



# Demokratistøtte gjennom FN

## Oppsummering: Pakistan landrapport

### Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette sammendraget presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige.

Hovedrapport og landrapporter er tilgjengelige på <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer>.

### Democracy Support through the United Nations

Evalueringen er gjennomført av Scanteam i samarbeid med Overseas Development Institute (UK), Stockholm Policy Group (Sverige) og Nord/Sør-konsulentene.

**Norsk støtte til et likestillingsprogram gjennom FN i Pakistan, fra 2003 til 2009, bidro til en åpen og synlig diskurs om kvinners deltakelse i politikken. På grunn av politiske og økonomiske endringer i landet den senere tid har derimot fremskrittene på likestillingsområdet stoppet opp.**

### Bakgrunn og formål

Pakistan er et av seks land der norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN-systemet har blitt evaluert. Formålet med evalueringen var å belyse resultatene av den norske demokratistøtten i et utvalg land, vurdere norske beslutningsprosesser, gi anbefalinger om fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner vis-à-vis relevante FN-organisasjoner.<sup>1</sup>

Fra 2003 til 2009 støttet Norge likestillingsprogrammet, Gender Support Programme (GSP), gjennom FNs utviklingsprogram i Pakistan. Norge bidro med til sammen ca. 40 millioner kroner.

<sup>1</sup> Evalueringens hovedrapport inneholder funn og konklusjoner på tvers av landstudier. Den er oppsummert i et eget informasjonsflak. Se <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer/publikasjon?key=284256>.

Likestillingsprogrammet var ment å bistå Pakistans myndigheter i å styrke kvinners rettigheter og likestilling i utviklingen av demokratiet. Målene skulle nås gjennom politikktutvikling, kompetanseheving, forskning og bevisstgjøring. Prosjekter ble igangsatt for å styrke politisk deltakelse, institusjonsbygging og økonomisk deltakelse.

I 2001 gjennomførte myndighetene i Pakistan politiske reformer som innebar desentralisering av politisk makt. Det ble også innført en 33% kvote for kvinnelige folkevalgte på lokalnivå og 17% på provins- og nasjonalt nivå. Det store inntoget av kvinnelige folkevalgte som fulgte, førte med seg et behov for opplæring og bevisstgjøring av kvinnene selv og i statsforvaltningen generelt. Det politiske klimaet for å jobbe med kvinners rettigheter var godt, og mange gavere styrket sin innsats på kvinners rettigheter, likestilling og demokratiutvikling i perioden som fulgte.

### Konklusjoner og funn

#### Hovedkonklusjoner

1. Likestillingsprogrammet har bidratt til en mer åpen og synlig diskurs om kvinners rettigheter, likestilling og demokratisering i Pakistan, og programmet har styrket kvinners deltakelse i politikken.

2. Prosjekter som har inngått i likestillingsprogrammet har for en stor del oppnådd sine målsettinger. Som program har det imidlertid ikke utnyttet sitt potensiale. Koordinering mellom de ulike givene som har støttet deler av programmet, har vært gjennomgående svak, og harmonisering med andre tilsvarende initiativer i Pakistan har vært mangelfull.
3. Tiltakende økonomiske og politiske problemer og et økende antall internt fordrevne har bidratt til at oppmerksomhet og ressurser har gått til andre områder. På grunn av en stadig forverret sikkerhetssituasjon har det vært vanskelig for prosjektet å nå ut til avsidesliggende områder og kvinners deltakelse har blitt mer risikabel. Dette har bidratt til å hindre resultater på likestillingsområdet.

### **Hovedfunn**

Mange av de individuelle prosjektene oppnådde gode resultater. Med sitt store volum og mange prosjekter fikk likestillingsprogrammet stor betydning.

