



Birting og þróun alþjóðlegra viðmiða
Þátttaka kvenna í pólitískri ákvarðanatöku og kynjasambætting

Elín Jónsdóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Birting og þróun alþjóðlegra viðmiða
Þátttaka kvenna í pólitískri ákvarðanatöku og kynjasambætting

Elín Jónsdóttir

Lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum

Leiðbeinandi: Silja Bára Ómarsdóttir

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA-gráðu í alþjóðasamskiptum og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Elín Jónsdóttir 2012

Reykjavík, Ísland 2012

Útdráttur

Í þessari ritgerð er leitast við að varpa ljósi á dreifingu alþjóðlegra viðmiða. Áhrif slíkra viðmiða á pólitíska hegðun og stjórnarstefnur hafa verið megin þemu rannsóknarspurninga innan alþjóðasamskipta. Notast verður við eigindlegar aðferðir, byggðar á orðræðugreiningu og *critical frame analysis (CFA)* til að svara þremur tengdum rannsóknarspurningum. *Hvernig alþjóðleg viðmið um „þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) og „kynjasambættingu“ hafa þróast, hverjir helstu frumkvöðlar í dreifingu þeirra eru og hvers vegna þau birtast á þann hátt sem þau gera, þ.e. hvaða þættir hafa þar helst áhrif.* Kenningar tengdar femínisma og mótunarhyggju mynda hinn kenningafræðilega grunn sem greining og umfjöllun byggist á. Með því að horfa á viðmið út frá nálgun mótunarhyggju, með áherslu á orðræðugreiningu, kemur í ljós að viðmið eru í sífelldri þróun eftir birtingu þeirra þar sem bæði *innri og ytri áhrifaþættir* hafa áhrif á þróun þess. Til að útskýra hvers vegna alþjóðleg viðmið birtast og hvers vegna þau dreifast jafn hratt og raunin er, án þess þó að ná alltaf sínum upphaflegum markmiðum, er athyglinni því beint að heildarferli viðmiðanna. Tvær athuganir á birtingu og þróun viðmiðanna eru framkvæmdar í rannsókninni. Annars vegar er athugun gerð á birtingu og þróun þeirra innan stofnana Sameinuðu þjóðanna, en þangað má rekja upphaf viðmiðanna. Í ljós kemur að viðmiðin tvö eiga rætur í tveimur ólíkum stjórnarstefnum. Þau urðu svo samleitin í kringum Pekingráðstefnuna (1995) en hafa síðan þá þróast frekar og aðskilið sig frá hvort öðru. Aðskilnaður viðmiðanna kemur skýrt fram í Austur-Tímor þar sem athugun er gerð á birtingu og þróun viðmiðanna, en Sameinuðu þjóðirnar áttu mikinn þátt í birtingu og þróun viðmiðanna tveggja þar. Athugunin sýnir fram á að ólíkir þættir geta haft áhrif á þróun alþjóðlegra viðmiða og að við greiningu þarf að hafa hina tvo áhrifaþætti í huga.

Abstract

This dissertation examines the diffusion of international norms, but the diffusion of international norms and their effects on political behavior and policy are among the main research questions in international relations. Qualitative research methods, based on discourse analysis and critical frame analysis (CFA) are utilised to answer three linked research questions. *How the global equality norms of „gender balance in political decision making“ and „gender mainstreaming have evolved over time, who the main norm entrepreneurs are, and why norms appear the way they do, who are the main factors.* Constructivism and feminism form the theoretical framework on which the discourse analysis is based. By using a constructivist perspective and discursive approach it becomes noticeable that norms continue to evolve after they emerge. According to this perspective norms are processes where both internal and external sources of dynamism affect how they evolve. In order to explain why international norms emerge and why they diffuse as much as they do, without always reaching their goals, the emphasis is on the whole process (life cycle) of the norm. Two empirical analyses on the emerging and evolving of the norms are carried out in the research. First an observation is made on the emerging of the norms and development process within the United Nations where they originate. It appears that these norms originally emerged from two distinct policy realms. Around the Beijing conference (1995) they converged, but since then they have developed separately from one another. The separation between these two norms appears in East-Timor, where an observation is made on the emerging of the norms, diffusion and development processes, but the United Nations played a big role in the diffusion of the norms.

