning, via banker, vårdinrättningar, skolor mm.
- ★ att kvinnor ses som avhängiga av män och förnekas egna identitetsdokument m.m. som kunde ge dem rätt till matransoner, vård mm.
- ★ att alla fattiga beklagar sig över nedlåtande attityder hos t.ex. vårdpersonal och banktjänstemän – men fattiga, dåligt klädda kvinnor är särskilt utsatta och blir ofta förnedrade.
- ★ att många kvinnor betraktas (och betraktar sig själv) som en andra klassens varelse, särskilt när hon är "köpt" (som egendom) via brudköp.
- ★ att den polis som skall skydda alla medborgare sällan bistår de fattiga – och sällan involveras i frågor som rör våld mot kvinnor. Istället utsätter polisen kvinnor – särskilt kvinnor som sökt skydd för våldtäkt – för nya övergrepp, inklusive våldtäkt.
- ★ att en viktig del i arbetet med att förbättra fattiga kvinnors levnadsvillkor är att minska mäns våld i hemmen.
- ★ att när någon i familjen blir sjuk så ger kvinnan vård – men när hon blir sjuk får hon vårda sig själv – och sköta om de andra.
- ★ att allt fler kvinnor får ökad utbildning och bättre kunskap om sina rättigheter – men att det stora flertalet kvinnor saknar kunskap om sina formella rättigheter.

Vad säger den – förvånande nog – inte om kvinnors utsatthet?

Mot bakgrund av den stora mängd intervjuer som gjort i VoP är det förvånande att studien inte innehåller några konstaterande av hur många fattiga kvinnor som dör årligen i komplikationer med anledning av graviditeter och förlösningar (en halv miljon per år) och att inga resonemang förekommer om samband mellan fattigdom och tillgång på reproduktiva tjänster (preventivmedel, rådgivning mm).

Det är också förvånande att ingen av de intervjuade går in på följande frågor som annars ofta numera förekommer i analyser av kvinnors fattigdom och som debatterats ingående vid bl.a. stora FN-konferenser t.ex.:

- ★ att kvinnor ofta är huvudproducenter av den föda som framställs för familjen, men att de samtidigt är de som äter sist, sämst och minst i familjerna och som därmed hårdare än män drabbas av hunger och undernäring
- ★ att kvinnor utsätts för könsbaserad diskriminering när det gäller tillgång till mark, annan egendom (t.ex. bostaden), krediter, utbildning, arbete, lön etc.
- ★ att kvinnor sällan är med och påverkar fördelning av ekonomiska resurser, t.ex. anslag för vägar, utbildning, vård etc.
- ★ att fattiga kvinnor ofta saknar möjlighet att värja sig mot sexuellt övervåld och sexuellt överförda sjukdomar som HIV/AIDS och oönskade graviditeter.
- ★ att fler kvinnor drabbas också av fysiologiska skäl i högre grad än män av HIV/AIDS – trots att det ofta är männens många sexuella relationer som gör att smittan sprids.
- ★ att våld i hemmen länge varit och fortsätter att vara ett stort utvecklingshinder – och att våld mot kvinnor ofta ökar i tider av svält strax före skörden.

- ★ att 130 miljoner flickor och kvinnor är könsstympade och att 2 miljoner blir det varje år. De ca 130 miljoner kvinnor som stympats är särskilt utsatta vad gäller hälsa, inte minst i samband med ofta plågsamma graviditeter (en känslig fråga som ändå diskuteras förhållandevis öppet på vissa håll i t.ex. Västafrika).
- ★ att många kvinnor saknar tillgång till familjeplanering och riskerar liv och hälsa genom ständigt återkommande graviditeter;
- ★ att barnen i familjer där kvinnan dör har mycket sämre förutsättningar än andra barn att överleva, gå i skola etc.

Privatiseringens effekter diskuteras i VoP som slår fast att de rika primärt gynnas. Ingen framhåller dock att kvinnor ofta blir mångdubbelt drabbade – dels om de förlorar sina arbeten och förlorar en social service – och eftersom de än mer än fattiga män saknar kapital för att ta tillvara de möjligheter som privatiseringar erbjuder.

Ingen i VoP belyser heller närmare att (som Världsbanken hävdar) inkomster är en förutsättning för att de fattiga skall ta sig ur sin fattigdom men att denna ofta saknas för kvinnor som ofta helt saknar lön. VoP konstaterar dock att kvinnor världen över är beredda att arbeta för lägre lön än män – och att kvinnor (enligt samma mönster som i väst) nu ofta stärkt sitt ekonomiska oberoende men arbetar under större tidspress och längre dagar.

- ★ Inget sägs i rapportens sammanställning av intervjusvar om att kvinnor i genomsnitt arbetar ca 16 timmar per dag – och att många män världen över bara arbetar ca hälften så mycket vilket ger fattiga män en betydande välfärdsfördel.

I rapporten talas om behovet av att verka för "gender harmony". Det är oklart om detta är de fattigas uppfattning eller rapportskrivarnas – och det finns inga belägg för uppfattningen i några citat. Rapporten betonar att "gender harmony" ställer krav på att öka kvinnors kunskap om sina rättigheter och att diskutera hur maskulinitet definieras. Det bör dock noteras att även om ingen i sak kan motsätta sig harmoni mellan könen så ligger språkbruket oroväckande nära Vatikanens och Sudans som ständigt i FN framhåller vikten av att kvinnor och män ska leva i harmoni med traditionell arbetsfördelning i hemmen, med kvinnan som maka och mor, inte en individ med egna rättigheter och identitet.

Rapporten visar vidare att religionsutövning och traditioner i samband med begravningar och giftermål är viktiga för att, i misären, ändå ge människor en tillhörighet. Det konstateras att religionen och traditionen favoriserar män – men det sägs inget om religionens dubbelhet för kvinnor: att den å ena sidan kan vara en kraftkälla som gör det möjligt att uthärda fattigdom och våld – men som samtidigt ofta att hindrar arbetet med att stärka kvinnors ställning.

Rapporten kommenterar inte alls det faktum att män definierar fattigdom som brist på respekt och självkänsla – medan kvinnor av rapporten att döma inte anser sig ha rätt att kräva något sådant. Kvinnors underordning tar sig här uttryck i att de inte begär något för egen del.

Orsaker till fattigdom och fattigdomens uttryck

VoP har utförliga resonemang om fattigdomens orsaker och uttryck och hur de fattiga själva definierar fattigdom, särskilda problem och prioriteringar.

I rapporten anges fem viktiga orsaker till fattigdom:

- a) att människor är födda fattiga (ex: flera afrikanska länder)
- b) krig, kriminalitet (ex: Bosnien)
- c) ekonomisk politik, med indragna pensioner, löner, vård, utbildning, kraftigt höjda priser på in-satsvaror i jordbruket (ex: Ryssland)
- d) människor blir sjuka och sätter sig i skuld för att få sjukvård, skörden slår fel, naturkatastrofer
- e) traditioner (t.ex. brudköp, polygami, änkors rättslöshet)

Vad fattigdom innebär

VoP ger stort utrymme åt de fattigas definitioner av vad fattigdom innebär. Kort sammanfattas detta (ofta i de enskilda kapitlens inledning) i nyckelord som beskriver det som drabbar en fattig människa:

- ★ hunger
- ★ sjukdom (bl.a. HIV/AIDS och alkoholism)
- ★ bristande inkomster
- ★ avsaknad av mark och annan egendom
- ★ våld
- ★ otrygghet
- ★ isolering (fysisk, psykisk, social)
- ★ utanförskap visavi beslutsfattande funktioner
- ★ avsaknad av infrastruktur i form av vatten och kommunikationer
- ★ miljöförstöring

Denna modell som valts för att aggregera den information som erhållits i intervjuerna för att beskriva fattigdom kan anses bra och vältäckande. Men den är behäftat med ett allvarligt problem eftersom den inte tar upp de frågor som annars visas i VoP:s intervjuer – att kvinnor har en helt annan sjukdomsbild än män, att kvinnor sällan har lön, saknar äganderätt till mark, utsätts för sexuellt våld och omfattande våld i hemmen, känner otrygghet bl.a. eftersom de är ekonomiskt beroende av män, i många samhällen lever isolerade i hemmen, p g a sitt kön inte accepteras av männen i beslutande församlingar, har minst inflytande på hur gemensamma resurser anslås för t.ex. infrastruktursatsningar på vägar och vatten mm.

Vad som faktiskt definierar kvinnors och mäns fattigdom enligt ovan skiljer sig således på i stort sett varje enskild punkt. Och den sammanvägda bilden är att kvinnor lever i större fattigdom än män just p g a könsrelaterad diskriminering.

För att systematisera och öka kunskapen om vad som definierar fattigdom kunde de som sammanställt VoP genomgående ha pekat på varför och hur kvinnor mer drabbas av hunger än män, varför kvinnor har en annan sjukdomsbild, har mindre inkomst (om någon), större avsaknad av mark och andra

resurser, utsätts mer för våld, lever i större otrygghet och isolering och står mer utanför beslutsfattande funktioner.

En genderanalys av hur fattigdomens uttryck skiljer sig mellan kvinnor och män skulle t.ex. ha kunnat göras enligt nedanstående modell – utifrån den information som de facto finns i VoP. Således anges nedan i vänster kolumn det könsneutrala uttrycket för fattigdom och i höger kolumn anges hur fattigdomen kan preciseras för att visa hur fattigdom ofta drabbar kvinnor särskilt hårt:

Fattigdomens uttryck	Hur kvinnor resp män drabbas
Hunger	Drabbar särskilt fattiga kvinnor som ofta äter sist i familjen och som har särskilda näringsbehov under graviditeter
Sjukdom (inkl. HIV, alkoholism)	Kvinnors reproduktiva hälsa är eftersatt K v i n n o r vårdar alla i familjen – och sig själv Mäns vård får kosta mer Mäns eget agerande ökar risker (HIV, alkoholism)
Brist på inkomst	Få fattiga kvinnor har inkomst Kvinnors lön är ca hälften av männens
Ingen mark/egendom	Få fattiga kvinnor äger mark/ tillgångar Änkor fråntags egendom av makens släkt
Våld	Flertalet fattiga kvinnor utsätts för våld i hemmen och oprovocerat våld Fattiga kriminella män hårt utsatta
Otrygghet	Se ovan re våld
Isolering (fysisk, psykisk, social)	Stor för kvinnor
Stå utanför beslutsfattande	Kvinnor utesluts p.g.a. kön
Avsaknad av infrastruktur i form av vatten, el, vägar för hämtning av vatten o.s.v.	Kvinnors arbetsbörda beaktas sällan utan ses som en obegränsad resurs

Det kunde också funnits skäl att lägga till en definition av fattigdom t.ex. brist på fritid – något som världen över p.g.a. socialt konstruerade roller drabbar kvinnor men sällan män i samma grad:

Brist på egen tid/fri tid	Fri tid existerar inte för fattiga kvinnor men för fattiga män (ca 8 tim/dag)
---------------------------	---

Tabellen ovan med angivande av hur fattigdomens uttryck skiljer sig för kvinnor respektive män kan vara en utgångspunkt för att arbeta med indikatorer för kvinnors resp mäns fattigdom.

Hur fattigdomen bör åtgärdas

VoP framhåller vikten av att bekämpa fattigdom genom att direkt tillföra de fattiga resurser, och talar emot satsningar på allmän tillväxt som på sikt kan gynna de fattiga. Den modell VoP förordar går ut på att förstärka de fattigas resurser. Utifrån resonemangen ovan om vikten av att lyfta fram kvinnors villkor och genom de faktiska data som finns i VoP skulle modellen kunna vidareutvecklas med en högerkolumn enligt följande:

Från fattigdom till resurser isolering – till resurser:	Med könsmaktsperspektiv Tag bort diskriminering och kompensera
---	---

vägar, beslutsfattande	genom att nu satsa på kvinnor
Från sjukdom till hälsa: sanitet, vatten, vård	Satsa särskilt på kvinnors hälsa, inkl. reproduktiv hälsa
Från rädsla till säkerhet	lagför och bekämpa våld mot kvinnor
Från korruption till rätt	Säkra kvinnors på samma villkor som mäns
Från genderkonflikter till "harmoni"	Säkra människors lika värde

På samma sätt skulle VoP:s sammanställning över vad som behöver göras för att stärka de fattigas rätt till tillgångar och resurser kunna fokusera på regelverk som lagar, principer för lönesättning, vård, fördelning av mat och andra resurser i hemmen – för att ge fattiga kvinnor och män lika möjlighet att ta sig ur sin fattigdom. Lösenordet är inte särskilda insatser för kvinnor – utan "icke-diskriminering":

äggande	icke-diskriminering
löner	icke-diskriminering
hälsa	icke-diskriminering
mat	icke-diskriminering
kroppslig integritet	icke-diskriminering
emotionell integritet	icke-diskriminering
respekt	icke-diskriminering
tillhörighet	icke-diskriminering
bra institutioner	icke-diskriminering
skydd av polis	icke-diskriminering
information om rättigheter	icke-diskriminering

Vilka institutioner, "hjälpare", som är viktigast för de fattiga

De fattiga ger i VoP en mycket mörk bild av viktiga institutioner och "hjälpare" som ländernas egna myndigheter, banker och enskilda organisationer. Utländska givare nämns praktiskt taget inte alls som något som påverkar de fattiga människor som omfattats av de 60 000 intervjuerna.

De fattiga i VoP anger att institutionerna ofta mer är en del av problemet än en del av lösningen – eftersom de tenderar att reproducera ojämlika maktrelationer och lösningar.

I den mån de fattiga får del av resurser utifrån så är de otillräckliga och av dålig kvalitet (t.ex. undervisning och vård, samt vägar och vatten). De fattiga anser också att resurserna ofta fördelas på ett godtyckligt sätt, ofta av korrupta tjänstemän som är arroganta mot de fattiga och tror sig förstå de fattigas intressen utan att ge sig tid att lyssna och lära. Kritiken drabbar lika mycket vårdinrättningar och myndigheter som delar ut bidrag som t.ex. matrasoner som polis, banker/kreditinstitutioner och enskilda organisationer. Det finns givetvis undantag men de anges vara just: undantag.

I det forna Sovjetblocket är bitterheten mot myndigheter särskilt stark eftersom pensioner och löner inte betalas ut och statens sociala roll drastiskt reducerats.

VoP konstaterar att institutionerna ofta behandlar fattiga kvinnor sämre än fattiga män. Som exempel kan nämnas att många kvinnor saknar egna identitetshandlingar och därför t.ex. inte får egna matransoner utan via en manlig släkting, att kvinnor ofta blir arrogant behandlade av banktjänstemän när de söker krediter eftersom tjänstemännen ser ner på kvinnorna som inte "vet att föra sig" – i motsats till välbärgade män.

Särskilt slående är rapporterna om hur sjukhuspersonal är nedlåtande mot vårdsökande som t.ex. är dåligt klädda och hur mutor krävs för att få vård, hjälp av polis och rättssystem – och hur medicin som skänkts utifrån till lokala Röda Kors- eller Röda halvmåneorganisationer säljs till de som kan betala.

VoP framhåller att de privatiseringar som stötts av "hjälparna" ofta gynnar de som redan är välbärgade och rika som kan köpa upp det som tidigare ägdes och disponerades gemensamt i form av mark, fabriker, maskiner mm.

VoP lyfter fram vikten av folkvalda representanter som kan föra de fattigas talan, på region- och nationell nivå. Dessa (män mestadels) hålls ofta högt om de bor kvar i byn/området – men i VoP konstaterar de fattiga att deras "representanter" ofta försummar dem de ska representera när de flyttar ifrån sin gamla by eller valkrets för att ta plats i t.ex. nationella parlament.

De institutioner de fattiga litar på mest är genomgående den egna klanen, slakten och byäldsten. VoP pekar på att här kan de fattiga få bidrag och lån, och råd och dra på det enda "sociala kapital" de förfogar över. Den egna klanen, slakten, familjen och hos byäldsten präglas av manliga beslutsfattare och manliga värderingar som upprepar mönster om kvinnors och flickors underordning.

VoP pekar t.ex. på en fattig man kan ofta ha lättare att få rätt mot en rikare man – men det är svårare för en fattig kvinna att hävda sin rätt mot en man om hon blir slagen av sin make eller om hon som änka tvingas bort från sin mark av mannens släktingar. Som VoP påpekar: kvinnan har att välja mellan att ta strid om sin rätt och att förskjutas av sin familj.

Rapporten innehåller utförliga och intressanta resonemang om religionen som viktig för människors trygghet. Men VoP konstaterar att det ofta är männens roll som stärks av religionen, eftersom i stort sett alla religioner betonar mannen som familjens överhuvud. Rapporten diskuterar dock inte hur flertalet kulturer skambelägger kvinnor och deras – men inte männens – sexualitet.

Ingenting sägs i något av de rapporterade intervjuvaren om hur beroendet av klanen och byäldsten riskerar att bibehålla maktstrukturer som gynnar män – på kvinnors bekostnad.

Relationer mellan könen och ansvarsfördelning och våld i hemmen

I de delar av rapporten som svarar på frågor om relationer mellan könen bl.a. ansvarsfördelning i hemmen och våld i hemmen konstateras att relationerna nu ändras mer än kanske någonsin förr.

VoP konstaterar att många fattiga, utbildade män förlorar sina arbeten och inte sällan söker tröst i alkohol och andra droger, och många unga fattiga män lockas till kriminella grupper och i flera länder till para-militära grupper. Samtidigt går allt fler kvinnor ut på arbetsmarknaden, till nästan vilka löner som helst, för att försörja sig själva och sina barn. Givetvis sätter dessa mönster stark press på rådande maktrelationerna i många hem, eftersom mannens krav på överhöghet visavi hustru och barn inte längre

är kopplad till en försörjarroll.

Enligt VoP är det de förändrade relationerna mellan könen som huvudförklaringen till något som dramatiskt förvärrar fattiga kvinnors livsvillkor världen över: det våld i hemmen som nästan drabbar 9 av 10 fattiga kvinnor. Förvånande nog anger rapporten (d.v.s. den del som mer än de andra markerar en "participatory approach") att "det anförs" i undersökningen (av män?) att våldtäkt inte förekommer i familjerna. Detta motsäger en mängd data om våld mot kvinnor som tagits fram till av FN:s specialrapportör om våld mot kvinnor och kunde ha ifrågasatts i rapporten.

En av de få regioner där en kvinna kan lämna en våldsam man är enligt VoP Östeuropa där det är mer accepterat att kvinnor lever ensamma eller med sina barn, utan man. Kort konstateras också att många kvinnor i Latinamerika undviker att flytta ihop med en ny man eftersom en ny man i familjen ofta förgriper sig på kvinnans minderåriga döttrar. Däremot tar ingen i VoP upp frågor om kvinnlig könsstämpning som ett tecken på "relationer" och under/överordning.

VoP:s ansats om våld i hemmen är något förvånande eftersom inga intervjuer lyfter fram det könsbaserade våld kvinnor utsatts för i alla tider utan pekar på våldet som ett fenomen relaterat till de ändrade maktrelationerna i hemmen.

En kvinna i det forna Östeuropa konstaterar att under den kommunistiska tiden så lyssnade män på kvinnor "men det gör de inte nu".

Ett radikalt förslag till effektivare bekämpning av fattigdom- empowerment

Medan enskilda röster om hur människor upplever fattigdom citerats vid konferenser världen över så uppmärksammas förslagen om ett radikalt omtänkande för att "rethink practices" så att medel ska nå dem det ytterst avser: fattiga medmänniskor.

I syfte att sätta fokus på en fattigdomsbekämpning "from below" förordar rapporten tre grundläggande förändringar:

- att utvecklingsstrategier byggs utifrån de fattigas egna behov, och att de fattiga själva definierar vad de behöver, inte välvilliga givare.
- att insatser fokuserar på att öka de fattigas tillgångar i form av mark, krediter m.m. – och på att stärka de fattigas kapacitet – genom utbildning, hälsovård etc.
- att de fattiga får information om vilka rättigheter de faktiskt har.

Dessa grundläggande krav kunde utifrån rapportens egna iakttagelser och utifrån den analys och de påpekanden som gjorts ovan om kvinnors och mäns fattigdom ha preciserats enligt följande:

- Strategierna skall bygga på de fattigas egna behov:

Eftersom fattiga kvinnors och mäns behov skiljer sig bör "de fattigas behov" som strategierna ska bygga på utgå från att kvinnor förvägras mark, arv, ägande etc, att kvinnors kroppsliga integritet inte respekteras, att kvinnors hälsa eftersätts mm.

Strategierna ska stärka de fattigas egen kapacitet:

Grundläggande för att stärka kvinnors kapacitet är att ge dem samma rättigheter som fattiga män – d.v.s. att ta bort könsdiskriminerande lagar och (man-made) traditioner.

Strategierna lägger vikt vid att informera de fattiga om deras rättigheter:

De flesta stater har skrivit på FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna om människors lika värde, FN:s kvinnokonvention m.m. och de har godkänt politiskt bindande dokument som handlingsplanen från FN:s fjärde världskonferens för kvinnor (Peking 1995). Men dessa rättigheter och regeringars åtaganden är okända för flertalet fattiga kvinnor. Kunskap om t.ex. regeringars åtaganden om att motverka våld mot kvinnor och att lagföra förövare av brott skulle väsentligt kan bidra till att väsentligt förbättra fattiga kvinnors levnadsvillkor.

Sammanfattande kritik från ett könsmaktsperspektiv

Voices of the Poor är en ambitiös och i stora stycken väl täckande beskrivning av fattiga människors levnadsvillkor. Studiens ambitioner har varit att låta de fattigas röst höras. Men även om ambitionen är god så blir den aggregerade bilden av fattigdomen ofullständig eftersom funktionärerna och forskarna som sammanställt de omfattande intervjuvaren inte lyft könsmakt på det sätt som motiveras av intervjuvaren.

Det är f.ö. tydligt hur ett dokument som OECD-DAC:s fattigdomsstrategi, i som Sverige deltog aktivt i att framställa, i motsats till Voices of the Poor tydligt framhåller genusaspekter och att kvinnors fattigdom är djupare än mäns och att en nyckel till att bekämpa fattigdom överlag är just satsningar på kvinnor.

- ★ trots att det av intervjuvaren i Voices of the Poor tydligt framgår att kön som är avgörande överlag för tillgång till mark, krediter, utbildning m.m. så anges kön och genus inte som någon huvudfråga i de sammanställningar som ges i rapporten, d.v.s. i de inledande och avslutande analytiska delarna av kapitlen, och inte heller i sammanfattningar eller förslagsdelar.
- ★ det saknas en rad frågor och observationer om kvinnors fattigdom, hälsa m.m. som det är förvånande att ingen av de 60 000 intervjuade rapporteras ha tagit upp. Men som man ropar i skogen får man svar.

Detta gäller t.ex. reproduktiva rättigheter, bl.a. rätt till preventivmedel och tillgång till säkra aborter –frågor som konsekvent tagits upp av kvinnor i Syd under det senaste decenniets FN-förhandlingar. (Det måste f.ö. vara välkommet för Bush-administrationen och USA som störste ägare i Världsbanken att VoP inte alls tar upp dessa frågor utan att studien snarast skulle kunna användas som ett vapen mot dem som hävdar att reproduktiva rättigheter är en viktig fråga för fattiga kvinnor – vilket ju inte VoP tyder på.)

- ★ VoP borde, utifrån de många relevanta iakttagelser som finns i rapporten om kvinnors fattigdom, ha pekat på hur konstruerade regler om ägande och arv liksom restriktioner vad gäller preventivmedel utgör exempel på könsbaserad diskriminering som en ”man-made” orsak till kvinnors fattigdom.
- ★ avsaknaden av en egen röst och egen makt är en av fattigdomens nyckeldimensioner. Det är förvånande att VoP inte tydligare uppmärksammat kvinnors brist på makt och inflytande och bristen på ekonomiska tillgångar – och kopplat det till brist på makt och inflytande.
- ★ det är förvånande att landstudierna i rapporten inte tydligt redovisat att många reformprogram som genomförts inte beaktat eller negligerat att de kostnader staten stått för överförts till hushållen och kvinnorna; som dels blev av med arbeten inom t.ex. vård och omsorg och fick ta hand om gamla och sjuka som staten inte längre bistod.

- ★ det hade f.ö. varit motiverat att i en så pass omfattande studie som VoP söka svar på frågan om fattiga människor anser att det föreligger en feminisering av fattigdomen, d.v.s. att fler kvinnor än män idag blir fattiga eller än fattigare.

Referenslitteratur

- ★ Världsbanksstudien "Voices of the Poor", med dess tre delstudier "Can anyone hear us?", "Crying out for change", "From many lands", Oxford University Press, 2000.
- ★ OECD-DAC, "Guidelines on Poverty Reduction", Paris 2001.

Att förstå kvinnors och mäns fattigdom och utsatthet; definitioner, omfattning, orsaker och uppmärksamhet i fattigdomsstrategier

av Gerd Johnsson-Latham

Sammanhang och syfte

Denna studie är en del av ett övergripande projekt utfört på uppdrag av den svenska regeringen om könsdiskriminering som orsak till fattigdom. Huvudsyftet är att demonstrera både möjligheter och begränsningar i gällande definitioner av fattigdom för att åtgärda både kvinnors och mäns fattigdom.

Studien bygger på den svenska regeringens proposition 2002-03: 122 om global utveckling vars övergripande mål är att bidra till en rättvis och global utveckling, utifrån ett rättighets- och fattigdomsperspektiv. I perspektiven markeras jämställdhet som centralt för att säkra kvinnors och flickors ekonomiska, sociala, kulturella, politiska och medborgerliga rättigheter och deras rätt att bestämma över sin egen kropp, reproduktion och sexualitet. Propositionen lyfter också fram jämställdhet som ett av åtta s.k. huvuddrag i det fortsatta arbetet för att bl.a. synliggöra och motverka könsdiskriminering som orsak till fattigdom.

Lakttagelser och rekommendationer i rapporten kan förhoppningsvis påverka och förändra existerande fattigdoms strategier, landprogrammering, budgetstöd m.m. för att bättre tillgodose både kvinnors och mäns behov. Rapporten skall också ses som ett redskap för att åtgärda grundorsakerna till globala problem som människohandel, spridning av HIV/AIDS, våld mot kvinnor m.m. – som alla bottnar i föreställningar om kvinnors underordning och kränkningar av kvinnors och flickors grundläggande rättigheter.

Studien bör också kunna påverka tänkandet om svenskt utvecklingssamarbete och pågående diskussioner om hur fattigdom skall definieras och åtgärdas. Därmed kan texten tjäna som en "global nyttighet" och vara till hjälp också i övergripande diskussioner om globala utmaningar – bland vilka könsdiskriminering är en.

Sammanfattning

Trots att det ofta framhålls att majoriteten av de fattiga är kvinnor så finns få data som bekräftar det. Det finns inte heller globala uppgifter som bekräftar att det skulle pågå en feminisering av fattigdomen.

Förklaringen till detta är att det inte gjorts några övergripande försök att kartlägga kvinnors fattigdom när det gäller omfattning, utbredning och orsaker. Istället har diskussionerna om fattigdom framstått som könsneutrala och behandlat till synes könlösa genomsnittspersoner. Och medan sofistikerade verktyg utvecklats för viss typ av analys genom bl.a. statistiska matematiska modeller så har andra områden, inte minst de som rör könsmaktsfrågor, förblivit outforskade.

En viktig källa till information om kvinnors fattigdom och vanmakt i vid bemärkelsen som tar upp rättslöshet och svårigheter att göra sin röst hörd är kursen om genus och utveckling; "könsmaktsdiskursen" (GAD-gender and development).

På senare år har dock både Världsbanken och FN intagit en ledande roll för att definiera fattigdom som mångdimensionell. Detta har de facto inneburit att element från "könsmaktsdiskursen" inkluderats vilket givet en mer fullödlig och tydlig bild av fattigdom. Synsättet har också visat att vi får en bättre förståelse för fattigdom och vanmakt om vi synliggör och utgår från både monetära mätbara delar av ekonomin och från kvinnors obetalda, reproduktiva arbete. Mångdimensionella definitioner av fattigdomen ger oss också möjlighet att uppmärksamma att fattigdom och vanmakt inte bara är en fråga om materiella tillgångar. Detta leder till behov av en översyn av existerande fattigdomsstrategier för att få bättre verktyg att åtgärda t.ex. könsbaserad ojämlik tillgång till resurser och inflytande. Vi får därmed

möjlighet att åtgärda såväl ekonomiska aspekter av fattigdom som frågor om värdighet, respekt, inflytande, tillhörighet och deltagande och rätten att inte bli diskriminerad.

Att belysa legala frågor och frågor om diskriminering inom fattigdomsdiskursen ökar kunskapen om hur diskriminering utgör hinder inte bara för individer utan också för ekonomisk tillväxt och utveckling för samhällen i stort. En tydligare fokus på informell och formell diskriminering ökar också transparensen och visar det ekonomiska och politiska pris som betalas av kvinnor, men som primärt gynnar en del män i fråga om resurser och inflytande.

Ökad uppmärksamhet på kön som orsak till asymmetrisk resursfördelning kan också öka möjligheterna för könsmaktsdiskursen att få del av de stora materiella och personella resurser som finns för att bekämpa kvinnors och mäns fattigdom, men främst inom Världsbanken och andra ledande utvecklingsinstitutioner.

Dessutom ger ökad uppmärksamhet på såväl GAD som den traditionella fattigdomsdebatten oss också globalt bättre möjligheter att uppnå det övergripande millenniemålet att minska fattigdomen till hälften i världen år 2015.

Bakgrund, syfte och ett par begreppsförklaringar

Syftet med studien är att diskutera möjligheter och begränsningar med gällande fattigdomsstrategier och definitioner av fattigdom för att åtgärda kvinnors och mäns fattigdom. Studien är därmed också ett inlägg i diskussionen om övergripande frågor om effektivitet inom biståndet.

Det ursprungliga syftet var att lägga fram bevis för det ofta framförda påståendet att majoriteten av världens fattiga är kvinnor, för att därigenom stärka fokus på genusaspekter i allmänna fattigdomsstrategier. Det blev dock tidigt klart att det inte finns några data som bekräftar att kvinnor skulle utgöra merparten av världens fattiga, vilket också poängteras i Världsbankens publikation "Engendering development".

Studien kom därigenom att fokusera på hur fattigdom mäts och i vad mån olika indikatorer fångar de många och könsspecifika aspekterna av kvinnors vs mäns fattigdom och vanmakt.

I detta syfte studerades de två huvudkällor till kunskap som finns; fattigdomsdiskursen och diskursen om genus och utveckling. Dessa två kunskapsskolor täcker bara delvis samma områden men ger tillsammans en mer fullödlig bild av kvinnors fattigdom. Mitt övergripande antagande är att när båda dessa skolor beaktas så kommer vi att vara bättre rustade att åtgärda både kvinnors fattigdom och fattigdom i stort. Och genom att involvera såväl kvinnor som män i diskussionen kan också mer adekvata fattigdomsstrategier utformas.

Innan vi går in på diskussionen om fattigdom skall betonas att ordet diskurs i texten (t.ex. i fattigdomsdiskurs och diskursen om kön och utveckling) skall förstås som "ett visst sätt att tala om eller förstå världen". En diskurs kan beskrivas som en konstruktion av världen som exkluderar andra synsätt. En diskurs pekar på vissa åtgärder som legitima men förnekar auktoriteten i andra åtgärder.

Begreppet genus och utveckling (GAD) som förekommer i rapporten refererar till en bred agenda som utförligt speglas i t.ex. FN:s konvention mot all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), i handlingsplanen från FN:s fjärde världskonferens i Peking 1995 och en rad andra dokument. GAD präglar starkt arbetet inom många organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter samt kvinnoorganisationer

och forskare. GAD är på intet sätt en tankeskola men en mångfald uppfattningar som ofta har som övergripande syfte att omvandla eller transformera den hittills primärt monetära diskussionen om fattigdom så att den täcker bredare aspekter och uttryck för kvinnors vanmakt (eller med en engelsk term: "deprivation").

Definitionerna av fattigdom; teori och praktik

Som anges i "The Conceptualisation of poverty"¹, finns ingen entydig och allmänt vedertagen definition av fattigdom, trots det starka fokus som läggs på fattigdom i diskursen om utveckling. Fattigdom är relativ och sammansatt. Den har olika uttryck i olika delar av världen och på olika sociala nivåer. Uppfattningar om fattigdom är starkt länkade till politiska och moraliska värderingar. Vi behöver förstå utifrån vems perspektiv fattigdom diskuteras.

I "The Conceptualisation of poverty" betonas att idag definieras fattigdom allt mindre i ekonomiska termer och alltmer som ett mångdimensionellt fenomen. Fokus har också flyttats från resurser och ekonomi till sociala och politiska dimensioner och en mer holistisk syn. Fattigdom diskuteras idag allt mer i termer av utsatthet, kapacitet och makt. Idag understryks också den asymmetriska fördelningen av resurser, inte bara på global nationell och bynivå utan också inom hushållen.

I Sida-skriften "Perspectives on Poverty" betonas att den grundläggande aspekten av fattigdom inte bara är brist på resurser utan också brist på inflytande. I samma dokument poängteras att fattigdom manifesteras på många sätt, t.ex. i hunger, ohälsa och brist på värdighet. Dokumentet slår också fast att SIDA ser fattigdom som en del av utvecklingssträvanden som också rymmer bredare frågor som frihet, välbefinnande och värdighet. SIDA betonar att nyckeln till detta är att ge människor makt över sina egna liv eftersom en grundorsak till fattigdom kan spåras till ojämlika maktstrukturer.

Samma tankar slår igenom i den svenska propositionen om global utveckling.

Liknande synsätt på fattigdom speglas också i OECD-DAC:s riktlinjer för fattigdomsbekämpning som definierar fattigdom som vanmakt, brist på möjligheter och brist på tillgångar. Riktlinjerna betonar att fattigdom inte är könsneutral eftersom det i kulturer finns djupt rotade fördomar och diskriminering mot kvinnor. Kvinnors fattigdom framhålls som mer förekommande och ofta mer allvarig än mäns fattigdom bl.a. eftersom kvinnor i fattiga hushåll ofta får mindre del av privat konsumtion och offentligare tjänster. De lider av mäns våld i större omfattning. Kvinnors "tidsfattigdom" pga. långa arbetsdagar försvårar deltagande i ekonomiska sociala och politiska aktiviteter utanför hemmen. Detta utgör en börda för kvinnor i många samhällen i tillägg till ekonomisk fattigdom. I riktlinjerna konstateras därför att ojämlikhet mellan könen är en grundläggande orsak till kvinnors och mäns fattigdom.

Erkännandet av de multimångdimensionella aspekterna av fattigdom har gjort diskursen om fattigdom mindre ekonomistisk och mindre mätbar – men möjligen mer adekvat.

Den stora Världsbanksstudien "De fattigas röst" bekräftade också vikten av att se på inte mätbara aspekter av fattigdom.² Detta synsätt bröt ny mark i Världsbanken men ligger väl i linje med det angreppssätt som speglas i FN:s världskonferenser från 1990-talet som fokuserade på individen snarare

1 Peck och Tobisson, för Sida 2001.

än staten och aggregerad fattigdom.

Studien understryker därför vikten av att se på subjektiva erfarenheter av fattigdom som ett fruktbart sätt att bättre förstå fattigdomens många uttryck. Skriften "De fattigas röst" visar för också vad som skulle kunna kallas en "kollektiv subjektiv erfarenhet" av fattigdom dvs en upplevelse som delas av många individer. En sådan är att den aspekt många män kollektivt ser som den värsta med fattigdom är bristen på respekt – vilket leder till brist på självrespekt. Intressant nog visar studien inga tecken på att kvinnor individuellt eller kollektivt ansett sig berättigade att överhuvudtaget kräva respekt eller självrespekt. Istället anger fattiga kvinnor att för dem är den värsta formen av fattigdom svårigheterna att få mat – till barnen.

Det kan också noteras att studien "De fattigas röst" lett till en "humanisering" av fattigdomsdiskussionen genom att den fokuserar på individer snarare än på statistik. Den påminner om att fattiga kvinnor och män har samma längtan och önskemål som rika människor: familj, vänner, hälsa, omsorg och kärlek. Denna humanisering av fattigdomsdiskursen för den närmare den om kön och utveckling som ofta byggt på uppfattningen att grundläggande problem som könsdiskriminering existerar både i fattiga och rika länder.

2 "Voices of the Poor", tre delar, Världsbanken, Washington 2000.

Två tankeskolor eller diskurser: fattigdom samt kön och utveckling

Fattigdomsdiskursen har länge fokuserat på monetära mätbara aspekter av fattigdom framförallt på fältnivå och i vägledande dokument som t.ex. fattigdomsstrategier (PRSP:s). Här har aggregerad fattigdom ofta fastställts genom beräkningar av genomsnittsinkomster med 1 dollar/dag som fattigdomsgräns. Styrkan i denna typ av kvantifiering är att den möjliggör jämförelser av stora grupper över tiden och inom och mellan länder. Däremot mäts bara bristfälligt verkliga enskilda personers fattigdom.