Opplæring av kvinnelige folkevalgte i regi av likestillingsprogrammet blir ofte fremhevet som programmets største suksess. 50 000 kvinnelige folkevalgte på lokalt og sentralt nivå har fått opplæring som har gjort dem bedre rustet til å forvalte sin oppgave som parlamentarikere. Kvinner som har gjennomgått opplæringen, har fått styrket selvtilit, økt forståelse av demokratiske mekanismer og fått større gjennomslag for saker.

Likestillingsprogrammet bidro til styrking av den nasjonale kvinnekommisjonen og forsknings- og utredningsarbeid i regi av

denne. Dette arbeidet har ledet til konkret politikktutvikling og lovendringer.

Likestillingsprogrammet har drevet utstrakt opplæring og bevisstgjøring av offentlig ansatte på alle nivåer og har introdusert integrering av kjønnsperspektivet i offentlig budsjettarbeid og i fattigdomsstrategien (PRSP) i Pakistan.

FNs utviklingsprogram sin administrative kapasitet, motivasjon og faglige ekspertise i utformingen av programmet fremheves som positive faktorer som har bidratt til å skape resultater. De individuelle prosjektenes suksess bidro også til legitimitet og interesse for programmet i sin helhet.

Samtidig er likestillingsprogrammet kritisert for å være en samling individuelle prosjekter og ikke et enhetlig program som dro nytte av synergier mellom prosjektene. Et stadig svakere fokus på kvinne- og likestillingsekspertise og manglende strategisk fokus bidro til å forsterke dette. FNs utviklingsprogram kritiseres for detaljstyring med lite fokus på lokalt eierskap.

Dårlig oppfølging og svak dokumentasjon av resultater ga liten mulighet for systematisk læring og utvikling av programmet.

Til tross for et positivt klima for arbeid med kvinners rettigheter og deltakelse i oppstartsfasen har programmet lidd under liten interesse fra myndighetene utover i programperioden. Myndighetene og givene har i liten grad vist vilje til å bygge opp kvinne ministeriet og den nasjonale kvinnekommisjonen, som fortsatt ansees for å være svake og ineffektive. En styrking av disse institusjonene er

nødvendig for at de skal ha mulighet til å bidra konstruktivt i arbeidet med kvinners rettigheter, likestilling og demokratiutvikling.

Desentraliseringsreformene som ble introdusert i 2001, og som store deler av likestillingsprogrammet bygger på, er for tiden under revisjon. Det er derfor uvisst om de lokale folkevalgte vil kunne fortsette å inneha sine verv i fremtiden. Den uavklarte situasjonen rundt lokaldemokratiet setter derfor bærekraftigheten av programmet i fare. Videre har det vanskelige økonomiske og politiske klimaet i Pakistan med økt religiøs fundamentalisme og en stadig forverret sikkerhetssituasjon bidratt til problemer med gjennomføringen av aktiviteter innenfor programmet.

### *Norske beslutningsprosesser*

Etter pakistanske atomprøvesprengninger i 1997 ble all norsk stat-til-stat-bistand til Pakistan stoppet. I 2002 skulle bistanden oppskaleres igjen, og ambassaden fikk instruks fra politisk hold i UD om å doble porteføljen i løpet av kort tid. Fokus skulle være på støtte til pakistanske myndigheter. Internasjonal bistand til Pakistan økte generelt dramatisk i denne perioden, og det hevdes at dette var et ledd i – direkte eller indirekte – å bidra til å bekjempe internasjonal terrorisme etter 11. september 2001.

Norge støttet allerede kvinners politiske deltakelse gjennom ulike NGOer, via FNs utviklingsprogram, sammen med andre givere. Videre bidro Norge som eneste giver til et prosjekt for kompetanseheving av kvinnelige folkevalgte i regi av FNs utviklingsprogram. Som et neste skritt i

dette arbeidet initierte ambassaden og FNs utviklingsprogram en dialog om å utvikle likestillingsprogrammet, som skulle være et større og mer omfattende program for å koordinere innsatsen på feltet kvinner, likestilling og demokrati. Norge ønsket i tråd med Kvinnestrategien<sup>2</sup> å være en sterk bidragsyter når det gjaldt kvinners rettigheter og likestilling i demokratiutvikling og menneskerettighetsarbeid i Pakistan. Ambassaden så dette som en mulighet til å supplere støtten til NGO-sektoren med betydelig støtte til myndighetsapparatet, spesielt til kvinneministeriet som manglet både menneskelige og økonomiske ressurser. Pakistanske myndigheter var også lydhøre for disse problemstillingene og viste motivasjon og interesse for kvinners rettigheter i den demokratiske utviklingen.