Formáli

Þessi ritgerð er unnin sem 30 ECTS eininga lokaverkefni í meistaranámi í Alþjóðasamskiptum við Stjórn málafræðideild á Félagsvísindasviði Háskóla Íslands vorið 2012. Ritgerðin var unnin undir handleiðslu Silju Báru Ómarsdóttur, aðjúnkts við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Kann ég henni mínar bestu þakkir fyrir gott samstarf, góða leiðsögn og hvatningu á meðan á vinnu þessarar ritgerðar stóð.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Abstract	5
Formáli.....	6
1. kafli Inngangur	8
1.1 Skilgreining á hugtökum	12
2. kafli Kenningarammi	17
2.1 Mótunarhyggja	17
2.2 Femínískar kenningar	20
2.2.3 Kynjakvótar.....	22
3. kafli Aðferðafræði og úrvinnsla	26
3.1 Staðsetning ritgerðar í víðara samhengi	26
3.2 Rannsóknarspurningar.....	28
3.3 Aðferðir og rannsóknarsnið.....	29
3.3.1. Innri og ytri áhrifaþættir.....	31
3.4 Val á tilvikum.....	33
4. kafli Sameinuðu þjóðirnar	35
4.1 Sameinuðu þjóðirnar - birting jafnréttisviðmiða.....	35
4.2 Birting viðmiða um stjórnmalaleg réttindi kvenna.....	36
4.3 Þróun viðmiðanna eftir Pekingráðstefnuna	40
5. kafli Greining á þróun viðmiða innan SP	43
5.1 Pólítísk þátttaka kvenna	43
5.2 Konur í þróun (WID).....	45
5.3 Þátttaka kvenna í pólítískri ákvarðanatöku - þróun á viðmiði.....	48
5.4 Kynjasambætting - þróun á viðmiði	51
5.5 Samantekt.....	54
6. kafli Austur-Tímor	56
6.1 Réttindi kvenna í Austur-Tímor	58
6.2 Fyrir 1999 - ríkjandi viðmið í Austur-Tímor	59
6.3 1998-2002 - umbreytingarstjórnvöld SP í Austur-Tímor.....	61
6.4 2002-2007 - brottför Sameinuðu þjóðanna.....	67
6.5 2007-2012 - ný ríkisstjórn	68
7. kafli Greining á þróun viðmiða í Austur-Tímor	71
7.1 Þátttaka í ákvarðanatöku - þróun á viðmiði	72
7.2 Herferðir fyrir innleiðingu kynjakvóta í Austur-Tímor	77
7.2.1 Kosningar til stjórnlagabings.....	78
7.2.2 Suco-kosningar	84
7.2.3 Þingkosningar	86
7.3 Kynjasambætting og stofnun kynjamáladeildar.....	87
7.4 Samantekt.....	92
8. kafli Niðurstöður	95
9. kafli Lokaorð	101
Heimildaskrá	104

1. kafli Inngangur

Endalok kalda stríðsins voru kveikjan að umskiptum sem hafa breytt alþjóðasamskiptum fyrir komandi kynslóðir. En við endalok þess urðu skil er ollu breytingu innan alþjóðasamskipta og munu vafalaust koma til með að hafa mikil áhrif á komandi kynslóðir. En heimurinn allur varð ekki aðeins vitni að falli heimsvelda heldur einnig að einu hrottafengnasta stríði sögunnar þar sem hernaður átti sér oft stað innan ríkja og beindist í mörgum tilvikum að eigin borgurum. Viðbrögð alþjóðasamfélagsins við þessum hræðilegu atburðum voru meðal annars aukinn stuðningur við alþjóðleg viðmið og gildi sem byggðust á þeirri forsendu að raunverulegar ógnir við alþjóðlegt öryggi eiga að miklu leyti rætur að rekja til skorts á öryggi einstaklingsins (Small, 2001). Niðurstaðan varð lýðræði, mannréttindi og góðir/frjálslyndir stjórnarhættir studdir af alþjóðasamfélaginu, og þá sérstaklega Sameinuðu þjóðunum (SP).

Frá lokum kalda stríðsins hafa SP verið leiðandi í yfir sextíu friðarumleitunum og hafa þannig stuðlað að lýðræði (United Nations Peacekeeping Operations, 2012). Í friðarumleitunum var að miklu leyti stuðst við „An Agenda for Peace“ frá 1992 sem formlega viðurkenndi hinar breyttu áherslur. Aðalritari SP á þessum tíma, Boutros Boutros-Ghali, lagði áherslu á að stofnanir skyldu ekki einungis vera viðriðnar friðarumleitunir, friðargæslu og aðgerðir er tengdust úrlausnum deilna á milli málsaðila, heldur einnig athafnir tengdum friðaruppbyggingu í fyrrum stríðsríkjum (Report of the UN Secretary General, 1992). Og útkoma þessarar þróunar var efling lýðræðis. Hið nýja svið SP hefur því gengið lengra en margir bjuggust við en í nýjum aðgerðum tengdum friðarverkefnum hafa SP ráðstafað fjármagni til bæði þjóðar- og ríkisuppbyggingar í tilraunum sínum til að stuðla að lýðræði. Alþjóðleg þátttaka í þjóðar- og ríkisuppbyggingu er að mörgu leyti tilkomin vegna rannsókna og reynslu sem sýna að samfélög sem hafa gengið í gegnum umbreytingarferli hafa tiltölulega veikar lýðræðishefðir og að pólitískar stofnanir þeirra eru oft brothættar og njóta aðeins lögmatís í augum lágs hlutfalls borgara. Að koma á