Traditionella data om fattigdom fokuserar på tämligen komplexa och matematiska modeller som t.ex. Gini-koefficienter eller Lorentzkurvor som anger genomsnittliga ojämlikheter i samhället. Beräkningarna kan förefalla exakta när det gäller beskrivningar av ojämlikhet, men har stora tillkortakommanden. Ett är att de fokuserar på könlösa genomsnitt och inte uppmärksammar att kvinnor genomgående tenderar ha sämre inkomst än män. Detta är naturligtvis i sin tur en konsekvens av att fattigdomsanalyser (särskilt på fältnivå) sällan tar upp frågor om orsaker till ojämlikhet och hur könsdiskriminering och andra icke-monetära frågor kan vara en orsak till fattigdom.

Trots fokus på fattigdom i utvecklingssamarbetet så har få försök gjorts att definiera vilka de fattiga är – vilket möjligen kan vara en del av förklaringen till svårigheterna med att faktiskt bekämpa och begränsa fattigdom.

Som påpekats av Eva Nauckhoff i studien "Fattigdom men inga fattiga" beskrivs fattigdom ofta i makroekonomiska termer som bara täcker vissa aspekter av fattigdom. Därmed undviks bl.a. känsliga diskussioner om intressekonflikter mellan olika grupper, t.ex. mellan kvinnor och män, mellan fattiga och rika och mellan etniska grupper. Diskursens upplägg innebär också en avsaknad av fokus på de rikas agerande och egenintressen.

I fattigdomsdiskursen ses ofta kön som en särfråga. Men könsaspekter finns ofta, om än mer underförstått bl a genom att män ses som aktörer medan kvinnor betraktas som sårbara grupper – vilka i likhet med andra svaga grupper behöver stöd och beskydd av män.

Ofta uppmärksammas i texter vad som anges vara kvinnors "behov och kvinnors intressen". Däremot diskuteras i fattigdomsanalyser ytterst sällan mäns behov och intressen, för att belysa t.ex. frågor om asymmetrisk tillgång till resurser och inflytande, och om makt och privilegier.

Och trots tonvikt på frågor om "empowerment" för att stärka kvinnors ställning görs sällan kopplingar till mäns makt och privilegier. Istället förefaller ofta mäns intressen och behov ses som liktydiga med allas intressen och behov medan något sådant inte tycks antas beträffande "kvinnors behov och ointressen". Detta kan verka förvånande med tanke på att kvinnor ofta är huvudansvariga i hemmen för alla familjemedlemmars välfärd.

I traditionella fattigdomsanalyser uppmärksammas kvinnor huvudsakligen i områden som rör hälsa och utbildning men sällan i överväganden om krediter, mark, beslutsfattande mm. Detta beror i hög grad på – som många forskare som bland annat de Vylder uppmärksammat – att inte traditionella fattigdomsstrategier uppmärksammar kvinnors obetalda arbete som produktivt bidrag för människors välfärd. Strategierna saknar också analyser om icke-ekonomiska välfärdsfrågor som könsdiskriminering och könsbaserat våld.

Under senare år har fattigdomsdiskursen givit alltmer utrymme åt forskare från Syd som många gånger också starkt präglat diskursen. Ett exempel är Hernando de Soto med teorier om värdet på de fat-

tigas dolda kapital. Men att Syd hörs innebär knappast att diskursen förändrats beträffande genusperspektiv och att fler kvinnor eller män med genusperspektiv deltar i formuleringen av diskursen. Givetvis finns dock viktiga undantag som t.ex. den tongivande Nobelpristagaren i ekonomi, Amartya Sen.

Den andra diskursen, den om genus och utveckling (GAD) betonar sällan monetära aspekter av fattigdom även om ekonomiska frågor ses som orsak till och uttryck för kvinnors utsatthet. Genusdiskursen pekar således på, att vad som ibland förefaller vara strikt ekonomiska aspekter av fattigdom t.ex. att män ofta har större inkomst än kvinnor i verkligheten bottenar i icke-ekonomiska frågor som könsdiskriminering och könsstereotypa mönster. Genusdiskursen framhåller att inflytande, deltagande och kvinnors makt är grundläggande för att bekämpa materiell fattigdom och för att uppmärksamma inte bara fattigdom utan vanmakt i vidare bemärkelse. Genusdiskursen fokuserar t.ex. på våld mot kvinnor, respekt, deltagande i beslutsfattande fora, reproduktiva och sexuella rättigheter, rörelsefrihet för kvinnor, rätten till vårdnad av barn samt inflytande över ekonomiska och andra resurser. Den pekar också på vikten av att synliggöra maktstrukturer.

Några av genusdiskursens grunddokument och "färdplaner" återfinns i de internationella konventioner och handlingsplaner som antagits av det internationella samfundet, vilka oftast också har en nationell motsvarighet i lagstiftning och nationella handlingsplaner. Dokument som FN:s konvention mot all slags diskriminering av kvinnor och handlingsplanen från Peking är politiskt förhandlade dokument och konventionen är rättsligt bindande för alla de 189 stater som har ratificerat konventionen. Pekingdokumentet är politiskt och moraliskt bindande och utgör en grundläggande referens för alla parter i utvecklingssamarbetet, även för FN och de internationella utvecklingsbankerna.

Vad vi vet om kvinnors fattigdom

Det finns förvånansvärt få studier om omfattningen av kvinnors fattigdom och utsatthet, trots att forskare som Naila Kabeer framhållit att människors kön är en bidragande faktor för deras möjligheter att få resurser och inflytande.

Ett grundläggande dokument när det gäller kvinnors villkor världen över är FN publikationen "Världens kvinnor: trender och statistik" som publiceras vartannat år. Fokus ligger visserligen inte på fattigdom men skriften belyser ändå fundamentala mångdimensionella aspekter av kvinnors fattigdom och utsatthet. Den innehåller en mängd data och analyser om kvinnor t.ex. beträffande demokrati, boende, civilstånd, föräldraskap, hälsa, utbildning, arbete vid den informella och formella sektorn, mödraledighet, ekonomisk aktivitet, mänskliga rättigheter och politiskt beslutsfattande. Sverige har under många år efterlyst statistik i denna skrift för både kvinnor och män vilket skulle göra möjligt att synliggöra och diskutera skillnader mellan könen.

Andra viktiga källor för att förstå de mångdimensionella aspekterna av kvinnors fattigdom är dokument från en rad FN organ och fonder t.ex. årsrapporter och studier från FN: s kvinnofond, FN: s befolkningsfond, UNICEF och FN: s flyktingkommisariat samt fackorgan som Världshälsoorganisationen (WHO).

Världsbanken har under senare tid väsentligt bidragit till kunskapen om kvinnors och mäns fattigdom genom den stora studien "De fattigas röst" och "Engendering Development" från år 2001. I den senare konstaterar banken att det inte finns några studier som bevisar att majoriteten av världens fattiga är

kvinnor och inte heller data som bekräftar en feminisering av fattigdomen.

BRIDGE, ett informationscenter vid institutet för utvecklingsstudier i Sussex syftar till att bygga en bro mellan utvecklingsfrågor och genus studier. De har en värdefull webbsida och publicerar en rad intressanta publikationer som t.ex. "Genus och utveckling: fakta och siffror". Fokus här ligger inte enbart på fattigdom utan på breda aspekter av vanmakt d v s indikatorer som inte dominerar inom t.ex. fattigdomsdiskursen – vilket ibland gör det svårt att jämföra de två diskurserna.

De data BRIDGE lyfter fram rör t.ex. maktlöshet, mödradödlighet, HIV/AIDS, nutrition, tillgång till resurser, utbildning, mänskliga rättigheter och deltagande bl.a. i konflikthantering och nationellt beslutsfattande.

I likhet med många studier på senare år om fattiga kvinnor ägnar BRIDGE betydande uppmärksamhet åt globalisering, huvudsakligen för att se hur fattiga kvinnors möjligheter till sysselsättning och levnadsvillkor förändras i en mer global ekonomi.

SIDA har bidragit väsentligt när det gäller kunskap om fattiga kvinnor särskilt på landnivå i en serie "Country Gender Profiles" som täcker merparten av Sveriges samarbetspartners. En del av dessa studier dateras dock nu till tidigt 1990-tal och kan behöva uppdateras.

OECD-DAC:s genusgrupp har under många år också bidragit med värdefulla analyser och data om kvinnors fattigdom, t.ex. genom riktlinjer för jämställdhet och könsmaktsfrågor i utvecklingssamarbetet (1998).

Litteraturen om kvinnors fattigdom visar på svårigheterna att hitta mätbara data. De visar också på problem med att enbart belysa mätbara data som kan jämföras och fångas i statistik, och som t.ex. till synes "mäter" utbildning – och då genom att ange antal skolår – men utan att göra kvalitativa analyser av vad kvinnor och flickor lärt sig – och i vad mån undervisningen varit relevant för deras försök att ta sig ur sin fattigdom.

Index om fattigdom kan tillsammans med data i genusdiskursen bidra till att ge en mer korrekt bild av kvinnors fattigdom. Det är emellertid viktigt att vara medveten om de politiska val som ligger bakom valet av data och indikatorer; något som sällan syns i de uppgifter som presenteras.

Några exempel:

- ★ när det gäller inkomst och ekonomi finns ofta information om genomsnittliga inkomster – men inte om kvinnors tillgång till mark och andra resurser.
- ★ när det gäller hälsa finns statistik på mödra- och barnadödlighet eller kvinnors livslängd – men inte om tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och service.

Det är intressant att se att bland de vanligaste indikatorerna idag när det gäller att definiera kvinnors fattigdom så är det bara två som inte tyder på att kvinnor skulle utgöra merparten av de fattiga och att kvinnors skulle vara fattigare än män.

Den vanligaste indikatorn, den könlösa genomsnittliga inkomsten visar inget om kvinnors fattigdom i förhållande till mäns. Alla andra indikatorer – utom livslängd – såsom utbildning, inflytande och våld förefaller tyda på att majoriteten av de fattiga skulle vara kvinnor. Men med nuvarande fokus på genomsnittliga inkomster så döljs göms detta faktum eller dessa tecken på kvinnors fattigdom.

Högerkolumnen visar i vad mån det kan finnas data som skulle kunna tyda på att kvinnor är fattigare eller mer "deprived" än män på olika områden:

Indikatorer:

Indikator	Sannolikt att kvinnor lever sämre
inkomst	om ej genomsnittsdata: ja
levnadslängd	nej (kvinnor lever ofta längre)
hälsa, inkl. reproduktiv hälsa	ja
utbildning	ja
tillgång till resurser som mark och krediter	ja
beslutsfattande	ja
legala rättigheter till vårdnad om barn	ja
utsatthet för oprovocerat våld	ja
respekt, värdighet	ja

De olika indikatorerna ovan visar de många aspekterna av kvinnors och mäns fattigdom. Möjligen kan ett sådant brett spektrum av indikatorer visa att kvinnor faktiskt utgör en majoritet av världens fattiga – och att andelen "females" skulle kunna vara så stor som 70 % – eller ca 2/3.

Åren kring 2000 diskuterades också breda aspekter av fattigdom alltmer, inte minst genom att Världsbanken tog en ledande roll i diskussionerna om hur "ill-being" och vanmakt också är frågor om makt, risker, möjligheter och fattiga människors säkerhet.

År 2000 och 2002 fortsatte Världsbanken arbetet med att utveckla nya typer av indikatorer för att mäta fattiga människors utsatthet i vid bemärkelse. Detta arbete har dock kommit i skymundan genom det internationella samfundets fokus på mer traditionella mätbara data som de i FN: s millenniemål. Därmed tycks arbetet med att söka mäta maktrelaterade aspekter av fattigdom beklagligtvis nog i hög grad ha avstannat.

Att mäta omfattning och djup av vanmakt och fattigdom

Vad menar vi med fattigdom? Vilka data har vi? Hur hjälper eller skymmer nuvarande indikatorer sikten för vår förståelse om hur fattigdomen ser ut? Vilken typ av data och indikatorer skulle öka vår förståelse om fattigdomens uttryck för kvinnor respektive män? Och vilken mån har traditionella fattigdomsanalyser respektive kunskap från genus diskursen ökat vår förståelse om fattigdom?

Inkomstfattigdom och fördelning inom hushåll

Att definiera en person som fattig om han eller hon har en inkomst under en US dollar per dag är en mätmetod som är bäst vid jämförelser över tid och mellan länder. Denna inkomstindikator är emellertid (beklagligtvis nog) också det enda internationellt accepterade gränsdragning mellan vilka som är fattiga och inte fattiga. Det är enbart genom denna konstruerade fattigdomsgräns som det är möjligt att ange att antalet fattiga globalt skulle uppgå till 1,2 miljarder.

Ingen annan indikator som t.ex. mäter hälsa eller utbildning har konstruerats – och inte heller accepterats – för att dra en motsvarande skiljelinje mellan en fattig och en inte fattig person. År 2003 presenterade emellertid UNICEF en studie, "Child-poverty in the Developing world" som använder en

handfull indikatorer såsom sanitet, vatten, mat, hälsa, utbildning, bostad och tillgång till information för att mäta fattigdom.

Att använda inkomst som kriterium för fattigdom gör att man undviker att belysa frågor om makt. Att indikatorn ändå är så använd beror snarast på att den är enkel och att mycket data av denna typ existerar. Den är t.ex. helt dominerande i viktiga fattigdomsdokument som t.ex. fattigdomsstrategier.

En svaghet med per capita beräkningar överlag är att de grundas på antagandet att resurser delas lika inom hushåll, vilka av ekonomer antagits vara som enheter för jämt fördelning av inkomster och välfärd. Många empiriska studier och forskare som Amartya Sen har emellertid visat på stora ojämlikheter mellan kvinnor och män beträffande resursfördelning inom familjer – vilket är mer tydligt ju fattigare familjerna är. Ojämlikheter inom hushåll beror också på personernas ålder och relationer till familjeöverhuvudet, rang i syskonskaran etc. Den mest avgörande faktorn för rangordningen i familjen är dock kön vilket visats av bl.a. Kaber som markerar att kvinnor kan vara fattiga i familjer trots att deras män inte är det.

Ytterligare en begränsning med fokus på inkomst är att det inte mäter kvinnors obetalda arbete. UNDP har t.ex. uppmärksammat internationella tidsstudier som visar att kvinnors arbete i huvudsak är obetalt (2/3) medan mäns obetalda arbete bara utgör en mindre del (1/4). UNDP uppskattar att om allt obetalt arbete i världen skulle inkluderas i officiell statistik så skulle världens samlade BNP öka med nästan 40 %. Detta stämmer väl överens med liknande beräkningar som gjorts i Sverige av professor Anita Nyberg inom kvinnomaktutredningen 1995–1998.

En siffra som visar värdet på kvinnors obetalda arbete är att ca 75 % av all vård fattiga människor får under sin livstid får de i hemmen av mödrar och makor. Denna typ av arbete är ofta ouppmärksammat och utgör en del av vad Palmer definierar som "kvinnors reproduktiva skatt".³

Tidsstudier världen över visar också att kvinnor arbetar fler timmar per vecka än män. Eftersom arbetet huvudsakligen är obetalt syns det inte i officiell statistik. Detta leder bl.a. till att offentlig statistik beträffande kvinnors ekonomiska aktivitet ger bilden av att kvinnor igenomsnitt arbetar ca 40–50 % av vad män gör – medan verkligheten kanske är den motsatta.

Studier i många delar av världen visar att män inte överlämnar hela sin lön att fördelas inom familjen. Forskare har visat att i Latinamerika och regioner i Asien har män använt 30–50 % av sin inkomst för egen konsumtion. Även om dessa siffror inte behöver vara genomsnitt så är det viktigt som signal att se att män kan ha egenintressen till förfång för en utveckling som gynnar den övriga familjen.⁴

Flera studier visar också att kvinnor och män tenderar om olika preferenser när det gäller konsumtion och investeringar, både inom familjer och på t.ex. by- eller stadsdelsnivå. Forskare som Amartya Sen pekar på hur ojämlika maktförhållanden inom familjer och bynivå gör att manliga preferenser får störst genomslag. Detta kan förklara bristen på uppmärksamhet inom hushåll och i utvecklingssamarbete när det gäller resurser för reproduktiv hälsa för kvinnor, arbetsbesparande tekniker som kan gagna kvinnor i hushållsarbetet etc.

Inkomstfattigdom diskuteras ofta i jämförelser mellan kvinnligt och manligt ledda hushåll. (MHH:s

3 Se bla de Vylders studie "Gender in PRSP's", UD, Stockholm 2003.

respektive FHH:s). Det finns en tendens att beskriva FHH som fattigare än MHH och till och med att sätta likhetstecken mellan FHH och fattigdom. Många studier har dock visat att flertalet FHH inte är fattiga.⁵

Flera data tyder dock på att FHH:s kan vara fattigast i vissa delar av världen. Men även om mäniskor som lever i FHH:s ekonomiskt sett är fattigare än i MHH:s så behöver inte det innebära att mäniskorna då lever i större armod. Fattiga kvinnor kan t.ex. göra ett val mellan att bo kvar med en man trots att han utövar våld, eller att leva på egen hand med barn och kvinnliga familjemedlemmar, utan våld. Exemplet visar att materiellt välstånd inte behöver vara detsamma som välbefinnande.

I en region som Karibien med stort antal FHH:s får kvinnor jämförelsevis god utbildning, god hälsa, hög politisk representation och starka sexuella och reproduktiva rättigheter. En förklaring är givetvis att i denna region är det socialt acceptabelt för kvinnor att leva utanför manligt ledda hushåll – vilket inte tillåts i mer patriarkala strukturer.

Som påpekats av flera forskare är tendensen att inte uppmärksamma kvinnors fattigdom i manligt ledda hushåll men i FHH:s ett sätt att stigmatisera FHH:s. Det kan därmed framstå som ett politiskt val och led i en nykonservativ agenda som försöker avbilda män och MHH:s som överlägsna kvinnor och FHH:s. Detta går på tvärs med den politiska överenskommelsen från FN:s världskonferens i Peking 1995 där en uppgörelse nåddes om att referera till olika former av familjer och inte följa bl.a. Vatikanen och många muslimska länders försök att prioritera en traditionell manligt ledd familj såsom utgörande normen. Men att döma av synen på MHH:s och FHH:s i utvecklingsbankerna förefaller det som om de liberala krafter som dominerade i Peking inte haft samma framgångar inom den traditionella fattigdomsdiskursen.

Även om kvinnor nu utgör en stor majoritet av de fattiga är det inte nödvändigtvis korrekt att tala om fattigdomens feminisering. Begreppet förefaller tyda på en trend att kvinnor i högre grad än män blir fattiga. Detta kan vara sant inom vissa regioner men behöver inte gälla på global nivå. Det finns istället en tendens att kvinnor i allt högre grad går ut på arbetsmarknaden och blir försörjare och till och med huvudförsörjare inom sina familjer genom att acceptera praktiskt taget vilket arbete som helst och oavsett lön. Å den andra sidan förlorar nu alltfler utbildade män sina arbeten. Detta sätter särskilt press på rådande maktstrukturer inom familjer eftersom mäns krav på överhöghet gentemot fru och barn inte längre backas upp av en roll som huvudförsörjare. Sådana nya realiteter borde tydligare återspeglas i fattigdomsstrategier vilka fortfarande tenderar att behandla män som huvudförsörjare.

Det finns också skäl att i fattigdomsstrategier uppmärksamma att ett ökat antal fattiga hushåll nu leds av barn, särskilt i områden som är hårt drabbade av HIV/AIDS. Här finns också skäl att vara observant på om familjen leds av en pojke eller en flicka och hur det påverkar familjens livsvillkor.

Fattigdomsindex som fastställer fattigdom som mångdimensionell

I tillägg till enskilda indikatorer så finns en rad index för att beskriva människors fattigdom. Dessa index kan tolkas som ett erkännande av fattigdomens många dimensioner. Index kan därmed vara en god hjälp i vår förståelse av den komplexa fråga vi benämner "fattigdom".

4 Se Chant, litteraturlistan.

5 ibid.

I valet beträffande indikatorer som skall ingå i ett index så görs olika typer av val. Dessa kan vara politiska men också praktiska om vad som lätt kan mätas. Det finns skäl att betona att index baseras på sådana val eftersom det finns en tendens att betrakta index som vetenskapliga och korrekta bara för att de kan beräknas matematiskt.

Ett vanligt index är human development index som konstruerats av UNDP. Detta index bygger på tre komponenter som valts ut för att definiera graden av människors fattigdom: hälsa, utbildning och inkomst. Hälsa har ansetts kunna mätas med förväntad livslängd, utbildning genom en kombination av antal vuxna som kan läsa och antal skolår.

1997 försökte UNDP introducera ett fattigdomsindex för att söka beskriva bredare aspekter av ut-satthet. UNDP valde då att också belysa frågor om levnadsstandard. Även här landade UNDP på mycket kvantifierbara data som tillgång till rent vatten och antal undernärda barn snarare än på aspekter av fattigdom som makt och inflytande.

UNDP och FN: s utvecklingsfond för kvinnor UNIFEM; har utvecklat särskilda index i syfte att mäta kvinnors fattigdom och kvinnors makt; ett Gender Development Index. Detta GDI mäter t.ex. kvinnors andel av mäns inkomst, livslängd och utbildningsnivå. Som framgår av UNDP:s årliga rapporter om mänsklig utveckling är GDI lägre än HDI för alla länder. Detta visar att i inget land har kvinnor samma tillgång till resurser och inflytande som män. UNIFEM har också i skriften "Targets and indicators" år 2000 betonat vikten av fortsatta försök med att beskriva komplexiteten beträffande fattiga kvinnors villkor bl.a. i syfte att mäta framsteg i fråga om politiska åtaganden för ökad jämställdhet och fattigdomsbekämpning.

FN:s millenniemål – världens mest komplexa fattigdomsindex

FN: s millenniemål (MDG) kan ses som det mest komplexa index som finns för att mäta fattigdomens många aspekter. MDG:s har alltsedan år 2000 blivit det kanske vanligaste sättet att definiera och mäta fattigdom. Det främsta skälet torde vara den starka politiska enighet som finns internationellt, kanske särskilt på givarsidan, för att halvera fattigdomen i världen till år 2015. Beträffande målens innehåll har de emellertid kritiserats bl.a. för att de avviker från de politiska överenskommelser som gjorts bl.a. i Peking 1995 vilka framhåller maktfrågor i diskussioner om fattigdom.

Millenniemalet har också anklagats för att spela ner jämställdhetsfrågor vilka stod i fokus vid alla FN: s världskonferenser under 1990-talet. Det är också förvånande att jämställdhet fick så lite uppmärksamhet i millenniemalet med tanke på att frågor om kvinnors makt ändå fick viss tyngd i deklarationen från FN: s millennieförsamling hösten 2000.

De vaga referenserna till jämställdhet i MTG:s följer dock mönstret från de politiska uppgörelser som gjordes vid FN:s världskonferenser under 2000 talet t.ex. om handel i Doha, om utvecklingsfinansiering i Monterrey och om hållbar utveckling i Johannesburg där genus frågor endast togs upp pliktskyldigast vilket också påpekats av bl.a. UNIFEM.

Det finns särskilt skäl att notera att kvinnors reproduktiva och sexuella rättigheter inte uppmärksammas i millenniemalet och inte heller frågor om markrättigheter och lika arvsrätt som var dominerande i Peking 1995. Sammantaget fallerar MDG:s att spegla den breda politiska överenskommelsen från Peking. Ett skäl till detta är att den amerikanska administrationen och flera andra konservativa

regeringar vågrade att inkludera frågan om reproduktiva och sexuella rättigheter i millenniemålen. En uppgörelse om målen uppnåddes alltså till priset av att viktiga aspekter av kvinnors rättigheter fördes bort från agendan.

Av de 48 ekonomiska och sociala indikatorer som UNDP fastställt för att mäta framsteg beträffande målen så rör bara tre uttryckligen genus. Och av de åtta huvudmålen så rör ett jämställdhet och ett mödradödlighet. Målet jämställdhet begränsas emellertid till flickors utbildning vilket kan tolkas som att jämställdhet primärt är en fråga om att åtgärda en brist hos kvinnor. Sättet att begränsa problemet kan jämföras med Pekingplanen som t.ex. lägger fokus på kvalitet i undervisning, som betonar livslång utbildning och en utbildning som stärker kvinnors kunskap om de rättigheter de har och som ifrågasätter utbildningsmaterial som ofta förstärker könsstereotyper.

Såväl Världsbanken som viktiga delar av forskningssamhället har betonat vikten av att millenniemålen också uppmärksammar jämställdhet i vid bemärkelse. OECD – DAC har i sin fattigdomspolicy också uppmärksammat millenniemålen men än tydligare framhävt maktfrågor som centrala i fattigdomsbekämpning.

Handlingsplanen från FN:s fjärde världskonferens om kvinnor som måttstock för att mäta fattigdomens många dimensioner och uttryck

Handlingsplanen från Peking 1995 är den hittills mest långtgående politiska överenskommelsen för att beskriva och åtgärda kvinnors fattigdom och utsatthet. Den är också en agenda för ökad jämställdhet och berör ett brett spektrum av frågor inom ekonomi, socialt, politiskt, kulturellt, definitionerna av fattigdom, orsaker till fattigdom och strategier med fokus på kvinnor. I handlingsplanen enades världens länder efter långa förhandlingar om att definiera tolv områden såsom avgörande för kvinnors välbefinnande. Dessa områden är fattigdom (vilket lyfts fram som första område), utbildning, hälsa (med fokus på sexuella och reproduktiva frågor), våld (primärt mäns våld i hemmen), konflikter (bl.a. våldtäkter under krig), ekonomi, beslutsfattande, nationellt arbete jämställdhet, mänskliga rättigheter, hållbar utveckling, media (bl.a. frågor om könsstereotyper) och slutligen flickors villkor. Alla dessa områden tar upp tydliga rekommendationer till åtgärder där ansvar primärt läggs på regeringar i syfte att så väl bekämpa diskriminering som att främja jämställdhet.

De åtgärder som föreslås för att förbättra kvinnors villkor är oftast inte ekonomiska utan juridiska åtgärder såsom rättsliga reformer och lagföring i syfte att t.ex. stärka kvinnors tillgång till mark, arv och sexuella och reproduktiva rättigheter på samma villkor som män.

Alltsedan Peking 1995 har handlingsplanen varit ett nyckeldokument i den internationella genus diskursen. Däremot har planen i mindre grad uppmärksammats i mer allmänna analyser och strategier beträffande fattigdomsbekämpning.

Det kan också uppmärksammas att framstegen hittills varit begränsade när det gäller att utifrån planen fastställa indikatorer som mäter kvinnors fattigdom i vid bemärkelse. Det brittiska samväldet har dock publicerat en serie skrifter som i hög grad bygger på handlingsplanen från Peking för att beräkna kvinnors fattigdom. Det bör dock uppmärksammas att samväldet i sin skrift "Using gender – sensitive indicators" från 1999 inte tar upp frågan om reproduktiva och sexuella rättigheter.

Svenska statistiska centralbyrån har också arbetat med indikatorer för att synliggöra kvinnors fattigdom bl.a. utifrån Pekingplanen. Ett exempel är den internationellt tongivande boken "Engendering

Statistics”

Att fastställa orsaker till fattigdom: en fråga som också är avgörande för hur vi beräknar fattigdomens omfattning.

Såsom framhållits tidigare så beror våra definitioner av fattigdom på hur vi definierar orsaker till fattigdom. Att definiera orsaker är delvis ett politiskt val. Det är också ett politiskt att inkludera eller inte inkludera könsmaktsfrågor.

Såsom påpekats av Kabeer med flera så finns en rad inte ekonomiska orsaker till fattigdom bl.a. lagar och normer inom familjer och i samhällen som ofta begränsar kvinnors möjligheter att ta sig ur sin fattigdom.⁶

Världsbanken och andra har också pekat på att könsdiskriminering och kvinnors bristande tillgång till resurser såsom mark, krediter, beslutsfattande och reproduktiv och sexuell hälsa utgör orsaker både till kvinnors fattigdom och övergripande fattigdom.

I en könsmaktsgeografi visar Kabeer hur familjestrukturer som ofta är kopplade till och speglar andra regler och normer i samhällen ofta begränsar individens handlingsfrihet. Kabeer pekar på hur kön är en nyckelfråga vad gäller fördelning av arbete, egendom och andra resurser. Ojämlig fördelning bibehålls genom att könsskillnader betonas. Detta är en form av maktutövning som ofta ligger i det fördolda och som bottnar i att männen ses som huvudansvariga för familjemedlemmars välfärd vilket också ger män kontroll över resurser. Yngre män och kvinnor som accepterar männens auktoritet får sedan i varierande grad sin beskärda del av ansvar och resurser.

Relationer mellan könen speglar liksom alla sociala relationer värderingar och identiteter som leder till strukturer vad gäller arbetsfördelning, fördelning av resurser, ansvar och medverkan i beslutsfattande. Dessa ramverk gör att individer inte har samma utgångspunkter i livet och därmed olika möjligheter att arbeta med att förbättra sina livsvillkor.

En stat kan genom att t.ex. driva frågor om människors lika värden spela en kritisk roll när det gäller att främja eller motverka befintliga maktstrukturer.

De regler och normer som finns inom samhällen tenderar att speglas på alla nivåer i statsapparaten, på den öppna marknaden, i det civila samhället, på bynivå och inom släkter och familjer. Dessa regler styr ofta såväl produktion som reproduktion och fördelning. Reglerna är konstruerade ("man made" vilket också framhålls av Världsbanken i WDR 2000/2001). Att de är konstruerade betyder också att de kan förändras.

Föreställningar om manlig överhöghet och kvinnlig underordning sätter ramverken för kvinnors respektive mäns tillgång till mark, inkomst, makt, sexuella och reproduktiva rättigheter, sårbarhet etc. De är också avgörande vad gäller inflytande självrespekt och deltagande.

Att vara man ger i många kulturer individer en rätt att utöva våld eller att hota med våld både inom och utanför hushållen,

Förekomsten av oprovocerat våld och kränkningar av den personliga integriteten är några av de mest grundläggande aspekterna av vanmakt. Såsom påpekats av FN:s specialrapportör om våld mot kvinnor i en ECOSOC-rapport 2002 som rör "cultural practices in families that are harmful to women" så utövas våld av individer men är ofta grundade och sanktionerade av seder och bruk som är skadliga och ibland

dödliga för kvinnor. Våld inom familjerna och det strukturella våld som accepteras av samhällen är ett avgörande utvecklingshinder för kvinnor.⁷

En ofta förbisedd dimension av fattigdom är också den höga kostnaden för manligt våld inte primärt i krig utan i fredstid. En av de största enskilda orsakerna till dödsfall bland yngre kvinnor är HIV som orsakats av våldtäkt. Därutöver dör en halv miljon kvinnor och tonårsflickor varje år i samband med graviditeter trots att deras liv skulle kunna räddas om de hade haft tillgång till reproduktiv hälsovård.

En ofta försummad aspekt av könsmakt och fattigdom är den stora kostnaden för manligt våld inte bara under krig utan primärt under fredstid. Våld mot kvinnor och flickor är också ett avgörande utvecklingshinder – och aborter av flickoster, könsstympning, människohandel och sexuellt slaveri går på tvärs med alla försök att skydda och respektera mänskliga värden och rättigheter.

Våldsamma män är också dyra för samhället mätt i kostnader för fängelser, polis och hälsovård, förluster vad gäller inkomster och produktivitet utöver den smärta, rädsla och skador på det sociala kapitalet i samhället som åstadkommes. Det finns uppskattningar som gjorts som visar att dessa kostnader kan utgöra mellan 3 till 8 procent av länders BNP⁶. I Världsbanksrapporten WDR 2000–2001 – ett dokument som huvudsakligen behandlar ekonomi – slås fast att vad som primärt är viktigt för att säkerställa kvinnors möjligheter att ta sig ur fattigdom är åtgärder mot laglig diskriminering. Rapporten konstaterar också att könsdiskriminering är den mest grundläggande och avgörande aspekten av alla former av ojämlikhet.

I detta syfte kan FN:s konvention mot eliminering av alla former av diskriminering mot kvinnor vara en användbar utgångspunkt och ett verktyg för att motverka all legal diskriminering av kvinnor vad gäller markrättigheter, skydd mot våld, tillgång till resurser och arv, rörelsefrihet reproduktiva och sexuella rättigheter samt till rätten till vårdnad av barn och rätten till lika lön för lika arbete.

Avsaknad av uppmärksamhet på könsmaktsfrågor i fattigdomsstrategier

Strategier i syfte att bekämpa fattigdom uppmärksammar sällan hur kvinnors möjligheter att ta sig ur sin fattigdom begränsas av föreställningar av kvinnors underordning om kvinnors reproduktiva och obetalda arbete och av lagar och könsstereotyper.

Strategier mot fattigdom pekar huvudsakligen på ekonomiska aspekter av fattigdom som ofta mer sammanfaller med mäns behov men marginaliserar kvinnors behov som i tillägg till frågor om ekonomisk fattigdom ofta rör frågor om könsdiskriminering, tillgång till mark, krediter, utbildning etc.

Fattigdomsstrategier som inriktas på ekonomi antar (om än ofta underförstått) att både kvinnor och män kan dra nytta av ekonomisk politik och incitament. Emellertid har många studier visat att t.ex. stöd till avsalugrödor och privatiseringskampanjer inte kan tillgodogöras av fattiga kvinnor eftersom de av tradition och pga. könsstereotypa mönster inte finns inom avsaluproduktionen och saknar kapital och nätverk för att dra nytta av privatiseringar.

Om genus nämns i fattigdomsstrategier så innebär det ofta fokus på kvinnor som i motsats till män tenderar att definieras som sexuella varelser och i relation till andra t.ex. som mödrar eller fruar.

6 Kabeer, "Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals".

Många strategier bygger på föreställningen att kvinnor är sårbara ofta tillsammans med andra grupper i samhället – män något tveklaktigt undantagna. Som åtgärd för att lindra detta förordas ofta särskilt stöd till kvinnor men ytterst sällan lika rättigheter vilka skulle kunna hjälpa kvinnor att få tillgång till resurser och inflytande på samma villkor som män.

Betoningen av särskilt stöd är ofta ett resultat av svårigheter i fattigdomsstrategier att se kvinnor som aktörer och bidragande i utvecklingen. Ett huvudskäl till detta vilket framhålls utav många är att kvinnors arbete inte syns eftersom det inte är betalt och därmed speglas i vare sig statistik eller of-fentliga budgetar. Istället är arbetet taget för givet som en förutsättning för överlevnaden av barn äldre människor och vuxna kvinnor och män. Strategier förbiser således att kvinnor utför merparten av de välfärdssatsningar i samhällen som är nödvändiga för fattiga familjers överlevnad. Detta är intressant bl.a. mot bakgrund av Världsbankens studie om de fattigas röst som noterar att fattiga människor måste lita till sig själva snarare än till samhället – vilket ger kvinnor en central roll för familjers välfärd.

Som framhålls av Eva Nauckhoff så ser det zambiska civila samhälle när det har möjlighet att kommentera fattigdomsstrategier inte i grunden annorlunda på könsmaktsfrågor än de officiella fattigdomsstrategierna. I de så kallade alternativa strategierna förs således ingen utförlig diskussion om maktrelationer, rikedom och könsmaktsfrågor utan istället förs genus fram som en allmänt vagt eller odefinierad "tvärfråga".

Vad som skulle behövas vilket framhålls av de Vylder bl.a. så bör genus genomsyra alla ekonomiska reformprogram i syfte att stärka genomslaget i fattigdomssatsningar. En sammanhängande strategi för fattigdom behöver således tackla den bias som förekommer till mäns förmån inom alla sektorer såsom jordbruk, skogsbruk transporter och kommunikationer, industriutveckling etc. I fattigdomsstrategier är det också avgörande att titta på kvinnors obetalda arbete och kvinnors tidsanvändning. Som exempel bör nämnas att ett ekonomiskt reformprogram i syfte att stärka fattiga människors välfärd bör satsas på sådant som kan spara kvinnors tid i samband hämtning av bränsle vid matlagning, t.ex. satsningar på solenergi eller biomassa.

Vikten av att uppmärksammade genus i fattigdomsbekämpning framhålls i den nya svenska propositionen om global utveckling. I denna uppmärksammas att kvinnor och flickor skall garanteras samma rättigheter som män och pojkar och att kvinnors deltagande skall säkras på alla områden. Könsdiskriminering framhålls som en orsak till fattigdom och som ett avgörande hinder för en likvärdig fördelning av resurser och främjande av hållbar utveckling. Propositionen noterar också att föreställningen om kvinnors och flickors underordning utgör en grund för våld och exploatering som måste bekämpas.

Sammanfattning, slutsatser och förslag

1. Hur vi definierar fattigdomens omfattning och orsaker beror på vems perspektiv vi tar. Perspektivet har avgörande politisk betydelse för de strategier vi väljer för att motverka fattigdom. Perspektiven och den kunskapssyn som är förknippad med perspektiven är också avgörande för hur vi skaffar oss

7 Se FN:s hemsida om mänskliga rättigheter, specialrapportörer.

8 Se de Vylder, litteraturlistan.

kunskap och hur vi fördelar resurser i former av pengar och personal. Det är också avgörande för hur vi väljer partners i sättande av agendor och hur vi prioriterar.

