

Sự tiến bộ của phụ nữ trên thế giới 2008/2009 Ai trả lời phụ nữ? Giới và trách nhiệm giải trình

**Progress of the World Women 2008/2009
Who Answers to Women Gender and Accountability
UNIFEM, 163 trang, tiếng Anh**

Báo cáo về sự tiến bộ của phụ nữ thế giới được thực hiện 2 năm/lần bởi Quỹ Phụ Nữ Liên Hợp quốc (UNIFEM) nhằm tổng kết những bước tiến của phụ nữ thế giới trong công cuộc chống lại bạo lực, nghèo đói và bất bình đẳng. Bản báo cáo về sự tiến bộ của phụ nữ thế giới năm 2008/2009 được công bố vào cuối năm 2008 ngay trước sự kiện Hội nghị cấp cao về Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ mà một trong các mục đích của nó là để thúc đẩy toàn thế giới thực hiện các cam kết đối với phụ nữ và kêu gọi các nhà lãnh đạo đưa vấn đề bình đẳng giới vào danh mục ưu tiên trong chính sách của mình.

Những phân tích trình bày trong bản báo cáo cho thấy những nỗ lực mà phụ nữ khắp nơi trên thế giới đã làm nhằm xóa bỏ những bất bình đẳng giới và thay đổi nhu cầu để đáp ứng tốt hơn quyền lợi cho người phụ nữ sẽ góp phần làm thay đổi cách mà chúng ta vẫn nghĩ về trách nhiệm giải trình như thế nào. Việc cải thiện tình trạng thực hiện trách nhiệm giải trình đối với phụ nữ bắt đầu bằng việc tăng số lượng phụ nữ trong các quá trình ra quyết định nhưng không chỉ dừng lại ở đó. Nó đòi hỏi những quy định pháp luật ràng buộc chặt chẽ hơn, những chỉ báo thực hiện rõ ràng hơn, những khuyến khích hấp dẫn hơn và những nỗ lực không ngừng, hay nói một cách chung nhất là một quy trình quản lý tốt. Bản báo cáo về sự tiến bộ của phụ nữ cho thấy quy trình quản lý tốt cần có sự tham gia của phụ nữ và phụ nữ cũng cần sự quản lý tốt nếu các cam kết bình đẳng giới được thực hiện ở cấp toàn cầu và cấp độ quốc gia.

Bản báo cáo gồm 2 phần chính, trong đó phần thứ nhất có 7 chương trình bày toàn bộ những phát hiện và phân tích quan trọng của báo cáo và phần thứ hai đánh giá tổng hợp việc thực hiện các mục tiêu bình đẳng giới thông qua các kết quả thực hiện đối với 8 mục tiêu phát triển thiên niên kỷ.

Chương 1: Ai trả lời phụ nữ? Trong chương này trình bày các định nghĩa mang tính nhạy cảm giới về trách nhiệm giải trình và các yếu tố cơ bản cần thiết để trách nhiệm giải trình thực sự có hiệu quả đối với phụ nữ. Theo đó, các cam kết của chính phủ đối với bình đẳng giới đóng vai trò rất quan trọng nhưng nó vẫn chỉ là những cam kết nằm trên giấy nếu không có những đánh giá thực hiện của những người thực hiện và nếu việc thực hiện các cam kết không đưa đến những hành động đúng đắn. Theo các định nghĩa này, trách nhiệm giải trình được hiểu là khả năng của công dân nói chung và của phụ nữ nói riêng: i) đòi hỏi phải có sự giải thích và

được cung cấp thông tin về các hoạt động của Chính phủ; ii) khi cần thiết, họ có thể đề xuất các cuộc điều tra hoặc yêu cầu bồi thường; iii) cuối cùng, có chế tài cụ thể đối với các nhà quản lý nếu họ không đáp ứng được các nhu cầu và bảo vệ các quyền lợi của phụ nữ.

Chương 2: Chính trị. Mặc dù trong thập kỷ qua số lượng phụ nữ tham gia vào bộ máy chính phủ của các quốc gia đã tăng lên 8% so với con số ở cấp độ toàn cầu 18,4% thì các chính phủ của các quốc gia đang phát triển vẫn chưa thể vượt qua tỷ lệ 40-60% cho đến năm 2045. Chỉ tiêu bắt buộc hoặc các biện pháp đặc biệt khác về việc phụ nữ tham gia vào bộ máy chính phủ đã đảm bảo mang lại những bước tiến bộ nhất định: phụ nữ nắm giữ khoảng 19,3% ghế trong bộ máy chính phủ các nước có áp dụng chỉ tiêu bắt buộc có phụ nữ tham gia trong bầu cử so với 14,7% ở các nước không áp dụng biện pháp này.