stofn stöðugum, traustum og gegnsæjum stofnunum er því talið mjög mikilvægt til uppbyggingar virkra, friðelskandi ríkja. Alþjóðlegir gerendur spila þar af leiðandi mikilvægt hlutverk í að dreifa slíkum viðmiðum og gildum um mannréttindi, lýðræði og góða stjórnarhætti til minna þróaðra og oft stríðshrjáðra ríkja (Rich and Newman, 2004). Þrátt fyrir að aðgerðir til að koma á lýðræði séu umdeildar þá hafa þær hvatt ríki til að innleiða starfshætti og stofnanir er skapast hafa á hinum alþjóðlega vettvangi. En ríki hafa til að mynda notast við sérfræðinga sem hafa haft áhrif á kosningalög, auk þess að hljóta aðstoð við að semja eða endurskrifa stjórnarskrár sem er eitt af lykilformum lýðræðisaðstoðar og felur í sér ráðleggingar sérfræðinga. Þá hafa ríki enn fremur nýtt sér fjárframlög frá alþjóðlegum gerendum sem fer í að breyta stjórnskipunarlögum til stjórnarskrárnefnda og í útbreiðslu stjórnarskráa (Bush, 2011).

Hugmyndir er snúa að því að koma á auknu lýðræði hafa síðan leitt til innleiðingar kynjasambættingar og kynjakvóta í mörgum af þessum ríkjum, með bæði beinum og óbeinum hætti. Jafnrétti á milli kynjanna er í dag talið hluti af lýðræðisvæðingu og viðurkenning kynjakvóta talin við hæfi af alþjóðasamfélaginu sem hvetur leiðtoga þróunarríkja til að innleiða slíka kvóta (Bush, 2011). Alþjóðlegar stofnanir og höfundar kynjasambættingar trúa því að kynjajafnrétti stuðli að lýðræðislegum viðmiðum og friði, bæði innanlands og á alþjóðavísu. Sameinuðu þjóðirnar hafa þar af leiðandi sett fram áætlanir til að ná fram jafnrétti á milli kynjanna, sem þau telja eitt mikilvægasta markmið friðar- og enduruppbyggingar. Verkefni SP í Bosníu, Kósovó og Austur-Tímor hafa falið í sér að koma á kynjajafnvægi í pólitískri ákvarðanatöku og kynjasambættingu til að hlúa að borgarasamfélaginu sem leið til að tryggja langvarandi frið og þróun (Hall og True, 2009). Þessi þróun setur aðild alþjóðlegra gerenda og verk þeirra eftir vopnuð átök í mjög sérstaka stöðu. Gagnrýnendur hafa bent á hrokann í þeirri hugmynd að utanaðkomandi aðilar geti dreift lýðræði í fullvalda ríkjum þar sem spurt er hvort SP, með sín alþjóðlegu viðmið og gildi, notist við réttar aðferðir til að takast á við ástandið á árangursríkan hátt þar sem þeir mæti alls kyns hópum með ólíka menningu, hefðir og lífsvenjur (Rich og Newman, 2004). En hvaðan koma þessar hugmyndir og með hvaða hætti getur alþjóðasamfélagið í raun þrýst

á breytingar í ólíkum ríkjum þegar árangurinn byggir að mörgu leyti á viðtökum móttökulandsins?

Þetta er eitt helsta umfjöllunarefni þessarar ritgerðar þar sem fjallað verður um það hvernig alþjóðleg viðmið þróast, hvernig þeim er dreift og þau drifin áfram af alþjóðasamfélaginu (sérstaklega SP), og síðast en ekki síst hvernig þau skjóta rótum í ólíkum löndum. Útgangspunkturinn eru viðmið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“. Á miðjum tíunda áratugnum var litið á þessi tvö viðmið sem samhangandi áætlun fyrir jafnrétti kynjanna en samkvæmt þessum viðmiðum eru konur og karlar staðsett á ólíkan hátt í félagslega, efnahagslega og pólitíska kerfinu. Jafnrétti á milli kynjanna verður því ekki náð án þess að fá fleiri konur á svið pólitískrar stefnumótunar og ákvarðanatöku annars vegar og hins vegar hafa kynjuð sjónarmið í huga í öllum opinberum stefnumálum (Krook og True, 2010). Með því að rannsaka hringrás þessara tveggja viðmiða er hægt að rannsaka birtingu, þróun og áhrif þeirra í ólíkum löndum.