Att inkludera eller inte inkludera genus i analyser och strategier är ett politiskt val. Att vara till synes genusblind innebär ofta att man stödjer existerande ojämlika strukturer och resursfördelning och således förstärker rådande ojämlikheter. Det är ett politiskt beslut att ta ställning till denna kostnad och att söka undvika den.

2. Både diskursen om fattigdom och om genus har bidragit betydligt till vår förståelse av kvinnlig fattigdom och båda behövs för att vi ska kunna åtgärda såväl kvinnlig som övergripande fattigdom. Handlingsplanerna från Peking liksom FN:s kvinnokonvention och andra delar från genusediskursen kan väsentligt förbättra och förstärka befintliga modeller för att bekämpa fattigdom. Härvidlag är det också viktigt att bredda diskussionen från ekonomisk fattigdom till frågor om makt och maktlöshet. Och att som åtgärder föra fram såväl ekonomiska resurser som översynen av lagar och lagföring som kan orsaka diskriminering.
3. Medan det är viktigt att föra en diskussion om på teoretisk nivå om de mångdimensionella aspekterna av fattigdom och då betona makt och deltagande så är det lika viktigt att spegla dessa tankar på landnivå. Det är särskilt angeläget att föra in sådana diskussioner i centrala dokument som präglar allt övrigt utvecklingssamarbete, framförallt fattigdomsstrategier och rapportering kring FN:s millenniemål.
4. Genus innebär ofta en uppmärksamhet på kvinnor medan män ofta förblir osynliga. Det är viktigt att synliggöra mäns intressen och mäns behov och att se hur detta präglar fördelning och maktfrågor.
5. Utveckla indikatorer för att mäta och fånga de olika aspekterna av fattigdom.
6. Uppmärksamma begränsningarna med mätbara data när vi försöker förstå fattigdomens olika uttryck och omfattning. Särskilt viktigt är att se hur vi ofta missar att uppmärksamma kvinnors bidrag och viktiga roll som aktörer i kampen mot fattigdom om vi bara ser på den betalda delen av ekonomin.

Involvera kvinnor på alla nivåer och i alla led i arbetet mot fattigdom.

7. Utveckla en ny generation av indikatorer som berör och index som berör både ekonomiska mätbara aspekter av fattigdom och rättsliga och informella mer svåråtgärdade dimensioner av vanmakt som relateras till begrepp som Världsbanken lyft fram t.ex. makt risker och möjligheter. I tillägg till dessa är det givetvis också viktigt att skaffa information genom hushållsundersökningar och den typ av subjektiva bedömningar som finns i "De fattigas röst".

Följande indikatorer skulle kunna etableras för att mäta kvinnors och mäns maktlöshet för att också inrymma aspekter av deltagande och respekt:

- A. inkomstnivå (som bör uppmärksamma ojämlik fördelning av resurser inom familjen liksom välfärdsvärdet av kvinnors obetalda arbete).
- B. mödradödlighet
- C. tillgång till reproduktiv och sexuell hälsa och rättigheter
- D. utbildning: bör inkludera funktionell utbildning och utbildning i rättsliga frågor
- E. legala rättigheter till mark och andra resurser liksom rätt till arv
- F. förekomsten av våld både strukturellt våld såsom könsstympning abortering av flickfoster etc.

våld i hemmen

- G. tillgång till krediter och andra finansiella resurser
- H. självrespekt, värdighet och möjligheter att delta i sociala nätverk
- I. tidsanvändning och tid att delta i politiskt beslutsfattande
- J. jämlik fördelning av obetalt arbete

Elementen enligt ovan skulle också kunna hjälpa till för att sätta upp en modell för kvalitetssäkring vad gäller könsmaktsanalyser och åtgärder som påstås utgöra exempel på "gender mainstreaming". Förhoppningsvis skulle också sådana indikatorer kunna utgöra komplement till millenniemålen för att se huruvida också kvinnors fattigdom kommer att halveras till år 2015.

9. För att bättre förstå regionala och andra skillnader så behöver vi fortsätta att arbeta med modeller i enlighet med de Kabeer presenterat för att förstå hur patriarkala strukturer och könsstereotyper försvårar kvinnors möjligheter att ta sig ur sin fattigdom.
10. Även om det finns luckor i kunskapen om kvinnors fattigdom så finns mycket data som redan nu skulle kunna påverka strategier mot fattigdom och tjäna som hjälp för att åtgärda både kvinnors och mäns fattigdom. Det behövs emellertid också nya studier för att vi skall få en bättre bild av kvinnors och mäns fattigdom. Sådana data skulle troligen ge oss en mer adekvat men säkert också en mer dystert bild av fattigdom och vanmakt världen över.
Ett antal nya områden för studier pekas avslutningsvis ut nedan:
 - ★ hur fattigdom definieras och hur begreppet bör vidgas till att täcka aspekter av maktlöshet och brist på respekt.
 - ★ hur föreställningar om kvinnors underordning och mäns överordning spelar in på resursfördelning på beslut och på sättande av dagordningen.
 - ★ hur vår förståelse av omfattningen av kvinnors och mäns fattigdom är relaterad till hur vi ser på orsakerna till fattigdom och hur vi beaktar könsdiskriminering.
 - ★ diskutera biståndets effektivitet mot bakgrund av hur könsmaktsfrågor tas upp.
 - ★ uppmärksamma kvinnor och deras viktiga roll vad gäller familjers välfärd.
 - ★ utforma fattigdomsstrategier och insatser för fattigdomsbekämpning som både uppmärksammar kvinnor och män som instrument för utveckling.
 - ★ både använda ekonomiska medel och lagstiftning för att åtgärda fattigdom i vid bemärkelse.

Litteraturlista

- ★ BRIDGE, "Gender and development: Facts and Figures", Sussex 2000.
- ★ Chant, Sylvia, "New contributions to the Analysis of Poverty", London /LSE 2003.
- ★ Castells, Manuel, "The Power of Identity", Oxford, UK 1997.
- ★ Commonwealth secretariat, "Using gender sensitive indicators"- a reference guide for Governments and other stakeholders, London 2001.
- ★ Coomoraswamy, Radhika, ECOSOC-report E/CN.4/2002/83, "Cultural practices in the family that are violent towards women", Geneva 2003.

- ★ DAC Guidelines for Poverty Reduction, OECD, Paris 2001.
- ★ de Soto, Hernando, "The Mystery of Capital", UK 2000.
- ★ de Vylder, Stefan, "Gender Equality and Poverty Reduction Strategies", Stockholm, 2003.
- ★ de Vylder, Stefan, "Report on the Cost of Male Violence", Stockholm 2004.
- ★ Fukuda-Parr and Shiva Kumar (ed.) "Readings in Human development", Oxford 2003.
- ★ Johnsson-Latham, Gerd, "Ecce homo: gender-based discrimination as a cause to poverty", MFA, Stockholm rev 2004.
- ★ Lindahl, Katarina, "Hälsostategier och genus" UD Stockholm 2003.
- ★ Kabeer, Naila, "Gender mainstreaming in poverty Eradication and the Millennium Development Goals, UK/Commonwealth, London 2002.
- ★ Kabeer, Naila, "Reversed Realities", UK, nytryck 2001.
- ★ Kamarck Minnich, Elisabeth, "Transforming knowledge", Philadelphia 1990.
- ★ Matsson, Per-Ola, "The Evolution of Poverty in Zambia 1990-2000", Sida, Stockholm 2000.
- ★ Nauckhoff, Eva, "Poverty without Poor", (för UD), Stockholm 2003.
- ★ Peck/Tobisson, "The Conceptualisation of Poverty", Stockholm, Sida 2001.
- ★ Seager, Joni, "The State of Women in the World Atlas", 1997.
- ★ Sen, Amartya, "Development as Freedom", New York 2000.
- ★ Sida, "Perspectives on Poverty", Stockholm 2002.
- ★ Sida, Country Gender Profiles, (flera rapporter Stockholm)
- ★ Swedish Ministry for Foreign Affairs (MFA), "The UN World Conferences during the 1990ies", Stockholm 1995.
- ★ Tomasevski, Katarina (for the Swedish MFA) "A handbook on CEDAW", Stockholm 2000.
- ★ Swedish MFA " Shared responsibilities: Sweden's Policy for Global Development", Government Bill 2002/03: 122.
- ★ Swedish Statistical Board: "Engendering Statistics: a Tool for Change ", Stockholm 1996.
- ★ UNDP, "Human Development Report 1995", New York 1995.
- ★ UNDP, "Overcoming Human Poverty", Poverty Report, New York 2000.
- ★ United Nations: "The Political Declaration and the Platform of Action", Beijing 1995.
- ★ UN Secretariat, "The Worlds Women: trends and statistics, 2000 and 2002.
- ★ UN, "World Statistics" (pocket-version), New York 1999.
- ★ White, Howard (for Sida), "Dollars, Dialogue and Development", Stockholm 1999.
- ★ World Bank, "Engendering Development", Washington 2001.
- ★ World Bank, World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty",
- ★ World Bank, "Voices of the Poor", Washington 2000-2002.

Särskilt tack: till fem personer som varit viktiga bollplank under skrivandet: min kollega Robert Keller på UD-GU, Eva Nauckhoff, Sida, director Karen Mason vid Världsbanken samt forskarna Naila Kabeer, IDS, Sussex (UK) och Sylvia Chant vid London School of Economics.

Fattigdom utan människor – en biståndsdiskurs

av Eva Nauckhoff

En jämförelse mellan fem texter: beskrivningar av människor och målgrupper i Zambias och Bangladeshs fattigdomsstrategier (PRSP), en strategi från det civila samhället i Zambia, en svensk landanalys och en landstrategi

Innehåll

1. Inledning
2. Syfte
3. Metod
4. PRSP som strategi och diskurs
5. Innehåll och förslag i Zambias PRSP
6. Bangladeshs PRSP
7. Det civila samhällets svar – ett bidrag till PRS-processen
8. Jämförelse med den svenska landanalysen från år 2000 och landstrategin för Zambia från 2003
9. En diskussion om mångfald och skillnad: genus, ålder, geografisk hemvist, socioekonomisk tillhörighet och etnicitet i Zambias PRSP
10. Några nyckelbegrepp i beskrivningen av målgrupper: ekonomisk tillväxt, den formella och informella sektorn av ekonomin, genuskillnader och begreppet hushåll
11. Sammanfattning och slutsatser

Slutsatser och sammanfattning

En PRSP är avsedd att ha ett avgörande inflytande både på nationell politik och på det internationella utvecklingssamarbetet. Den är också del av en diskurs, vilket innebär att den framställer världen och beskriver frågor på ett visst sätt – i det här fallet fattigdom – som gör att vissa åtgärder framstår som möjliga eller självklara lösningar, medan andra inte gör det. Av detta följer att beskrivningen av målgrupper och befolkningsgrupper – eller bristen på beskrivning – blir normgivande och påverkar vad som anses relevant och oviktigt, möjligt och omöjligt, och vad för slags analyser som kommer att göras. Det civila samhällets strategidokument i Zambia, den svenska landanalysen och i viss utsträckning också den svenska landstrategin kan betraktas som delar av samma utvecklingsdiskurs med gemensamma mönster. Här jämförs de med PRSP:erna i Zambia och Bangladesh.

Ett generellt mönster i de fem texter som studerats består i att män, kvinnor och barn beskrivs som en anonym massa av människor. Ett annat är att målgrupper beskrivs i översikter i början av texten men sällan i senare sektoravsnitt. Om målgruppsanalyser saknas är det svårt att tro att program och insatser får effektivaste möjliga utformning, eftersom fattiga grupper och deras specifika problem är osynliga under programmeringsprocessen.

Olika uppföljningar visar, att mönstret när det gäller genusaspekter är detsamma i alla PRSP:er. Man kan utgå från att samma sak gäller för målgrupper och befolkningsgrupper. I de två PRSP:er som studerats här, är kvinnor allmänt beskrivna som en homogen kategori, sällan med andra kännetecken än kön. De betraktas som "samma", eller likadana överallt. Män som kategori är praktiskt taget osynliga. Barn framträder i vissa avsnitt men inte på något differentierat sätt. Allmänt sett finns

inga beskrivningar eller någon analys av hur olika grader av fattigdom varierar mellan män och kvinnor, åldersgrupper, sysselsättning, socio-ekonomisk eller etnisk tillhörighet i olika delar av landet. Skillnad och mångfald saknas i stort sett och därför också hierarkier, maktrelationer och diskriminering mellan och inom grupper och kategorier, liksom skillnader i möjligheterna att utöva kontroll över tillgångar och resurser.

Det civila samhällets strategidokument i Zambia har fler beskrivningar av fattiga kvinnor och män än PRSP:n och det har också den svenska landanalysen. Det gäller de översiktliga beskrivningarna i inledningen men inte sektoravsnitten. Landanalysen har ett mer mångfacetterat perspektiv än PRSP:n, men det finns få hänvisningar till mångfald i termer av socio-ekonomisk eller etnisk tillhörighet eller skillnader mellan olika kategorier av män och kvinnor i olika delar av landet. I avsnitten om sektorer och makroekonomi är kategorier av människor lika sällsynta som i PRSP:n och i det civila samhällets strategi. Generellt betyder detta att målgrupper och genusaspekter är synliga i de sociala avsnitten om hälsa och undervisning men inte i andra sektorer. Den svenska landstrategin är det dokument som har minst beskrivningar av befolkningsgrupper eller målgrupper av de fem texterna. De mer differentierade beskrivningarna av fattigdom och av fattiga människor, som trots allt finns i de översiktliga delarna av landanalysen, tycks inte ha satt några större spår i denna text.

Medan en PRSP ger ökade möjligheter att samordna nationella och internationella resurser, finns samtidigt en risk att insatser och analyser standardiseras i vissa former. Sådana gemensamma former behöver analyseras och diskuteras eftersom de rutinmässigt riskerar att föras vidare bland annat genom den särskilda diskurs som finns på utvecklingsområdet.

Bristen på differentiering och den osynlighet som fattiga människor har i dessa texter kan vara följden av kunskapsluckor. Men kunskapsluckorna i sig kan också vara en följd av sättet som fattigdom beskrivs på i utvecklingssamarbetets texter. Kunskapsluckorna samspekar med stilen i diskursen och det ena håller liv i det andra. På så vis fortsätter stora grupper av människor och viktiga orsaker till fattigdom att ställas utanför diskussion och analys. Om kunskapsluckor pekats ut på ett tydligare sätt, blir det lättare att gå vidare med analys och andra åtgärder. Processer kan lättare följas upp. Resultat av ny kunskap kan återspeglas i policy-texter av det slag som tagits upp här. Under en sådan process kommer troligen utformningen av olika insatser att förändras och bli mer effektiv.

Även om kapaciteten kan vara begränsad, har enskilda organisationer, institutioner och forskarnätverk i de berörda samarbetsländerna en kontext-specifik kunskap som bör användas för högre grad av differentiering i beskrivningen av grupper av människor och målgrupper.

1. Inledning

Målgrupper verkar inte förekomma i texter om utvecklingssamarbete och det tycks gälla på alla nivåer: policy-papper, riktlinjer och på insatsnivå. Fattigdomen beskrivs ofta i makroekonomiska termer eller i procentsatser, vilket endast kan fånga vissa aspekter av vad fattigdom kan innebära. Definierad på det sättet ges ingen bild av villkoren för olika kategorier av fattiga grupper, inte heller av viktiga orsaker till fattigdomen. Med allmänna formuleringar som "de fattiga" eller "sårbara grupper" försvinner den diskriminering som kan förekomma mellan grupper i samhället och därmed också maktstrukturer och viktiga orsaker till fattigdom ur texterna. Det blir också svårt att få hållbart grepp om hur ett rättighetsperspektiv kan användas på ett relevant sätt. Så länge beskrivningar av människor och målgrupper är

undantag snarare än regel, kommer viktiga luckor i vår förståelse av fattigdomen att bestå.

Man skulle kunna hävda att ett första men grundläggande steg i att beskriva människor togs då ett kvinno-, senare ett s k gender-perspektiv infördes i utvecklingssamarbetet. I utvecklingssammanhang betyder gender dock fortfarande oftast kvinnor och inte strukturella relationer av makt mellan kvinnor och män. Män som kategori finns sällan med i texten och därmed faller också maktstrukturerna bort. Att fler steg behöver tas framgår inte minst av en livaktig forskning, där fattiga människor i tredje världen görs synliga som aktörer och subjekt. Det räcker inte att beskriva människor enbart i kategorierna kvinnor (och män). De är inte "samma" över hela världen utan stora skillnader och variationer förekommer beroende på exempelvis ålder, socialgrupp, etnicitet och geografisk hemvist och spelar stor roll för förståelsen av fattiga människors situation.

2. Syfte

Inom ramen för projektet "Könsdiskriminering som orsak till fattigdom" har jag blivit ombedd att göra en analys av hur människor och målgrupper beskrivs i Zambias fattigdomsstrategi (PRSP eller Poverty Reduction Strategy Paper) och att jämföra den med Bangladeshs PRSP. Eftersom syftet med en PRSP är att vägleda både nationell politik och det internationella utvecklingssamarbetet under en viss period är en PRSP i högsta grad att betrakta som ett normgivande dokument och därför intressant att granska med den utgångspunkten.

Syftet med studien är därför att studera beskrivningarna, eller bristen på beskrivningar, av människor, befolkningsgrupper och målgrupper i de båda PRSP:erna som en grund för en diskussion om alternativa sätt att beskriva, analysera och definiera målgrupper. Detta kommer förhoppningsvis att leda fram till en del centrala frågor kring beskrivning och analys av fattigdom. Studien kommer att fokusera på de identiteter som presenteras i PRSP:erna och på vissa begrepp som har betydelse för hur villkoren för fattiga människor beskrivs eller faller bort ur sammanhanget. Det gäller exempelvis begrepp som hushåll, den informella sektorn, själva begreppet fattigdom och hur den mäts. För analysen kommer jag att använda mig av textanalys och diskursteori. Jag kommer också att ta upp relevant forskning kring identiteter såsom genus, etnicitet, social klass, ålder och geografisk hemvist för att beskriva människor och målgrupper. Dessutom gör jag en kort jämförelse med ett dokument som vid samma tid som PRSP:n skrevs av representanter för det civila samhället i Zambia och en jämförelse med den svenska landanalysen och landstrategin för Zambia, vilka båda tillkom efter PRSP:n. På det viset bör man få en fingervisning både om hur diskursen ser ut när det gäller identiteter och fattiga grupper av människor och om dess bredd.

Genus är en kategori som har en avgörande betydelse för att beskriva och analysera målgrupper i utvecklingssamarbetet. Jämställdhet mellan kvinnor och män ett också ett av huvuddragen i svenskt bistånd. Genus är därför en av huvudkategorierna i denna analys, men inte den enda. Närvaron eller frånvaron av befolkningsgrupper och målgrupper i de texter som jämförs utgör bakgrunden till hela analysen. Detta utgår från det enkla antagandet, att grupper behöver något slags beskrivning baserad på analys för att överhuvudtaget bli synliga i utformningen av en utvecklingsinsats. Detta gäller inte minst normgivande dokument som en PRSP. För att fattiga kvinnor och män inte ska framstå som ett anonymt kollektiv måste kategorier differentieras med hjälp av exempelvis genus, ålder och etnicitet och

geografisk hemvist och tas med i analysen.

Det som här kommer att studeras är innehållet och själva texten i PRSP:erna, inte olika typer av förstudier eller processen att ta fram eller att genomföra dem. En intressant redogörelse i ett genusperspektiv för hur förarbetet lagts upp, vilka som fick vara med och hur processen kommer att organiseras i framtiden, lämnas i en nyligen publicerad studie av Bridge.¹

3. Metod

Undersökningen kommer att göras i fyra steg

1. Det första är en kort beskrivning av vad en PRSP står för i utvecklingssamarbetet ställt mot hur den kan ses i ett diskursteoretiskt ljus
2. Det andra är att sammanfatta och analysera textens beskrivningar av olika kategorier av kvinnor, barn och män, av aktörer och subjekt, eller bristen på sådana
3. Det tredje består i att diskutera frågor som uppstår ur analysen
4. I det fjärde steget kommer likheter och skillnader att diskuteras mellan PRSP:erna, det civila samhällets alternativa strategi i Zambia och den svenska landanalysen och landstrategin för Zambia, alltså sammanlagt fem texter.

4 PRSP som strategi och som diskurs

PRSP-initiativet lanserades av Bretton Woods-institutionerna 1999. Fattiga länder som ville få stöd eller skuldlettnader under HIPC-initiativet² ombads utarbeta fattigdomsstrategier, d.v.s. en PRSP. Jämfört med tidigare strukturanpassningsprogram infördes tre nyordningar. För det första gjordes fattigdomsminskning och inte själva strukturanpassningen till ett mål. För det andra introducerades en deltagandeprocess för att ta fram och genomföra PRSP:n. För det tredje syftade PRSP:erna till att öka samstämmigheten bland givare.

En PRSP är en nationell strategi för fattigdomsminskning. Strategin är avsedd att växa fram ur en process som involverar ett antal aktörer, förutom den nationella regeringen också det civila samhället, den privata sektorn och givarna. En PRSP är avsedd som ett instrument för att samordna nationella åtgärder med internationellt utvecklingssamarbete. Innehåll och formuleringar i en PRSP får därigenom ett avgörande inflytande både på nationella program och på hur det internationella utvecklingssamarbetet utformas.

En PRSP kan också ses i diskursteoretiskt ljus. En diskurs innebär att språket struktureras i olika mönster som vi följer när vi agerar inom olika sociala domäner. Allmänt kan sägas att diskurser konstruerar världen på ett sätt som utesluter andra sätt att se. En diskurs pekar ut vissa typer av handlingar som meningsfulla och andra som omöjliga. Alla diskursiva konstruktioner av världen får därför sociala konsekvenser. Olika diskurser som behandlar konkreta problem ser också olika handlingsalternativ för att lösa dem och gör olika representationer av världen. Bland annat av det skälet är det intressant att analysera innehållet i diskurser och, ibland ännu viktigare, att granska vad som uteslutits.³ Liksom

1 Bell, Emma: Gender and PRSPs with experiences from Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique. Bridge (March 2003), Institute of Development Studies.

2 Heavily Indebted Poor Countries

andra övergripande dokument av den här typen verkar en PRSP normerande på sitt område och påverkar vad som är tänkbart eller inte, vad som kan föreslås eller inte, vad som blir föremål för analys och vad man underlåter att granska. Kort sagt, vad som synliggörs i motsats till vad som döljs och förblir osynligt. Detta får konsekvenser för beredning av program och insatser, för analysen av den omgivning där insatserna ska ske, liksom för de grupper som mottar stödet.

5. Innehåll och förslag i Zambias PRSP⁴

Förutom sammanfattning och slutsatser innehåller PRSP:n för Zambia sjutton avsnitt, uppdelade på tre eller fyra delar. Del I innehåller en allmän översikt av det makroekonomiska läget, en fattigdomsprofil för Zambia och ett avsnitt om fattigdomsminskning. Del II och III innehåller strategier för att minska fattigdomen i olika sektorer av den zambiska ekonomin och nationella mål. Del IV tar upp genomförande och uppföljning av PRSP:n. Av de totalt sjutton avsnitten innehåller huvuddelen nästan inga eller få beskrivningar av människor. Det gäller de åtta avsnitt som behandlar makroekonomi, jordbruk, industri, gruvsdrift, vatten och hygien, energi och transporter samt vägar. Det finns heller inte några beskrivningar av människor i den fjärde delen om genomförande och uppföljning. Sammantaget finns beskrivningar av människor eller grupper av människor endast i fem av sjutton avsnitt.

5.1 Sammanfattning av del I: Slutsatser, översikt och bakgrund

I inledningens sammanfattning av PRSP:n definieras fattigdom i Zambia "as lack of access to income, employment opportunities, normal internal entitlements for the citizens to such things as freely determined consumption of goods and services, shelter and other basic needs of life". Fattigdomen betecknas som "mångdimensionell". Målet för fattigdomsstrategin är ekonomisk tillväxt, särskilt i jordbruket, och en starkare social sektor. Men, sågs det bland annat också, "broad based classifications of the poor does limit opportunities for better targeting (---) and better tools for the identification of the extremely poor or destitute people (---) have to be developed during the course of PRSP implementation". (p.12-15)

I avsnittet om makroekonomi nämns inga målgrupper. Man refererar till "fattigdom" utan närmare beskrivning. Avsnittet verkar baserat uteslutande på siffror från den formella sektorn av ekonomin utan någon redogörelse för hur den stora informella sektorn ser ut, där dock flertalet fattiga återfinns i Zambia. Bara i ett senare avsnitt nämns den informella sektorn uttryckligen. Där sägs att den ur sysselsättningssynpunkt är den mest dynamiska delen av ekonomin, och att den absorberar mer än 70% av den zambiska arbetskraften. (s. 44) Sysselsättningen inom den formella sektorn har enligt texten inte på lång tid överskridit 20% av arbetskraften. 1999 var den så låg som 11%. (s. 17–20).

Begreppet fattigdom och hur den mäts diskuteras i samband med fattigdomsprofilen. Både inkomstmåttet (mindre än en dollar om dagen) och "human poverty index" (livslängd, analfabetism, tillgång till hälsovård och rent vatten) är mycket låga i Zambia. Zambia har den djupaste fattigdomen

3 Winther Jorgensen, Marianne & Phillips, Louise: Diskursanalys som teori och metod, (Lund 2000)

4 Zambia Poverty Reduction Strategy Paper, Ministry of Finance and National Planning, Lusaka, March 2002.

av länderna i södra Afrika mätt med inkomstmått och ligger på fjärde plats i "human poverty index". Fattigdom definieras av regeringen som "den del av en månadsinkomst som behövs för att skaffa ett minimum av kalorier för en familj på sex personer". Med detta mått klassificeras 73% av Zambias befolkning som fattiga. (s.21-26) De största hindren för att häva fattigdomen sägs vara brist på ekonomisk tillväxt, fortsatt diskriminering av kvinnor och flickor samt otillräckliga investeringar i ekonomisk och social infrastruktur. Graden av ojämlikhet i Zambia sägs vara stor. En av orsakerna till att, som det sägs i texten, ojämlikhet leder till mer ojämlikhet är en ojämlik tillgång till krediter och fasta tillgångar. (s.27)

5.2 Sammanfattning av del II och III: sektorer

Som redan nämnts innehåller endast några av avsnitten beskrivningar av människor. Bristen gäller först och främst sektoravsnitten: Det är anmärkningsvärt att det också gäller avsnittet om jordbruket, med tanke på hur centralt detta är för ekonomin, särskilt för det fattiga flertalet, och hur mycket internationellt bistånd som går just dit. I sammanhanget kan tilläggas att det i en rapport av Världsbanken om genusaspekter i PRSP:erna påpekas att ett allvarligt förbiseende i många afrikanska PRSP:er är att man inte tagit med den stora roll som brist på jämställdhet mellan män och kvinnor spelar som hinder för tillväxt och för att minska fattigdomen inom jordbruket.⁵

Allmänt sett presenteras målgrupperna som "de fattiga" eller "fattiga människor". Människorna på landsbygden får en något närmare presentation: nära 97% av bönderna i Zambia har inga rättigheter till jorden som de odlar. Eftersom småjordbrukare står för omkring 60% av produktionen inom jordbruket, sägs det vidare, får detta negativa konsekvenser för produktiviteten och också för varje allvarligt syftande strategi för fattigdomsminskning. I Zambia ligger enligt PRSP:n nästan 100% av jorden under traditionellt ägarskap (hövdingar), vilket är till skada för produktiviteten. (s.51)

I ett avsnitt om undervisning nämns kategorierna barn, ungdomar och lärare. Där finns viss statistik om ojämlikhet mellan könen när det gäller läskunnighet och skolgång. Grupper som kvinnor, föräldralösa barn, handikappade och sårbara grupper nämns men får inte mer än ett omnämnande. I avsnittet om hälsosektorn är de enda två kategorier som beskrivs kvinnor och barn.

Ett avsnittet om tvärfrågor tar upp hiv/aids, genus och miljöfrågor. Det som skrivs om hiv/aids och genus är det avsnitt som mest ingående i hela PRSP:n beskriver olika målgrupper i biståndet. Beträffande hiv, som drabbat omkring 20% av befolkningen, ges information om epidemin i procenttal i relation till åldersgrupper, kvinnor och män, pojkar och flickor, unga kvinnor och män, föräldralösa barn och gatubarn. Högriskgrupper i sammanhanget beskrivs liksom biståndsprogram som tar dessa grupper i beaktande.

I avsnittet om genus sägs att genusfrågor spelar en mycket viktig roll för en hållbar strategi för fattigdomsminskning. En rad åtgärder föreslås men oftast på hög abstraktionsnivå. Det finns ingen information om vilka åtgärder specifikt skulle rikta sig till. Därför blir de inte heller operativa eftersom de inte ger någon indikation på vilka konkreta problem det är som man ska ta sig an. De flesta förslagen riktar sig dessutom enbart till kvinnor. Män finns inte med i texterna. Några olika förslag som riktar sig till "gender"-formuleras som t.ex. "elimination of gender imbalances in access to, and opportunities for, financial resources". Andra exempel gäller landrättigheter, som enligt ett av förslagen ska ges "on an equitable basis for women". (p.113–116) Sådana förslag ligger långt från verkligheten, särskilt om man betänker att motsvarande referenser inte finns i relevanta sektoravsnitt i PRSP:n och att de inte heller

därigenom blir operativa. Allmänt sett finns mycket lite genusaspekter i PRSP:n. Här och där nämns ordet gender, men inte mycket mer.

5.3 Allmänna observationer

Sammantaget är den bild av fattiga kvinnor, barn och män som ges i PRSP:n en anonym massa av människor, omfattande 73% av befolkningen. Få distinkta målgrupper framträder i texten. Mycket lite sägs om skillnader i socialgrupp, inkomstnivåer eller fattigdomsnivåer, åldersgrupper, etniska grupper, om olika grupper av fattiga män och kvinnor eller om mer välsituerade grupper. Kvinnor finns i texten som en bred och homogen kategori, mestadels i samband med att genusfrågor tas upp men utan några andra kännetecken än fattigdom och kön. Män som kategori är praktiskt taget osynliga. Grupper som inte är fattiga eller rika människor framträder inte. Dock sägs att det finns en stor ekonomisk ojämlikhet mellan grupper, men detta blir inte tydliggjort i dokumentet. Det görs en viss, men inte stor, differentiering av målgrupper i fem av de totalt sjutton avsnitten. Fattiga människor beskrivs annars överlag anonymt som "de fattiga", "landsbygdens fattiga" eller "sårbara grupper". Till exempel finns inga hänvisningar till hur den utbredda fattigdomen i Zambia varierar mellan män och kvinnor, åldersgrupper, med arten av sysselsättning eller mellan etniska grupper. På så sätt faller skillnad, variation, hierarkier och maktrelationer bort ur texten. I sektoravsnitten görs målgrupperna för biståndet synliga endast i avsnitten om undervisning och hälsa, men inte på något systematiskt eller differentierat sätt, med undantag för avsnittet om hiv/aids-epidemin.

I den utvärdering som redan nämnts av hur gendaspekter förts in i avsnitt om hälso- och undervisningssektorn i PRSP-dokument, säger Världsbanken, att de integrerats bättre där än i andra sektorer. Enligt utvärderingen är orsaken emellertid delvis att olika resonemang om reproduktiv hälsa redan i sig själva anses inbegripa ett genusperspektiv, trots att det mestadels var kvinnor man refererade till, inte män.⁶ Genusanalysen i undervisningsavsnitten var enligt samma rapport relativt bra men i andra sektorer saknades den ofta. Som exempel på vad som skulle kunna tas upp rekommenderar en rapport inför Tanzanias PRSP, att faktorer som medverkar till utebliven skolgång, svaga prestationer och barnarbete inkluderas, liksom frågeställningar kring huruvida undervisningen ifrågasätter ojämlikhet snarare än befäster den.⁷

När allt detta har sagts om bristen på beskrivningar och befolkningsgrupper är det på sin plats att tillägga, att man på flera ställen i PRSP:n understryker vikten av en mer differentierad beskrivning så att biståndet på ett bättre sätt kan riktas till målgrupperna.

Att fattiga grupper i stort sett är anonyma i texten förstärks av att den till stor del består av passiva satskonstruktioner. Detta innebär att förbindelsen mellan subjekt, objekt, händelse och processer saknas. Ett par exempel är "rural areas contribute to the generation of resources needed to finance their access to amenities" (s.50). eller "little progress has been made in market development for land"(s.58)⁸. I en sådan passiv form, där man utelämnar aktören, ser exempelvis bristen på framsteg ut att vara ett

5 Gender in the PRSPs. A Stocktaking. World Bank Poverty and Economic Management Network. Gender and development Group. (April 2002), s.8

slags naturfenomen. Man fråntar aktörerna ansvaret genom att lägga vikt vid effekterna och bortse från de handlingar och processer som leder fram till dem. Ett annat språkligt drag som används med samma resultat är när man låter ett substantiv ersätta en hel process, t.ex. i "until such time when there will have been sufficient social transformation to raise agricultural productivity". (s. 51) Subjekten och aktörerna, d.v.s. människorna, faller bort. Sättet att skriva är inte ovanligt i denna typ av dokument, tvärtom. Det tillhör genren. Men beskrivningarna i texten, eller bristen på dem, bygger på en bestämd bild av verkligheten, som bör undersökas eftersom den formar budskapet i diskursen. Detta också för att det finns en risk för standardisering i olika länders PRSP:er, där villkoren för fattiga grupper görs osynliga i termer av bland annat makt och maktlöshet, variationer i tillgången till resurser och därmed också viktiga orsaker till själva fattigdomen. Detta får sannolikt konsekvenser också för själva planeringen och genomförandet av stödsatser.

6. Bangladeshs PRSP⁶

Om man på samma sätt granskar Bangladeshs PRSP framträder ett liknande mönster. Om vissa grupper och kategorier av människor finns med i de översiktliga delarna i början av dokumentet, så är de i stort sett frånvarande i sektoravsnitten och i det makroekonomiska avsnittet. Att döma av inledningsavsnittens övergripande resonemang i Bangladeshs PRSP finns det dock mycket mera data om grupper och kategorier än i Zambias. De återfinns dock inte heller här i sektoravsnitten.

Ett avsnitt om fattigdomen (The Poverty State of the Nation) är det intressantaste i sammanhanget. Där sägs bland annat att det är "critical to recognise the heterogeneity of voices and perspectives expressed in economic as well as socio-cultural terms such as class, gender, caste, ethnicity, and community". Fattigdomen mäts liksom i Zambias fall med konsumtionsmått och sägs ha minskat från 58% av befolkningen 1991/92 till 49,8% år 2000. Men graden av ekonomisk ojämlikhet ökar samtidigt, sägs det. Här beskrivs regionala variationer mellan olika kategorier av fattiga människor (landlösa, fattiga gamla, utblottade kvinnor, hemlösa, barnledda hushåll, kvinnoledda hushåll, marginaliserade etniska grupper, kvinnliga och manliga arbetare, etc). I ett avsnitt om "human poverty", som har data om bristen på tillgång till utbildning, omsorg och näringsintag finns också olika grupper och kategorier beskrivna. Det gäller till exempel dödlighet och sjukdomar fördelat på kvinnor och män med geografiska och socioekonomiska variationer och för barn, uppdelat i kön och åldersgrupper. Samma differentiering finns redovisad i förhållande till undernäring. (s.71)

Här finns differentiering i en utsträckning som det inte finns motsvarighet till vare sig i resten av denna PRSP eller i Zambias PRSP. Det skulle ha varit intressant att se denna statistik integrerad i avsnittet "Fostering Human Development of the Poor" och i bilagan om hälsosektorn som beskriver samma sektorer. Där refererar man dock enbart till "de fattiga" eller "de fattigaste", vilket är förvånande med tanke på den uppenbara rikedom på statistik som finns. Ett avsnitt om gender är ett typiskt tillägg eller

6 Gender in the PRSPs etc, s.8-9

7 Recommendations for integrating gender into the poverty reduction strategy paper (PRSP) and related processes. Ministry of Community Development, Women Affairs and Children (MCDWAC), Tanzania

”add-on” och inte integrerat i resten av texten, i linje med det som finns i Zambias PRSP. Med gender avses ”kvinnor” och inte män. Resonemangen förs på hög abstraktionsnivå, är inte operativa och har heller inte integrerats i sektoravsnitten. (s. 47-48)

I PRSP:ns sammanfattning finns en ”Utvecklingsvision” som beskriver olika målgrupper i relation till undervisning, dödlighet, näringsintag och ”socialt våld”. Disaggregerad information tycks finnas men har inte förts in i de relevanta sektoravsnitten.

Allt som allt är mönstret i det stora hela detsamma i båda PRSP:er: Grupper och kategorier av människor förekommer i inledande avsnitt och i den övergripande beskrivningen av fattigdom men saknas i sektoravsnitten. Differentierad information finns, särskilt i Bangladesh, men används inte operativt. Definition och beskrivning av befolkningsgrupper är inte systematiskt genomförda utan sporadiskt förekommande. Att det finns kunskapsluckor påpekas i båda men dessa luckor är antagligen mycket olika i de båda länderna.