Những nỗ lực của các quốc gia nhằm gia tăng số lượng phụ nữ trong các bộ máy chính quyền là chưa đủ để mang lại một cuộc cải cách về việc thực hiện nghĩa vụ giải trình mặc dù nếu có nhiều phụ nữ tham gia trong quá trình quyết định sẽ giúp thúc đẩy việc thực hiện các quyền lợi của phụ nữ được tốt hơn. Để thực hiện nghĩa vụ giải trình cần sự phát triển các liên minh rộng hoạt động tích cực thúc đẩy bình đẳng giới, đồng thời các đảng phái chính trị và chính phủ phải lồng ghép mục tiêu bình đẳng giới trong chương trình lập pháp của mình. Bản báo cáo cho thấy một trong các rào cản lớn đối với vấn đề này chính việc các chính sách chưa mang lại các kết quả cụ thể đối với phụ nữ.

Chương 3: Dịch vụ. Chương này trình bày các tác động mà việc không thực hiện nghĩa vụ giải trình có thể dẫn đến trong lĩnh vực cung cấp và thụ hưởng các dịch vụ công. Chính những tác động này là kết quả của sự phân bổ sản phẩm xã hội mang tính thiên lệch giới và sự thiếu chế tài đối với các lạm dụng trên cơ sở giới trong việc phân phối các dịch vụ công, ví dụ như sự quấy rối tình dục đối với phụ nữ của những nhà cung cấp dịch vụ. Sự phân phối dịch vụ công đáp ứng nhu cầu của phụ nữ hay không chính là một phép thử về mức độ giải trình của chính phủ. Phụ nữ vẫn tiếp tục vấp phải những rào cản trong tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục và dịch vụ khuyến nông. Các nguyên nhân chủ yếu là vì các trạm y tế và trường học thường ở quá xa nơi ở của họ hoặc quá tốn kém còn các dịch vụ khuyến nông thì chủ yếu dành cho nam giới và các dịch vụ của chính phủ thường chỉ nhằm vào những nam giới có học vấn, có việc làm và có tài sản. Ví dụ, phụ nữ ở khu vực cận Sahara dành 40 tỷ giờ mỗi năm để đi lấy nước – tương đương với số giờ lao động một năm của toàn bộ lực lượng lao động ở Pháp.

Việc cải thiện nghĩa vụ giải trình được thực hiện thông qua các biện pháp nhằm tăng cường tiếng nói của phụ nữ trong việc xây dựng và lập kế hoạch về việc cung cấp dịch vụ công và phân bổ nguồn lực cho phù hợp hơn với nhu cầu của phụ nữ. Chương này cũng tổng kết các những ưu điểm của lộ trình cải thiện nghĩa vụ giải trình dựa trên “sự lựa chọn và tiếng nói.” Kết quả cho thấy đối với cả việc tăng cường sự tham gia của phụ nữ và cân nhắc sự lựa chọn của phụ nữ, hệ thống giải trình đều cần phải thay đổi từ khía cạnh pháp lý. Nói chung, việc phụ nữ được hưởng và tiếp cận được với các dịch vụ công phụ thuộc vào sự tham gia có hiệu quả của những nhà hoạch định trong lĩnh vực này.

Chương 4: Thị trường. Chương 4 phân tích những thách thức mà việc thực hiện nghĩa vụ giải trình gặp phải trong khu vực tư nhân, trong đó tập trung vào việc tăng quyền cho phụ nữ trong thị trường lao động. Phụ nữ rất dễ bị tổn thương trước những biến động trong thị trường toàn cầu nếu họ không được bảo vệ. Sự thất nghiệp và di cư của phụ nữ là hệ quả của những xu hướng đang diễn ra trong bối cảnh toàn cầu. Quá trình toàn cầu hóa nền kinh tế, tốc độ tự do hoá nhanh chóng nền tài chính và thương mại thế giới cùng với những cuộc khủng hoảng tài chính và những khó khăn về nguồn lực trong những năm gần đây đã thúc đẩy tốc độ tư

nhân hoá nhiều công ty Nhà nước, trong đó có cả những cơ sở cung cấp dịch vụ công. Những thách thức này khiến cho công cuộc cải cách nghĩa vụ giải trình đối với vấn đề quyền của người lao động ngày càng trở nên khó khăn. Bản báo cáo cũng cho thấy phụ nữ có trình độ cao chủ yếu di cư từ các nước đang phát triển sang các nước phát triển và chính điều này đã làm cho sự thiếu hụt phụ nữ có trình độ cao tham gia vào bộ máy lãnh đạo ở các nước đang phát triển càng trở nên trầm trọng. Bản báo cáo kêu gọi các Chính phủ phải có trách nhiệm trong việc bảo vệ quyền lợi của phụ nữ trong khu vực thị trường.