Eins og umfjöllunin að ofan gefur til kynna þá er markmið þessarar rannsóknar að greina og útskýra birtingu, þróun og rótfestingu viðmiða um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“. Til að byrja með mun ég beina sjónum mínum að birtingu viðmiðanna tveggja og því horfa til umræðna og áætlana innan Sameinuðu þjóðanna fyrir undirritun Pekingsáttmálans (Beijing Platform for Action) árið 1995. Verður því næst skoðað eitt tilvik, Austur-Tímor, og samanburður gerður á þróun viðmiðanna þar og innan Sameinuðu þjóðanna. Í Austur-Tímor hafa alþjóðlegir gerendur (einkum SP) átt mikinn þátt í að innleiða viðmiðin tvö. Þar mun ég skoða hvernig sambandið á milli alþjóðlegra og innlendra gerenda hefur verið þegar kemur að dreifingu og eflingu þessara viðmiða og hvernig þau hafa verið þróuð þvert á stefnumótanir og löggjafir Austur-Tímor. Þannig mun ég greina hvernig raddir ólíkra fulltrúa, þegar kemur að því að skilgreina og innleiða viðmið, skiptir máli til að skilja hvernig sérstök merking viðmiða er sköpuð og hún endursköpuð eða henni breytt.

Rannsóknarspurningarnar sem leitast er við að svara í þessari ritgerð eru eftirfarandi:

Hvernig hafa alþjóðleg viðmið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) og „kynjasambættingu“ þróast innan Sameinuðu þjóðanna annars vegar og Austur-Tímor hins vegar?

Hvernig hafa viðmiðin dreifst til Austur-Tímor? Hverjir eru helstu frumkvöðlar í mótun/dreifingu þeirra þar?

Hvers vegna birtast viðmiðin á þann hátt sem þau gera í Austur-Tímor? Hvaða þættir hafa þar helst áhrif?

Til þess að svara þessum spurningum og greina þróun viðmiðanna verður notast við eiginlegar aðferðir byggðar á orðræðugreiningu og *Critical Frame Analysis*. Verður aðferðinni beitt á helstu gögn, auk þess sem horft verður til frásagna mikilvægra gerenda til að rekja þróun orðræðu um mikilvægi þessara tveggja viðmiða. Það verður rannsakað hvers vegna og hvernig viðmið breytast þegar þau dreifast, hvers vegna þau dreifast til landa eins og Austur-Tímor, þar sem réttindi kvenna hafa verið af skorum skammti, og af hverju þau ná ekki alltaf sínum upphaflegu markmiðum. Rannsóknin er því lýsandi og útskýrandi í senn. Hún er lýsandi á þann hátt að hún greinir frá ferli viðmiðanna, allt frá birtingu þeirra til rótfestingar. Hún er hins vegar útskýrandi að því leyti að reynt verður að varpa ljósi á ólík áhrif viðmiðanna í Austur-Tímor. Við túlkun á niðurstöðum greininga er stuðst við kenningaskóla mótunarhyggju og femínisma.

Ritgerðin skiptist í níu kafla. Að loknum inngangi ritgerðarinnar í fyrsta kafla er kenningarrammanum gerð skil í öðrum kafla, en stuðst verður við nálganir mótunarhyggju og femínisma. Í þriðja kafla er aðferðafræðinni og úrvinnslunni gerð skil auk þess sem markmið rannsóknarinnar er útskýrt. Gefin verður ítarleg lýsing á fræðilegum undirstöðum rannsóknarinnar sem eru orðræðugreining og *Critical Frame Analysis*. Kafli fjögur fjallar um sköpun og þróun jafnréttisviðmiða innan Sameinuðu þjóðanna. Þá verður enn fremur fjallað um hringrás viðmiðanna tveggja um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“, en horft var á þessi viðmið sem samhangandi leikáætlun fyrir jafnrétti kynjanna innan SP árið 1995. Í kafla fimm fer fram ítarleg greining á þróun viðmiðanna innan SP. Kafli sex fjallar um sögu Austur-Tímor frá hernáminu

árið 1975 og fram til dagsins í dag. Þar verður varpað ljósi á hvernig sögulegt, félagslegt og menningarlegt samhengi landsins hefur haft áhrif á þróun viðmiða er snúa að réttindum kvenna. Í kafla sjö verða áhrif innleiðingar viðmiðanna athuguð í Austur-Tímor þar sem greint verður hvort áhrif viðmiðanna séu þau sömu og upphaflega var lagt upp með. Þá verður skoðað hvernig viðmið sem snúa að réttindum kvenna hafa dreifst í landinu og hvað og hverjir það eru sem hafa haft mest að segja varðandi dreifinguna á þeim. Í kafla 8 eru niðurstöður ritgerðarinnar dregnar saman og settar í samhengi við kenningarammann. Í kafla níu verða niðurstöður rannsóknarinnar útlistaðar. Áður en farið verður í kenningarammann verður stuttlega farið yfir helstu hugtök ritgerðarinnar.

1.1 Skilgreining á hugtökum

Þrátt fyrir að flest eftirfarandi hugtaka verði skilgreind jafnt og þétt í næstu köflum þá eru nokkur af lykilhugtökum þessarar rannsóknar kynnt hér og stuttlega útskýrð.