I en nyligen publicerad handbok för policy-skapare skriver Naila Kabeer om likheter mellan PRSP:er och Världsbankens PRSP:er, vilket inte kan vara begränsat till enbart gender:

”(w)hile the PRSPs have been presented as independently produced and ‘nationally-owned’, questions have been raised as to the extent to which this is indeed the case. There is a concern that countries are reluctant to consider approaches other than those advocated by the Bank and the International Monetary Fund (IMF) because they know the limits to the kind of policies that the international financial institutions are prepared to accept. (---) PRSPs from very different countries use similar vocabulary, form and content and come to similar conclusions.”¹⁰

7. Det civila samhällets svar – ett bidrag till PRS-processen

År 2001 utarbetade enskilda organisationer i Zambia, vilka nu vuxit till sig och blivit myndiga för att citera en av deras representanter, med visst stöd från UNDP en fattigdomsstrategi. Syftet var att försäkra sig om att man lyssnade och tog hänsyn till zambiska medborgares röster. Dokumentet, ”The Civil Society for Poverty Redcution” (CSPR), ska ses som en del av en långsiktig planering och uppföljning av Zambias PRSP. Med sina 250 sidor är CSPR ännu tjockare än PRSP:n i Zambia, på 200 sidor (mot ca. 150 i den från Bangladesh). Den bör, påpekas det i inledningen, inte ses som parallell till PRSP:n, snarare som ”ett direkt bidrag”.¹¹

CSPR:n ger mer differentierade beskrivningar av målgrupper i de kapitel som innehåller översiktliga resonemang än PRSP:n men differentieringen har ingen mer systematisk karaktär. Genusaspekter, exempelvis, är inte genomgående integrerade i texten utan finns bara i vissa avsnitt. Avsnittet om makroekonomi har samma brister som i PRSP:n när det gäller målgrupper, befolkningsgrupper, genusaspekter och resonemang om den informella ekonomin. Avsnitten om sektorer har samma typ av brister med undantaget gruvindustrin (se nedan).

8 Mina kursiveringar

9 Bangladesh. A National Strategy for Economic Growth, Poverty Reduction and Social Development. Economic Relations Division, Ministry of Finance, Government of the People’s Republic of Bangladesh (December 2002)

I ett avsnitt om sysselsättning diskuteras fattigdom och den informella sektorn. Slutsatserna är bland andra att sysselsättning inom den informella sektorn (ströjobb inom lantbruket, food for work-program, småhandel) inte nödvändigtvis bidrar till en minskning av fattigdomen eftersom den inte självklart leder till stadigt uppehålle. Där påpekas att stora skillnader mellan män och kvinnor förekommer inom den formella och den informella sektorn. 78% av dem som har arbeten har det inom den informella sektorn, och 74% av dessa är kvinnor som säljer olika småsaker. Kvinnor har vanligtvis inte tillgång till det kapital som behövs för att etablera sig i andra näringar. De tvingas hålla sig hemma till följd av könsroller och fler kvinnor än män måste utföra obetalt hemarbete. (s. 37ff)

CSPR-dokumentet kritiserar den definition av fattigdom som används i PRSP:n, som mäts i kostnaderna för vissa basvaror, eftersom den inte räknar med andra slag av basbehov. Bland annat leder den till att fattigdomen ser ut att vara större på landsbygden än i städerna, menar man, trots att fattigdomen också varierar mellan socioekonomiska grupper. (s. 47)

Här finns ett avsnitt om genus som innehåller mer information än vad PRSP:n gör. Man går igenom olika sektorer, men de påpekandena återspeglas inte i sektoravsnitten. Om jordbruket säger man exempelvis att kvinnor står för 70% av det obetalda arbetet på småjordbruken och sammantaget att kvinnor står för en mycket större del av arbetet inom jordbrukssektorn än männen. Enligt texten äger en påtaglig marginalisering rum inom jordbruket av kvinnor, som samtidigt har huvudansvar för självhushållning och familjens matförsörjning. Kvinnorna är dessutom fångade mellan ett traditionellt och ett konstitutionellt rättssystem, sägs det, som varierar med stamtillhörighet, och som allmänt är diskriminerande mot kvinnor. Den traditionella rätten tillåter polygami, brudköp och andra sedvänjor som befäster synen på kvinnor som legalt omyndiga personer. Under traditionell rätt får kvinnor inte heller tillgång till mark eller kapital om de inte "åtföljs" av manliga släktingar eller av sin make. Våld mot kvinnor tas upp som ett allvarligt problem i Zambia. Rapporterna om utnyttjande av barn, incest och "property grabbing"¹² ökar, sägs det, vilket också är en konsekvens av hiv/aids epidemin (s. 56–64).

I avsnittet om jordbrukssektorn finns dock ingenting om detta. Människor och grupper av människor nämns inte, endast olika kategorier av "bönder" (småskaliga jordbrukare, nyblivna jordbrukare och kommersiella jordbrukare) utan att de differentieras i till exempel genus, inkomstnivå eller etnicitet. Med undantag för följande kommentar om landrättigheter i Zambia ser det i detta avseende ut precis som i PRSP:n

"(I)n Zambia, like in most African countries, women carry out the main agricultural activities. Due to gender bias in owning land under the customary system, farmers are still generally perceived as 'male' by policy-makers, development planners and agricultural service providers. For this reason, women find it more difficult than men to gain access to valuable resources such as credit and agricultural inputs (---) which would enhance their production capacity." (s.74)

10 Kabeer, Naila: Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. A Handbook for Policy Makers and Other Stakeholders. The Commonwealth Secretariat (2003)

7.1. PRSP:n och CSPR:n

Avsnitten om hälsa och utbildning i CSPR:en innehåller inte mer information om målgrupper än PRSP:n. Det är dock intressant att se att en mer differentierad beskrivning av aktörerna plötsligt finns i avsnittet om gruvindustrin. CSPR:en beskriver massarbetslöhet, uppsägningen av gruvindustriarbetare och deras familjer efter privatiseringen av gruvorna samt de försämrade sociala villkoren och arbetsvillkoren för kvinnor och män i småskalig gruvutvinning. Man får en bättre bild av problemen som i varje fall på det sättet blir lättare att följa upp med relevanta insatser.

Målgrupper är synligare i CSPR:en än i PRSP:n men inte i sektoravsnitten, där de i stort sett är osynliga. Generellt beskrivs målgrupperna brett som fattiga eller sårbara människor. Differentieringen är sporadisk och inte systematiskt genomförd. Tre områden lyfts tydligare fram i CSPR:en än i PRSP:n: bristen på markrättigheter, på jämställdhet mellan könen och könsdiskrimineringen i rättssystemet, samtliga viktiga orsaker till fattigdom. I CSPR:en beskrivs dessa frågor huvudsakligen i genustermer, vilket avser den allmänna kategorin "kvinnor". "Män" finns inte beskrivna i något av dokumenten. Det finns inte mycket spår av analys av vare sig ålder, etnicitet, socioekonomiska grupper eller geografisk hemvist även om dessa kategorier finns omnämnda på vissa ställen.

När det gäller gruvindustrin, finns som sagt en kort beskrivning i CSPR-texten som ser ut att ha en analys i botten. Detsamma gäller avsnittet om hiv/aids i PRSP:n, som är den enda som har mer information om målgrupper än CSPR:n. I relation till övriga avsnitt och sektorer kan de två exemplen sägas vara "best practice" i detta avseende.

8. Jämförelse med den svenska landanalysen från år 2000 och landstrategin för Zambia från 2003
De följande korta jämförelserna riktar utslutande in sig på beskrivningarna av målgrupper och görs för att illustrera likheter och skillnader jämfört med PRSP- och CSPR-dokumenterna.

Landanalysen¹³

Den svenska landanalysen har ett vidare perspektiv än PRSP:n. Den innehåller information om sådant som den senaste händelseutvecklingen i Zambia, politiska perspektiv och mänskliga rättigheter, demokratisk utveckling och maktrelationer, vilket PRSP:n och CSPR:n inte har motsvarigheter till. Landanalysen ger flera aspekter på utvecklingen i Zambia. Landanalysen är också mycket kortare: på 30 sidor.

Ser man till beskrivningen av målgrupper framträder dock vissa likheter. I de övergripande avsnitten av landanalysen, förekommer målgrupperna ungefär på samma (måttligt) differentierade sätt som i PRSP:n och CSPR:n. I landanalysen får dock genus- och barnaspekter mer utrymme, framför allt ställt i relation till det mindre formatet. Detta betyder att kategorierna kvinnor, barn och ungdomar, någon gång också män, beskrivs i relation till mänskliga rättigheter, rent vatten, sysselsättning och undernäring.

11 Poverty Reduction Paper for Zambia. A Civil Society Perspective. (Lusaka, June 2001), p 26-45. Uppgifterna bekräftades i en serie intervjuer som ägde rum i Lusaka i mars 2003, bl a med olika representanter för NGOCC, som inkluderar ett antal kvinnorganisationer och Catholic Centre for Justice.

Det finns inget eget avsnitt om genus, istället ett om kvinnors mänskliga rättigheter och om barnets rättigheter. Kvinnor, män och barn nämns i ålderstermer men inte i termer av socioekonomisk eller etnisk tillhörighet. Det finns inte mycket om skillnaderna i geografisk hemvist, med undantag för de breda kategorierna landsbygds- och stadsbefolkning och hänvisningar till en snabb urbanisering av fattigdomen, vilket inbegriper "squatters". Fattiga människors knappa reala resurser, problemen med traditionell rätt och med otillräckliga landrättigheter, med minskad produktivitet inom jordbruket som följd kommer fram i texten. Därutöver, och det inkluderar jordbruk och makroekonomi, är människor lika osynliga som i PRSP:n och CSPR:n, vilket betyder att en analys ser ut att finnas i botten för de sociala sektorerna hälsa och undervisning men inte för andra sektorer. Undantaget är ett kort avsnitt om sysselsättning, som också behandlar den informella ekonomin.

Lananalysen ger alltså, framför allt i förhållande till sitt omfång, en mer mångfacetterad bild av utvecklingen i Zambia. Differentieringsmönstret är dock ungefär detsamma som i PRSP:n och CSPR:n.

Den svenska landstrategin för Zambia¹⁴

Detta dokument, som ännu är ett utkast¹⁵, har minst beskrivningar av målgrupper och befolkningsgrupper av de fem dokument som granskats i denna studie. Texten som sådan är inte deskriptiv eller analyserande utan innehåller vad som kan betraktas som en lista över beslut som ska fattas om inriktning och olika aspekter av det framtida utvecklingssamarbetet mellan Sverige och Zambia. Bakgrundkunskap behövs för att förstå det. Här refereras allmänt till "de fattiga", "landsbygdsbefolkningen" eller "stadsbefolkningen". Kännetecken som genus eller ålder nämns i förbigående. Den mer differentierade redogörelse som finns i landanalysen har inte märkbart påverkat texten.

9. En diskussion om mångfald och skillnad: genus, ålder, geografisk hemvist, socioekonomisk tillhörighet och etnicitet i Zambias PRSP. Några teoretiska utgångspunkter

Diskussioner om jämställdhet och "gender" fokuserar oftast enbart på kvinnor. Liksom i PRSP:n och för den delen CSPR:n, försvinner "män" ur texten med följden att de strukturella maktrelationerna mellan män och kvinnor blir osynliga. Att "addera" kategorin kvinnor i en text hjälper inte upp saken; den måste integreras i analysen. Såsom har visats av forskningen, förändras både innehållet i själva kunskapen och perspektivet när mångfald förs in i sammanhanget och "periferin" får byta plats med "centrum". I enlighet med post-strukturella och post-koloniala teorier, är den västerländska kunskapen och språket byggda på motsatser av en hierarkisk karaktär. Detta kan illustreras av exempel som metropolis-koloni, centrum-periferi, man-kvinna, vuxen-barn, vit-svart, där en av kategorierna betecknar något som är viktigare, verkligare eller mer värdefullt. Den dominerande kategorin fungerar här nästan som om den vore den enda, eftersom den har tolkningsföreträde. Vissa "män" får stå för Människan, medan andra förvisas till avvikande eller svagare under-kategorier. Definitionen av en kategori hänger alltid ihop med definitionen av den andra, vilket gör att betydelsen av den ena är låst i betydelsen av den andra. Sådana nedärvda hierarkiska dikotomier gör det svårt att tänka öppet och klart i termer av mångfald och skillnad och leder lätt till felaktiga eller falska

12 När man tar marken från nyblivna änkor.

generaliseringar. Den dominanta kategorin tillskriver andra kategorier egenskaper, som betraktas som underlägsna eller underordnade. Irrationalitet, svaghet och sårbarhet är till exempel lättare att tillskriva kvinnor än män, barn än vuxna och underordnade sociala grupper än eliten. Själva betydelsen av sårbarhet och svaghet kan dessutom variera med vilka grupper som har tolkningsföreträdet, vilket beror på var någonstans på jorden de bor, på epoken och social position. När man analyserar kategorier på det sättet framträder tidigare dolda maktrelationer som är väsentliga för förståelsen av både fattigdom och av vilka grupper i ett samhälle som har kontroll över resurserna.¹⁶ Kategorier interagerar på olika sätt med varandra över tid och rum. De behöver därför definieras i sitt sammanhang.

Genus

I en genomgång av ett trettiotal PRSP, inklusive Zambias, som gjordes av Världsbanken 2002 framkom att genusaspekter inte hade beaktats i större utsträckning i någon PRSP. Genusaspekter hade inte integrerats ens på enklaste sätt, sades det i rapporten. I en annan genomgång av 12 PRSP från länder i västra och centrala Afrika, som gjordes på initiativ av UNICEFs regionala kontor i Abidjan, kom författarna till liknande slutsatser.¹⁷ Till skillnad från CCA/UNDAF-strategier¹⁸, tog dessa PRSP:er enligt rapporten ingen systematisk hänsyn till genusaspekter. Detta gällde särskilt avsnitten om makroekonomi och fattigdomsprofiler. Med få undantag likställdes genus med kvinnor och där fanns heller inte mycket genusanalys, sades det. Rapporten konstaterar också att ett problem som man stöter på i nästan alla PRSP, var att allmänna hänvisningar till tvärfrågor i riktlinjer och policypapper var "too weak to give the required attention and priority to gender as a fundamental development issue".¹⁹

I stort sett stämmer detta in också på Zambias PRSP: Även om skillnader i villkor för fattiga kvinnor och män tas upp, och även om kvinnor sägs vara sårbarare än män till följd av sociala och kulturella könsroller, så utvecklas detta inte i texten. Såsom har nämnts består en stor del av avsnittet om genus av en lista på förslag till allmänna åtgärder utan handlingsplan eller tidsramar. Detta gäller också CSPR:n. Visst utrymme ägnas åt hur fattigdom varierar med typen av hushåll, där det konstateras att kvinnoledda hushåll oftare är fattigare än hushåll som leds av män och att 77% av de kvinnoledda hushållen är fattiga jämfört med de 72% av manligt ledda hushåll. Detta, menar man, är en bekräftelse på att "poverty affects women and men differently, hence the terminology "feminisation of poverty". (s.113) Det sägs dock också att, "there is still absence of in-depth analysis and adequate resources (---) Lack of gender specific targeting in poverty reduction programmes influences women and men's lives and opportunities. Programmes may be male biased by design, but could well be male biased by omission of a gender-differentiated assessment of the programmes. This could be related to the lack of gender disaggregated data required for such assessment and to the lack of recognition of women's roles and skills in the poverty alleviation programmes". (s.114)

Inte bara kvinnors roller och färdigheter skulle behöva mer analys utan också skillnader mellan olika grupper och kategorier av människor. I PRSP:n är "fattiga människor" beskrivna som en enda kategori, ibland med tillägg av "kvinnor" men sällan av "män". "Kvinnor" beskrivs som en homogen grupp, precis

13 Country Analysis – Zambia, Sida/Ministry for Foreign Affairs/ Swedish Embassy (November 2002)

som "män"; d.v.s. i den mån som män överhuvudtaget beskrivs i andra termer än de människor som ingår exempelvis i den stora och odifferentierade kategori av "småskaliga lantbrukare". I grund och botten framställs de två kategorierna män och kvinnor som "samma". I avsnittet om genus i PRSP:n karakteriseras (alla) "kvinnor" som sårbarare och mer utsatta än (alla) "män".

Kvinnor och män är uppenbarligen inte två homogena grupper där alla är lika på de två sidorna av skiljelinjen. Genus, etnicitet, socialgrupp, sysselsättning och geografisk hemvist har alla bäring på identiteter och relationer mellan grupper och individer. För att citera Naila Kabeer, "deprivation and insecurity will be diversely constituted across a population along axes of gender, caste and other forms of social inequity. Equally, they will differentiate the experience of poverty – and wealth – in terms of claims and entitlements which women and men mobilise, the goals they prioritise and the forms of agency they can exercise in negotiating meaning and challenging distribution. Gender justice becomes an integral component of social justice."²⁰

I samband med en diskussion om olikhet och skillnad är det på sin plats att göra några iakttagelser kring frågor som tas upp i PRSP:n. Det gäller feminiseringen av fattigdom, kvinno- och mansledda hushåll och könsdiskrimineringen inom rättssystemet som alla i grunden handlar om skillnad och om behovet av en kontext-specifik analys.

Allmänt sett finns fortfarande oklarheter kring vad "feminisering av fattigdom" ("feminisation of poverty") faktiskt innebär, eller om det empiriskt kan bevisas att det finns en sådan. Också här behöver variation och skillnad föras in i resonemanget, exempelvis i form av socioekonomisk grupptillhörighet och geografisk hemvist. Ojämlighet inom mansledda hushåll behöver också undersökas. Begreppet "feminisering av fattigdomen" har ansetts innebära antingen relationen mellan kvinnoledda hushåll och de som leds av män, eller den mellan kvinnor och män betraktade som individer. Begreppet brukar inte ta upp ovannämnda skillnader eller frågan om hur resurser fördelas inom hushållen. Dessutom är kvinnoledda hushåll en heterogen kategori som inkluderar kvinnor av olika kategorier, exempelvis kvinnor med tillgångar (från män som arbetar i utlandet etc) Att hushållet är kvinnolett kan också ha positiva konsekvenser, t.ex. större inkomstflexibilitet, valfrihet och mindre våld i hemmet.

Variationer i korrelationen mellan kvinnoledda hushåll och fattigdom inom och mellan länder pekar på behovet av mer kontext-specifik forskning.²¹ I PRSP:n för Tanzania till exempel, görs en skillnad mellan hur fattigdomen mäts med inkomstmått och med icke-monetära mått och där diskuteras både skillnader mellan hushåll och inom hushåll. Man konstaterar att kvinnoledda hushåll är något mindre fattiga i termer av konsumtion än de som leds av män (45% jämfört med 49%) men fattigare i termer av sårbarhet, tillgångar och mindre skolgång.²² Enligt Rahmya Subrahmanian "gender-aware poverty reduction entails not just counting how many women are income-poor relative to men, but taking account of the multidimensionality of poverty and the embeddedness of poverty in gender relations."²³

Skillnader är här ofta kopplade till könsdiskriminering inom rättssystemet och i lokala yttringar av den traditionella rätten. Enligt en studie som publicerats av Woman and Law in Southern Africa, är det

14 Draft Country Strategy for Zambia 2003-2007, Ministry for Foreign Affairs

15 Studien genomförd i mars 2003

den traditionella rätten som, ibland i direkt konflikt med konstitutionell rätt, reglerar giftermål, arvsrätt, marklagstiftning och landrättigheter i regelverk som ofta diskriminerar kvinnor.²⁴ Detta varierar också med etnisk och socioekonomisk tillhörighet. Könsdiskriminering inom rättssystemet är förmodligen en viktig förklaring till varför kvinnor och män upplever fattigdom på olika sätt.

Slutligen, eftersom statistiken visar att omkring 70% av livsmedelsframställningen, 50% av djurhållningen och 60% av livsmedelsförsäljningen sköts av kvinnor i Afrika vore det på sin plats att diskutera inte bara sårbarheten utan också mäns och kvinnors tillgångar, resurser och sysselsättning i Zambia.²⁵

Åldersgrupper – barn och ungdomar

Behovet av att integrera genusaspekter och genusanalys är ofta nämnt i riktlinjer och beslut om utvecklingssamarbete.²⁶ Men målgrupper behöver också differentieras i andra termer än genus för att fånga upp problem i olika sektorer och biståndsinsatser.

”Barn” är en viktig kategori i utvecklingssamarbetet, men tenderar att vara mer eller mindre osynliga som målgrupp. Flickor och pojkar försvinner in i begrepp som ”familj”, ”hushåll”, eller ”kvinnor och barn”, där en kategori sällan skiljs från en annan. ”Ungdomar” är lika osynliga och försvinner i den större gruppen ”barn”. För att ge några siffror som illustrerar storleken på denna breda kategori, består mer än hälften av jordens befolkning av barn, varav en miljard är ungdomar. Tonårsflickor föder årligen 15 miljoner barn och många dör av sjukdomar som har samband med havandeskapet. Mer än 70 miljoner barn i åldrarna 10–14 år arbetar. Antalet barn och ungdomar som förlorat sina föräldrar eller själva har hiv/aids är mycket stort.

Det finns därför anledning av identifiera åldersgrupper när stödprogram ska utformas. Enligt FN:s barnrättskonvention, som också har lett till svenska riktlinjer inom biståndet, ska differentierade analyser göras av målgrupperna. Flickors, pojkars, unga mäns och unga kvinnors rättigheter och behov behöver göras synliga i ett större socioekonomiskt perspektiv.²⁷

PRSP:n skulle behöva identifiera olika grupper av barn och ungdomar. Barn är i stort sett inte nämnda med undantag för ett kort konstaterande att fattigdomen bland barn tilltar och att viss information ges om barns sjukdomar i avsnittet om hälsa. Någon differentiering finns egentligen inte. Skillnader i villkoren för barn och ungdomar på landsbygden är exempelvis förmodligen lika relevanta i

16 Se t ex. Minnich, Elisabeth Kammarch: *Transforming Knowledge*, (Philadelphia 1990), passim, och också inledningen till Castle, Gregory: *Postcolonial Discourses. An Anthology*. (Oxford 2001) och Eriksson, Catharina, Eriksson Baaz, Maria och Thörn, Håkan (red): *Globaliseringens kulturer* (Falun 1999)

17 *Gender in the PRSPs. A Stocktaking*, etc, s. 11, UNICEF: *The Gender Perspective in the CCA/UNDAF and PRSP Processes and Priorities in the West and Central Africa. An Assessment Report* (Abidjan, April 2002), s.14

18 *United Nations Development Assistance Frameworks (UNDAF) föregicks av Common Country Assessment (CCA)*

19 UNICEF: *The Gender Perspective in the CCA/UNDAF and PRSP Processes and Priorities in the West and Central Africa. An Assessment Report* (Abidjan, April 2002), p.14

sammanhanget som skillnader i socio-ekonomisk tillhörighet (föräldralösa, gatubarn, arbetande barn, barn med eller utan familjer, etc).

I PRSP:n görs viss skillnad mellan stad och landsbygd och mellan olika nivåer av fattigdom (fattiga och mycket fattiga), men endast relaterat till fattigdomsstrecket (som 73% av befolkningen faller under) och till olika procentsatser. Någon annan differentiering förekommer i stort sett inte.

9.1. Kunskapsluckor

På flera ställen i PRSP:n sägs att stora kunskapsgap finns när det gäller att effektivt nå ut till de fattiga. Vissa skillnader mellan de breda kategorierna män och kvinnor och mellan olika delar av landsbygden (inte av grupper eller människor) nämns, men det tycks inte finnas någon underliggande analys av målgrupper. Information, som skulle kunna fylla luckorna och visa på orsaker till fattigdom, maktrrelationer och diskriminering mellan och inom grupper av människor, skulle kunna innehålla

- ★ Differentiering av socio-ekonomiska grupper (eller grader av fattigdom) på landsbygden och mellan olika delar av landsbygden. Samma differentiering i städer. Skillnader mellan män och kvinnor. Orsaker till att fattigdomen ser olika ut.
- ★ Jämförelser mellan olika kategorier och grupper i olika delar av landsbygden och i olika städer.
- ★ Sysselsättning i den informella sektorn. Skillnader mellan landsbygd och stad. Skillnader mellan män och kvinnor. Orsaker till att fattigdomen varierar.
- ★ Skillnader mellan etniska grupper i olika delar av landet. Skillnader mellan män och kvinnor i dessa grupper. Orsaker till att fattigdomen varierar
- ★ Skillnader mellan åldersgrupper, mellan barn och ungdomar, barn med och utan familj, mellan pojkar och flickor, unga män och unga kvinnor. Skillnaden i barns och ungdomars villkor i olika delar av landet, i olika socio-ekonomiska grupper och etniska grupper.

10. Några nyckelbegrepp i beskrivningen av målgrupper: ekonomisk tillväxt, den formella och informella sektorn av ekonomin, genuskillnader och begreppet hushåll

För att få en differentierad och mer mångdimensionell bild av fattiga målgrupper behövs också analys av vissa andra frågor.

I Zambias PRSP är det oklart om och i vilken utsträckning Zambias stora informella sektor ingår i den underliggande analysen. Siffror och procentsatser beträffande landsbygden relateras till siffror i städerna, och antalet sysselsatta inom den formella sektorn av ekonomin (endast 11% av befolkningen) ställs mot arbetslösa eller sysselsatta inom den informella sektorn, trots att den sektorn inte beskrivs. Siffrorna kring ekonomisk tillväxt tycks vara baserad uteslutande på marknadsekonomin, som framträder på bekostnad av den informella ekonomin. Majoriteten sysselsatta män, för att inte tala om kvinnor, är sysselsatta inom den informella sektorn i Zambia men detta arbete försvinner i ett stort svart hål. Dess andel i tillväxten, eller bristen på tillväxt, är inte analyserad och blir undervärderad. En analys av

20 Kabeer, Naila: Tactics and Trade-Offs. Revisiting the Links Between Gender and Poverty ur IDS-Bulletin, Volume 28, No.3, (July 1997), s.1–13

de intrikata samband som finns mellan formell och informell ekonomi skulle också behövas. Med ett exempel från jordbruket är grödor som odlas för försäljning alternativt egen konsumtion beroende och strukturerade av komplexa och föränderliga könsroller i ett samhälle. En genusanalys av vem som utför vilket arbete skulle behövas inom den informella sektorn, eftersom arbete värderas olika beroende på om det är män eller kvinnor som utför det.²⁸ Utan analys kommer stora grupper av män och kvinnor att förbli osynliga, både som aktörer och som målgrupper för biståndsinsatser.

Begreppet hushåll, vilket är den basenhet som en del av informationen vilar på i PRSP:n, har redan tagits upp i samband med frågan om kvinno- och mans-ledda hushåll. I statistiska översikter och i den nationalekonomiska litteraturen har hushåll ofta behandlats som en oföränderlig enhet, där resurserna är jämnt fördelade mellan familjemedlemmar. Det finns emellertid en växande forskning om ojämlikhet inom hushållet. En av följderna har varit att arbetstid erkänts som en nyckelresurs. Fördelningen av arbetskraft inom ett hushåll fördelas mellan ett stort antal ändamål: till exempel marknadsproduktion, hemmaproduktion och fritid. Den fördelningen kan göras på en rad olika sätt. Till exempel kan en ökning av inkomsten för kvinnliga medlemmar av familjen innebära att barn tas ur skolan för att utföra oavlönat arbete inom hemmet eller jordbruket. Arbetskraft inom familjen skiljer sig från övriga produktionsfaktorer i det att den har kön, ålder och en status som varierar. Historiskt konstrueras också hushåll i en föränderlig ekonomisk och social miljö och förändringar i den påverkar också relationer inom hushållen. Hur hushåll ser ut i södra Afrika skiljer sig exempelvis från hur de ser ut i södra Asien. För att fånga skillnaden och mångfalden, måste hushåll och relationerna inom ett hushåll ses i ett mer kontextspecifikt sammanhang.

11. Sammanfattning och slutsatser

1. En PRSP är avsedd att få ett avgörande inflytande både på nationell politik och på utformningen av internationellt utvecklingssamarbete. Den utgör också del av en diskurs, vilket innebär att den framställer världen och beskriver frågor på ett visst sätt – i det här fallet fattigdom – som gör att vissa åtgärder framstår som möjliga eller självklara medan andra inte gör det. Av detta följer att beskrivningen av målgrupper och befolkningsgrupper – eller bristen på beskrivning – blir normgivande och påverkar vad som kommer att anses relevant och oviktigt, möjligt och omöjligt, och vad för slags analyser som kommer att göras i nästa steg.

Det civila samhällets strategi och den svenska landanalysen, till viss del också den svenska landstrategin, utgör del i samma diskurs som PRSP:n i Zambia och i Bangladesh och följer samma

21 Briefing Paper on the 'Feminisation of Poverty. Bridge report no.59. IDS. April 2001

22 Gender in the PRSPs. A Stocktaking. etc, s. 11

23 Subrahmanian, Ramia: Gender Equality and the Millenium Development Goals: Is the Glass Half Empty of Half-Full? Manuscript, IDS, (2002)

24 Mvududu, Sally&McFadden, Patricia: Reconceptualising the Family etc., passim

25 ibid. p.39, som citerar en Världsbanksrapport från 1995

26 Se t.ex. Sidas Policy and Action Programme for Promoting Equality between Women and men in Partner Countries. Sida. (Stockholm 1997)

allmänna mönster.

2. Ett av de generella mönstren i de fem texter som studerats består i att män, kvinnor och barn beskrivs som en anonym massa av människor. Fattigdom mäts först och främst i kvantitativa termer, med inkomst- eller konsumtionsmått. Fattiga människor, som utgör 73% av befolkningen i Zambia och 50% i Bangladesh, beskrivs ofta bara som "de fattiga", "fattiga på landsbygden" eller "sårbara grupper". Stora delar i texten har nästan ingen eller mycket få beskrivningar av målgrupper som pekar mot en underliggande analys.
3. Ett annat allmänt mönster är att målgrupper beskrivs i översikter i början av texten men sällan i senare sektoravsnitt. Målgrupper beskrivs sporadiskt i översikterna och utan någon systematisk ansats när det gäller genus eller andra kategorier. Det fattas också information om frågor som skulle öka förståelsen av vad begreppet fattigdom innebär. Det gäller till exempel den informella sektorn av ekonomin och ojämlikhet inom och mellan olika kategorier av hushåll. Om målgruppsanalyser saknas är det svårt att tro att program och insatser får en effektiv utformning, eftersom fattiga grupper och deras specifika problem är osynliga under programmeringsprocessen.
4. Uppföljningar som gjorts av Världsbanken och andra visar, att mönstret när det gäller genusaspekter är detsamma i alla PRSP:er, som man hittills har gått igenom (ca. 30 stycken). Man kan utgå från att detsamma gäller för målgrupper och befolkningsgrupper. I de två PRSP:er som studerats här, är kvinnor allmänt beskrivna som en homogen kategori och sällan med andra kännetecken än kön. De betraktas som "samma", eller som likadana överallt. Män som kategori är praktiskt taget osynliga. Barn framträder i vissa avsnitt men inte på något differentierat sätt. Allmänt sett finns inga beskrivningar eller någon analys av hur olika grader av fattigdom varierar mellan män och kvinnor, åldersgrupper, sysselsättning, socio-ekonomisk eller etnisk tillhörighet i olika delar av landet. Skillnad och mångfald saknas i stort sett, liksom hierarkier, maktrelationer och diskriminering mellan och inom grupper och kategorier och skillnader i möjligheterna att utöva kontroll över tillgångar och resurser.
5. Det civila samhällets strategidokument i Zambia har fler beskrivningar av fattiga kvinnor och män än PRSP:n och det har också den svenska landanalysen. Beskrivningarna återfinns i översiktliga avsnitt men sällan i sektoravsnitten. Det finns exempelvis inte någon differentiering när det gäller den viktiga jordbrukssektorn, trots att majoriteten i Zambia på ett eller annat sätt försörjer sig på den. Väsentliga frågor om exempelvis landrättigheter och könsdiskriminering i rättssystemet, vilka har stor relevans i sammanhanget, framträder på ett tydligare sätt i det civila samhällets strategipapper än i PRSP:n. I denna strategi beskrivs dock målgrupper framför allt i termer av genus, vilket dock oftast betyder kvinnor. Där finns inte mycket analys av ålder, etnicitet, sociala grupper eller geografisk hemvist.

27 Nauckhoff, Eva: Making the Invisible Visible. Gender Perspective and Target Groups in Development Assistance to Young People. Centrum för kvinnoforskning, Stockholms universitet (VT 2002), B-papper, Andersson-Brolin, Lillemor & Radetzky, Caroline: Young People in the Programmes of DESO. Sida (Stockholm 2002)

Den svenska landanalysen har ett vidare och mer mångfacetterat perspektiv än PRSP:n men det finns få hänvisningar till mångfald i termer av socio-ekonomisk eller etnisk tillhörighet eller skillnader mellan olika kategorier av män och kvinnor i olika delar av landet. I avsnitten om sektorer och makroekonomi är kategorier av människor lika sällsynta som i PRSP:n och i det civila samhällets strategi. Generellt betyder detta att målgrupper och genusaspekter är synliga i de sociala avsnitten om hälsa och undervisning men inte i andra sektorer. Det finns ingen systematisk differentiering i texten. Beskrivningar av målgrupper är sporadiskt förekommande och har få kännetecken (genus till exempel, men inget annat).

Den svenska landstrategin är det dokument som har minst beskrivningar av befolkningsgrupper eller målgrupper. Texten är snarast en lista över beslut om det kommande utvecklingssamarbetet. En god kännedom om insatserna krävs för att förstå implikationerna. De mer differentierade beskrivningarna av fattigdom och av fattiga människor, som trots allt finns i de översiktliga delarna av landanalysen (och i PRSP:n och CSPR:n), tycks inte ha satt några större spår i denna text.

6. Att målgrupper förekommer oftare i översikter än i sektoravsnitt kan ses som en följd av kunskapsluckor. Sådana luckor pekas ut i de båda PRSP:er som granskats, men inte på något preciserat sätt. Enligt representanter från Zambias finansministerium beror kunskapsluckorna emellertid inte på bristande statistik. Vad som saknas är kapacitet och än så länge också direktiv att göra ytterligare analyser.
7. Medan en PRSP ger ökade möjligheter att samordna nationella och internationella resurser, finns det samtidigt en risk att insatser och analyser standardiseras i vissa former. Sådana gemensamma former, som behöver analyseras och diskuteras, riskerar att rutinmässigt föras vidare genom den särskilda diskurs som finns på utvecklingsområdet.

Bristen på differentiering och den osynlighet som fattiga människor har i texterna kan vara en följd av kunskapsluckor. Men kunskapsluckorna kan i sig själva också vara en följd av sättet som fattigdom beskrivs på i utvecklingssamarbetets texter. Kunskapsluckorna samspelar med stilen i diskursen och det ena håller liv i det andra. På det viset fortsätter stora grupper av människor och viktiga orsaker till fattigdom att ställas utanför diskussion och analys. Om kunskapsluckor pekas ut på ett tydligare sätt, blir det vara lättare att gå vidare med analys och andra åtgärder. Processer kan lättare följas upp. Resultat av ny kunskap kan återspeglas i policy-texter av det slag som tagits upp här. Under den processen kommer utformningen av olika insatser troligen att förändras och bli mer effektiv.

8. Det finns redan andra sätt att beskriva målgrupper. Steg i den riktningen finns både i det civila samhällets strategi och i den svenska landanalysen. Några "best practices"-beskrivningar finns i avsnittet om hiv/aids i Zambias PRSP, av vad som kallas "human poverty" i Bangladeshs PRSP och

28 Recommendations for integrating gender into the poverty reduction strategy paper (PRSP) and related processes. Ministry of Community Development, Women Affairs and Children (MCDWAC), Tanzania (no date) and Mama, Amina: Women's Studies and Studies of Women in Africa during the 1990's. Internet version of a Codesria Green Book (1996), s.28

i avsnittet om gruvindustrin i CSPR:n.

Även om kapaciteten är begränsad, har enskilda organisationer, institutioner och forskarnätverk i de berörda länderna en kontext-specifik kunskap som bör kunna användas för att uppnå en högre grad av differentiering i beskrivningen av grupper av människor och av målgrupper för utvecklingssamarbetet.

Eva Nauckhoff arbetar som rådgivare på SIDA:s policyenhet och har mångårig erfarenhet av en rad utvecklingsfrågor.

