

Gendermainstreaming in de praktijk?

De case van EU-ontwikkelingssamenwerking met Rwanda onderzocht

Petra Debusscher

EEN SAMENVATTING VAN

Debusscher, P. (2014): Gender Mainstreaming on the Ground? The Case of EU Development Aid towards Rwanda', *European Integration Online Papers*, Special Issue 1, Vol. 18, Article 4. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2014-004a.htm>, pp. 1-23.

In dit artikel ga ik na waarom gender nauwelijks geïntegreerd is in het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie (EU) met Rwanda, hoewel zowel de Rwandese overheid als het Directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de EU (DG DEVCO) in de literatuur bekendstaan als uitermate gender-vriendelijke actoren.

Sinds de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Peking in 1995 – waarin de EU een grote rol speelde – heeft de EU de strategie van gendermainstreaming omarmd, dat wil zeggen dat zij zich ertoe engageert om een genderperspectief te integreren in elk beleidsdomein, in elke fase van het beleidsproces, zodat elke beleidsactor meewerkt aan het promoten van gendergelijkheid. Sinds 1997 heeft de EU zich ook verdragsrechtelijk verbonden om in al haar activiteiten en beleidsdomeinen ongelijkheid weg te werken en de gelijkheid tussen mannen

en vrouwen te bevorderen. Hoewel er in de praktijk een grote verscheidenheid is in de mate van mainstreaming in de verschillende EU-beleidsdomeinen, staat vooral ontwikkelingsamenwerking erom bekend een *best performer* te zijn. DG DEVCO is bovendien al twee decennia erg actief bezig met het promoten van gendermainstreaming via een indrukwekkende reeks beleidsdocumenten, het ontwikkelen van praktische instrumenten en het investeren in training van haar stafleden.

Ook Rwanda staat erom bekend een voorloper op het vlak van gendergelijkheid te zijn. In 2008 was Rwanda het eerste land ter wereld met een vrouwelijke meerderheid in het parlement en het land blijft sindsdien de wereldwijde nummer één op dat vlak. De Rwandese grondwet bevat daarnaast enkele belangrijke praktische bepalingen omtrent gendergelijkheid en de Rwandese overheid ziet de gelijkheid tussen mannen en vrouwen

GENDERMAINSTREAMING IN DE PRAKTIJK?

als een centraal en integraal deel van haar moderniseringsbeleid. De regering ondernam bovendien verschillende initiatieven om genderexpertise structureel en op hoog niveau te verankeren in het staatsapparaat.

Ondanks deze veelbelovende combinatie blijkt uit documentanalyse en veldonderzoek dat gender in de praktijk nauwelijks aan bod kwam in het EU-Rwandeese ontwikkelingsbeleid van 2008 tot 2013. Om deze fascinerende puzzel bloot te leggen en de institutionele processen te ontwarren die gender onzichtbaar maken doorheen het proces van besluitvorming en implementatie, analyseer ik de verschillende actoren, hun verbanden, de (in)formele regels waardoor zij geleid worden, en de gendermachtsrelaties die hierin spelen. De analyse van gendermachtsrelaties stelt ons immers in staat om na te gaan hoe bepaalde beleidsuitkomsten en hun consequenties tot stand komen.

In het artikel wordt aangetoond dat de formele en informele regels van de EU op het vlak van gendergelijkheidsdoelstellingen nauwelijks aan elkaar gekoppeld zijn. De hoogste formele EU-regels waarin gesteld wordt dat gender in elk aspect van elk beleidsdomein gemainstreamed moet worden, blijken in de praktijk los te staan van de informele normen, praktijken en logica in de uitvoerende externe diensten van de EU. De informele *modus operandi* in de EU-Vertegenwoordiging in Rwanda is om de doelstelling van gendergelijkheid te zien als redundant en ondergeschikt aan andere doelstellingen. Op het terrein leidt dit tot louter ceremonieel gedrag van EU-actoren voor wat betreft gendermainstreaming en tot een gelimiteerd instrumenteel

beleid dat doorspekt is van genderstereotypen. De institutionele praktijken van de EU, zoals onder andere het gebruik van budgethulp, dragen bovendien structureel bij tot de marginalisering van Rwandese vrouwenorganisaties. Dit is problematisch in het licht van de eerder autoritaire trekken van het regime.

Hoewel de EU al erg veel geïnvesteerd heeft in het opbouwen van expertise rond gendergelijkheid, is deze expertise nauwelijks gesitueerd aan de top van de hiërarchie en verdwijnt deze ook systematisch uit de organisatie. Binnen de Europese instellingen, en vooral binnen de instellingen die zich met extern beleid bezighouden, is er bovendien een significante genderkloof, waarbij de hoogste beleidsmakers voornamelijk mannen zijn. Ook in de EU-vertegenwoordiging in Rwanda is deze trend waarneembaar en worden genderstereotypen gereproduceerd in rekrutering en werkcultuur, wat invloed heeft op de formulering van het beleid en het bepalen van wat wel of niet relevant is in de implementatie. De case legt met andere woorden een asymmetrisch machts spel bloot binnen de EU-instituten, waarbij vrouwen enerzijds en actoren die rond genderthema's werken anderzijds het onderspit delven in de strijd om middelen en om welke ideeën ertoe doen.

Het gelimiteerde gendergelijkheidsframe van de EU-vertegenwoordiging sluit bovendien nauw aan bij het frame van de Rwandese regering. Daarbij wordt gendergelijkheid in de praktijk vooral instrumenteel ingezet om een economisch groeibeleid te ondersteunen. De focus van de Rwandese overheid lijkt daarbij te liggen op het macroniveau en het genereren

van mooie statistieken die donoren aantrekken, terwijl onderliggende processen van sociale en genderongelijkheid worden genegeerd. Critici hebben echter gewaarschuwd dat het ambitieuze en snel doorgedreven moderniseringsbeleid de sociale ongelijkheid in Rwanda doet toenemen. Vooral rurale vrouwen in een context van armoede lijken de dupe te zijn van recente beleidsmaatregelen. De Rwandese overheid krijgt bovendien kritiek op haar top-downbeleid, waarbij de noden van gewone mensen opzij worden geschoven ten voordele van de moderniseringsagenda. Ook de relatie van het regime met het middenveld en in het bijzonder met vrouwenorganisaties is een heikel punt. Het middenveld wordt geacht zich mee in te zetten voor het bereiken van de doelstellingen van overheidsprogramma's en een kritische blik wordt nauwelijks geduld. De doelstellingen van genderactivisten

zijn echter niet gelijk zijn aan deze van de overheid en zij wensen onafhankelijk het beleid onder de loep te kunnen nemen. In deze context bekritisieren genderactivisten de grote som EU-budgethulp die rechtstreeks naar de overheid gaat, omdat op deze manier het middenveld wordt omzeild.

Ik besluit dat het grootste struikelblok voor een gegendermainstreamed EU-Rwandees ontwikkelingsbeleid veroorzaakt wordt door de informele *modus operandi* van EU-actoren op het terrein, waarbij gendergelijkheid gepercipieerd wordt als redundant en ondergeschikt aan andere doelstellingen. In combinatie met de economisch georiënteerde en gelimiteerde gendergelijkheidsdoelstellingen op het Rwandese niveau, leidt dit tot de afwezigheid van een substantieel gendergelijkheidsbeleid in de praktijk van de EU-Rwandese ontwikkelingssamenwerking.