Femínismi

Femínismi er samheiti yfir margvíslegar hugmyndafræðilegar og pólitískar stefnur þar sem sóst er eftir og um leið barist fyrir jafnrétti kynjanna og þar með auknu lýðræði. Uppruni femínisma hefur verið rakinn til Evrópu sautjándu aldar, en uppruna lýðræðishugmynda er hægt að rekja mun lengra. Þessar tvær hefðir eiga margt sameiginlegt, en báðar vilja þær vinna að jafnrétti en standa gegn einræði (Phillips, 1991). Hefðirnar þróuðust ekki saman, og þó halda mætti að hugsjón jafnréttis myndi að einhverju leyti sameina þær þá hafa enn þann dag í dag lítil tengsl skapast á milli þeirra.

Í gegnum aldirnar hefur lýðræðisumræðan að mörgu leyti útilokað eða hunsað konur, eða flokkað þær undir karlmenn. Margir femínistar sjá því ójöfnuð á milli kynjanna sem innbyggðan í grundvallarundirstöðu klassískrar- og samtímahugsunar. Sé þetta rétt þarf gagngera enduruppbyggingu á stjórnmalakerfinu þar sem þörf er á endurskilgreiningu stjórnmalanna með bæði konur og karla í huga. Femínistar hafa haldið því fram að konur hafi annan skilning en karlar á hugtakinu „vald“, þær búi við annað siðferðislegt réttmætiskerfi, og að einn grundvallarflokkur samtímahugsunar – hugmyndin um

einstaklinginn, viðhorfið til hagsmunanna og yfirskið um að jafnrétti þýði sambærilega meðhöndlun – eigi allt uppruna sinn að rekja til háttá (lífsstíls) karla (Phillips, 1991). Frasin „ekker líðræði án kvenna“ heyrir því víða um heim í dag þar sem sterk krafa er gerð um nýjar áherslur til að brjóta niður karlaveldið í hinu pólitíska lífi (Dahlerup, 2005).

Kyngervi

Femínískar kenningar greina á milli kyns (sex), sem er náttúruleg aðgreining á milli kvenna og karla, frá kyngervi (gender) sem er hin félagslega merking þessa orðs og aðgreinir konur frá körlum. Meginmunurinn á þessum hugtökum á fræðimáli er sá að kyn vísar eingöngu til líkamlegs munar á kynjunum, s.s. ólíkrar hormónastarfsemi en kyngervi vísar til félags- og menningarbundins kynjamunar. Kyn nær ekki yfir allt sem snertir líkamann því samfélagið mótir það hvernig við skynjum hann og beitum honum. Hugtakið kyngervi vísar því til þess menningarbundna atgervis sem einstaklingar mótast af, til samræmis við ráðandi orðræður um kyn sitt (Þorgerður Þorvaldsdóttir, 2000).

Kynjajafnvægi - þátttaka kvenna í pólitískri ákvarðanatöku

Kynjajafnvægi snýr að jafnri þátttöku kvenna og karla á sviðum atvinnu (alþjóðlegrar og innanlendrar atvinnu á öllum mögulegum sviðum) og þeirra áætlana sem stjórnarstofnun á upptökin að eða styður. Með auknu kynjajafnvægi í opinberri stefnumótun og ákvarðanatöku landa og alþjóðlegra gerenda, eykst gildi stjórnarstefna og áætlana og eykur þannig á getu stofnana til að þjóna öllum aðilum samfélagsins betur. Í þessari ritgerð verður einkum fjallað um aukna þátttöku kvenna innan opinberrar stefnumótunar og ákvarðanatöku, sem var eitt af helstu áhersluefnum Pekingráðstefnunnar (1995) og Pekingsáttmálans sem fylgdi í kjölfarið. Náist markmiðið um jafna þátttöku karla og kvenna í opinberri ákvarðanatöku mun myndast jafnvægi sem betur endurspeglar samsetningu samfélagsins og er nauðsynlegt til að styrkja líðræðið og styðja við hlutverk þess. Aukin þátttaka kvenna í ákvarðanatöku er ekki eingöngu krafa sem höfð er uppi vegna aukins jafnréttis eða líðræðis heldur getur hún einnig verið séð sem nauðsynleg forsenda þess að hagsmunamál kvenna séu tekin til skoðunar (Pekingsáttmálinn, 181.gr).

Kynjasambætting

Kynjasambætting er hugtak sem skilgreint hefur verið á mjög opinn og ólíkan hátt eftir gerendum. Kynjasambætting hefur verið fest í sessi sem ein mikilvægasta leiðin til að koma á jafnrétti á milli kynjanna en með kröfunni um kynjasambættingu er ráðuneytum og opinberum stofnunum ríkja og alþjóðlegra gerenda gert að meta áhrif ákvarðana sinna og stefnumótunar á kynin. Ég mun notast við hina opnu skilgreiningu og horfa á kynjasambættingu frá fræðilegu sjónarhorni, þ.e. það getur orðið ríkjandi viðmið í stofnunum á öllum stigum (alþjóðlega, innanríkis, svæðisbundið) (United Nations Economic and Social Council, 1997). Kynjasambætting er ekki aðeins aðferð sem getur aukið almenna kynjavitund og þar með breytt viðmiðum kyngervis, heldur mögulegt stofnanaviðmið, eitt og sér. Kynjasambættingarviðmiðið krefst þess að ákvarðanatökuaðilar hafi ávallt kynjagleraugun á sér við ákvarðanatöku og stefnumótun til að tryggja að kyn sé ekki lengur breyta sem leitt geti til ójafnaðar. Hugtakið var mótað af sérfræðingum SP í kynjamálum og var fyrst skilgreint í Pekingsáttmálanum frá 1995 (189.gr).