Referenslitteratur

- ★ Bell, Emma: Gender and PRSPs with experiences from Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique. Bridge. Institute of Development Studies (Mars 2003),
- ★ Briefing Paper on the 'Feminisation of Poverty'. Bridge report no.59. Institute of Development Studies. (April 2001)
- ★ Castle, Gregory: Postcolonial Discourses. An Anthology. (Oxford 2001)
- ★ Eriksson, Catharina, Eriksson Baaz, Maria och Thörn, Håkan (red): Globaliseringens kulturer (Falun 1999)
- ★ Kabeer, Naila: Reversed Realities, Gender Hierarchies in Development Thought (London 1994, 2001)
- ★ Kabeer, Naila: Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millenium Development Goals. A Handbook for Policy Makers and Other Stakeholders. The Commonwealth Secretariat (2003)
- ★ Mama, Amina: Women's Studies and Studies of Women in Africa during the 1990's. Internet version (<http://www.gwsavrica.com>) of a Codesria Green Book, (1996)
- ★ Minnich, Elisabeth Kammarch: Transforming Knowledge, (Philadelphia 1990),
- ★ Mvududu, Sally & McFadden, Patricia: Reconceptualising the Family in a changing Southern African Environment. Woman and law in Southern Africa Research Trust, (Harare, 2001)
- ★ Winther Jorgensen, Marianne & Phillips, Louise: Diskursanalys som teori och metod, (Lund 2000)

Tidskrifter

- ★ Kabeer, Naila: Tactics and Trade-Offs. Revisiting the Links Between Gender and Poverty from the IDS-Bulletin, Volume 28, No.3, (Juli 1997), s.1–13

Övrig litteratur

- ★ Andersson- Brolin, Lillemor & Radetzky, Caroline: Young People in the Programmes of DESO. Sida (Stockholm 2002).
- ★ A National Strategy for Economic Growth, Poverty Reduction and Social Development. Economic Relations Division, Ministry of Finance, Government of the People's Republic of Bangladesh (December 2002)
- ★ Country Analysis – Zambia, (November 2002)
- ★ (Draft) Country Strategy for Zambia 2003–2007
- ★ Gender in the PRSPs. A Stocktaking. World Bank Poverty and Economic Management Network. Gender and development Group. (April 2002)
- ★ Poverty Reduction Paper for Zambia. A Civil Society Perspective. (Lusaka, juni 2001)
- ★ Recommendations for integrating gender into the poverty reduction strategy paper (PRSP) and related processes. Ministry of Community Development, Women Affairs and Children (MCDWAC), (Tanzania, odaterad)
- ★ Sidas Policy and Action Programme for Promoting Equality between Women and men in Partner Countries. Sida. (Stockholm 1997)
- ★ UNICEF: The Gender Perspective in the CCA/UNDAF and PRSP Processes and Priorities in the West

and Central Africa. An Assessment Report (Abidjan, April 2002)

- ★ Zambia Poverty Reduction Strategy Paper, Ministry of Finance and National Planning, (Lusaka, mars 2002)
- ★ Zambia: Poverty Reduction Strategy paper and Joint IDA-IMF Staff Assessment of the PRSP. IDA/Sec M2002-0253, (maj 2002)

Opublicerat material

- ★ Nauckhoff, Eva: Making the Invisible Visible. Gender Perspective and Target Groups in Development Assistance to young People. Centrum för kvinnoforskning, Stockholms universitet VT (2002), B-papper
- ★ Subrahmanian, Ramia: Gender Equality and the Millenium Development Goals: Is the Glass Half Empty of Half-Full? Manuscript, IDS, (2002)

Mansroller och mans- kulturer som utvecklings hinder?

av Gerd Johnsson-Latham

I denna studie belyses mansrollen och manskulturer och hur den på olika håll förts fram som ett hinder för utveckling och fattigdomsbekämpning.¹

Genderperspektiv och jämställdhet innebär ofta fokus på kvinnors villkor. Det är emellertid också viktigt att synliggöra män, mäns egenintressen och hur män präglar strukturer och prioriteringar i samhällslivet.

Historien och villkoren i olika samhällen idag världen över visar att det finns en rad olika mansroller och manskulturer. De rollerna visar att det inte är män – d.v.s. män som biologiskt kön – utan mäns ”genusroll” – som ibland främjar och ibland hindrar andra gruppers utveckling. Dessa genuskonstruktioner ger generellt kvinnor vissa roller och män andra. Ofta har t.ex. män förknippats med positiva roller och egenskaper som markerar att män är huvudaktörer, genom driftighet, entreprenörskap, nyfikenhet och mod – medan kvinnor sällan lyfts fram i motsvarande roller.

Män – och manlighet – har också länge setts som synonymt med framåtskridande och ”utveckling”. Under senare decennier har dock mer uppmärksamhet ägnats åt de mörkare sidorna av mansrollerna. Här har fokus legat på mäns våld, mot kvinnor och mot andra män och en ojämnt fördelad makt till mäns fördel, över såväl resurser som inflytande. Fokus har också lagts på hur ett manligt tolkningsföreträde gett intryck av att dominanta män – eller med andra termer: ”dominant/hegemonisk maskulinitet” – har en ”korrekt” världsbild medan utmaningar av denna bild (från t.ex. kvinnor) ansetts bottna i särintressen och brist på kunskap.

Det är mot denna bakgrund som diskussionen nu förs om hur mansroller och manskulturer kan utgöra hinder för utveckling. Det framstår som en viktig diskussion, bl.a. eftersom mäns ”hegemoni” och tolkningsföreträde ger förklaringar till varför kvinnor tenderat vara ”osynliga”, eller osynliggjorda, både i ekonomiska sammanhang, beslutsfattande mm.

Denna studie söker redovisa aktuella frågeställningar och särskilt peka på problem med att mansroller och manskulturer innebär att vissa män tar plats på andra gruppers bekostnad och dessa mäns egenintressen inte åskådliggörs.

Studien pekar också på de vinster män kan uppnå genom att förändra attityder som många gånger förknippas med manlighet som att konflikter, både mellan individer och grupper, löses med våld eller hot om våld. Ett minskat våldsamt ”macho”-beteende kan t.ex. resultera i betydande välfärd fördelar genom att mäns (och kvinnors) livslängd väsentligt förlängs.

1 Denna studie är gjord med anledning av att projektledaren inbjöds delta i två paneldebatter under bokmässan i Göteborg i september 2003 för att tala om mansrollen som utvecklingshinder utifrån arbetet med könsdiskriminering som orsak till fattigdom.

Konstruerade roller ger olika rättigheter, makt – och utrymme

Det är viktigt att se att den konstruerade rollfördelningen mellan män och kvinnor världen över generellt ger män mer makt och möjlighet att utöva makt – ibland med hjälp av våld eller hot om våld – för att bibehålla vissa förmåner. En sådan ojämlik maktfördelning är ett utvecklingshinder – men genom att den är konstruerad är den också möjlig att förändra.

Frågan om "mansrollen som utvecklingshinder" föranleder en diskussion om vad vi menar med "utveckling" och vem eller vilka det är som sätter agendan och definierar utveckling. För givetvis finns det flera alternativa modeller för utveckling – och olika modeller kan t.ex. primärt gynna fattiga människor eller – starka maktgrupper.

Den svenska historikern Yvonne Hirdman skrev i den svenska maktutredningen i början av 1990-talet om "det manliga primatet" eller mäns tolkningsföreträde som styrande för människors tänkande och agerande. Handlingsplanen från FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 pekade också på en asymmetrisk maktfördelning som bottnar i föreställningar – både bland kvinnor och män – om män överordning och kvinnors underordning.

Det är viktigt, bl.a. mot bakgrund av den nya svenska utvecklingspropositionens överväganden om maktfrågor – att belysa hur föreställningar om medfödd under- och överordning går på tvärs med de grundläggande tankarna i politiken för global utveckling och upplysningstidens och den moderna civilisationens ideal om alla människors lika värde och respekten för varje individs okränkbarhet och värdighet.

Det är angeläget att också vara medveten om hur dessa föreställningar kan bli hot mot demokratiska principer och arbete för en välfärd som gynnar fattiga människor och inte bygger på makt, styrka och girighet.

Post-koloniala forskare och genderanalytiker från Syd har viktiga bidrag i denna diskussion. Bl.a. African Gender Institute vid Kapstadens universitet pekar på hur makt byggs upp i hierarkiska modeller, både inom militär och i civil förvaltning, som bottnar i manliga koder där lydnad är det starkaste kravet. Därifrån byggs sedan mönster om över- och underordning som bl.a. innebär diskriminering av kvinnor och en manlig dominans som ytterst vilar på hot om våld – eller våldsanvändning. Detta gäller på alla nivåer i livet, i familjer, på arbetsplatsen, "marknaden" och i beslutande fora i samhället. Och det förhindrar andra icke-hierarkiska förhållningssätt som principer för samlevnad och mellanmänniskt agerande .

Flera mansforskare (Kimmel, Jalmert m fl) har visat hur makt och våld är viktiga medel för att bevara privilegier – för eliter, som primärt utgörs av män.

Därför krävs det som svenska Röda Korsets ordförande Anders Milton skriver (i DN 2003-10-08) ett nytänkande i hela ansatsen i arbetet mot t.ex. HIV/AIDS för att stärka kvinnors ställning. Om HIV/AIDS ska kunna bekämpas krävs som Milton anger en tydlig utmaning av de manliga kulturmönster som ger män privilegier på alla områden vilket också ger dem "rätt" till sex – även om det betalas med kvinnors och flickors liv och hälsa – liksom med hela nationers välfärd.

Världen över åtnjuter män generellt olika uppsättningar av "rättigheter" som kvinnor – särskilt fattiga kvinnor – oftast saknar. Givetvis kan kvinnor i olika samhällen trots det ha rättigheter som förnekas kvinnor i andra kulturer och länder. Och t o m på hög nivå finns i stort sett överallt möjligheter för

enskilda kvinnor att åtnjuta eliters privilegier, som primärt skapats för män. Ett villkor är då ofta att de accepterar elitens villkor och inte ifrågasätter befintliga regelverk.

Men det går att skapa sig egna spelregler och bryta det som förknippas med manlig dominans, bl.a. genom att fler kvinnor tar plats i politik, näringsliv, kulturliv mm. Ett tydligt exempel är Anna Lindh, som i sin politiska gärning öppet förenade ideologisk pregnans och engagemang med ett aktivt föräldraskap och som stod för ett maktinnehav som aldrig förenades med arrogans mot andra människor, oavsett samhällsställning.

Manliga rättigheter – och dess kostnader för flickor och kvinnor

Könsrelaterade privilegier och föreställningar om ”rättigheter” för pojkar och män innebär ofta en kostnad för flickor och kvinnor – och kan vara frågor om liv eller död.

Några exempel: pojkar och män tillåts (som bl.a. RFSU:s GS Katarina Lindahl påpekar) fri sexualitet och oskyddat sex: kondom t.ex. anses ofta ”omanligt”. Samhällen där makt ofta skyddar de som har privilegier har begränsade sanktionssystem för att motverka att män tvingar till sig sex med unga flickor eller kvinnor – och tillämpar sällan de sanktioner som finns för att beivra och bestraffa sexuella övergrepp, könshandel mm.

- ★ Kostnaden för mäns sexuella privilegier betalas av kvinnor som drabbas av bl.a. HIV och för tidig död. En stor dödsorsak för kvinnor och flickor idag är HIV till följd av påtvingad sex. Andra pris flickor och kvinnor betalar är oönskade graviditeter (som kan förstöra tonårsflickors möjlighet till studier och framtida yrkesval), sexuella övergrepp och en grov könshandel som ofta innebär sexuell slaveri (vilket visas t.ex. i filmen ”Lilja 4 ever”). En stor kostnad för föreställningarna om över- och underordning är också att det är offret, inte förövaren som känner skam och brist på självrespekt och människovärde.
- ★ En annan typ av exempel på de kostnader kvinnor bär för mäns privilegier rör ekonomi. Världsbanken har visat att just i fattiga familjer tenderar skillnaderna mellan män och kvinnor vara störst. Familjen är som också Amartya Sen och andra ekonomer visat sällan den enhet för jämn fördelning av resurser som ekonomer ofta utgår från. Istället leder föreställningar om manlig överhöghet och det manliga tolkningsföreträdet till att flickor och kvinnor får betydligt mindre del av det som borde vara gemensamma resurser. Studier i t.ex. både Latinamerika och Asien visar också att flera fattiga män behåller mellan en tredjedel och hälften av sin inkomst för egen räkning. (se Chant).
- ★ Medan män generellt världen över äger mark och andra ekonomiska resurser förvägras ofta kvinnor enligt lag och tradition motsvarande rätt. Samhälleliga strukturer stöder ofta denna asymmetri genom lånevillkor i banker, nätverk mellan män, lagstiftning m.m. som bygger på en kanon som primärt ser män som ekonomiska aktörer – och som gynnar män.

Kostnaden bärs av kvinnor både i form av brist på resurser och genom att de hålls kvar i beroendeförhållande till män: maken, fadern, brodern etc. – vilket gör att föreställningar om underordning bibehålls.

Kvinnors brist på ekonomiska resurser har också ett högt ekonomiskt pris och ett pris i form av minskad välfärd för alla (som de Vylder m.fl. visar) och satsningar på vad marknaden efterfrågar med pengar blir viktigare än vad fattiga människor behöver i form av mat, vård, utbildning m.m.

Det finns f.ö. skäl att uppmärksamma att i samhällen där de starkaste kan skaffa sig stort utrymme och ett tolkningsföreträde så har de svagaste det svårast; t.ex. fattiga änkor och funktionshindrade kvinnor som lever i avsaknad av den respekt som ofta ändå tillkommer t.ex. änklingar och män med funktionshinder (vilket framgår av bl.a. "Voices of the Poor").

Ytterligare ett exempel på negativa konsekvenser av principen om manlig överhöghet rör demokrati. Det manliga tolkningsföreträdet gör att även fattiga män får del av manliga privilegier så att de – som annars är maktlösa i förhållande till mäktigare män – ändå kan utöva makt i sitt eget närområde: i familjen, i klanen och i bysamhället. Men kostnaden blir åter kvinnornas: de utesluts ofta från manligt dominerade beslutande fora (som bl.a. "Voices of the Poor" visar). De har f.ö. sällan tid att delta eftersom de arbetar hela dygnet – i motsats till fattiga män som trots många umbäranden i övrigt ofta har en betydande välfärdsfördel visavi fattiga kvinnor i form av mer fri tid. Som framgår av "Voices of the poor" så har särskilt yngre och medelålders kvinnor svårt att göra sin röst hörd. Och som studien och annat material bekräftar; även om kvinnor har möjlighet att yttra sig lyssnar sällan männen – så : "Voice – but no Voice...".

Olika varianter av manlig överhöghet

Det finns flera olika varianter av manlig överhöghet och patriarkat. Ett sätt är att dela in patriarkatet i tre kategorier:

1. Det extrema där flickors och kvinnors liv kränks: Grupper och samhällen där flickfoster aborteras, där flickor och kvinnor utsätts för mord i den manligt definierade hederns namn och där kvinnors kön stympas och där mäns våld mot kvinnor ses som en rättighet.
2. Det "traditionella", som definierar kvinnans roll som mor och hustru, som förbjuder kvinnor yrkesarbete, reproduktiva rättigheter (d.v.s. rätt till abort, sexuell rådgivning, preventivmedel etc) och där ett "dubbelt" rättighetssystem existerar genom att kvinnors kyskhet upprätthålls – men inte mäns.
3. Det sofistikerade patriarkatet där mäns normer blir allas normer. Dessa samhällen ter sig ofta förhållandevis jämlika men innehåller en rad exempel på motsatsen: sexuellt våld och trakasserier mot kvinnor beivras inte, män har genomgående högre löner och högre positioner, mäns preferenser styr etc. Kvinnor definieras som problem och i behov av särskilda stödåtgärder – medan mäns privilegier inte belyses. Begränsad uppmärksamhet ägnas manligt våldet – och trots att kostnader för sådant våld är häpnadsväckande så uppmärksammas det inte i debatterna. Enbart i USA uppskattas kostnaderna för polis, fängelser, vård, inkomst- och produktionsbortfall m.m. till följd av manligt våld till ca 3% av BNP. I ett par sydamerikanska samhällen uppskattas motsvarande kostnad till 8% av BNP. Detta kan jämföras med de väldiga resurser som läggs ner i dessa länder på att söka höja BNP tillväxten ett par procent per år (se de Vylder) .

Manligt tolkningsföreträde och alternativa varianter av epistemologi

Manligt tolkningsföreträde kan beskrivas som en manligt tradition om vad kunskap är. I den skrivs t.ex. böcker om "filosofi" – som definieras som det 20 manliga filosofer avhandlar, och böcker om 1900-

talets diplomati – där män skriver om män. Denna kunskapssyn marginaliserar kvinnors kunskap och aktiviteter till ett sidospår; så när kvinnor skriver om diskriminering av kvinnor ses detta inte som en demokrati- eller samhällsfråga och än mindre som civilisationskritik, utan som en "kvinnofråga".

Samma mekanismer leder till att kvinnor anses "inkvoterade" medan män inte anses det utan upplevs som självklara kandidater till t.ex. styrelseposter i olika företag. Forskning visar att män väljer män, eftersom män lätt blir en "en i laget" bland andra män – eftersom de kan de av män sätta koderna. De upplevs också som "kompetenta" enligt de definitioner som primärt fastställts av män – men som ifrågasatts som allmängiltiga av t.ex. chefen för Riksgälden, Tomas Franzen (i DN-Debatt våren 2003).

Män anses representera helheten och alla. Därför kan analyser av ekonomi och utveckling ofta enbart handla om män – utan att det märks att kvinnor inte uppmärksammas. Kvinnors osynlighet och "annorlundahet" är en grundläggande del av problemet med manligt tolkningsföreträde – och ett betydande hinder för en utveckling som gynnar folkflertal och fattiga grupper (Se Kabear och Nauckhoff).

Det faktum att det manliga tolkningsföreträdet definierar utveckling till vissa frågor t.ex. varukonsumtion gör att frågor och områden som kvinnor prioriterar inte kommer med på den (av män primärt) etablerade utvecklingsagendan. Istället upplevs kvinnors intressen som "add on" – även när det rör livsavgörande frågor som reproduktiva rättigheter, åtgärder mot mäns våld m.m. och lagstiftning mot alla former av diskriminering.

Så: vad kan göras??

Det viktigaste för att få en utveckling som gynnar fler människor är bl.a.:

- ★ att stärka regelverk och "rule of law" för att motverka att vissa män i kraft av styrka, makt och våld eller hot om våld tar plats på andra gruppers bekostnad på sätt som strider mot grundläggande principer om allas lika värde.
- ★ att med bl.a. mansgrupper föra samtal om hur maktutövning genom våld i familjer kan ersättas – på motsvarande sätt som konflikter mellan länder bör lösas med "fredlig samexistens" som inte bygger på våld utan ömsesidig respekt och goda relationer. En sådan ansats skulle också på familjenivå föra in det arbete mot våldslösningar av konflikter mellan länder och grupper som i övrigt står i centrum för FN:s och världssamfundets strävande.
- ★ att stödja grupper av män – och kvinnor – som arbetar mot manligt våld mot kvinnor.
- ★ att utveckla rättssystem som motverkar diskriminering av kvinnor vad gäller värdighet, respekt, yttrandemöjligheter och tillgång till resurser.
- ★ att stödja kvinnoorganisationer, MR-grupper m.fl. som arbetar för att stärka kvinnors legala och andra rättigheter.
- ★ att involvera flickor och kvinnor i utformningen av utvecklingsagendan så att den tydligare inkluderar frågor om sexuell våld och övergrepp, reproduktiva rättigheter, funktionell utbildning, hur (obetalt) arbete i hemmen underlättas genom investeringar i teknik m.m.
- ★ att på bred front arbeta med jämställdhet för att minska utrymmet för starka grupper att vidmakthålla makt med hot om våld, i familjen eller i samhället i stort via bl.a. polisväsende, lagstiftning/tillämpning och utbildning.

Referenslitteratur

- ★ Ambjörnsson, Ronny, "Mansmyter", Ordfront 2001.
- ★ Chant, Sylvia, "New Contributions to the Analysis of Poverty," London School of Economics, 2003.
- ★ Cornwall, Andrea och White, Sarah, red. "Men, Masculinities and Development", IDS Bulletin April 2000.
- ★ de Vylder, Stefan, "The Cost of Male Violence" – utkast, Stockholm 2003.
- ★ de Vylder, Stefan, "Gender Equality and Poverty Reduction Strategies", Stockholm, 2003.*
- ★ Elvin-Nowak, Ylva och Thomsson, Helene, "Att göra kön", Stockholm 2003.
- ★ Fergusson, Hearn, Holter, Jalmert, Kimmel, Lang and Morrell)
- ★ "Ending gender-based violence: A call for Global action to involve Men", utkast, 2003.
- ★ Kabeer, Naila, "Gender Mainstreaming in Poverty Reduction and the Millennium Development Goals" , London 2003.
- ★ Lindahl, Katarina, "Hälsostategier och genus", Stockholm 2003.*
- ★ "Men's voices, men's choices", UD-rapport, Stockholm 1999.
- ★ Moberg, Eva, "Prima Materia", Stockholm 2003.
- ★ Morrell, Robert, red, "Changing men in Southern Africa", London, 2001.
- ★ Narayan, Deepa et al, red., "Voices of the Poor" (tre delar), Världsbanken, 2000.
- ★ Nauckhoff, Eva, "Poverty without Poor", Stockholm 2003.*
- ★ Wetterberg, Tomas, "Vill man ha jämställdhet?", Rapport från näringsdepartementet 2002.

(* – indikerar att papperet författas på uppdrag av UD-GU:s projekt "Könsdiskriminering som orsak till fattigdom).

Jämställdhet och fattigdomsstrategier

av Stefan de Vylder

Innehåll

Inledning

Kapitel 1 Jämställdhet, ekonomisk politik och integrering av genusfrågor

- 1.1 Könrelaterade hinder – en kort översikt
- 1.2 Ekonomisk teori: könsblind snarare än könsneutral
- 1.3 Makroekonomi, ekonomiska reformprogram och könsmakt
- 1.4 Könsmakt och utvecklingsarbete: från ”kvinnor i utveckling” till integrering av könsmaktsfrågor
- 1.5 OECD/DAC:s riktlinjer

Kapitel 2. Fallstudier: Bolivias, Vietnams och Zambias fattigdomsstrategier

- 2.1 Världsbanken om integrering av könsmaktsfrågor i fattigdomsstrategier
- 2.2 PRS-processen och frågorna kring könsmakt i praktiken: exempel från tre fattigdomsstrategier

Kapitel 3. Slutsatser och rekommendationer

- 3.1 Huvudsakliga lärdomar från granskningen av fattigdomsstrategierna
- 3.2 Vägen framåt: integrera könsmaktsanalys med fattigdomsminskning

Litteraturlista

Akronymer och förkortningar

Inledning

Föreliggande rapport är skriven på uppdrag av Utrikesdepartementet som diskussionsunderlag till det arbete som utförs inom departementets projekt om könsdiskriminering som orsak till fattigdom.

Huvudsyftet med studien är att kartlägga i vilken omfattning ekonomiska reformprogram, och i synnerhet de fattigdomsstrategier (Poverty Reduction Strategies) som utarbetas med stöd från Världsbanken i analyser och åtgärdsförslag tar hänsyn till jämställdhetsfrågor och till frågor om kvinnors och mäns olika tillgång till resurser och möjligheter. I rapporten diskuteras också hur olika former av könsdiskriminering kan förväntas minska den övergripande ekonomiska utvecklingen och effektiviteten i den ekonomiska politik som föreslås.

Tre specifika fattigdomsstrategier – från Bolivia, Vietnam och Zambia – har valts ut för en mer detaljerad bedömning av hur frågorna kring könsrätt (gender issues)¹ behandlas.

Rapporten inleds med en kort översikt över olika hinder som finns i form av diskriminering mot kvinnor. Därefter följer en diskussion om makroekonomi och könsrätt och om hur fokuseringen har skiftat från "kvinnor i utvecklingen" till "könsrätt och utveckling" inom givarsamfundet. Kapitel 2 innehåller en kritisk bedömning av hur genusfrågor har behandlats i de tre fattigdomsstrategier som granskats. I det avslutande kapitlet sammanfattas de huvudsakliga slutsatserna från den tidigare analysen. Vidare presenteras ett antal förslag till konkreta åtgärder som kan vidtas för att förbättra medvetenheten kring könsrättsfrågor i fattigdomsstrategierna, och därmed göra dem effektivare.

1 Det engelska begreppet "gender" avser det "sociala könet" snarare än det biologiska (sex). Det översätts här omväxlande med könsrätt, genus eller kön (Ö.a).

KAPITEL 1.

Jämställdhet, ekonomisk politik och integrering av genusfrågor

Kopplingarna mellan fattigdomsminskning och jämställdhet mellan könen har under de senaste åren erkänts allt mer. Jämställdhet, d.v.s. eliminering av alla former av könsdiskriminering, kan sålunda ses både som ett mål i sig och som ett medel för att uppnå utvecklingsmålen om fattigdomsminskning och utveckling av mänskliga resurser. Kortfattat kan man säga att det första synsättet handlar om att se jämställdhet ur ett rättighetsperspektiv, medan det andra är vanligast bland ekonomer som betonar de negativa aspekterna av diskriminering på mer instrumentella grunder och använder effektivitet snarare än mänskliga rättigheter som argument för jämställdhet.

Det bör inte finnas någon motsättning mellan dessa två synsätt. Att avskaffa könsdiskriminering är inte bara en fråga om jämlikhet, mänskliga rättigheter och lika möjligheter för kvinnor och män. Det är också ekonomiskt lönsamt. Ett stort antal studier från många olika länder visar att ekonomisk tillväxt och mänsklig utveckling bäst kan åstadkommas när kvinnor och män har samma möjligheter att göra sina val utan att hindras av någon form av diskriminering.

Eftersom syftet med denna rapport är att diskutera frågor kring könsmakt och fattigdomsminskning ligger tonvikten huvudsakligen på det "instrumentella" synsättet, d.v.s. bristande jämställdhet som utvecklingshinder. Detta gör naturligtvis inte människorättsaspekten på jämställdhet mindre viktig.

Rapportens första kapitel inleds med en kort översikt över könsrelaterade hinder i form av diskriminering av kvinnor och hur dessa hinder kan påverka den övergripande ekonomiska utvecklingen. Detta inledande avsnitt följs av en diskussion om makroekonomi och könsmakt, och om behovet av att ta genusfrågor i beaktande när man utformar ekonomiska reformprogram. I kapitlets sista avsnitt diskuteras behandlingen av könsmakt och fattigdom i viktiga internationella deklARATIONER och dokument, med utgångspunkt från DAC:s riktlinjer om fattigdomsminskning.

1.1 Könsrelaterade hinder – en kort översikt

En diskussion om diskriminering av kvinnor inleds lämpligen med att tala om diskriminering av flickor. Könsdiskrimineringen när det gäller tillgång till utbildning är uppenbar i alla utvecklingsländer, och klyftan ökar ju högre upp i utbildningssystemet man kommer (se t.ex. statistik i olika upplagor av UNDP:s Human Development Report). Klyftan mellan könen i fråga om inskrivning vid skolor har visserligen minskat under de senaste årtiondena, men framstegen har avtagit under 1990-talet (se Wach och Reeves, 2000, s. 22 ff.). Efterfrågan på utbildade kvinnor på arbetsmarknaden präglas också av diskriminering och hinder, särskilt vad gäller mer välbetalda arbeten.

Denna situation är inte bara oacceptabel ur jämställdhetssynpunkt. Den hämmar också den ekonomiska utvecklingen. En rad studier från skilda länder har visat att den samhällsekonomiska avkastningen av utbildningen av flickor är ännu högre än av utbildningen av pojkar. Utöver värdet av utbildning i sig blir flera olika mål – som bättre näringsstandard och hälsa hos barnen och lägre befolkningstillväxt – lättare att uppnå ju högre utbildningsnivån är för kvinnan/modern. Chansen att barnen skaffar sig utbildning är också väsentligt högre ju högre utbildning modern har.

I en färsk studie grundad på material från många olika länder dras slutsatsen att om länderna i Sydasiens, Mellanöstern och Nordafrika och i Afrika söder om Sahara hade gjort mer för att främja

jämställdhet på utbildningsområdet kunde deras årliga ekonomiska tillväxt ha varit upp till 0,9 procentenheter högre (Klasen, 2002).

Diskriminering i fråga om utbildning är bara ett exempel. Olika lagar och regler skapar också stora hinder för kvinnornas tillgång till olika produktionsfaktorer. Kvinnors rätt att äga mark erkänns inte alltid – i lag eller i praktiken – och kvinnorna står för en mycket liten andel av alla banklån i världen. I många länder går inkomsten från försäljning av avsalugrödor automatiskt till mannen, även om det är kvinnan som i praktiken gör det mesta av arbetet.

Bland andra exempel hittade i olika upplagor av UNDP:s Human Development Report, kan följande nämnas:

- ★ Medan uppskattningsvis över 300 miljoner kvinnor världen över driver småföretag har mindre än två procent av dem tillgång till krediter från formella kreditkällor.
- ★ Av kvinnornas sammanlagda arbetstid är bara omkring en fjärdedel avlönad. Av männens sammanlagda arbetstid är två tredjedelar avlönad.
- ★ Bara sex procent av världens regeringsmedlemmar är kvinnor, och andelen kvinnor i högre ledningsfunktioner i stora företag är ännu mindre.

1.2 Ekonomisk teori: könsblind snarare än könsneutral

I gängse ekonomiska teori hänvisas nästan aldrig till könsdiskriminering, och ekonomisk teori är övervägande könsblind till och med på hushållsnivå.

I praktiskt taget alla läroböcker i nationalekonomi används "hushållet" som lämplig enhet för familjebeslut. Hushållet antas vara en homogen enhet med en enda nyttofunktion. Det finns dock stora skillnader mellan hushållen när det gäller struktur och sammansättning, och till och med i kärnfamiljen – den traditionella, som enligt västerländska normer består av en man, en kvinna och deras gemensamma barn – förekommer intressekonflikter. Som flera författare påpekat (se t.ex. Palmer, 1991 eller Moser, 1993) kan ett hushåll ses som ett inre marknad där tjänster, pengar och varor cirkulerar. "Bytesförhållandena" (terms of trade) inom familjen återspeglar i allmänhet maktförhållandet mellan makarna, vilket ofta innebär sämre villkor för kvinnorna.

Diskriminering börjar vanligtvis i hemmet. Exempelvis äter kvinnorna ofta sist och flickebarn diskrimineras lätt när det gäller såväl tillgång till mat som inköp av nya kläder, leksaker o.s.v. Den ojämna maktfördelningen mellan könen inom familjen gör det ännu svårare att åstadkomma jämställdhet med hjälp av offentliga insatser. Kvinnor har ofta ställt sig bakom en genusbaserad kritik av marknaden och samhället. De har också upprepade gånger påpekat snedfördelningen i fråga om männens maktposition inom institutioner som familjen eller lokalsamhället.

Snedfördelningen mellan könen inom familjen återspeglas i det faktum att det mesta (obetalda) arbetet för familjens reproduktion görs av kvinnorna (i syd såväl som i norr). Kvinnorna måste först betala sin "reproduktiva skatt", som Palmer uttrycker det, innan de kan komma in på den betalda arbetsmarknaden. En effekt av denna "skatt" är att den "...kanaliserar delar av kvinnors arbete mot områden dit marknadskrafterna inte skulle rikta det, och utgör en väsentlig begränsning av kvinnors möjligheter att ägna sig åt lönearbete och företagande ... och begränsar dem till arbeten som kan kombineras med deras arbete i hemmet" (Palmer 1991, citerad i Working Group on Gender and Economics, 1995, s.7).

I de flesta delar av världen är det dessutom så att det är kvinnorna som utför det mesta av frivilligarbetet i samhället, och därmed bygger upp grunden för många samhällets sociala kapital.

Om vi granskar hela ekonomin ur ett könsmaktsperspektiv kan vi urskilja tre verksamhetsfärer: den "produktiva sfären" (som registreras i nationalräkenskaperna och vars utveckling regelmässigt används som måttstock för att bedöma den ekonomiska utvecklingen), hushållet eller den reproduktiva sfären samt den sociala sfären, eller frivilligsektorn. I de två sistnämnda sektorerna, som är "behovsorienterade" snarare än "marknadsorienterade", står kvinnorna för merparten av (det oavlönade) arbetet, och förbättringar eller försämringar inom dessa sektorer redovisas inte i den gängse ekonomiska statistiken.

Miljövård är också en underskattad verksamhet i den ekonomiska statistiken, och även här spelar kvinnorna en ytterst viktig roll. Som en illustration över mångfalden av könsrelaterade hinder kan följande exempel från Kenya belysa såväl den begränsade tillgången till resurser som den nyckelroll kvinnorna har – i Kenya och på andra ställen – när det gäller miljövården:

"I Kenya är det i första hand kvinnorna som förvaltar naturresurserna. Deras arbete är av central vikt för familjens och samhällets överlevnad. Inom jordbruket producerar de 60–70 procent av maten, de sköter boskapen, de bidrar i hög grad till produktionen av avsalugrödor och de sköter det mesta av bearbetningen och försäljningen av livsmedel. De förvaltar naturen inte bara genom sin jordbruksverksamhet, utan också genom att plantera träd och genom andra miljövårdande insatser som terrassering och genom att så foder. Ironiskt nog är det dock så att enligt de flesta traditioner får inte kvinnor plantera träd eller andra "permanenta" grödor som te och kaffe. Denna traditionella regel tycks ha sitt ursprung i att strukturella förändringar av marken bara får göras på egen mark. När de planterar träd, som många nu gör, kommer träden inte att tillhöra dem utan den person (en man) som äger lagfarten till marken. En annan ironi är att inkomsterna från avsalugrödorna som kvinnorna lägger ner åtskilligt med tid och energi på, ofta på bekostnad av odlingen av mat för familjens egen konsumtion, går till deras makar. Männens rådgör sällan med sina fruar om ekonomiska spørsmål. Ändå förväntas kvinnorna se till så det finns mat på bordet. ... Eftersom kvinnorna inte har rätt till några konkreta resurser och inte heller får fatta beslut om viktiga aktiviteter kan de inte få tillgång till någon form av krediter för att förbättra sina livsvillkor." (Ruth Oniang, 1994, s. 36).

Ett nödvändigt, om än långt ifrån tillräckligt, steg i en strategi för jämställdhet är att eliminera alla rättsliga hinder för kvinnornas kontroll över de produktiva resurserna, liksom att förbättra utbildning och vidareutbildning. Dessutom måste man ta itu med både de formella och de informella hindren för tillträde till arbetsmarknaden, även om detta också i industriländerna är en mycket långsam process.

Det är viktigt att inte begränsa analysen av hinder vad gäller tillgången till formella resurser som krediter, jord med mera. Exempelvis har studier av kvinnliga entreprenörer i Ghana, Kenya och Jamaica (se Woestman, 1994, s. 13) som försökt komma in på exportmarknaden visat att kvinnorna utestängs från många viktiga forum som företagsnätverk, informella nätverk och sociala företagsorganisationer där marknadsinformationen cirkulerar. Det är uppenbart att sådana informella hinder – som är vanliga också i industriländer – begränsar producenternas gensvar på ekonomiska reformer och minskar den potentiella tillväxten av inkomster och arbetstillfällen för hela samhället.

Eftersom de flesta kvinnliga företagare leder små företag är det också viktigt att förbättra kopplingarna mellan ekonomins formella och informella sektorer. En politik som syftar till att främja tillväxten

inom den informella sektorn genom utbildning, tillgång till krediter och avskaffande av byråkratiska och andra hinder kan bidra till att förbättra villkoren för i synnerhet kvinnor.

Kvinnornas många roller och ansvarsområden som både omsorgsgivare och lönearbetare måste också erkännas och uppmärksammas. Kvinnor behöver bättre barnomsorg och ökade möjligheter till flexibla arbetstider. I synnerhet kräver en övergripande och konsekvent fattigdomsstrategi en utvecklingspolitik som prioriterar projekt som kan spara tid åt kvinnorna. Inte minst fattiga kvinnor är nästan alltid strängt upptagna med en mängd skilda sysslor, och brist på tid är ett allvarligt hinder. Exempel på tidsbesparande projekt är investeringar i lokal vattenförsörjning (så att mindre tid ska gå åt till att hämta vatten), bränsleeffektiva spisar, skogsplantering (så att mindre tid går åt till att samla ved) och småskaliga elektrifieringsprojekt på landsbygden baserade på solenergi eller biobränsle.

Många av dessa småskaliga projekt har positiva bieffekter – som miljövård – och samverkans effekter. Investeringar i vatten och sanitet ökar till exempel vinsterna på investeringar i utbildning (eftersom barnen blir friskare) och gör det lättare för föräldrarna (läs: mödrarna) att laga näringsriktig mat.

I de flesta länder omfattar inte statsbudgeten medel till denna typ av investeringar, vilka ofta förbises av både den offentliga och den privata sektorn. Med tanke på de positiva bieffekterna i samband med sådana investeringar finns det starka skäl till att använda statliga medel och subventioner.

Ingen av de tre fattigdomsstrategier som diskuteras i nästa kapitel tar upp någon av de ovan nämnda aspekterna på kvinnors arbetsbörda, eller nämner behovet av att utveckla verksamheter relaterade till kvinnors obetalda arbete inom områden som vatten, sanitet, energi o.s.v.

Det bör också framhållas att även om de flesta diskussioner om könsmakt tenderar att fokusera på kvinnornas roll, kan också männen på flera olika sätt påverkas negativt av samhällets förhållningssätt syn på manlighet. Stereotypa macho-förebilder hindrar männen från att välja vissa typer av "kvinnliga" utbildningar och karriärer, och män som i ett annat socialt sammanhang hade föredragit att arbeta inom t.ex. sjukvård eller barnomsorg godtar konventionella mansyrken på grund av de rådande attityderna. Många fäder känner sig också av liknande skäl hämmade i sin roll som vårdare och fostrare av sina egna barn.