Chương 5: Tư pháp. Những rào cản về mức độ tiếp cận, những ràng buộc về mặt hành chính, và sự thiên lệch giới góp phần hạn chế hiệu quả của những hệ thống pháp luật chính thức và phi chính thức trong việc đạt được sự giải trình tốt hơn đối với phụ nữ. Bản báo cáo tổng hợp những kết quả đạt được của các phong trào quyền phụ nữ trong việc tái thiết lập hệ thống tư pháp chính thức và phi chính thức để phụ nữ được hưởng quyền lợi trong gia đình, cộng đồng và thị trường. Các hệ thống pháp lý bỏ quên các vấn đề liên quan đến gia đình mặc dù có rất nhiều cam kết về quyền con người quốc tế đã được ký kết và việc thực thi và giám sát thực thi pháp luật hầu như không có hiệu quả đối với vấn đề bạo lực tình dục và thân thể đối với phụ nữ. Tuy nhiên, bản báo cáo cũng chỉ ra những điểm sáng của bức tranh toàn cầu với sự tiến bộ trong cải cách luật pháp, ví dụ như sự ban hành Luật Maria Da Penha về bạo lực gia đình ở Brazil, hay hiệp dâm như một tội ác chống lại loài người đã được công nhận rộng rãi.

Chương 6: Hỗ trợ và an sinh. Chương 6 tìm hiểu nghĩa vụ giải trình của các tổ chức quốc tế trong việc hỗ trợ các quốc gia thúc đẩy bình đẳng giới và tăng quyền cho phụ nữ, đặc biệt trong bối cảnh có sự thay đổi trong việc cấp ODA và có nhiều cam kết mạnh mẽ trong lĩnh vực an ninh và hoà bình. Những phân tích trong bản báo cáo cũng đặt vấn đề tại sao các tổ chức đa phương như Liên Hợp Quốc và Ngân hàng Thế giới - những tổ chức được biết đến là áp dụng phương pháp quản lý và phân bổ ngân sách dựa vào kết quả và cũng là những tổ chức có cam kết toàn diện thực hiện bình đẳng giới cũng chưa đưa ra được những giải trình rõ ràng về các nguồn lực tài chính dành cho hoạt động thúc đẩy bình đẳng giới. Bản báo cáo cũng kêu gọi các tổ chức hoạt động trong các lĩnh vực tài chính, phát triển, và an sinh thể hiện cam kết rằng họ có thể đáp ứng các tiêu chuẩn cao mà họ đã đặt ra cho các nước đối tác bằng cách xây dựng kế hoạch ngân sách và báo cáo có tính nhạy cảm giới, tăng cường các phương pháp thực hiện và khuyến khích để đảm bảo rằng nhân viên của họ tuân thủ các cam kết bình đẳng giới và có các chuyên gia bình đẳng giới trong cơ cấu tổ chức và nhân sự của họ.

Chương 7: Kết luận. Chương này đưa ra một chương trình nghị sự để cải cách các hệ thống giải trình từ khía cạnh giới, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của những hành động tập thể và tiếng nói của phụ nữ trong việc thúc đẩy sự thay đổi. Theo đó, những hệ thống giải trình chỉ mang lại lợi ích cho phụ nữ nếu có đủ hai yếu tố quan trọng. Thứ nhất, phụ nữ phải được tham gia vào mọi quá trình thảo luận và xây dựng chính sách. Thứ hai, các hệ thống giải trình phải khiến việc cải thiện bình đẳng giới và tăng quyền cho phụ nữ trở thành tiêu chuẩn đánh giá hoạt động của các nhà hoạch định và thực hiện chính sách. Để có thể đưa hai yếu tố này vào các chương trình cải cách chính sách, bản báo cáo gợi ý nên tập trung vào 3 lĩnh vực là: luật pháp, quy trình thực hiện, văn hoá và thái độ. Các quốc gia có thể sửa đổi luật pháp nếu hệ thống luật pháp hiện hành của họ chưa lồng ghép mục tiêu bình đẳng giới. Trong những năm gần đây, rất nhiều quốc gia đã ban hành luật phòng chống bạo lực gia đình, chính sách bảo trợ đối với người lao động làm việc ngoài quốc doanh, v.v. là những ví dụ về việc sửa đổi luật pháp vì mục tiêu bình đẳng giới. Để việc thực hiện chính sách, pháp luật mang lại kết quả mong đợi, các chính sách và pháp luật phải có hướng dẫn cụ thể, có biện

pháp khuyến khích, giám sát, đánh giá và phụ nữ phải được tham gia vào toàn bộ quá trình này. Cuối cùng, công cuộc đấu tranh vì bình đẳng giới trên thế giới đã làm thay đổi nhiều quan niệm và định kiến giới hình thành bởi yếu tố văn hoá.