Norge ønsket å samarbeide med andre givere om et større, helhetlig og strategisk program, som også ville lette den enkeltes administrative byrde.

FNs utviklingsprogram hadde stor faglig kompetanse og ønsket den politiske støtten fra Norge velkommen. Norge sto for verdier som lokalt eierskap og harmonisering mellom donorene, som andre givere ønsket å assosiere seg med.

Norge var den eneste giveren som ikke øremerket midler innenfor programmet. De andre giverne støttet spesifikke prosjekter. I tillegg til betydelige midler bidro Norge med aktiv deltakelse i utfor-

mingen og med faglig ekspertise, spesielt i programmets første år.

#### *FN som kanal*

Ved oppstarten av likestillingsprogrammet var FNs utviklingsprogram FNs ansvarlige organisasjon for både kvinne- og likestillingsspørsmål og styresett i Pakistan. Organisasjonen hadde likestillings-ekspertise, stor administrativ kapasitet og effektiv ledelse. Videre hadde FNs utviklingsprogram et nært forhold til myndighetene og ble ansett som nøytral, upartisk og med et langsiktig nærvær i landet. Organisasjonen kunne administrere samarbeid mellom flere givere, håndtere et stort og betydelig program og utvise fleksibilitet med hensyn til ulike givers ønsker. FNs utviklingsprogram representerte en komfortabel kanal for bilaterale givere som ønsket å bidra med større summer med små administrative omkostninger.

Til tross for dette har FNs utviklingsprogram i løpet av likestillingsprogrammets levetid mottatt tiltakende kritikk. Flere har hevdet at organisasjonen er for nær myndighetene og ikke i stand til å utfordre og utøve nødvendig press. Samtidig kritiseres organisasjonen for å være for detaljstyrende og kontrollerende. Aktive og engasjerte givere med faglig ekspertise kunne på sin side ha bidratt sterkere til å korrigere FNs utviklingsprogram. De kunne også ha bidratt til å redusere organisasjonens administrative utfordringer ved å harmonisere innsatsen og enes om et enhetlig rapporteringssystem.

Med årenes løp forsvant kvinne- og likestillingsekspertisen i FNs utviklingsprogram. Dette synliggjorde at ivaretagelsen av kjønnsperspektivet hadde

#### **Norad**

Direktoratet for utviklingssamarbeid  
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:  
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO  
Besøksadresse:  
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30  
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no  
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-617-0  
Foto: Peter Martell/IRIN.

vært avhengig av enkeltpersoner og ikke var institusjonalisert i organisasjonen. Videre kritiseres FNs utviklingsprogram for å fokusere for mye på aktivitetene i de enkelte prosjektene i stedet for å jobbe mer strategisk.

Manglende deltakelse fra det sivile samfunn har vært et annet ankepunkt når det gjelder ledelse av likestillingsprogrammet. Videre har samarbeidsproblemer mellom FNs utviklingsprogram og FNs utviklingsfond for kvinner (UNIFEM – nå UN Women) bidratt negativt. FNs utviklingsfond for kvinner gjenåpnet sitt kontor i Pakistan i 2007, og er nå som UN Women ansvarlig for kvinne- og likestillingsspørsmål blant FN-organisasjonene. Dette vil påvirke valg av kanal for fremtidig støtte til dette området.

<sup>2</sup> Utenriksdepartementet (1997), Strategi for Kvinne- og likestillingsrettet Utviklingssamarbeid 1997-2005