När denna typ av attityder råder i ett samhälle blir också männen lidande av de socialt betingade begränsningarna. Ur ett snävt ekonomiskt perspektiv innebär också samhällets oförmåga att ta vara på varje individs personliga intressen och komparativa fördelar en välfärdsförlust. Det är allmänt erkänt att kvinnor nekas lika tillgång till sysselsättning där deras bidrag till ekonomisk utveckling och minskad fattigdom skulle kunna öka, men detsamma kan också gälla för männen.

Mycket enkelt uttryckt skulle både familjens välfärd och den ekonomiska tillväxten kunna vara högre om andelen kvinnliga ingenjörer och företagsledare ökade och andelen kvinnor inom barnomsorgen minskade.

1.3 Makroekonomi, ekonomiska reformprogram och könsmakt

Beslut om övergripande utvecklingsstrategier och makroekonomisk politik är inte könsneutrala. Det är inte alltid lätt att spåra effekterna av en viss politik ur ett genusperspektiv – speciellt som det i alla länder, och i synnerhet i fattiga länder, råder allvarlig brist på könsuppdelad statistik och på tillförlitliga empiriska studier – men de åtgärder som vanligen ingår i ett strukturanpassningsprogram kan tjäna

som exempel.²

Förändringar av relativa priser, till att börja med, syftar normalt till att höja priserna på marknadsförda varor och tjänster (tradables) i förhållande till varor och tjänster som man inte handlar med (non-tradables). Oavsett om detta ökar möjligheterna till sysselsättning för kvinnor eller ej måste man göra en bedömning av arbetsfördelningen och kontrollen över inkomsterna inom familjen. I t.ex. länder där inkomsterna från avsalugrödor normalt kontrolleras av mannen (om det finns någon man – många jordbruk i drivs av änkor eller övergivna kvinnor eller av makar till migrantarbetande män), kommer en ökning av produktionen av avsalugrödor på bekostnad av produktionen av livsmedel för egen konsumtion att ändra ”bytesförhållandena” (terms of trade) inom hushållet till mannens fördel.

Det är också ett slående faktum att i många länder där en överväldigande majoritet av alla jordbrukare är kvinnor är flertalet av alla som arbetar med jordbruksrådgivning män.

Också inom boskapssektorn finns ofta en utpräglad könsfördelning. Det är till exempel vanligt att männen ansvarar för den större boskapen, dvs. huvudsakligen nötkreatur, medan kvinnorna sköter de mindre djuren som getter, höns, ankor o.s.v., vilka normalt föds upp för familjens egen konsumtion eller för försäljning på lokala marknader. I allmänhet fäster den offentliga jordbrukspolitiken mycket mindre avseende vid de mindre hushållsdjuren än vid den mansdominerade uppfödningen av större boskap vad gäller rådgivning, veterinär tjänster, forskning, m.m.³, och eftersom de ekonomiska reformprogrammen tenderar att fästa allt mer uppmärksamhet vid handelsvaror i allmänhet och exportvaror i synnerhet förstärks lätt denna obalans till männens fördel medan de mindre djuren, som är livsviktiga för familjens fortlevnad, näringsstandard och fattigdomsminskning, fortsätter att förbises.

En sammanhängande fattigdomsstrategi kräver att man tar itu med den rådande snedfördelningen mellan könen inom varje enskild sektor – jordbruk, skogsbruk, transport och kommunikation, industriell utveckling o.s.v.

Nedskärningar av personal inom den offentliga sektorn drabbar både män och kvinnor, liksom den ökande arbetslösheten som ofta följer på ett strukturanpassningsprogram. Även om männen här ofta drabbas mer direkt, eftersom de utgör majoriteten av arbetskraften inom ekonomins formella sektor, blir troligen hela familjen lidande av inkomstbortfallet. En följd av minskningen av arbetstillfällen i städer är att många män återvänder till sina byar på landsbygden, något som man sett i flera afrikanska länder. Trots att detta kan ses som ett värdefullt tillskott av arbetskraft i jordbruket klagar faktiskt många kvinnor på att de inte har bara förlorat inkomsterna som mannen brukade skicka hem utan dessutom har fått en mun till att mätta.

Den ökning av livsmedelspriser som många ekonomiska reformprogram har som mål ger bättre incitament till att producera ett överskott inom jordbruket och borde normalt välkomnas. I många länder är det dock så att en majoritet av familjerna på landsbygden, och särskilt de fattigaste hushållen, är nettoköpare av livsmedel, och normalt är det kvinnan som har huvudansvaret för att skaffa mat till familjen. Och när det är männen som kontrollerar försäljningen av jordbruksprodukter kan effekterna av prishöjningar vara olika för män, i deras egenskap av producenter/vinnare, och kvinnor, i deras egenskap av konsumenter/förlorare.

Något schematiskt skulle man kunna säga att män påverkas av ekonomiska reformprogram i sina roller som lönearbetare och producenter, medan kvinnorna påverkas som konsumenter och i sina övriga

många roller och uppgifter – ta hand om barnen, samla ved och hämta vatten, laga mat, städa, vårda sjuka, sköta hushållet och andra uppgifter som främst sköts av kvinnor även i de utvecklade industri-länderna.

Den minskning av offentliga utgifter inom sociala sektorer som ägt rum i många länder som genomgått ekonomiska anpassningsprogram påverkar familjen, och i synnerhet kvinnor och barn. Kravet på att betala skolavgifter för barnen och täcka andra hushållskostnader när brukaravgifter har införts eller höjts tvingar ofta kvinnan/modern att söka lönearbete. En större integrering av kvinnor på arbetsmarknaden är i sig inte fel – snarare tvärtom – men det faktum att kvinnor ofta "tvingas" snarare än "lockas" in i dåligt betalda jobb för att täcka extra kostnader för hälso- och sjukvård och utbildning kan inte ses som en del i en strategi för att öka kvinnors makt och inflytande.

Kvinnors tidsbrist förvärras ofta när nya uppgifter läggs till de tidigare. I sina studier av skiftande könsroller inom jordbruket till följd av strukturanpassning konstaterar Lado (1992) följande:

"Även om kvinnorna har tagit över några av de uppgifter som traditionellt legat utanför deras ansvarsområden visar det sig att de flesta männen är ovilliga eller inte förmår dela kvinnornas arbete. Varje gång någon måste ta på sig någonting är det kvinnorna som automatiskt tar på sig männens arbetsuppgifter och inte tvärtom." (citerad i Haddad et.al., 1995, s. 886).

I allmänhet innebär ekonomiska reformprogram – oavsett om det rör sig om den gamla formen av strukturanpassning eller de nya och något modifierade versionerna – en förändring av förhållandet mellan "priset" för betalt och obetalt arbete, till fördel för det förstnämnda. Kvinnornas osynliga arbete räknas inte, och de reproduktiva och vårdande bördor som normalt axlas av kvinnorna minskar i värde jämfört med arbete för marknaden. En följd av detta är att bytesförhållandena (terms of trade) inom hushållet sannolikt försämras för kvinnan, samtidigt som hennes brist på tid förvärras.

Det som i detta sammanhang måste understrykas är att den makroekonomiska politiken är långt ifrån könsneutral. Om villkoren för kvinnor och män är ojämlika i utgångsläget – i fråga om tillgång till resurser, möjlighet att omfördela arbetstiden o.s.v. – vilket nästan alltid är fallet, är det högst sannolikt att ett förmodat könsneutralt anpassningsprogram har en inneboende snedvridning (bias) till kvinnans nackdel. Om målet jämställdhet mellan könen ska kunna uppnås måste man alltså anlägga ett könsmaktsperspektiv innan den makroekonomiska politiken utformas, och inte bara i efterhand.

Ekonomiska reformprogram som inte tar hänsyn till de olika könsrollerna och de könsbaserade hindren som finns i alla sammanhang tenderar att bli mindre effektiva även ur ett mycket snävt ekonomisk perspektiv. Bristande jämställdhet hämmar till exempel i väsentlig grad ett positivt gensvar från producenterna inom jordbruket när kvinnor nekas lika tillgång till moderna produktionsfaktorer, krediter, jordbruksrådgivning, o.s.v. Samma sak gäller de positiva effekter som handelsliberalisering och stöd till

2 Även om begreppet strukturanpassning inte används längre står programmets grundläggande delar, som makrostabilisering, avreglering och handelsliberalisering, fortfarande på dagordningen, i varierande grad. Syftet med diskussionen nedan är varken att stödja eller kritisera denna politik, enbart att synliggöra genusdimensionen i utformningen av ekonomisk politik.

3 Se Stark och de Vyllder (1998) för exempel från Namibia.

små och medelstora företag kan ha på produktion och sysselsättning; utan könsdiskriminering kan man förvänta sig ett mycket bättre gensvar när klimatet för produktiva verksamheter blir gynnsammare. De många formerna av dold könsdiskriminering som påpekats ovan – som bristande tillgång till mansdominerade affärsnätverk och kontakter – kan vara minst lika viktiga som de mer synliga hindren.

Några exempel på hur en ökad jämställdhet kan gynna den ekonomiska och sociala utvecklingen ges i ruta 1 nedan:

Ruta 1. Effektivitetsargument för genusmedveten ekonomisk analys

- ★ Forskningen om produktivitet inom jordbruket i Afrika visar att en ökad jämställdhet kan öka jordbrukets avkastning väsentligt. Om till exempel kvinnliga jordbrukare i Kenya får samma tillgång till produktionsfaktorer för jordbruket och samma utbildning som manliga jordbrukare kan de kvinnliga jordbrukarnas avkastning öka med över 20 procent.
- ★ Forskning om ekonomisk tillväxt och utbildning visar att om man inte investerar i kvinnors utbildning minskar bruttonationalinkomsten (BNI). Om alla andra villkor är desamma kan de länder där förhållandet mellan flickors och pojkars inskrivning vid primär- och sekundärskola är mindre än 0,75 förväntas ha en BNI-nivå som ligger ungefär 25 procent lägre än i de länder där det är mindre skillnad mellan könen när det gäller utbildning.
- ★ En ökad jämställdhet ökar nästa generations välfärd och produktivitet – för både pojkar och flickor. Sannolikheten att barn går i skolan ökar med moderns utbildningsnivå, och extra inkomster till mödrarna har en mer positiv effekt på hushållets investeringar i näringsriktig föda, hälsa och utbildning än extra inkomster till fäderna.
- ★ Forskning om bristande jämställdhet på arbetsmarknaden visar att avskaffande av könsdiskriminering i fråga om arbetstillfällen och löner kan öka inte bara kvinnornas inkomster utan även nationalinkomsten. Om exempelvis könsdiskrimineringen på arbetsmarknaden i Latinamerika skulle elimineras skulle inte bara kvinnornas inkomster kunna öka med omkring 50 procent; dessutom skulle nationalinkomsten kunna öka med fem procent till följd av en mer effektiv fördelning av arbetskraften.
- ★ Kvinnors tidsbrist är ett viktigt hinder för tillväxt och utveckling – kvinnor är en överutnyttjad, inte underutnyttjad resurs. Vinsterna med att lindra denna tidsbrist kan bli avsevärda. En studie i Tanzania visar att genom att minska kvinnors tidsbrist i ett samhälle med småskaliga kaffe- och bananodlare kan man öka hushållets kontantinkomster med 10 procent, arbetskraftens produktivitet med 15 procent och kapitalets produktivitet med 44 procent.
- ★ En antal program för mikrokrediter i Sydostasien och på andra platser har visat att dessa program – där låntagarna främst är fattiga kvinnor – har lyckats minska familjernas fattigdom i väsentlig grad och givit kvinnorna mer makt över sin situation.

Källor: Elson/Evers/Gideon, 1997, samt olika publikationer från Världsbanken.

1.4 Könsmakt och utvecklingssamarbete: från "kvinnor i utveckling" till integrering av genusfrågor
Något schematiskt skulle man kunna säga att de tidiga diskussionerna om "kvinnor i utveckling" (Wo-

men In Development, WID) fokuserade på kvinnor inte främst som förändringsagenter utan mer som en sårbar och till och med "marginaliserad" grupp för vilken man utformade särskilda kvinnoprojekt. Det antogs ofta att kvinnors behov och angelägenheter i första hand hängde samman med social välfärd eller sektorer som hälsa, nutrition och utbildning. Projekt inom andra områden var underförstått könsneutrala.

WID-fokuseringen omfattade också inkomstgenererande verksamheter genom vilka kvinnorna förväntades förbättra sin egen situation likaväl som sina barns och familjers. I praktiken ledde detta synsätt till att kvinnor behandlades som en speciell och exkluderad grupp som krävde separata program eller projekt, ofta finansierade helt av givarna och förvaltade av en "kvinnohandläggare" vid de olika biståndskontoren. Många av dessa WID-verksamheter bidrog i praktiken till en fortsatt marginalisering av kvinnor snarare än till att förbättra deras relativa ställning.

Den förändring som skett under de senaste årtiondena från WID till att i stället se på genus och utveckling (Gender And Development, GAD) har utmanat det gamla synsättet med argumentet att köns-maktsperspektivet måste tillämpas på varje aspekt av utvecklingsarbetet, oavsett område, sektor eller fokusering. Medan program inom sociala sektorer fortfarande är viktiga för kvinnorna – och för männen och barnen – gäller detsamma för kreditpolitiken, handelspolitiken och penning- och valutapolitiken.

Denna förändring innebär också att män och kvinnor ska ses som subjekt, inte objekt eller "mål" för interventioner utifrån. Även om det är sant att kvinnor varit och är föremål för diskriminering – och att många kvinnor dessutom är offer för sexuella övergrepp och fysiskt våld – bidrog inte WID-perspektivets bild av kvinnan som "offer" till en syn på kvinnor som fullt kapabla att delta på lika villkor i ekonomiska och sociala frågor.

Inom den nya GAD-ansatsen används könsaspekter – i betydelsen de roller och ansvarsområden som tilldelas kvinnor och män i social snarare än biologisk mening – snarare än kvinnofrågor som en analytisk kategori för att förstå hur de ekonomiska, politiska, sociala och kulturella systemen påverkar kvinnor och män på olika sätt. De största skillnaderna mellan metoderna WID och GAD har sammanfattats enligt följande:

"GAD skiljer sig på tre väsentliga punkter från WID-ansatsen. För det första identifieras de ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män. För det andra granskas alla sociala, politiska och ekonomiska strukturer och utvecklingspolitiska riktlinjer ur ett könsmaktsperspektiv. För det tredje erkänns att för att åstadkomma jämställdhet kommer det att krävas "transformativa" förändringar... i alla maktrelationer mellan könen från hushållsnivå till global politik och inom alla institutioner däremellan som nationella regeringar, Världsbanken, IMF och Världshandelsorganisationen (WTO)." (Riley 2001, s. 1).

Efter denna introduktion ska vi nu granska hur frågor om köns-makt och deras integrering i politiken behandlas i ett viktigt policydokument, OECD/DAC:s riktlinjer för fattigdomsbekämpning (OECD/DAC Guidelines on Poverty Reduction), som utgör en auktoritativ tolkning av givarsamfundets synpunkter.

1.5 OECD/DAC:s riktlinjer

De nya DAC-riktlinjerna för fattigdomsbekämpning (OECD 2001) kan ses som ytterligare en bekräftelse på hur tyngdpunkten skiftat från "kvinnor i utveckling" till "integrering av köns-maktsfrågor" som tidi-

gare beskrivits.

Några citat (fritt översatta) från riktlinjerna kan belysa hur dessa frågor behandlas. Till att börja med refererar begreppet könsmakt till kvinnor lika väl som män, och varje analys av maktrelationer mellan könen måste därför ha som utgångspunkt det faktum att flickor och kvinnor fortfarande diskrimineras på många olika sätt:

”Bristen på jämställdhet mellan könen berör fattigdomens alla dimensioner, eftersom fattigdomen inte är könsneutral. I olika kulturer finns ofta djupt rotade fördomar och diskriminering mot kvinnor. De processer som orsakar fattigdom berör kvinnor och män på olika sätt och i olika grad. Kvinnornas fattigdom är mer utbredd och ofta allvarigare än männens. Kvinnor och flickor i fattiga hushåll får mindre än sin rättmätiga andel av privat konsumtion och offentliga tjänster. De utsätts i stor utsträckning för våld av män ... Könsrelaterad ”tidsfattigdom” hänför sig till den brist på tid som finns för alla de sysslor som åläggs kvinnorna, för vila och för ekonomisk, social och politisk verksamhet. Det är en viktig extrabörda som i många samhällen beror på en strukturell ojämlikhet mellan könen – en skillnad som har olika betydelse för kvinnor och män.” (s. 40).

I riktlinjerna betonas alltså de många olika och flerdimensionella aspekterna på fattigdom i relation till brist på jämställdhet (inkomster, tillgångar, ”röst”, inflytande, tid för social och politisk aktivitet och för vila och fritid o.s.v.). Men riktlinjerna visar också hur könsdiskrimineringen hindrar fattigdomsbekämpningen:

”Kvinnor spelar en central roll för de fattiga hushållens uppehälle och grundläggande mänskliga kapacitet. Genom att försörja och fostra sina barn minskar de risken för fattigdom i nästa generation. Men kvinnor i allmänhet förfogar över färre tillgångar som kan ge trygghet och möjligheter än män. Dessa hinder för kvinnors produktiva potential minskar hushållens inkomster och bromsar upp den ekonomiska tillväxten. Bristande jämställdhet är därför en stor orsak till fattigdom, i synnerhet kvinnors fattigdom.” (s. 40).

I riktlinjerna betraktas alltså bristande jämställdhet som en betydande orsak till fattigdom och ett stort hinder för utveckling. Att integrera könsfrågorna innebär att man gör könsrollerna synliga inom alla områden och att öka jämställdheten ”innebär att ge kvinnor bättre tillgång till sysselsättning, krediter och andra produktiva resurser, så att kvinnor får möjligheter att skaffa sig inkomster”. I riktlinjerna betonas också att man i ”effektiva fattigdomsstrategier måste beakta befintliga könsrelationer, och ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnors tidsfattigdom som orsakas av att de både lönearbetar och utför obetalt vårdande arbete. Regeringarna måste erkänna könsdiskrimineringen när de utformar rättsliga, institutionella och politiska ramar, t.ex. vid fördelningen av offentliga medel... Noggrann övervakning (monitoring) och utvärdering kan ge bättre insikter om ”genusbudgeternas” effektivitet (s. 49).

I riktlinjerna erkänns alltså uttryckligen behovet av att integrera könsfrågor även på områden som traditionellt är könsblinda, som t.ex. statsbudgeten. Men riktlinjerna är samtidigt ganska vaga på just dessa områden, liksom när det gäller att översätta medvetenheten om könsmaktstrågor till operativa riktlinjer. Dessutom är det flera viktiga områden som inte nämns alls⁴, bland annat områden som biståndsgivarnas villkor (konditionalitet), vad ett ”nationellt ägarskap” innebär för genusfrågorna, institutionella reformer som måste genomföras, kvinnoorganisationernas roll, strategier för ökad makt och inflytande m.m. Emellertid framstår behandlingen av genusfrågor i DAC:s riktlinjer som relativt genomarbetad jämfört med de fattigdomsstrategier

som granskas närmare i nästa kapitel.

Kapitel 2. Fallstudier: Bolivias, Vietnams och Zambias fattigdomsstrategier

Syftet med detta kapitel är att diskutera hur frågorna om könsmakt har behandlats i tre länders fattigdomsstrategier: Bolivias, Vietnams och Zambias. Med tanke på den dominerade roll som Världsbanken spelar för utformningen av dessa strategier inleds kapitlet med en presentation av bankens egna rekommendationer angående integrering av könsmaktfrågor (gender mainstreaming).

2.1 Världsbanken om integrering av könsmaktfrågor i fattigdomsstrategier

I ett centralt policydokument, "Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action" (Världsbanken 2002a), drar banken upp ramarna för den process som den vill använda i samarbetet med partnerländerna. Hörnpelarna i denna strategi är att för varje land i vilket banken driver ett aktivt låneprogram utarbeta regelbundna bedömningar av könsfrågorna (i country gender assessments) där man analyserar könsdimensionen i utvecklingen tvärs över alla sektorer samt kartlägger de könsrelaterade insatser som är viktiga för fattigdomsbekämpning och ekonomisk tillväxt. I dokumentet presenteras en plan för integrering av könsdimensionen i bankens analysarbete och låneprogram. Vidare framhålls behovet av att utveckla ändamålsenliga kriterier och statistikverktyg för att kunna mäta och följa upp framsteg på jämställdhetsfronten. Analysen av könsrelaterade hinder omfattar praktiskt taget alla ekonomiska och sociala sektorer liksom politiska och administrativa institutioner.

I ett policydokument som särskilt berör behovet av att integrera könsfrågor i processen för fattigdomsstrategierna (Världsbanken 2002b, kapitel 10) fördjupar banken analysen ytterligare och förklarar hur fyra olika dimensioner av könsmaktfrågor och fattigdom bör analyseras i varje strategi:

- ★ Indikatorer om möjligheter som avslöjar skillnader mellan könen i fråga om tillgång till produktiva resurser och möjligheter.
- ★ Indikatorer om förmåga som identifierar befintliga klyftor mellan könen och följer förändringarna i de grundläggande välfärdsindikatorerna för kvinnor och män över tiden.
- ★ Indikatorer om säkerhet som visar sårbarheten inför ekonomiska kriser, naturkatastrofer och våld.
- ★ Indikatorer om "empowerment" som mäter skillnaderna mellan könen i fråga om deltagande och tillgång till beslutsfattande i den politiska processen liksom i samhället och hushållet.

I dokumentet förklaras ingående hur uppgiftsinsamlingen bör organiseras för att man ska kunna dra slutsatser, hur uppgifterna ska analyseras och vilka politiska reaktioner och prioriteringsåtgärder som bör följa på analysen.

Världsbanken rekommenderar att man integrerar analyser av frågorna om könsmakt i fattigdomsstrategierna i nio olika steg enligt följande:

- ★ Se till att könsmaktfrågorna behandlas inom alla fyra fattigdomsdimensionerna (möjligheter, förmåga, säkerhet och empowerment).
- ★ Dokumentera erfarenheterna av fattigdom för var och en av dessa dimensioner.
- ★ Genomför en könsmaktsbaserad analys av de uppgifter som samlats in samt integrera rönen i landets fattigdomsdiagnos.

- ★ Definiera de politiska implikationerna av denna analys i landet.
- ★ Identifiera prioriteringar för fattigdomsstrategierna.
- ★ Integrera könsmaktsrelaterade prioriteringar i fattigdomsstrategiernas åtgärdsförslag och prioriterade insatser.
- ★ Integrera en könsmaktsdimension i systemet för resultatuppföljning (monitoring).
- ★ Integrera en könsmaktsdimension i utvärderingen av fattigdomsstrategierna och använd ett genusperspektiv vid uppföljningen och utvärderingen av effekterna av olika åtgärder.
- ★ Bygg upp institutionell kapacitet för könsmaktsrelaterad uppföljning och utvärdering.

Dessa två dokument, bland många andra, visar vilken stor vikt Världsbanken idag lägger vid att integrera genusfrågor i sitt analysarbete liksom i det operativa arbetet mot fattigdom. Framstegen på detta område är anmärkningsvärda, jämfört med hur det såg ut för tio och till och med fem år sedan.

4 En del av dessa brister har belysts av Johnsson-Latham (2003).

2.2 PRS-processen och frågorna kring könsmakt i praktiken:

exempel från tre fattigdomsstrategier

Allmänna kommentarer

Det finns många könsrelaterade referenser och hänvisningar till behovet av ökad jämställdhet i de tre granskade dokumenten. En enkel räkning av ord och uttryck som har med könsmakt, män och kvinnor att göra ger följande resultat (texterna är på engelska, varför de sökta orden på engelska anges inom parentes (ö.a):

Tabell 1. Antal genusrelaterade ord i de tre fattigdomsstrategierna

Ord/Land	Bolivia	Vietnam	Zambia
Kön (gender)	44	32	81
Kvinn(a)(-or)(-lig) (woman/women/female)	65	110	155
Man(-lig), män (man/men/male)	8	7	56
Flick(a) (-or) (girl(s), girl child)	3	11	18
Pojk(e)(-ar) (boy(s))	1	0	2
Mödrar (mother(s))	11	3	5
Fäder (father(s))	0	0	0
Hustru(r) (wife/wives)	0	4	1
Makar (husband(s))	0	5	1
Totalt	132	172	319

Anm: orden har räknats enbart när de används i samband med könsskillnader eller -likheter. Ord i uttryck som "modersmål" (mother tongue) har därför inte räknats med.

Några saker kan påpekas. Till att börja med är orden kvinn(a) (-or) (-lig) mycket vanligare än orden man(-lig)/män i alla rapporterna⁵. Detta avspeglar helt enkelt det faktum att praktiskt taget alla diskussioner om könsfrågor fokuserar på kvinnornas situation. På liknande sätt nämns flickor mycket oftare än pojkar i rapporterna.

Mödrar förekommer i alla rapporterna, och relativt ofta i en (Bolivia), men fäderna är anmärkningsvärt frånvarande. Rapporterna ifrågasätter inte den roll kvinnorna tilldelats i hushållsarbete och barnomsorg; bara i en rapport (Vietnam) framhålls att männen skulle kunna bidra lite mer på detta område.

När det gäller processen för konsultationer med civilsamhället och andra berörda tycks få samråd ha hållits med kvinnogrupper eller kvinnoorganisationer.⁶

Ingen av rapporterna innehåller någon analys av tidsanvändning grundad på könsskillnader. Kvinnornas/mödrarnas roll i familjen nämns ibland, som angivits ovan, och i en rapport (Vietnam) hänvisas kortfattat till kvinnornas tunga arbetsbörda i hemmen, men inga försök görs att analysera hur man ska kunna ta hänsyn till kvinnornas dubbla eller tredubbla arbetsbördor i utformandet av fattigdomsstrategier. Till och med på områden som vatten och energi, där det är väl känt att kvinnor har det största ansvaret i de

flesta utvecklingsländer, saknas nästan helt en diskussion om behovet av att minska den tid som ägnas åt typiska kvinnogöromål som matlagning och ved- och vattenhämtning (i Vietnams rapport nämns dock att kvinnorna ägnar mycket tid åt att hämta vatten).

Referenser till könsdiskriminering är vanliga, men ingen av rapporterna försöker gå bakom de vanliga fraserna för att ge en analys av hur makt, ansvar och inkomster fördelas i hushållen. Ingen av rapporterna diskuterar behovet av att bedöma hur ekonomiska reformer kan förändra den könsbaserade arbetsfördelningen och "bytesförhållandena" mellan makar. Analysen av kvaliteten på statsförvaltning- och på offentliga institutioner på olika nivåer är också "könsblind", även om spridda anmärkningar om att kvinnor är underrepresenterade i de politiska beslutsfattande organen görs på några ställen. I en av rapporterna (Vietnam) understryks också att det krävs rättsliga reformer för att öka jämställdheten, men man erkänner samtidigt att det undermåliga genomförandet av redan befintliga lagar är ett ännu större problem.

Även fattigdomsdiagnoserna är slående könsblinda. Relativt få könsuppdelade uppgifter om fattigdom presenteras. Här och var pekas ensamstående mödrar/kvinnliga familjeöverhuvuden eller "äldre och kvinnor som utsätts för våld i hemmet" (Bolivia) ut som grupper som drabbas särskilt hårt av fattigdom och sårbarhet, men analysen är mycket knapphändig och det finns inga siffror som visar trender för manlig och kvinnlig fattigdom över tiden.

När det gäller integrering av genusfrågor (mainstreaming of gender issues) behandlas dessa som en tvärfråga (crosscutting issue), ofta tillsammans med andra sådana som miljö och etnicitet. En stor del av alla könsrelaterade ord och uttryck återfinns dock i de korta avsnitt (2–5 sidor i varje rapport) som uttryckligen handlar om genusfrågor. Den faktiska integreringen är begränsad – många centrala kapitler i alla tre rapporterna saknar helt referenser till genus.

Könsmaktsdimensionen saknas också i diskussionerna om ekonomiska reformer och makroekonomisk politik. I en av rapporterna (Vietnam) kommenteras behovet av att ge särskilt skydd till kvinnor som drabbas av nedskärningar inom statliga företag, men liberaliserings- och privatiseringspolitik, handelspolitik, penningpolitik o.s.v. behandlas genomgående som könsneutrala, dvs. könsmaktsdimensionerna förbises helt.

Samtliga rapporter innehåller vissa diskussioner om olika former av diskriminering mot kvinnor. Det finns också på många håll en tendens att klumpa ihop kvinnor som grupp med andra minoritetsgrupper som betraktas som svaga och sårbara. Denna attityd kan märkas i fraser som dessa (troligtvis formulerade av män):

- ★ "... det är nödvändigt att fästa uppmärksamheten på sårbara grupper som äldre, kvinnor, funktionshindrade och etniska minoriteter" (Vietnam)
- ★ "... de kategorier i befolkningen som hör till de mest sårbara (kvinnor, barn, funktionshindrade,

5 Den överraskande höga frekvensen av ordet män i Zambias rapport förklaras av att man i denna rapport ofta använder uttryck som "förbättra kvinnors och mäns deltagande i samsällsättning och inkomstgenererande verksamhet", "främja och stärka kvinnors och mäns..." o.s.v. Det kan också påpekas att Zambias rapport innehåller fler sidor och ord än de två andra.

friställda och småbönder)” (Zambia)

★ ”...särskilt kvinnor, funktionshindrade och andra missgynnade grupper” (Zambia)

I det stora hela har dock de som skrivit strategidokumenterna lyckats undvika den gamla fällan att se kvinnor som ett problem, eller bara som offer. Kvinnorna behandlas ofta som subjekt, inte objekt, och åtminstone en del av agendan för att ge kvinnor makt och inflytande över sin situation har beaktats, jämfört med de attityder som dominerade i WID-ansatsen.

Integrering av könsmaktsfrågor i fattigdomsstrategierna: en kvantitativ bedömning

För att underlätta en kvantitativ bedömning av hur frågorna om könsmakt behandlas ur ett integreringsperspektiv och en jämförelse mellan de tre rapporterna belyses närmare några av strategiernas viktigaste kapitel för att se i vilken omfattning könsmaktsdimensionen finns med. De kriterier som använts och de poäng som tilldelats framgår av tabellen nedan:

Tabell 2. Bedömningskriterier för behandling av frågor om könsmakt

Bedömningskriterium	Poäng (1–5)
Inga (eller meningslösa) hänvisningar till könsfrågor*	1
Kortfattade hänvisningar till könsfrågor	2
Viss diskussion	3
Mer ingående diskussion/analys	4
Genomtänkt och tillfredsställande analys	5

* Med ”meningslös hänvisning” avses t.ex. när man i rapporten skriver om behovet av att ”förbättra levnadsvillkoren för alla kvinnor och män”.

De frågor och sektorer som valts ut är de som finns med i alla tre strategierna, och resultaten sammanfattas i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Sammanfattande bedömning av hur frågor om könsmakt tas upp inom de stora frågor och sektorer som omfattas av fattigdomsstrategierna

Fråga/sektor och land	Bolivia	Vietnam	Zambia	Medelpoäng
Fattigdomsdiagnos	3	3	3	3,0

6 I en rapport, nämligen Vietnams, nämns dock två workshops om kvinnornas situation och i Bolivias rapport hänvisas kort till ”samråd med kvinnor på landsbygden i La Paz” i den långa förteckning över organisationer och människor som deltagit i en nationell dialog om fördelningen av medel som frigjorts genom skuldåttnader under det så kallade HIPC-initiativet.

Jordbruk, markrättigheter, landsbygds utveckling	2	3	3	2,7
Näringslivsutveckling	1	2	1	1,3
Banker, tillgång till kredit	2	3	2	2,3
Arbetsmarknad, sysselsättning, informell sektor och småföretag	3	4	2	3,0
Transport och kommunikationer	1	1	2	1,3
Energi	1	2	1	1,3
Vatten och sanitet	2	3	3	2,7
Hälsa och nutrition	4	3	4	3,7
Utbildning	3	4	3	3,3
Makroekonomisk politik, inbegripet handelspolitik	1	1	1	1,0
Liberaliserings- och privatiseringspolitik	1	2	1	1,3
Styrelseskick/institutioner/ rättsliga reformer	2	4	3	3,0
Sammanfattande bedömning/genomsnittlig poäng	2,0	2,7	2,2	

Siffrorna ovan ska naturligtvis tolkas mycket försiktigt, eftersom de bedömningar som gjorts innehåller ett stort mått av subjektivitet. Dessutom finns det en uttalad skillnad mellan rapporterna i fråga om hur de har redigerats och utformats, vilket försvårar jämförelsen. Zambias rapport är till exempel mycket längre än de två andra, och den ger intryck av att vara skriven av personer som fullständigt behärskar såväl engelska språket som gängse jargong inom givarsamfundet. Vietnams rapport verkar å andra sidan vara skriven helt av vietnameser. Den innehåller många grammatiska fel och använder inte alla de rätta ord och uttryck som finns i t.ex. Världsbankens manualer. Kanske är det just därför som den vietnamesiska rapporten faktiskt känns som den mest övertygande av de tre: det inhemska "ägandeskapet", för att ta ett uttryck på modet, känns starkare. Bolivias rapport placerar sig någonstans mitt emellan de två andra i detta avseende.

Som framgår av tabellen ovan är poängen ganska låga. Även vid en generös läsning av dokumenten framgår att analysen antingen är obefintlig eller högst otillfredsställande, och de politiska åtgärder som föreslås är ofta ytterligt vaga ("förbättra kvinnornas villkor", o.s.v.). Dessutom tenderar kriterierna för uppföljning och redovisning av framsteg på jämställdhetsfronten att vara dåligt utvecklade.

När det gäller de frågor och områden där de tre rapporterna innehåller mer än spridda hänvisningar till könsmakt är mönstret ganska tydligt. Genusfrågor uppmärksammas mest inom hälsa, nutrition och utbildning – dvs. de sektorer som konventionellt ses som särskilt intressanta för kvinnor. Den andra ytterligheten är handel och makroekonomisk politik, där könsmaktsdimensionen helt saknas. Ingen av rapporterna innehåller ens en antydning till diskussion om det faktum att förändringar av relativa priser – mellan t.ex. exportgrödor och hushållsgrödor för familjens egen konsumtion, och mellan handelsvaror och icke-handelsvaror,

och mellan de "produktiva" och "reproduktiva" sfärerna – som blir följden av ekonomiska reformer kan få viktiga konsekvenser för fördelningen mellan könen av inkomster och kontroll över produktiva tillgångar. Inte heller diskuteras frågan om hur makropolitiken kan påverka hur kvinnors och mäns tid fördelas.

Slutsatsen blir att rapporterna är av begränsad nytta för en analys av hur ekonomiska reformer påverkar jämställdheten. Medan det ges flera bra förslag i fråga om behovet av att förbättra situationen för kvinnor på områden som tillgång till krediter, utbildning och hälsovård kommer aldrig kopplingarna mellan den övergripande politiken och jämställdheten till uttryck.

Trots att man i rapporterna upprepar uttryck som "integration av könsfrågor", "jämställdhet som övergripande fråga" o.s.v. misslyckas alltså författarna med att leva upp till dessa åtaganden. Inte ens på områden som vatten, energi och transporter, där ett flertal könsfrågemedvetna analyser har gjorts under de senaste åren, görs i rapporterna några försök att strukturera diskussionen på ett sätt som skulle kunna underlätta ett resonemang om kvinnors och mäns respektive roller i fråga om vattenhämtning, brännvedsinsamling, matlagning, tvätt, sanitet o.s.v. När elektrifiering på landsbygden tas upp nämns inte de könsrelaterade skillnaderna i fråga om användning av elektricitet. Tonvikten tycks ligga på att utöka användningen av elektricitet inom den "produktiva" delen av ekonomin, vilken underförstått antas vara könsneutral även på de områden som i själva verket är starkt mansdominerade (i Zambias rapport talas t.ex. om att minska elkostnaderna för koppargruvorna, men inget sägs om användning av el för matlagning för att spara tid åt kvinnorna och minska hälsorisker).

Kapitel 3. Slutsatser och rekommendationer

3.1 Huvudsakliga lärdomar från granskningen av fattigdomsstrategierna

Även om det är vanskligt att generalisera utifrån det fåtal fattigdomsstrategier som tagits upp i denna rapport, kan ändå en del lärdomar dras av denna begränsade övning⁷.

Den första slutsatsen blir att genusfrågor idag uppmärksammas mycket mer än för bara några år sedan. Ett exempel på detta är att de nyckeldokument som förr brukade utarbetas i samband med strukturanpassningsprogrammen – som de s.k. ”politiska ramdokumenten” (policy framework papers) – helt enkelt inte tog upp könsmakt som ett särskilt ämne. I detta avseende har stora framsteg gjorts.

Den andra slutsatsen blir att integrering av dessa frågor är en svår process, delvis på grund av att hela ansatsen är tämligen ny. Det finns ingen anledning att betvivla de goda föresatserna bakom de tre rapporter som diskuterats här – dock måste det ändå påpekas att de diskussioner och analyser som läggs fram i rapporterna är svaga och stereotypa. På det stora hela taget verkar rapportförfattarna veta vad de ska säga – dvs. att de ska tala om ”integrering av könsfrågor” och lägga fram vissa nyckelfraser som förväntas av dem – men de vet inte vad som ska göras eller hur det ska göras.