Phần 2: Giới và các mục tiêu thiên niên kỷ (MDG). Phần 2 của bản báo cáo nhìn lại các chiều cạnh của bình đẳng giới trong việc thực hiện 8 mục tiêu thiên niên kỷ. Trong năm 2008, Chính phủ các quốc gia trên thế giới đều cảnh báo về việc không đạt được tiến bộ trong lộ trình thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ. Những tiến bộ quan trọng đã đạt được bao gồm: giảm tỷ lệ người có mức sống dưới 1 đô-la/ngày, tăng số lượng trẻ em đến trường, và tình hình phòng chống đại dịch HIV/AIDS đã được cải thiện đáng kể trong khi hầu hết các mục tiêu khác đều không đạt được sự tiến bộ mong muốn nào. Đáng chú ý là mục tiêu giảm tỷ lệ tử vong ở bà mẹ, một chỉ tiêu có tác động mạnh mẽ và quan trọng đối với phụ nữ thì vẫn đang còn ở rất xa đích mong muốn. Trên toàn cầu, tỷ lệ tử vong ở bà mẹ đang giảm với tốc độ 0,4%/năm so với chỉ tiêu 5,5% của mục tiêu thứ 5 trong 8 mục tiêu phát triển thiên niên kỷ.

Rõ ràng, bất bình đẳng giới chính là trở lực quan trọng đến việc thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ. Bất bình đẳng giới làm giảm khả năng của phụ nữ nghèo phát huy nguồn lực của mình để thoát khỏi nghèo đói. Đây cũng chính là yếu tố gây bất bình đẳng và kém hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực trong gia đình và trong nền kinh tế. Bất bình đẳng giới cũng khiến các khía cạnh phi tiền tệ của nghèo đói trở nên trầm trọng hơn: thiếu cơ hội, không có tiếng nói trong việc hoạch định và quyết định, và mất an toàn. Tất cả những điều này khiến cho người nghèo càng trở nên dễ tổn thương trước các “cú sốc” kinh tế, bất ổn về chính trị và thay đổi của môi trường. Việc thiếu vắng các cam kết giải trình đang làm trầm trọng sự phân biệt đối xử mà các mục tiêu thiên niên kỷ đã không bao quát hết: như bạo lực đối với phụ nữ, phụ nữ không có tư liệu sản xuất, đặc biệt là đất đai, và tính tổn thương của phụ nữ trước các cuộc xung đột. Giảm bạo lực đối với phụ nữ (mặc dù không được đề cập trong các chỉ tiêu của mục tiêu thiên niên kỷ) được xem là một mục tiêu quan trọng vì những hệ quả nó mang lại đối với sự cố kết xã hội, năng suất lao động của phụ nữ, tiếng nói của người phụ nữ trong bộ máy chính trị, và đối với sự an toàn và hạnh phúc của họ.

Thông điệp gửi gắm trong cả 2 phần của báo cáo này là: chìa khoá quan trọng để chấm dứt phân biệt giới và bất bình đẳng cấu trúc chính là phải thực hiện nghĩa vụ giải trình. Phụ nữ phải được trao quyền để giám sát việc các nhà hoạch định chính sách thực hiện các cam kết của họ.

Bản báo cáo cho thấy rằng các cam kết thúc đẩy bình đẳng giới và quyền phụ nữ chỉ có thể đạt kết quả nếu Chính phủ, các hệ thống thực thi luật pháp và công lý, những người sử dụng lao động, những nhà cung cấp dịch vụ và các thiết chế quốc tế thực hiện nghĩa vụ giải trình. Nghĩa vụ giải trình từ góc nhìn quyền phụ nữ chỉ tồn tại khi phụ nữ nhận được những lời giải thích từ những người mà với quyền lực của mình hành động của họ sẽ có ảnh hưởng thực tiễn đến người phụ nữ, và có thể sửa đổi để đưa ra những hành động đúng đắn nếu những hành động trước đó của họ không thúc đẩy việc thực hiện quyền phụ nữ.

Ngoài việc đưa ra cách tiếp cận mới đối với việc đảm bảo quyền phụ nữ và thúc đẩy bình đẳng giới, bản báo cáo cung cấp rất nhiều số liệu chi tiết để minh họa cho các nội dung trình bày trong các chương, đặc biệt đưa ra rất nhiều định nghĩa và dẫn chứng về những thành công đạt được của phụ nữ một số quốc gia trên thế giới. Bản báo cáo thực sự là tài liệu bổ ích đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu và những người hoạt động thực tiễn về quyền phụ nữ và bình đẳng giới. ■

Trần Thị Cẩm Nhung (giới thiệu)