Orðræðugreining

Í þessari rannsókn verður notast við nálgun orðræðu eða orðræðugreiningu til að greina sköpun og þróun viðmiða. Orðræða er samloðandi samstæða hugmynda og hugtaka sem gefur félagslegum og efnislegum raunveruleika merkingu. Allt fer fram í gegnum orðræðu sem er aflvaki samfélagsbreytinga. Í gegnum orðræðu vita einstaklingar, samfélög og ríki hver þau eru, hvernig þau lifa lífinu og hvernig heimurinn í kringum þau er. Samfélagið er til vegna orðræðu því orðræða er það sem bindur einstaklinga böndum og gerir þeim kleift að að tengjast, hafa áhrif hvor á annan og virka félagslega. Orðræða er því flokkun sérstakra hluta þar sem hluturinn er rammaður inn á ákveðinn hátt og möguleikar á aðgerðum í tengslum við hann þannig afmarkaðir (Epstein, 2008). Þá leggur orðræðugreining áherslu á völd sem óaðskiljanlegan hluta af uppbyggingu samfélagsins þar sem ákveðið er hvað má og hvað má ekki segja, og hver má og hver má ekki tjá sig (Epstein, 2008).

Viðmið

Hugmyndir eru venjulega taldar grundvöllur birtingar viðmiðs. Hugmyndir eru leið hugsunar og fyrsta birting nýs og óhefðbundins sjónarhorns sem almenningur gagnrýnir, efast um eða hafnar í byrjun umræðunnar. Þær hugmyndir sem komast áfram í ferlinu eru þær sem skynjaðar eru sem siðferðislega og fræðilega aðlaðandi, auk þess að vera hentugar til að færa inn í almenna siði og hætti (Björkdahl 2002). Hugtak er næsta skrefið í þróun viðmiðs en hugtak kemur frá hugmynd sem unnið hefur verið í gegnum sem síðan er innrömmuð í skrifuð gögn sem hægt er að kynna samtökum og/eða löglegum stofnunum (Finnemore og Sikkink, 1998). Lokaafurð þessarar þróunar eru svo viðmið sem gefa til kynna að þau hafi verið byggð upp af samfélaginu og þróast í takt við samfélagslegar breytingar (Björkdahl 2002). Venjulega eru alþjóðleg viðmið skilgreind sem hugmyndir af mismunandi óhlutstæðum hugtökum þar sem virðing er borin fyrir grundvallargildum og meginreglu eða stöðluðu verklagi. Viðmið ganga þvert á ríki og alþjóðlegar stofnanir og gerendur, eftir að hafa öðlast stuðning í gegnum opinberan vettvang eins og lög, reglur, sáttmála og samninga (Krook og True, 2010). Viðmið sem valdið hafa breytingu á hegðun ríkja og alþjóðlegra stofnana eru mismunandi. Þau ná yfir reglugerðir sem tengjast innanríkisstjórnámálum, eins og kosningarétti, lýðræði, mannréttindum o.fl. Viðmið koma einnig við sögu við stjórnun milliríkjasambanda, til að mynda við útfærslu sameiginlegrar öryggisstefnu, inngrips vegna mannréttindamála, kosningaeftirlits, auk takmarkanna á ákveðnum tegundum hernaðs og veiða á tegundum í útrýmingarhættu. Þetta mikla umfang og fjölbreytileiki viðmiða gefur til kynna að viðmið spila viðamikil og vaxandi hlutverk í innanríkis- sem og alþjóðastjórnámálum (Epstein, 2008). Í þessari rannsókn verður fjallað um aðlögun viðmiðanna um aukna þátttöku kvenna í stjórnámálum og kynjasambættingu.