Inom områden som traditionellt varit könsblinda, som makroekonomisk politik, är också fattigdomsstrategierna i stort sett könsblinda. Inom dessa och flera andra områden är det största problemet inte det faktum att rapporterna misslyckas med att ge några tydliga svar – problemet är snarare att de inte ens tar upp de relevanta frågorna.

Rapporterna återspeglar också den bakomliggande bristen på data och empiriska studier. Mycket av den statistik som skulle kunna vara relevant i samband med integrering av könsfrågor verkar helt enkelt inte finnas tillgänglig. Presentationen av kvantitativa data fungerar bäst inom de sektorer där alla länder för en god könsuppdelad statistik, som t.ex. utbildning. Inom andra områden som krediter, markrättigheter, maktfördelning inom hushållen och utveckling inom den informella sektorn återspeglar bristen på analys kanske bara en brist på tillförlitliga uppgifter och fallstudier. Det skulle ändå troligen kunna göras mycket mer om man i rapporterna vågade förlita sig mer på partiella studier grundade på undersökningar av t.ex. inkomster och sysselsättning inom den informella sektorn, mäns och kvinnors tidsanvändning, hushållens utgiftsmönster och i vilken utsträckning kvinnor respektive män utnyttjar olika samhällstjänster.

En orsak till dessa brister när det gäller jämställdheten är förmodligen den tonvikt som i fattigdomsstrategierna läggs på den produktiva delen av ekonomin, vars utveckling konsekvent ses som lösningen på fattigdomsproblemet och där tillväxten av inkomster och sysselsättning är lättats att mäta. Denna tonvikt på den produktiva sektorn och på ökningen av varor och tjänster på marknaden överskuggar betydelsen av de reproduktiva och sociala sektorerna, där det är kvinnorna som dominerar i fråga om nedlagd tid och tillhandahållna tjänster. Med de kriterier som föreslås för att mäta framstegen går det inte att upptäcka försämringar inom dessa sektorer. En ökning av kvinnligt lönearbete utanför hushållet tolkas därför som en förbättring, även om det skulle kunna innebära att kvinnorna tillbringar mindre tid med att laga näringsrik mat och med att ge barnen intellektuell och känslomässig stimulans. På ett liknande sätt skulle en utveckling som innebar att männen blev mer involverade i dessa aktiviteter och andra uppgifter som gäller hushållet och barnen kunna vara ett mycket stort framsteg i fråga om

jämställdhet och familjens välfärd utan att detta registrerades någonstans.

Det kan också påpekas att det i alla rapporter verkar sättas likhetstecken mellan frågor om könsmakt och kvinnofrågor, och att kvinnorna i sin tur ofta placeras i kategorin sårbara grupper som kräver särskild uppmärksamhet. Det förekommer följaktligen knappt några diskussioner om männen – deras roller, behov och ansvar.⁸ Männen nämns endast i samband med innehållslösa fraser ("förbättra villkoren för alla kvinnor och män" och liknande uttryck). Det faktum att ordet "fader" inte finns med en enda gång i någon av rapporterna är bara ett uttryck för denna brist på uppmärksamhet kring det faktum att män borde ha en roll att spela även utanför den formella arbetsmarknaden. Det sägs ingenting heller om mäns sårbarhet eller om det faktum att männen ofta faller in i stereotypa destruktiva beteenden (brott och våld, droger, alkohol, o.s.v.) vid krislägen.

En fattigdomsanalys som ska återspegla frågorna kring könsmakt skulle också behöva ta hänsyn till män i svåra omständigheter, t.ex. män som förlorat sina arbeten och är långtidsarbetslösa, unga män utan utbildning för vilka det verkar omöjligt att komma in på arbetsmarknaden och som till slut hamnar i kriminalitet, demobiliserade soldater, män med farliga och exploaterande arbeten eller män som lever långt från sina familjer som migrantarbetare.

Hushåll med kvinnliga familjöverhuvuden pekas ibland ut som en särskilt svag grupp, trots att olika studier har visat att dessa hushåll inte alltid är överrepresenterade i fattigdomsstatistiken. Kanske utgör män som förlorat sin maka en ännu mer sårbar grupp, tillsammans med sina barn?

De olika "könsbaserade" analyserna av statsbudgetar – som försöker ge svar på frågor som "Vem utnyttjar offentliga tjänster? Är det män eller kvinnor som får jobb inom den offentliga sektorn? Vilka frågor är viktigast för män respektive kvinnor?" – som gjorts under de senaste åren⁹ har inte lämnat några spår i de strategier som granskats. Det har inte gjorts några försök att analysera statsbudgetarna ur ett könsmaktsperspektiv, även om det här och där hänvisas till budgetposter som är specifikt öronmärkta för "kvinnor" (och som oftast omfattar mycket små belopp).

3.2 Vägen framåt: integrera könsmaktsanalys med fattigdomsminskning

Att integrera frågor om könsmakt i fattigdomsstrategierna är inte någon lätt process. Det är dock viktigt att inte krångla till saker i onödan (som man till exempel gjort i de ganska pedantiska manualerna och riktlinjerna från Världsbanken som nämnts ovan) eller låta givarsamfundets krav ta över den inhemska politiska dagordningen. Ambitionerna måste få variera, och en stor del av analysen kan göras först när de relevanta uppgifterna och studierna finns tillgängliga, vilket kan ta tid. Följande åtgärder kan dock förmodligen genomföras i alla länder där det finns ett genuint intresse av att främja könsmaktsdimensionen i fattigdomsstrategierna:

1. Öka andelen kvinnor som faktiskt deltar i utarbetandet av strategierna. Även om de olika författarnas namn och kön inte anges är jag övertygad om att det är män, och framför allt manliga ekonomer,

7 Många av de huvudsakliga slutsatserna pekar också i samma riktning som de som dras av Aidoo et al. (2002), vars studie av könsmaktsperspektivet i fattigdomsstrategier för Väst- och Centralafrika omfattar ett stort antal fallstudier.

som dominerat bland författarna till de tre strategidokument som vi diskuterat ovan.

2. Förbättra samrådet med kvinnogrupper och kvinnoorganisationer i de nationella dialogerna om fattigdomsminskning. Alla fattigdomsstrategier bör vara grundade på nationella konsultationer med det civila samhället, men man kan konstatera att grupper som näringslivet, kyrkliga samfund, ursprungsbefolkningsorganisationer och anonyma frivilligorganisationer ofta nämns, under det att andra grupper, bland annat kvinnoorganisationer (liksom till exempel fackföreningar) verkar ganska frånvarande bland de berörda parter man samrått med.
3. Förbättra insamling av könsdifferentierade uppgifter som är relevanta för att skapa förståelse för fattigdomens könsmaktsdimension. Uppmuntra fältstudier som kan fylla de kunskapsluckor som finns på flera områden, bland annat studier av tidsanvändning, maktfördelning inom hushållet, hushållens struktur och fattigdomens effekter och utbredning när det gäller olika behandling av pojkar och flickor (som tillgång till mat, utbildning, hälsovård, fritid och arbetsbörda i hushållet).
4. Se inte integrering av könsfrågor som enbart en "kvinnofråga". Gör männen och deras olika roller och ansvarsområden synligare.
5. Genomför undersökningar som fångar de icke-ekonomiska dimensionerna av kvinnlig fattigdom och sårbarhet (och, när så är relevant, även manlig fattigdom och sårbarhet) som fysisk osäkerhet, stress och trötthet, sexuella övergrepp, mäns våld mot kvinnor, brist på inflytande i samhälle och sociala frågor med mera.
6. Stimulera akademisk forskning och empiriska studier av kopplingarna mellan jämställdhet och fattigdomsminskning.
7. Se över befintlig lagstiftning liksom tillämpningen av lagstiftningen för att belysa de kvarstående hindren för kvinnors lika rättigheter på alla områden (markrättigheter, arv, familjelagstiftning, näringslivslagstiftning och rättspraxis, rätten att resa och göra affärer utan makens medgivande, straffrätt inklusive lagstiftning mot sexuella övergrepp och trakasserier, samt andra rättsområden som kan vara relevanta). Granska med samma syfte de traditionella lagar som kan leva kvar jämsides med modern lagstiftning, liksom de sociala och kulturella normer som kan stå i strid mot lagstiftningen.
8. Genomför studier med analyser av effekterna av ekonomiska reformprogram ur ett könsmaktsperspektiv. Hur påverkas de relativa priserna (mellan betalt och obetalt arbete, mellan avsalugrödor och odling för egen konsumtion, mellan exportprodukter och andra produkter o.s.v.) och vad innebär detta för jämställdheten? Finns det några formella eller informella hinder mot kvinnors tillgång till produktiva resurser som kan minska producenternas positiva gensvar på förbättrade incitament som avreglering av priser eller handelsliberalisering? Finns det informella hinder mot kvinnors tillträde till vissa yrken, eller mot kvinnors deltagande i affärsnätverk? Vad får det för konsekvenser när privatiserings- och liberaliseringspolitiken även omfattar sociala sektorer som hälsovård och

8 Detta understryks också i den tidigare nämnda översikten över fattigdomsstrategier för Väst- och Centralafrika (Aidoo et.al., 2002).

9 Se exempelvis Budlender et.al. (1998), Elson (1997a) eller Adelståhl (1998).

utbildning och grundläggande infrastrukturjänster (vattenförsörjning, transporter, energi m.m.)? Är reformerna könsneutrala, eller innebär de att män och kvinnor påverkas olika när det gäller tidsanvändning, kostnader för och tillgång till sådana tjänster? Dessa och liknande frågor kan ännu inte besvara på ett adekvat sätt, men de kan åtminstone tas upp och diskuteras i processerna för minskning av fattigdomen.

9. Inled könsbaserade analyser av statsbudgetar och, när så är påkallat, av lokala myndigheters budgetar samt av fördelningen av utländskt bistånd.
10. Utveckla den institutionella kapaciteten inom relevanta institutioner och organ för könsmaktsinriktad uppföljning och utvärdering av den offentliga politikens effekter på jämställdheten.

Stefan de Vylder är nationalekonom med fokus på utvecklingsfrågor och författare till en rad böcker inom området. Han anlitas ofta som konsult av såväl SIDA som UD.

Referenslitteratur

- ★ Adelståhl, Charlotta, "Workshop on Mainstreaming a Gender Equality Perspective into Government Budgets", Sida, Stockholm 1998.
- ★ Agnes Akousa Aidoo/Fatou Sarra/Idrissa Ouedraogo, "The Gender Perspective in the CCA/UBDAF and PRSP Processes and Priorities in West and Central Africa. An Assessment Report", rapport beställd av UNICEF och andra FN-organ, mimeo (n.d.).
- ★ Bamberger, M./Blackden, M./Fort, L./ Manoukian, V., "Gender", kapitel 10 i Världsbankens "PRSP Sourcebook", Washington D.C. 2002, webbadress: www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/gender/gender.htm
- ★ Budlender, Debbie/Sharp, Ronda och Allen, Kerri, "How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice", Australian Agency for International Development, mimeo, Canberra 1998.
- ★ Elson, Diane, "Integrating gender issues into public expenditure: Six tools", University of Manchester, mimeo, Manchester 1997 (a).
- ★ Elson, Diane, "Gender-neutral, gender-blind or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care", paper prepared for the Commonwealth Secretariat, University of Manchester, mimeo, Manchester 1997 (b).
- ★ Elson, D./Evers, B./Gideon, J., "Gender-aware country economic reports. Concepts and sources", rapport till stöd för DAC/WID Task Force on Gender Guidelines for Programme Aid and Other Forms of Economic Policy Related Assistance, University of Manchester, mimeo, Manchester 1997.
- ★ Bolivias regering, "Poverty Reduction Strategy Paper", La Paz, mars 2001.
- ★ Vietnams regering, "The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy", Hanoi, maj 2002.
- ★ Zambias regering, "Poverty Reduction Strategy Paper", Lusaka, mars 2002.
- ★ Haddad, Lawrence/Brown, Lynn R./Richter, Andrea/Smith, Lisa, "The Gender Dimensions of Economic Adjustment Policies: Potential Interactions and Evidence to Date", ur World Development, vol. 23, nr 6, 1995.
- ★ Hill, M.A. och King, E.M. (red), "Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits and Policy", Världsbanken, Washington DC, 1991.
- ★ Johansson-Latham, Gerd, "Ecce homo? Gender based discrimination as a cause of poverty", diskussionsunderlag, mimeo, Utrikesdepartementet, Stockholm, januari 2003.
- ★ Klasen, Stephen, "Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development", ur The World Bank Economic Review, vol. 16, nr 3, 2002.
- ★ Lado, C., "Female labour participation in agricultural production and the implications for nutrition and health in rural Africa", ur Social Science and Medicine, vol. 34, nr 7, 1992.
- ★ Moser, Caroline O., "Gender Planning and Development. Theory, Practice & Training", Routledge, London och New York 1993.
- ★ OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), "The DAC Guidelines. Poverty Reduction", Paris 2001.
- ★ Oniang, Ruth, "People's Livelihoods: Implications for Sustainable Development Policy", ur SID, (So-

ciety for International Development), Development, 1994.

- ★ Palmer, Ingrid, "Gender and Population in the Adjustment of African Economies: Planning for Change", Women Work and Development Series vol. 19, ILO, Genève 1991.
- ★ Riley, Maria, "Women's Economic Agenda in the 21st Century", International Gender and Trade Network, mimeo, juni 2001.
- ★ Stark, Agneta & de Vylder, Stefan, "Mainstreaming Gender in Namibia's National Budget", Windhoek/Stockholm 1998.
- ★ Subrahmanian, Ramya, "Gender Equality and the Millennium Development Goals: Is the Glass Half-Empty of Half-Full?", Institute of Development Studies, University of Sussex, mimeo, 2001.
- ★ Världsbanken, World Development Report, olika upplagor
- ★ Världsbanken, "Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action", Washington D.C., 2002 (a).
- ★ Världsbanken, "Poverty Reduction Strategy Papers and PRSPs" Washington D.C., 2002 (b).
- ★ UNDP, Human Development Report, olika upplagor.
- ★ Wach, Heike & Reeves, Hazel, "Gender and Development: Facts and Figures", BRIDGE (development – gender), Institute of Development Studies, University of Sussex, mimeo, februari 2000.
- ★ Woestman, Lois, "World Bank Structural Adjustment and Gender Policies", EURODAD/WIDE arbetsdokument, Bryssel 1994.
- ★ Working Group on Gender and Economics, "Gender, Economics and Structural Adjustment. A State of the Art Paper", Socialantropologiska institutionen, Stockholms universitet, mimeo, Stockholm, januari 1995.

Akronymer och förkortningar

DAC	(Development Assistance Committee) – OECD:s biståndskommitté
EURODAD	(European Network on Debt and Development) – Europeiskt nätverk om skuldsättning utveckling
GAD	(Gender and Development) – könsmakt och utveckling
GDP	(Gross Domestic Product) – BNP bruttonationalprodukt
GNP	(Gross National Product) – BNI bruttonationalinkomst
HIPC	(Heavily Indebted Poor Country) – En kategori länder som av Världsbanken och IMF definierats som fattiga och kraftigt skuldyngda och som kan bli föremål för skuldått-nader
IMF	(International Monetary Fund) – Internationella valutafonden
MDGs	(Millennium Development Goals) – FN:s millenniemål
NGO	(Non-Governmental Organisation) – frivilligorganisation, enskild organisation
ODA	(Official Development Assistance) – officiellt utvecklingsbistånd
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PRS	(Poverty Reduction Strategy) – fattigdomsstrategi
PRSP	(Poverty Reduction Strategy Paper) – benämningen på ett dokument för en strategi för fattigdomsbekämpning som utarbetats nationellt och godkänts av Världsbanken och andra givare
Sida	(Swedish International Development Agency) – Sveriges myndighet för internationellt utvecklingsarbete
UNDP	(United Nations Development Programme) – FN:s utvecklingsprogram
WID	(Women in Development) – Kvinnor i utveckling
WIDE	(Women in Development Europe) – Europeiskt nätverk för kvinnor i utveckling
WTO	(World Trade Organization) – Världshandelsorganisationen

Hälsofrågor och genus

Av Katarina Lindahl, RFSU

Innehåll

Inledning

Genusaspekter och SRHR i årsberättelser och policydokument.

Kostnaderna av att inte uppmärksamma genusaspekter

En strategi för god utveckling

Inledning

Syftet med denna rapport är att beskriva och analysera i vilken utsträckning operativa insatser på hälsoområdet uppmärksammar och integrerar genusaspekter. Rapporten beskriver vilken betydelse genus och maktfrågor har för utformning och effektivitet i program för hälsa. Rapporten analyserar särskilt betydelsen av att sexuell och reproduktiv hälsa inklusive hiv/aids och våld inkluderas i hälsoinsatser. Rapporten bygger på årsredovisningar och policydokument från WHO, Unicef, UNFPA, Sida och Världsbanken samt därutöver en omfattande litteraturgenomgång. Rapporten visar att det, såsom det beskrivs i årsredovisningar och policydokument, är ovanligt att genus är integrerat. Frågor om könens olika makt saknas i stort sett, liksom analyser av vilka konsekvenser det har.

Det finns i de flesta rapporter data om skillnader mellan män och kvinnor och data om ungas situation. Men de är vanligen mer sporadiskt redovisade och sällan integrerade så att denna kunskap påverkar upplägg och genomförande av hälsoinsatser. Ofta verkar genusaspekten vara tillagd i efterhand. Genusperspektiv blir ofta ett konstaterande av att det är värst för kvinnor. Män och åtgärder riktade till män förekommer nästan inte alls. Det blir tydligt att könsneutrala strategier, som bortser från kvinnor och mäns skilda sociala och ekonomiska roller, riskerar att bli mindre effektiva och missa väsentliga sidor av preventionen, men också vård och behandling. Det blir också uppenbart vid en analys av hur våld mot kvinnor påverkar deras möjligheter att styra över sin hälsa.

Det tycks också som om sexuell och reproduktiv hälsa blir alltmer osynligt i hälsoprogram, istället framträder vad som kallas breda hälsofrågor eller livsstilsfrågor. Det är frågor som undernäring, alkohol, tobak, trafikolyckor och droger. Men inte heller dessa områden tas upp ur ett genusperspektiv. Hiv/aids finns däremot förhållandevis väl inarbetat i de flesta rapporter. Det är naturligtvis en fördel, men det riskerar också att förstärka synen på hiv/aids som skild från övriga frågor som rör sexuell och reproduktiv hälsa. Det saknas dessutom ofta analyser av genus betydelse för hivarbetet. Det är ett förhållningssätt som riskerar att göra kontroversiella frågor om till exempel kvinnors underläge i sexuella relationer och abortfrågor än mer osynliga och svåra att arbeta med.

Rapporten innehåller också rekommendationer om hur genusaspekter kan integreras och hur sexuell och reproduktiv hälsa och våld bör uppmärksammas i hälsoinsatser i utvecklingssamarbetet.

Genusaspekter och SRHR i årsberättelser och policydokument.

Kampen mot fattigdom och svält är i fokus för många biståndsgivare. Det gäller såväl nationella myndigheter som FN-organ. En översiktlig genomgång av de årliga rapporterna och strategierna från Sida, WHO, Unicef och UNFPA visar sammanfattningsvis, att de alla tar upp hiv/aids i relation till fattigdom, men att ett integrerat genusperspektiv saknas, liksom ett bredare SRHR (Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter) perspektiv. Mer kontroversiella frågor som abort i stort sett saknas i texterna.

Genomgående i texterna är också bristen på ett konsekvent integrerat genusperspektiv. Ofta saknas beskrivningar av konsekvenserna av de ojämlika maktrelationerna mellan könen och mellan vuxna och unga. Det finns mycket lite om hur vuxna män ska påverkas att inse att de inte har självklart rätt att ha sexuella kontakter med unga kvinnor. Strategier saknas för arbete för att utveckla gemensamt ansvar i sexuella relationer. Detta trots att Sida ofta uttrycker en önskan att arbeta mer med just sådana frågor. Det kan ju vara en del av programmet fast det inte syns i årsredovisningarna. Men det syns inte heller i hälsopolicyn. Sexualiteten beskrivs ytterst sällan som något var och en har rätt att besluta om och mycket lite handlar om den del av sexualiteten som är frivillig och efterlängtd. Unga mäns och kvinnors väg mot vuxenhet handlar också om sexuell lust och önskan. Önskade oskyddade samlag innebär inte mindre risk för STI (sexuellt överförda infektioner) och oönskade graviditeter, än påtvingade samlag. Hiv-prevention måste ta upp även genusaspekter i sexualiteten för att vara effektiv. Det är aspekter som många gånger saknas i den internationella debatten och i biståndspolicys och rapporter.

I alla organisationer finns mycket kompetens, material och arbete med frågor som rör SRHR. WHO har t.ex. stöttat viktiga abortprogram. Sida har länge haft SRHR frågor som en viktig del av sin policy. Det är därför förvånande att detta är områden som är så förhållandevis osynliga i årsrapporter och policydokument. Det är andra frågor som man väljer att lyfta fram när organisationens totala verksamhet ska presenteras. Det är svårt att säga om det speglar en syn på dessa frågor som mindre viktiga eller som man väljer att inte lyfta dem eftersom de är erkänt kontroversiella.

WHO årsrapport 2001 handlar om mental hälsa. Rapporten relaterar fattigdom med en mängd saker, men inte med SRHR och våld och hiv/aids. Rapporten framhåller att det finns ett ökat intresse för att studera skillnaderna mellan könen i förekomst, orsak och beteenden för mental ohälsa. De främsta förklaringarna till könets olika uttryck för psykiska problem sågs vara genetiska och biologiska faktorer. Men psykologiska och sociala faktorer är signifikanta för könsskillnaderna. Psykiska problem har, enligt rapporten, orsak i det våld som kvinnor utsätts för. Mellan 16 procent och 50 procent av kvinnor i världen är under sin livstid utsatta för våld i hemmet. En av fem kvinnor utsätts för sexuellt våld. De vanligaste psykologiska konsekvenserna är ångest och depression. Det är vanligare att kvinnor har flera sjukliga symptom, både fysiska och psykologiska, än att män har det skriver WHO.

Mäns problem är jämfört med kvinnor världen över drogmissbruk och "antisocial personality disorder". Årsrapporten 2002 handlar om hur man ska reducera hälsorisker genom att lyfta fram sociala, kulturella och ekonomiska faktorer som har betydelse för hur individer förstår hälsorisker, till exempel lyfts tobakens skadeverkningar fram. Hiv/aids och osäker sex pekades ut som riskfaktorer kopplade till fattigdom. Rapporten ger en övergripande beskrivning av demografiska realiteter och texten håller sig på en nivå fri från kön och individer.

Hiv beskrivs som en allvarlig risk och ett antal vägar för att förebygga och hejda hiv beskrivs. Ingen av dessa tar dock upp kvinnors underläge i sexuella relationer. Kvinnor i prostitutionen är en grupp som nämns som risksatt, men texten undviker att ta problemet med efterfrågan. Inte heller fattigdom som möjlig orsak till att kvinnor säljer sex berörs.

Ett antal strategier för att reducera riskerna beskrivs, bland annat vikten av att minska ojämlikheten i samhället. Genusaspekten och jämställdhet nämns däremot inte i det sammanhanget. Rapportens

strategier och analyser håller sig huvudsakligen på makronivå och den kunskap om genus som man har från statistiken används minst sagt sparsamt. Intrycket blir att genus är ett område som inte hör till strukturnivån utan huvudsakligen kan användas på individnivå.

Unicef State of the World's children 2002: Unicef har främst i sina program i Afrika tagit upp sexualundervisning som vanligen kallas life education eller life skills. Programmet beskrivs som väl fungerande och det väjer inte för kontroversiella frågor som könsroller och sexualitet. Vikten av empowerment av kvinnor understryks. Man skriver om sexualitet och bland annat diskuteras hinder för kondomanvändning. Rapporten understryker att regeringar måste acceptera att ungdomar har rättigheter. Det är deras rättighet att ha tillgång till relevant och trovärdig information. Frågor som oönskade graviditeter och tonårsaborter nämns inte.

State of the World's children 2003 (Unicef) handlar om barns deltagande och lyfter fram olika delar av samhällslivet där barn har en roll. Barns, särskilt flickors rätt till utbildning empowerment för flickor i familjerna och i samhället understryks. Trots att våld, hiv/aids och sexuell exploatering finns närvarande i rapporten så består genusperspektivet huvudsakligen konstaterat av att det är värst för flickorna och att de har de största behoven. Det finns några exempel på projekt där man vänder sig särskilt till flickor och där man tar i kontroversiella frågor. Men ett genomgående genusperspektiv saknas. Vem ligger med flickorna så att de får hiv? Vilka möjligheter finns för pojkar att bryta en traditionell mansroll? Vilket ansvar har vuxna ledare för att se genusfrågorna?

Unicefs årsrapport 2002 tar bland annat upp program med målet att tillsammans med män och kvinnor hitta strategier för att stoppa våld emot kvinnor och flickor. Till våld räknas också FGM (kvinnlig könsstympning), tidiga äktenskap och andra skadliga traditioner. Genusperspektiv utöver det vanliga att flickor är värst utsatta saknas. Det är ett förhållningssätt som bli a medför att pojkar och deras behov inte uppmärksammas.

UNFPA State of the World Population 2001 handlar om miljöfrågor. Rapporten inleds med diskussion om befolknings- och fertilitetsutvecklingen och konstaterar vikten av att tillgodose allas rätt till utbildning och hälsa, även reproduktiv hälsa. Den kliniska rådgivning som finns idag räcker inte till. Rapporten framhåller att kampen mot fattigdomen är en central utmaning. Rapporten anknuter till vikten av att ICPD genomförs tillsammans med andra åtgärder för att minska spädbarn dödligheten och värna individers rätt att fatta beslut som rör sexualiteten och reproduktion. Jämställdhet lyfts fram som ett centralt begrepp för att bekämpa fattigdom och skydda miljön. Rapporten understryker vikten av att kvinnor och män arbetar i partnerskap och att kvinnors engagemang i hälso- och miljöfrågor är betydelsefullt. Det konstateras att oplanerad tillväxt av städer och odling av jordbruksarealer på marginalen ökar antalet människor i storstäderna som saknar reproduktiv hälsoservice. Därmed ökar riskerna för mödradödlighet och oönskade graviditeter.

Samtidigt som livet i städerna ökar kvinnors möjligheter till utbildning, anställning och äktenskap innebär det också ökade risker för sexuellt våld, övergrepp och exploatering. För fattiga kvinnor betyder det också mindre hårt arbete för att få bränsle, mat och vatten, men de förlorar ofta kontrollen över kvalitet och kvantitet. Kvinnor i städer har också bättre möjlighet att besluta när och hur många barn de vill ha. En

orsak till det är att städernas liv också påverkar maktförhållandena mellan könen. Kvinnor som flyttar eller flyr riskerar att utsättas för exploatering, våld och övergrepp. Rapporten visar att möjligheterna till bättre reproduktiv hälsa hänger samman med god miljö. I avsnittet om resursbehov och teknisk hjälp framhålls behovet av att integrera resurser för SRHR.

UNFPA State of the World Population 2002 ger bild av hur man anser att man bäst ska arbeta mot fattigdomen i världen. När FN antog Millenniemålen var det första gången sedan Kairo som reproduktiva hälsofrågor berördes utan att hänvisning gjordes till ICPD. UNFPAs rapport börjar med en analys av Millenniemålen och konstaterar att dessa inte kan uppnås utan att ICPDs åtaganden uppfylls. Frågor om familjplanering, tonåringar, mödradödlighet, sexualundervisning, hiv-prevention tas upp till behandling med en ambition att anlägga ett genusperspektiv. Rapporten berör områden som är känsliga, men viktiga i kampen mot fattigdom och för god hälsa och jämställdhet. Hiv spelar därför en stor roll i rapporten. Rapporten är en genomgång av det mest väsentliga för sexuell och reproduktiv hälsa. Rapporten har en ambition att anlägga ett genomgående genusperspektiv. Men problemet är här, som i flera andra rapporter, att det är svårt att se relationerna mellan män och kvinnor. Det finns en tendens att beskriva kvinnor som mest utsatta och offer. Perspektivet leder lätt till att männen blir osynliga både som aktörer för förändring och som grupp som behöver stöd. Mäns roll blir otydlig och negativ.

UNFPA:s rapport visar att kvinnor och män har olika tillgång till makt på olika områden i livet. Kvinnor i fattiga familjer saknar makt över beslutsfattande och hur resurser ska användas. Bristande jämställdhet hindrar kvinnor att få tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa. Det är bland annat en följd av att sociala och lagliga institutioner förnekar kvinnor mänskliga rättigheter som lika arvsrätt, tillgång till och kontroll över land och andra viktiga ekonomiska resurser. Det är skillnader i makt mellan könen vilket får allvarliga konsekvenser, inte bara för kvinnorna själva utan också för deras familjer och samhället i stort.

Osäkra graviditeter leder till mödrars död och får allvarliga konsekvenser för samhället och familjen. Det kan och måste undvikas. Det behövs bra förlossningsvård och undvikande av oönskade graviditeter. För att uppnå det behövs preventivmedel. I Afrika söder om Sahara är preventivmedelsanvändningen bara tio procent och det är känt att de rika använder preventivmedel fem gånger så ofta som de fattiga. De ungas utsatthet blir tydlig när rapporten tar upp tonårsmödrarna och deras problem. Man konstaterar att en stor del av hälsoproblemen beror på tidiga äktenskap. UNFPA konstaterar att mer makt åt kvinnor är avgörande i kampen mot hiv/aids. Kvinnor utgör idag hälften av alla smittade och hela 58 procent i Afrika söder om Sahara.

Effektiva strategier mot hiv är en kombination av behandling, utbildning och prevention. Sådana insatser måste utgå från lokalsamhället och inte bara vara kopplade till hälsomottagningar.

Sidas årsredovisning 2002: Sida har under året stärkt sitt arbete mot trafficking i Östeuropa och Afrika. Man framhåller också ett projekt i Tanzania där det ges ut en tidning riktad till unga som tar upp frågor om sexualitet. Sida har stött arbetet mot FGM (kvinnlig könsstympning) genom stöd till NGOs. Nätverk för jämställdhet har fått stöd. Demokratisk samhällsstyrning lyfter fram att man stöttat processer med syfte att utkräva ansvar, deltagande och öppenhet samt alla män och kvinnors lika rättigheter och lika värdighet

Sida har i flera år arbetat för att förändra de vertikala programmen mot ett bredare och mer integrerat stöd till sektorprogrammen. Resultatet anses vara lyckat. Men en effekt tycks vara att SRHR och jämställdhet försvunnit som prioritet. Den stora utmaningen är att skapa ett sektorstöd som inte förlorar de känsliga frågorna. Liksom i rapporten 2001 är beskrivningen återigen könlös och det saknas en analys av betydelsen av SRHR för både män och kvinnor. Fattigdomen blir könlös. Frågor som rör makt och kön i relation till sexualitet tas inte upp. Sidas handlingsprogram tar inte heller upp hur programmet mot osäkra aborter ska användas och utvecklas. I Ryssland görs två projekt som handlar om sexualitet, båda av NGOs. Ett som handlar om sexualitet och ungdom och ett projekt mer inriktat mot män.

Health is wealth. Sidas hälsopolicy 2002: Sida antog 1997 en särskild policy för SRHR. Den hade ett brett spektrum av frågor i centrum och tog även tydligt upp abortfrågan, men där finns också till exempel hiv/aids, mödradödlighet och FGM (kvinnlig könsstympning).

2002 valde Sida att bredda frågorna och utgå från ett folkhälsoperspektiv. Detta betyder inte enligt Sida, att man nedprioriterat SRHR-frågornas betydelse. Sida understryker vikten av ett genusperspektiv som även innehåller insatser för att nå män. Något som inte återspeglas i policydokumentet. I Sidas policydokument "Health is wealth" diskuteras hälsa som bestämts av ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga faktorer. Det understryks att bristande jämlikhet är beroende av levnads- och arbetsvillkor och av livsstilsfaktorer som rökning, alkohol och osunda matvanor.

Strategin tar upp vad man kallar de allvarigaste hälsoriskerna som utgör hot mot folkhälsan. Det är miljöproblem, droger, tobak och alkoholmissbruk, som bland annat kan leda till våld i hemmet, trafikskador och undernäring. Det är mycket förvånande att varken frågor som rör kön, kvinnors situation eller sexuell och reproduktiv hälsa tas upp bland de allvarigaste hoten mot folkhälsan. Våld tas endast upp i relation till mäns alkoholbruk. Genusaspekten påpekas i hälsoservicefrågor där det även nämns att utsatta grupper som ungdomar och funktionshindrade måste få tillgång till service. Det ses, enligt policyn, som en viktig uppgift för hälsosektorn att, förutom att ge sexuell och reproduktiv hälsoservice, också tala för och försvara SRHR. Lite längre fram understryks vikten av att det byggs nationella hälsosystem och att prevention med hiv har högsta prioritet.

Sida ska stödja länder i partnerskap med målet att förbättra ekonomiska, sociala kulturella och miljömässiga faktorer för hälsan. Sida ska stärka hälsosektorns roll för att få inflytande över hälsorelaterade problem även i andra sektorer. Man vill bygga långsiktiga och effektiva hälsosystem med allmän tillgång till och täckning av hälsoservice med acceptabel kvalitet som medverkar till social jämlikhet och jämställdhet.

Policyn beskriver ojämlikheten i hälsofrågor som starkt kopplade till människors levnadsvillkor, arbetsvillkor, livsstilsfaktorer, rökning, alkoholmissbruk och ohälsosamma matvanor. Policydokumentet konstaterar att tillgång till hälsovård är en jämlikhets- och jämställdhetsfråga och man vill motverka ekonomiska barriärer och stödja utsatta grupper som ungdomar och handikappade. Ett integrerat förhållningssätt där alla sidor av hälsosystemen utvecklas är en förutsättning för långsiktighet. Särskilt viktigt är integrerad barnhälsovård för att hejda barnadödligheten. Det är, enligt Sida, en nyckelfråga för hälsosektorn att ge hälsovård som förespråkar och skyddar människors SRHR med särskild hänsyn tagen till unga människor.

Det rättighetsperspektiv som finns är ett MR-perspektiv där man inte lyfter fram frågor som är direkt kopplade till makt och kön. Mödraöverlevnad framhålls som viktigt liksom att det är fundamentalt att förbättra jämställdhet.

Rapporten saknar ett resonemang om att osäkra aborter är bland de fem viktigaste orsakerna till mödradödlighet. Aborter finns i alla samhällen oavsett om de är lagliga eller ej. Men lagliga aborter är en förutsättning för att de ska bli säkra även för unga och fattiga kvinnor men också för den som saknar pengar att bekosta en säker abort.

Ledarskap och styrning, forskning och utveckling och globala nyttigheter behandlas i dokumentet. Det framhålls att hiv/aids har hög prioritet och måste tas in i alla sektorer. Ett globalt förhållningssätt ses som relevant och nödvändigt i många sektorer.

Det behövs enligt Sida strategier för bättre hälsa med fokus på kvinnor såväl som på män och på deras inbördes relationer. En nyckelfunktion för biståndet är att se vikten av hälsa, reproduktion och jämställdhet. Man måste ta upp obalansen mellan familjeplaneringsaktiviteter och annan service för reproduktiv hälsa särskilt för unga människor.

Den nya policyn saknar ett integrerat förhållningssätt till genus. Det sammanfattande intrycket är att den har ett genomgående makroperspektiv och strukturellt analyserar hälsofrågorna. Det finns meningar om SRHR i policyn, men de ger inte intryck av att spegla ett integrerat synsätt. Det är svårt att se hur SRHR kommer in i helheten. Men det är viktigt att framhålla att frågan om hiv/aids är genomgående inarbetad. Ett liknande förhållningssätt borde kunna användas på frågor som rör till exempel makt och våld. Det saknas problematiserande av frågan om kön och makt.

Sverige har i sin policy under många år profilerat sig som ett land som tar SRHR-frågorna på allvar. Det har skett både på den politiska nivån och på program och projektnivå. Det har varit viktigt i sak och det har givit stöd till alla dem som arbetar med dessa frågor i motvind. Det finns en uppenbar risk att Sverige, som har utvecklat arbetet med SRHR och genus, riskerar att nu uppfattas som om man överger det förhållningssättet. Många uttrycker oro för att prioriteringarna ska ändras för att istället lyfta fram andra folkhälsofrågor som till exempel alkohol, tobak, trafikskador. Med fokus på dessa breda "livsstilsfrågor", riskerar SRHR att försvinna om det inte särskilt poängteras som viktigt.

Jämställdhet har varit ett biståndsmål i endast sex år och mycket återstår att göra innan det är integrerat. Det behöver synas i policytexter. Sida har i sitt regleringsbrev för 2003 i uppdrag att utvärdera biståndet ur SRHR-synpunkt. Det kommer att bli en intressant utvärdering som kan visa i vilken utsträckning SRHR finns integrerat även om det inte syns i årsberättelser och policydokument. Den relativa osynligheten av genusfrågor och SRHR i policydokumenten är särskilt olyckligt i en tid då dessa frågor kraftfullt attackeras av fundamentalistiska religiösa och politiska krafter, både i FN och i människors konkreta verklighet. Den amerikanska administrationen har under George Bush övergivit de flesta av de frågor inom området SRHR som man slogs för i ICPD. USA driver istället, ofta tillsammans med fundamentalistiska regeringar, en politik som direkt hotar rätten till allsidig sexualundervisning, preventivmedel och säkra aborter och graviditet. I det världspolitiska läget är det särskilt väsentligt att Sverige står fast vid de utfästelser som gjordes under 90-talet försvarar dem och arbetar för att de ska utvecklas och genomföras. Det gäller att visa hur policy blir handling.