Alþjóðasamfélag/alþjóðlegir gerendur

Hugtökin alþjóðasamfélagið eða alþjóðlegir gerendur verða í þessari rannsókn notuð yfir utanaðkomandi gerendur sem hafa tekið þátt í að koma á friði og lýðræði í Austur-Tímor. Alþjóðlegar stofnanir eru formlegir gerendur líkt og Sameinuðu þjóðirnar og aðrar stofnanir tengdar þeim eins og UN Women (áður UNIFEM). Þá verður einnig litið til frumkvöðla sem koma að dreifingu viðmiða (*norm entrepreneurs*) í þessari rannsókn en þeir eru skilgreindir sem fulltrúar er hafa sterk viðhorf til viðeigandi eða ákjósanlegrar hegðunar og geta verið alþjóðlegir gerendur og innanlandselítur eða samtök (Finnemore og Sikkink, 2002). Í þessari rannsókn verður fjallað um hlutverk SP en mikilvægt er að rannsaka hlutverk samtakanna þar sem þau hafa mikil áhrif varðandi hvað það er sem kemst á dagskrá hverju sinni (*agenda setting*) en einnig hafa þau áhrif á félagslega mótun.

2. kafli Kenningarammi

Efnistöð þessarar ritgerðar, um dreifingu alþjóðlegu viðmiðanna varðandi „þátttöku kvenna innan ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“, byggja á kenningum mótunarhyggju (*constructivism*) og femínisma. Í umræðunni um mótunarhyggju er megináhersla lögð á orðræðugreiningu. Þessi nálgun viðurkennir mikilvægi hugmynda í mótun pólitískra tengsla og útkomu, líkt og mótunarhyggja gerir. Aftur á móti hafnar hún þeirri tilgátu að viðmiði sé hægt að jafna við skrifaðar yfirlýsingar alþjóðasáttmála. Horft er til viðmiða sem einhvers sem finnst í tungumálinu og eru afhjúpuð með endurteknum ræðuathöfnum, sem síðan leiðir til varanleika þeirra eða stofnanavæðingu. Þar sem konur og málefni kvenna eru í brennidepli í umræðunni verður einnig notast við kenningar femínisma, sem veita breiðari kennilegan grundvöll. Femínískar kenningar beina sjónum sínum sérstaklega að konum og stöðu þeirra og varpa ljósi á þau áhrif sem viðteknar hugmyndir og staðalímyndir um konur hafa á stöðu þeirra. Verður nú fjallað nánar um þessa tvo kenningaskóla.

2.1 Mótunarhyggja

Kenningar mótunarhyggju fóru að öðlast samþykki fræðimanna á níunda áratug 20. aldar. Við endalok kalda stríðsins fóru þessar kenningar að verða áberandi innan alþjóðasamskipta en þær birtast innan fræðanna sem einskona- andsvar við samruna nýraunhyggju og nýfrjálshyggju. Nálgun mótunarhyggju byggir á þeirri kröfu að þýðingarmiklir þættir og hegðun innan alþjóðasamskipta séu sögulega og félagslega tengd en ekki óhjákvæmilegar afleiðingar mannlegs eðlis eða annarra einkennandi þáttta heimsstjórnmalanna, líkt og eðlishyggjan hefur haldið fram. Þannig leggur mótunarhyggja áherslu á hvernig eðli einstaklinga mótast í gegnum mállegt, sögulegt og félagslegt samhengi. Þeir sem aðhyllast þessa nálgun telja að þekking á heiminum sé sköpuð af skilgreiningum sem farið hafa manna á milli í samfélaginu og að þessar skilgreiningar eigi rætur sínar að

rekja til orðræðna og hugmyndafræðilegra afleiðinga (Jackson og Sørensen, 2007).

Við greiningu á dreifingu alþjóðlegra viðmiða hefur einna helst verið stuðst við nálgun mótunarhyggju. Miðpunktur þeirrar nálgunnar eru hugmyndir innlendra stjórn mála þar sem því er haldið fram að viðmið myndi ákveðna formgerð, sem síðan mótar samskipti á milli ríkja og annarra gerenda innan alþjóðasamskipta, þrátt fyrir að upptökin megi rekja til gerenda með fyrirfram ákveðið markmið (*purposive actors*). Þessi nálgun hjálpar til við að útskýra bæði stöðugleika og breytingar á viðmiðinu innan stjórn mála í heiminum. En það sem ríkjandi kenningar mótunarhyggju eiga sameiginlegt er að þær skilgreina öll viðmið sem „hluti“ sem fela í sér staðlaða hegðun, réttmætar hegðunarkröfur og sameiginlegan skilning. Af því leiðir að þrátt fyrir að viðmið taki á sig ólíkar myndir, þá eru mörk þeirra að mestu leyti útskýrð sem stöðug og föst. Viðmið eru kennd, fyrir þeim er barist og á endanum eru þau innleidd. Viðmiðin geta verið véfengd en spenna myndast ekki vegna ósamræmis innanlands eða andmæla, heldur vegna samkeppni við önnur og oft gagnstæð viðmið (Krook og True, 2010). Verður nú stuttlega fjallað um þær fjórar nálganir mótunarhyggju sem rannsóknir á viðmiðum hafa einkum stuðst við.