Kostnaderna av att inte uppmärksamma genusaspekter

Stephen Lewis, som är generalsekreterare Kofi Annans speciella sändebud för hiv/aids i Afrika, säger i en intervju; enligt Human Right Watch, HRW. På ett grundläggande sätt är genus den största utmaningen. Man måste få hela kontinenten (Afrika) att förstå att kvinnor är de mest utsatta i denna pandemi. Så länge vi inte har mer jämställdhet mellan män och kvinnor så kommer kvinnor att utgöra flertalet av dem som nysmittas. Det finns en grad av kulturellt förtryck som vi måste övervinna för att hantera denna pandemi. Man kan helt enkelt inte ha miljontals kvinnor som är sexuellt maktlösa och tvingade till riskfyllda sexuella kontakter utan kondom. Kvinnor som saknar möjlighet att säga nej och utan rätt att förhandla om den sexuella kontakten. Det är helt enkelt en omöjlig situation för kvinnor. Det har nästan inte funnits någon annan sjukdom som är så fast rotad i ojämlika maktförhållanden mellan könen. Därför är genus i hjärtat av denna pandemi och den kommer inte att kunna brytas förrän världens regeringar insett det.

Genus är en faktor som bestämmer kvalitet på och tillgång till vård, behandling, information och stöd inom vården. Det gäller självklart i hälsoprogram som rör hiv/aids inklusive sexuell och reproduktiv hälsa. Kvinnor är underordnade i förhållande till män och kulturella traditioner bidrar till ökad risk för kvinnor att infekteras av hiv. Kvinnor är ekonomiskt och socialt beroende av män och saknar därför ofta makt över sin sexualitet och reproduktion. En följd av det är till exempel att den största risken för giffa kvinnor att bli infekterade av hiv är när manlig promiskuitet är socialt och kulturellt accepterat.

Hiv/aids kan inte hejdas om man inte utgår från ett genusperspektiv. När mäns sexualitet styr förväntningar och önskningar ökar hälsoriskerna för kvinnor. Det finns biologiska faktorer som underlättar överförande av hiv till en kvinna från en man. Men sociokulturella normer om maskulinitet och femininet tillsammans med ojämlika maktrelationer mellan könen spelar en avgörande roll för spridning av hiv/aids. I Afrika söder om Sahara utgör kvinnor majoriteten av de 28 miljoner människor som idag lever med hiv/aids.

Män förväntas att ta ansvar för produktiva aktiviteter utanför hemmet och kvinnor för reproduktion och produktion i hemmet. Det ger kvinnor i de flesta länder mindre tillgång till de produktiva resurserna och därmed till det kapital som dessa ger. Denna obalans påverkar också maktbalansen i den sexuella relationen. Mäns önskningar och tillfredsställelse anses vara de viktigaste, även om det betyder riskfyllda handlingar och praktiker.

Föreställningar om sexualitet är grundbultar i vårt könsmaktsystem och vissa av dem utgör ett direkt hot mot människors liv och måste utmanas. Dit hör synen på att kvinnors sexuella lust är skamlig. Världen över tas sådana utmaningar upp av engagerade människor både i lokalsamhällen och på policynivå. Fortfarande lever attityder som säger att kvinnor ska giffa sig och få barn, medan män har naturliga behov av sex som de måste leva ut.

I alla samhällen finns olika normer för kvinnlighet och manlighet. Dessa normer spelar en viktig roll för att i program integrera ett genusperspektiv. Kvinnlighet definieras i de flesta kulturer som präglad av underordning, passivitet och beroende. Oskuld, vårdande, moderskap, moraliskt högtstående, och lydnad är nyckel ord för den ideala kvinnan.

I många samhällen är kvinnors oskuld central för familjen såväl som för kvinnan själv. Kravet på att unga kvinnor ska vara oskulder försvårar för dem att ta upp frågan om preventivmedel.

Unga kvinnors sexualitet exploateras i skolan, när de säljer eller köper varor på marknaden, när de söker jobb, när de ska ta sig från ett land till ett annat, eller från landsbygd till stad. Kvinnors oskuld

och trohet värderas högt och bevakas strängt. Samtidigt är sexualitet för miljoner kvinnor och flickor den enda valuta de förväntas betala med för att få tillgång olika livsförnödenheter.

Det finns i världen en omhuldad föreställning om att det bästa sättet att skydda flickor är att undanhålla dem information, kunskap och tillgång till preventivmedel. Men också unga män drabbas av denna syn på avhållsamhet och brist på kunskap som en väg för att förhindra sjukdom och graviditet.

Föreställningar om manligt och kvinnligt spelar roll för spridningen av hiv/aids. Mäns sexuella och reproduktiva hälsa är viktig för både män och kvinnor, eftersom mäns beteende ofta är riskfyllt. Det är vanligt att manlighet definieras som en kraft förknippad med mod och olika riskfyllda beteenden. Det är manligt att visa potens och styrka, att kunna ha flera samlag i rad och ha flera sexuella relationer. Kondom hör sällan till manlighetens attribut.

Kondom är den enda preventivmedel som skyddar mot hiv-virus. Det är också det enda manliga preventivmedlet.

Våld och övergrepp begränsar möjligheter och hotar hälsan

Våld är ett sätt att upprätthålla makt. Den ojämna maktbalansen mellan könen tar sig uttryck i våld emot kvinnor och spelar en viktig roll för spridningen av hiv.

Våldet följer kvinnor livet igenom. Kvinnor utsätts för våld i sin familj, i sitt hem och i sitt lokalsamhälle. För den gifta kvinnan är risken störst att utsättas för våld i sitt hem av sin man, eller av släktingar. Ekonomisk självständighet är ingen garanti mot våld, men kan ge möjlighet att lämna ett våldsamt förhållande.

I krig och konflikter ökar våldet mot kvinnor, både från fiendens soldater och från "hemmastyrkor". Våldtäkt är ett vapen i krig, ofta med udden riktad mot männen. Avsikten är att kränka män när "deras" kvinnor våldtas.

Våld emot flickor tar sig olika uttryck. Omkring två miljoner flickor riskerar varje år att könsstympas. Det ökar förutom annat lidande deras mottaglighet för hiv-virus. Pekingkonferensen 1995 konstaterade i § 112 att våld emot kvinnor är ett hinder för att nå målen om jämställdhet, utveckling och fred. Våldet hotar och begränsar kvinnor mänskliga rättigheter och grundläggande frihet. Platform for Action innehåller ett antal mål om åtgärder som måste vidtas för att minska våld emot kvinnor.

Våldets pris är högt. Den självklara frågan om vad våld ska få kosta ställs alltför sällan. Våld relaterat till kön kostar både i mänskligt lidande och i faktiska pengar. Våldet utgör en viktig faktor för spridning av hiv. Studier och erfarenheter visar att många kvinnor avstår från att ta upp diskussionen om säker sex av rädsla för att bli slagna. De bedömer sina chanser att få sin vilja igenom som små och de tar därför varken risken att ta upp kondomfrågan eller att säga nej till osäker sex.

Våldet mot kvinnor ökar också risken för hiv-överföring till födda barn. De psykologiska konsekvenserna av våld eller rädsla för våld är också allvarliga. Kvinnor som blir slagna har en ökad benägenhet för självmord. Rapporter visar att risken för depression och oro är sex gånger så hög för kvinnor som blivit utsatta för våld, jämfört med den som inte blivit slagna. De barn som ser sina mödrar bli slagna mår ofta mycket dåligt, även om de själva inte blivit slagna.

WHO uppskattar att våld mot kvinnor globalt är en lika vanlig orsak till död och handikapp som cancer är för kvinnor i reproduktiv ålder. Våld är en vanligare orsak till dålig hälsa än trafikolyckor och

malaria tillsammans. Världshälsoförsamlingen 1996 enades om att våld är en folkhälsofråga. I Resolution WHA (World Health Assembly) 49,25 klargörs att viktiga internationella konferenser bör hantera frågor om våld mot kvinnor och flickor och ta upp våldets konsekvenser.

Kostnaderna för samhället för konsekvenserna av våld mot kvinnor är stora. Våldet orsakar förutom skador och kränkning av kvinnan, avbräck i hennes möjlighet att fullt ut sköta sina uppgifter i samhället och i familjen.

Världsbanken uppskattar att trauma efter sexuellt och/eller könsrelaterat våld står för fem procent av den totala bördan av ohälsa och sjukdom för kvinnor i reproduktiv ålder i utvecklingsländer. Hälso-kostnader ökar med de fysiska skadorna och de psykiska problem som kvinnor får. Exempel på andra direkta samhällskostnader är kostnader för polis och domstolar, för medicinsk och psykologisk behandling, för sociala åtgärder, och till exempel skydd för barnen.

Fattigdom och ojämlika maktförhållanden gör att sexualiteten ofta kopplas till någon typ av ekonomisk ersättning. En så kallad "carpet interview" (intervju på mattan) betecknar att en kvinna förväntas ha sex med arbetsgivaren för att få ett jobb hon söker. När ekonomier urholkas ökar förflyttningar för att få säsongarbete eller tillfälligt jobb stan. Både kvinnor och män lämnar sina byar för att tjäna pengar. Män som säsongarbetar långt hemifrån har ofta oskyddade sexuella relationer när de är borta. När de kommer hem finns risken att de infekterar sin hustru med hiv eller andra sexuellt överförda sjukdomar. Många kvinnor som arbetar med hushållstjänster förväntas ställa upp sexuellt för männen i huset. Den utsatthet som fattigdom skapar ökar risken för att infekteras med hiv, både för män och kvinnor.

För kvinnor i utvecklingsländer är bristande reproduktiv hälsa ansvarig för en femtedel av de bördor som följer av sjukdom och i Afrika är det 40 procent som har den orsaksbakgrunden.

Kvinnors arbetsböroda är väsentligt tyngre än mäns. (Världsbanken 1989) Frågor som berör arbets- och ansvarfördelning hemma har också konsekvenser för kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa. Kvinnor kan också avstå från att söka vård av rädsla för bristande sekretess och diskriminerande bemötande på kliniken. God standard och respektfullt bemötande är en väsentlig del av det förebyggande arbetet. Ett medvetet genusperspektiv betyder att också de kvinnor som avstår från att söka vård för att undvika manliga hälsoarbetare, kan besöka kliniken.

Det är kvinnorna som har ansvar för barn och sjuka och de som väntar längst med att själva söka vård. Pojkar i många samhällen lärs att män ska lita till sig själva, inte visa känslor eller söka hjälp. Det medför att många män inte söker hjälp när de behöver oavsett om det handlar om att de befinner sig under fysisk eller psykisk press. Istället uppmuntrar idealen en "riktig man" till risktagande och förnekande (YMEP projektet i Tanzania Zambia 2003).

Män har generellt färre sexuella och reproduktiva hälsoproblem än kvinnor men den traditionella manlighetsnormen gör att de får svårt att handskas med allvarliga sjukdomar, till exempel hiv/aids. Detta förstärks av det stigma som omger hiv/aids. Trots att hiv ökar bland kvinnor så är det fortfarande i globalt perspektiv en majoritet av män som lever med hiv. Män använder också i högre grad än kvinnor alkohol och droger, och har mer osäkert sex.

Ofta finns hiv/aids information just på familjeplaneringskliniker vilket kan försvåra för män att få rådgivning i både hiv-frågor och andra frågor som rör sexuell och reproduktiv hälsa frågor.

Hälften av alla som infekteras med hiv är mellan 15 och 24 år. De som skulle vilja söka hjälp är

ofta för blyga och rädda. De vet att risken är stor att de på kliniken kommer att bemötas avvisande och fördömande när de säger att de har sexuella relationer.

Vårdkostnaderna är höga för alla som är fattiga. Men det spelar roll om man är man eller kvinna. En familj med lite pengar satsar vanligen i första hand på att männen ska få vård. I till exempel Pakistan söker låginkomstfamiljer oftare hälsovård för pojkar och de får vård med högre kvalitet än flickorna får.

I alla samhällen har kvinnor en central roll. Det är kvinnorna som till de unga i familjen överför kunskap om hushållsarbete, matlagning, odling, djurhållning och omhändertagande av gamla etc. Huvuddelen av kvinnors arbete är obetalt men likafullt avgörande för familjens överlevnad. Män och kvinnor har i många samhällen strikt uppdelade arbetsuppgifter i hemmet och samhället. Det är vanligt att de saknar kunskap om hur man utför varandras uppgifter.

Kvinnors möjligheter att besluta om sina liv och att förebygga hiv/aids och önskad graviditet är beroende av deras makt i samhälle och i familjen. Den som är ekonomiskt beroende av sin partner har svårt att ställa krav i förhållande till sexualitet. Möjligheten att lämna en relation begränsas av svårigheter att försörja sig och sina barn. Kanske är den enda utvägen att sälja sin sexualitet.

Konferensen för befolkning och utveckling i Kairo 1994 och Kvinnokonferensen i Beijing 1995 enades om framåtsyftande handlingsprogram. De tog beslut som på ett avgörande sätt flyttade fokus från övergripande befolkningspolitiska mål till individers rättigheter.

Besluten från Kairo och Beijing gav redskap för såväl regeringar och internationella aktörer som frivilligorganisationer för att arbeta för ett bistånd byggt på en holistisk människosyn.

Reproduktiv hälsa definieras i § 7.2 i Kairodokumentet som ett tillstånd av fullständigt fysiskt, mentalt och socialt välbefinnande. Alltså inte endast frånvaron av sjukdom eller svaghet, utan också något som omfattar allt det som hör samman med det reproduktiva systemet, dess funktion och processer. Reproductiv hälsa innefattar att människor kan ha ett tillfredsställande och säkert sexualliv, ha möjlighet att reproducera sig (skaffa barn) och ha frihet att fatta beslut om, när, med vem och hur ofta de vill göra det.

I Kairodokumentets § 7.3 upprepas den grundläggande rätten för par och individer att fritt och ansvarsfullt bestämma om de antal barn de vill ha, och med vilka mellanrum de ska födas. De ska också ha den information och de medel de behöver för att kunna fatta sådana beslut. De ska så som det uttrycks i de mänskliga rättigheterna kunna fatta beslut om sin reproduktion utan att riskera diskriminering, förtryck eller våld.

I Beijingdokumentet tas frågan om rättigheter upp i § 96 och man slår fast att:

Mänskliga rättigheter för kvinnor innefattar deras rätt att ha kontroll över, och fritt och ansvarsfullt besluta, om frågor som är relaterade till deras sexualitet, innefattande sexuell och reproduktiv hälsa. Det ska ske fritt från diskriminering, förtryck och våld. För jämställdhet mellan kvinnor och män i frågor som rör sexuella relationer och reproduktion byggda respekt för den personliga integriteten, krävs ömsesidig respekt, medgivande och delat ansvar för vad man gör i sexuella relationer och vilka konsekvenser det får.

För att uppnå det krävs naturligtvis makt över den egna ekonomin och möjlighet att fatta beslut som rör de egna livsvillkoren. Det är uppenbart att utarmade rättigheter inom området SRHR bidrar till stora

samhällskostnader och allvarligt hindrar kampen mot fattigdomen, som ju i så hög utsträckning kräver kvinnors engagemang. Hälsa är en grundfråga i kampen mot fattigdom och SRHR är ett avgörande område.

Kvinnor dör när de föder barn. Varje år blir 190 miljoner kvinnor oönskat gravida. Trots det använder 40 procent av kvinnorna i reproduktiv ålder inte preventivmedel. I Afrika söder om Sahara är motsvarande siffra 85 procent. Varje minut året om, dör det en kvinna i barnsäng. 99 procent av dem bor i fattiga länder.

Mödradödligheten är ett Millenniemål och kunskapen om hur man kraftfullt kan minska mödradödligheten finns. Grunden är att kvinnor ska ha makt över sin fertilitet. Det behövs åtgärder på individnivå som kunskap och preventivmedel och det behövs lagstiftning om laglig abort, satsning på utbildning och adekvat sjuk och hälsovård.

Barn som föder barn får ett svårt liv. Varje år föder 15 miljoner tonårsflickor i världen barn, många av dem är gifta. I många samhällen är det avgörande för dem att de blir gravida och föder barn, annars riskerar de att utsättas för våld eller att fördrivas ut ur familjen. Kvinnor som får sitt första barn efter 20 års ålder ökar sina chanser till utbildning och breddar sina livserfarenheter innan de blir mödrar. Det kan stärka dem i att förhandla om till exempel säker sex. De unga hustrurna har mycket små möjligheter att få sin ofta mycket äldre make att använda kondom om han inte vill. Deras brist på makt i sexuallivet ökar risken för att de ska få hiv.

120–150 miljoner kvinnor som vill ha preventivmedel saknar tillgång till det. Det finns beräkningar som visar att 25–30 procent av all mödradödlighet skulle förhindras om de som vill ha preventivmedel fick det. Rätten till preventivmedel ifrågasätts ofta för unga, för ogifta, men också för gifta kvinnor. Många gifta kvinnor saknar makt att själva fatta beslut om preventivmedel.

Abort är en rättighet och en del av kampen mot graviditetsrelaterad dödlighet. Abort är en kontroversiell fråga med politisk sprängkraft. Det är en fråga som rör hälsa och rättigheter. I de flesta länder på jorden är abort på ett eller annat sätt lagligt. Ofta är kraven för laglig abort hårt reglerade till att gälla efter våldtäkt, incest eller vid fara för moderns eller fosters liv. Även i länder där abortlagstiftningen är utformad mer efter kvinnors behov kan det vara svårt att få abort. Det finns ett stort antal mer eller mindre uppenbara hinder för att få abort.

Trots att minst en halv miljon kvinnor dör varje år (WHO) av skäl som är relaterade till graviditet är det märkligt tyst kring abortfrågan. Minst 78 000 dör efter en osäker, oftast olaglig abort. Kvinnor som dör i osäkra och olagliga aborter dör inte av sjukdom eller olycka. De dör därför att de förnekas makt över sitt eget liv och tillgång till den medicinska kunskap som finns. Lagliga och säkra aborter kan i stort sett utrota dödligheten i aborter. I Sverige har ingen kvinna dött till följd av abort sedan abortlagen trädde i kraft 1975.

Lagliga aborter är inte bara en hälsofråga, de är också ett uttryck för att kvinnor har makt över sitt barnafödande och sin sexualitet. I många samhällen ses det som ett hot mot den rådande könsmaktsordningen med dess starka inslag av kontroll över kvinnors, till exempel hustrurs, döttrars och systers sexualitet.

Unga människor förnekas det stöd de har rätt till. Tystnaden kring sexualiteten ökar risken för att bli oönskat gravid och förstärker stigmat kring oönskad graviditet för unga och vuxna kvinnor ökar riskerna

för både män och kvinnor att få STI/hiv. Där oskuldkulturen är stark är det vanligt att unga människor har analsex för att "bevara" oskulden, ofta utan kondom eftersom sexualiteten måste hållas hemlig. Detta ökar självfallet risken för hiv-överföring. Oskuldidealet finns, inte minst i städer, jämsides med nya öppnare sexuella normer bland unga. Erfarenheten visar att när sexualiteten är skuldtyngd och unga inte vågar ställa frågor till vuxna, blir effekten inte avhållsamhet utan fler oönskade graviditeter och sexuellt överförbara sjukdomar. Därför är ungas rätt till kunskap och preventivmedel inte bara en rättighet utan också en väg för att sänka dödstal i såväl osäkra aborter som i hiv/aids.

Genomgående i preventiva budskap är att målgruppen är unga kvinnor och män och budskapet är att de ska ändra beteende. De som har minst makt är målgruppen unga kvinnor. Unga kvinnor förväntas lära sig att säga nej till sex. Men de har vanligen små möjligheter att ensamma fatta beslut som respekteras i sådana frågor. Flickor och unga kvinnor utsätts för sexuellt ofredande av lärare i skolan eller i vidareutbildning. Det är den unga flickan som förväntas ta konsekvenserna, som ofta är att sluta skolan. Oavsett om en ung kvinna själv valt eller känt sig tvungen att ha sex, så riskerar hon kanske sitt liv i en farlig abort eller i ett oskyddat samlag. Valet är inte hennes utan görs av det samhälle som fördömer och skuldbelägger henne.

Åtgärder för att stärka unga kvinnors makt och självförtroende är mer effektivt, än uppmaningar att säga nej. Budskapen borde riktas till den de vuxna männen och inkludera frågor om jämställdhet.

En strategi för god utveckling

Människors hälsa står i direkt relation till deras makt. Makt som är avgörande för utveckling och fattigdomsbekämpning. Den som saknar makt att förhandla om säkert sex, kan inte heller säga nej till sex. Därmed ökar risken att bli infekterad av till exempel hiv eller att bli oönskat gravid. Fokus på SRHR (sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter) och genus är en förutsättning för att utvecklingsåtgärder ska få genomslag med positiva effekter för alla, oavsett kön och ålder. Genus måste vara en del av varje program för fattigdomsbekämpning och i hälsoprogram om vi ska kunna möta den utmaningen för ett bättre liv för alla,.

Det behövs utmaningar och nedmontering av attityder och stereotypa föreställningar om manligt och kvinnligt. Det handlar om att ändra föreställningar som direkt hindrar god prevention och hotar mäns och kvinnors hälsa. Genusperspektiv betyder mer än att ange hur många kvinnor och män det finns i statistiken, eller att skriva att de värst utsatta är kvinnor, eller att det är viktigt att hitta metoder för att nå män. Det krävs slutsatser av hur genusaspekterna ser ut och påverkar varje program för hälsa eller andra sektorer av biståndet. Det krävs en helhetssyn för att olika delar av livet ska få sin plats i analysen. Om veden måste hämtas långt bort ökar kanske risken för sexuella övergrepp på vägen. När arbetsbördan på grund av sjukdom blir tung kan det tyckas lättare använda de växter som planterats för att binda jorden, än att gå den långa vägen. Hur påverkar sådana situationer i verkligheten planering av energi och miljö program?

Att ha genusperspektiv innebär att reellt integrera ett nytt synsätt. Ett synsätt som utgår från den ojämlika maktbalansen mellan män och kvinnor och som inte talar om fattiga människor eller om ungdomar, utan också om vilket kön de har. Genusperspektivet och öppenhet för vilka konsekvenser det kan få behövs i alla program. Det betyder inte att män och kvinnor alltid har behov av olika åtgärder. Det

innebär att fatta beslut som också är byggda på genuskunskap när man avgör vilka åtgärder som ska prioriteras. När kvinnor och män har samma behov krävs kanske olika vägar för att tillfredsställa dem.

Genusperspektiv innebär att söka nya utgångspunkter. Ofta har man i hiv/aids preventionen frammanat bilden av en aggressiv manlig sexualitet och kvinnor som offer utsatta för mäns aggression. Att istället utgå från föreställningar om manligt och kvinnligt, diskutera och bryta ner dem kan bidra till nya förhållningssätt hos både män och kvinnor. Det går att ändra bilder av manlighet och skapa nya konstruktiva bilder som både bidrar till jämställdhet och har positiva effekter för hälsan. När unga män i Tanzania fick definiera en riktig man blev bilden mycket traditionell och fylld av riskbeteenden. De diskuterade om detta var ett möjligt eller ens önskvärt ideal. Det var då för många en befrielse att inse att de inte behövde bli sådana och att de kunde påverka sina liv. Detta sätt att visa andra möjliga vägar gav också resultat i ändrade beteenden som kunde avläsas i lägre antal oönskade graviditeter och färre sexuellt överförda sjukdomar i ungdomsgruppen.

När endast kvinnor får viss typ av information, så kan det skada mer än nytta. Program som rör hiv-överföring till spädbarn är vanligen bara riktade till kvinnor. Trots att överföringen av hiv oftast är resultatet av att mannen haft oskyddat sex med flera partners. Program med enbart kvinnor i fokus kan negativt bidra till att skuldbelägga kvinnor och avskärma män från möjligheten att ta ansvar. Det kan underminera försök att få män att ta ett delat ansvar för föräldraskap. När män inte har samma information som kvinnan och känner sig utanför kan risken öka till exempel för att de säger nej till behandling av ett ofött barn. Dessutom underhåller man bilden av kvinnor som de som bär sjukdom vilket kan bidra till att utsätta kvinnor för våld i samband med att de "kommer hem med hiv".

Med ett genusperspektiv i grunden kan man mildra en del negativa reaktioner och därmed förbättra hälsan för kvinnan, barnet och för mannen. Istället för att anklaga är detta en konstruktiv väg till förändring där mannen uppmuntras att delta i det gemensamma. Det viktiga är att se även de behov män har och hur de ska kunna fyllas jämsides med kvinnors behov.

Möjlighet att besluta om sexualitet och reproduktion beror inte bara på attityder och därför måste de ekonomiska aspekterna tas upp. Fattigdom måste bekämpas i medvetande om att kvinnor är mer fattiga än män och att ekonomin begränsar deras möjligheter till god hälsa. Men män är och också fattiga och de saknar just därför till exempel kunskap och tillgång till den vård de behöver.

Prevention av hiv/aids och för god SRH måste beröra frågor om sexualitet och dess förhållande till manligt och kvinnligt. Det behövs strukturella insatser som stärker kvinnors och flickors makt över sina liv. Den första och mest grundlägganden källan till makt är för individer i samhället tillgång till information, utbildning och praktisk kunskap om till exempel kroppen, sexualitet, sjukdom och reproduktion, frihet från våld och rädsla för våld. När sådan information, som är en grundläggande rättighet, utgår från könens olika villkor, kan den bidra till förändring och förebygga hiv/aids.

Lika viktigt är att ändra kvinnors ekonomiska villkor och till exempel tillförsäkra kvinnor arvsrätt, rätt till lån och mark och lika lön för lika arbete. Socialt kapital är en annan viktig del av makten. Kvinnor måste på lika villkor som män kunna delta i politiskt arbete och påverka sina liv genom detta.

Våld emot kvinnor är ett område som har avgörande inflytande över prevention av hälsorisker och fattigdomsbekämpning. På det individuella planet måste kvinnor skyddas, men frågan måste också flyttas ut i den politiska och allmänna sfären.

Demokratiskt inflytande och möjlighet att använda sina rättigheter hör också ihop med makt över alla delar av livet, inte minst sexualiteten. Den kvinna som varje dag måste oroa sig för att bli gravid mot sin vilja blir beskuren i sina demokratiska möjligheter. Hon kan bära en ständig fruktan för konsekvenserna av att ständigt säga nej till sin man, eller för att inte våga säga nej. Hon bär på rädsla för vad en önskad graviditet kan kosta hennes hälsa, ekonomi och livsglädje oavsett om hon ser abort som ett alternativ eller om hon föder ett barn hon inte önskat. Hur ska hon kunna intressera sig för landets politiska frågor? Hur många kvinnor det finns i parlamentet, hur industripolitik och jordbrukspolitik utformas, vem som bestämmer om försvaret blir ofta underordnat den dagliga oron för att inte kunna styra sitt barnafödande eller skydda sig mot sjukdom.

I Sverige ökade på sextioalet antalet kvinnor som hade lönearbete. Ungefär samtidigt kom p-piller och en öppnare syn på kvinnors sexualitet. Alltför många kvinnor kunde försörja sig själva och det åtföljdes av ökade möjligheter att styra sin sexualitet och fertilitet. Fortfarande återstår mycket att göra, inte minst vad gäller våld mot kvinnor i Sverige. Men de svenska erfarenheterna visar att kvinnors deltagande och demokratiska möjligheter ökade när de blev mindre ekonomiskt beroende och oro för graviditet upplevdes som oöverstigliga hinder. Kvinnor i Sverige är och var inte unika. Bristande kontroll över den egna sexualitet och fertilitet begränsar kvinnors möjligheter världen över.

Världsbanken framhåller i broschyren "Health Nutrition and population and the Millennium development goals" att utbildning av flickor och att ge dem lika rättigheter är väsentligt för att det ökar deras produktivitet och kan minska fattigdom. Men man kopplar också samman målet om att minska mödradödligheter med rätten till reproduktiv hälsa. Världsbanken skriver att utbildning ökar förutsättningarna för delat ansvar i hushållet något som reducerar fertilitet och förbättrar mödrar och barn hälsa. Utbildning är ett av Millenniemålen och ett oerhört väsentligt sådant.

Ofta framställs utbildning tillsammans med mainstreaming av genusfrågor, inte bara av Världsbanken, som avgörande för att lösa många av världens problem till exempel höga fertilitetstal, önskad graviditet och abort och förebyggande av STI inklusive hiv/aids. Ofta utgår sådana konstateranden inte från ett individuellt rättighetsperspektiv. I en analys som så starkt sätter utbildning i centrum riskerar känsliga frågor som makt och rättigheter att drunkna i strömmens mittfora. Det finns dock de som tvivlar på utbildning som alltings förlösande kraft.

För att ändra villkoren i SRHR, krävs fokus just rättigheter. God utbildning ger inte automatiskt attitydförändringar och jämställdhet SRHR rör vid frågor som är kontroversiella. Ett genomgående jämställdhets och rättighetsperspektiv tydliggör att SRHR inte kan separeras från mänskliga rättigheter.

UNFPA hävdar att investeringar i jämställdhet, hälsa och utbildning spelar en avgörande roll. Det är sociala investeringar som direkt angriper fattigdom och ökar makten för den enskilde, särskilt för kvinnor, över sitt liv. När fattiga människor har ett reellt val så skaffar de färre barn än deras föräldrar gjorde. När det händer medför det att det inom en generation finns en möjlig ekonomisk utveckling på en makronivå. Det blir fler människor i produktiv ålder som kan ta hand om de äldre. Det blir relativt färre både yngre och äldre som behöver omvårdnad

Hiv påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt i de värst drabbade länderna. Under nittioalet sjönk Afrikas tillväxt per capita med 0,8 procent och beräkningar visar att det kan bli mellan 1 och 2 procent de kommande åren. En sådan utveckling skulle betyda att inom två årtionden kommer dessa

ekonomier att vara mellan 20 och 40 procent lägre än de annars skulle vara.

Det är fler kvinnor än män som lever i fattigdom och den skillnaden har ökat under det sista decenniet särskilt i utvecklingsländer. Kvinnor behöver tillgång till och kontroll över land och andra resurser, de behöver rätt till arbete och inkomster och möjligheter till att delta i politik och social utveckling på samhällsnivå.

Sedan nittiotalet har insikten om vikten av att ha genusperspektiv funnits, men ofta inte integrerats i program. Trots uttalanden och konferensbeslut saknas ett kraftfullt politiskt internationellt eller nationellt ledarskap som tar dessa frågor på allvar. Det behövs bättre data, utarbetande av vägledningar och utvärderingar av program med och utan genusperspektiv. Det är en utmaning att få till stånd en syn på genus som en central del hälso- och förebyggande arbete och inte ett tillägg eller en sidoaktivitet. För att lyckas att integrera genusfrågor krävs resurser för att samordna olika program som måste samverka för att nå målen att bekämpa fattigdom, skapa effektiv hiv-prevention, behandling och stöd och för att förstärka rättigheter i relation till sexualitet och reproduktion. Det krävs ett genusperspektiv som genomsyrar allt arbete på institutioner och i departement i Nord som i Syd.

Om man avstår från det blir konsekvenserna negativa för hälsoarbetet. Under lång tid har program saknat genusperspektiv och det har uppenbarligen bidragit till att starkt begränsa möjligheterna att hejda hiv/aids och oönskade graviditet och osäkra aborter. Det har fått allvarliga konsekvenser för individer, familjer och samhället. När genus ignoreras är risken att hälsoprogrammens effekter blir mindre effektiva och ibland t o m skadar.

Det finns inte ett sätt att närma sig genusfrågor och inte ett förhållningssätt som ger ett säkert gott resultat. Men vissa saker är gemensamma: program måste ta upp både individer rättigheter och utsatthet och samtidigt ta strukturella grepp.

Det är inte nog att bara ha program som är genusmedvetna. De måste, för att det ska bli en verklig förändring, kombineras med program som har empowerment och maktutjämning mellan könen som mål.

Det behövs bistånd som direkt kan minska de fattiga kvinnornas och männens kostnader och ge dem inflytande över program och projekt som berör dem också om de är unga. För detta krävs ett brett angreppssätt och inblandning av olika delar av samhället, med utgångspunkt i lokalsamhället. Regeringar och NGO är viktiga aktörer i detta arbete, men det är också religiösa ledare och den privata affärsverksamheten i stort och liten skala.

En uttalad vilja att utrota fattigdom måste följas av program som direkt riktar sig till och når fattiga kvinnor och män. I det arbetet måste man ha en helhetssyn.

Åtgärder i punktform

- ★ Ett konsekvent arbete för att i varje policydokument, program och projekt använda en genusanalys.
- ★ Utbildning i att tala om sexualitet och abort.
- ★ Se genus som en fråga om maktförhållanden, och uppmärksamma både kvinnor och män. Båda är i behov av stöd och kunskap och båda behövs för att förändra och inte föra vidare destruktiva beteenden.
- ★ Antivåldsförstran i skola.
- ★ Åtgärder för att hjälpa de som utsätts för våld.
- ★ Bidra till att utveckla lokala uttrycksätt och metoder att tala om sexualitet.
- ★ Satsa på studier för att öka kunskapen om t.ex. tonårsaborter och deras konsekvenser.
- ★ Upprätta könssegregerade data.
- ★ Samarbeta och stöd frivilligorganisationer, både för policy och för genomförande arbete, särskilt i frågor som är kontroversiella.
- ★ Mobilisera politiker på alla nivåer i Nord och i Syd till stöd för en medveten och konsekvent integration av frågor om SRHR och unga människor i biståndspolicys och prioriteringar.
- ★ Verka för globala rekommendationer att tillgång till preventivmedel måste säkras om hiv och död i graviditet och abort ska minska.
- ★ Verka för global tillgång till SRH och utbildning tillsammans med empowerment av kvinnor är mål som har sitt eget självklara värde, men som också är en förutsättning för att hejda fattigdomen.
- ★ Fortsätt kraftfullt driva SRHR i FN, och för att de beslut som fattats redan i Peking och Kairo genomförs.
- ★ Skärp lagstiftning och förebyggande åtgärder mot våld.
- ★ Satsa på hälsosystem som har mödrahälsovård som en viktig komponent.
- ★ Verka för att unga människor får ett reellt inflytande över planering och genomförande av projekt och initiativ.

Katarina Lindahl är generalsekreterare för Riksförbundet för Sexuell Upplysning (RFSU). Hon har ingått som delegat i flera av den svenska regeringens delegationer vid internationella möten som rådgivare i frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Referenslitteratur

- ★ Sen G, George A, Östlin P, "Engendering international health", The challenge of equity.
- ★ Blumberg R L, Rakowski C A, Tinkerl, Monteo'n M, "Engendering Wealth & Well-being" Empowerment for global change.
- ★ Statens offentliga utredningar, "Utrota svälten" Livsmedelssäkerhet, ett nationellt och globalt ansvar.
- ★ WHO "The World Health Report 2002"
- ★ UNAIDS "An overview of HIV/AIDS-related stigma and discrimination"
- ★ Sida "Health is Wealth" Policy for health and development.
- ★ Sida studies no.7 "One Step Further"- Responses to HIV/AIDS.
- ★ Unicef "The state of the world's children 2002" Leadership. och 2003: Child Participation.
- ★ Unicef 2002 UNICEF Annual report.
- ★ WHO, The World Bank, Voices of the poor "Dying For Change" Poor people's experience of health and ill-health.
- ★ UNFPA United Nations Population Fund"Population and Environmental Change" The state of the world population 2001.
- ★ UNFPA "lives Together, Worlds Apart"Men and Women in a Time of Change. The state of World Population 2000.
- ★ UNFPA "people, poverty and possibilities: making development for the poor" state of the worlds population 2000.
- ★ Royal Danish Ministry of foreign Affairs "Integrating Sexual and Reproductive Health and Rights into a Sector Wide Approach to Danish International Development Assistance."
- ★ Center for Reproductive Rights,"From Rights to Reality"How to advocate for women's reproductive freedom worldwide.
- ★ International Women's Health Coalition,Women and development unit, university of the west indies"Challenging the culture of silence building alliances to end reproductive tract infections".
- ★ UNFPA Response 2002 "Preventing HIV Infection, Promoting Reproductive Health".
- ★ Unicef "The State of the World's Children 2001: Early childhood"
- ★ Sida årsredovisning 2001 och 2002
- ★ WHO, Family and Reproductive Health, Women's Health and Development Programme, "Violence Against Women" 1997.
- ★ Human Rights Watch, "Suffering In Silence", The Links Between Human Rights Abuses and HIV Transmission to Girls in Zambia.
- ★ Marie Stopes International for the Reproductive Health for Refugees Consortium "Reproductive Health Care, in Refugee Settings".



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 33 Stockholm

www.ud.se