Samkvæmt „heimsstjórn mála-nálguninni“ eru ríki menningarlega innbyggð í samfélag ríkja heimsins sem stuðlar að menningarlegum framgangi nútímans, þekkingaröflun og einslögun (*isomorphism*) stofnana og samtaka. Alþjóðleg viðmið eru alheims módel sem skapast við ytri aðstæður og eru ekki bundin við svæðisbundnar aðstæður. Þá er svipuðum einkennum samtaka og stjórnarstefnum ríkja veitt athygli og því haldið fram að ástæðan fyrir samleitninni sé sú að ríki fylgist að, sem er þeirra leið til að viðhalda eða bæta alþjóðlegt orðspor sitt og einkenni sem nútímaríki (Meyer, Boli og Thomas, 1997; Krook og True, 2010).

Önnur nálgunin beinir athygli sinni að „keðjuverkun viðmiða“. Samkvæmt þessari nálgun þróast alþjóðleg viðmið í munstraðri hringrás, þar sem þau birtast, öðlast samþykki lágmarks fólksfjölda innan ríkja og dreifast svo um alþjóðasamfélagið. Keðjuverkunin verður til þess að ríki beina athygli sinni í auknum mæli að sameiginlegum meginreglum. Þegar aðlögun að tilteknum

hugsunarhætti er orðin útbreidd tekur við tímabil innleiðingar en þar fá viðmiðin þau einkenni að þeim er tekið sem sjálfsgöðum hlut í innanríkis- og alþjóðastjórnámálum. Viðmið eru byggð upp af gerendum samkvæmt þessari nálgun (Finnemore og Sikkink, 1998) en þrátt fyrir það er hið umdeilanlega rými innan og á milli viðmiða og áhrif þess á streymi og þróun viðmiða, ekki kannað.

Þriðja nálgunin horfir til svokallaðra „búmerang áhrifa“. Þessi nálgun leitast við að útskýra hvernig viðmið dreifast til ríkja, jafnvel þó ríkin reyni að hunsa þau. Í tilfellum þar sem ríki sýna lítil sem engin viðbrögð við kröfum samfélagsins eru það hópar og samtök innan ríkisins sem skipta máli, en hóparnir tengjast þverþjóðlegum þrýstihópum. Þessir hópar nota vald grundvallarviðmiða og -hugmynda til að þrýsta á eigin ríki eða leita til alþjóðlegra stofnana og fá þannig aðstoð frá alþjóðasamfélaginu. Með búmerang áhrifunum fá hópar og samtök innan ríkja aðgang og upplýsingar sem þeir hefðu ekki fengið einir og sér og geta þar með haft áhrif og hvatt til breytinga með stuðningi frá alþjóðlegum viðmiðum. Þessi nálgun einblínir á að varpa ljósi á hlutverk þverþjóðlegra samtaka og tengslaneta sem pólitískra frumkvöðla, en því er haldið fram að mótun viðmiðs taki mið af samkomulagi milli tengslaneta sem berjast fyrir ákveðnum málstað. Þegar viðmið hefur verið skapað er það ekki lengur viðkvæmt fyrir rökræðum því það verður einfaldlega hluti af almennri stjórnámálamenningu (Keck og Sikkink, 1998).

Fjórða og síðasta módelið byggir að miklu leyti á þriðja módelinu og búmerang áhrifunum. Áhersla er lögð á að greina áhrif alþjóðlegra viðmiða innan ríkja en í tengslum við hringrás fjölþjóða áhrifa. Þessi nálgun horfir til fimm stiga ferlis af mótunaráhrifum sem að mestu er keyrt áfram af athöfnum tengslaneta sem starfa að ákveðnum grundvallarmálefnum. Miðað er að því að greina þær aðstæður sem eru til staðar þegar alþjóðleg viðmið eru innleidd innan ákveðins ríkis. Hin fimm stig eru; 1) innanlandskúgun og virkni tengslaneta, 2) afneitun ríkis, 3) taktísk eftirgjöf, 4) forskriftarstaða, 5) reglur og hegðun í samræmi (Risse, Ropp og Sikkink, 1999).

Þrátt fyrir að allar tilgreindar nálganir séu á einn eða annan hátt gagnlegar þá hættir mótunarhyggju til að meðhöndla viðmið sem „hluti“ sem haldast tiltölulega stöðugir undir eðlilegum kringumstæðum og er megin áherslan lögð á

sköpun viðmiða en lítilli athygli beint að ferlinu sjálfu, sem leiddi af sér viðmiðið, mótaði og endurmótaði það. Segja má að hin hefðbundna nálgun mótunarhyggju taki einungis mið af einhverskonar einstefnuferli þar sem viðmið birtast, þeim er miðlað áfram og þau að lokum innleidd. Þessar nálganir geta þar af leiðandi ekki svarað því hvers vegna og á hvaða hátt viðmið breytast þegar þau dreifast, hvers vegna þau dreifast eins víða og raun ber vitni og af hverju þau ná ekki alltaf sínum upphaflegu markmiðum. En tilraunir til að veita ákveðnu viðmiði mótstöðu hafa gefið til kynna að um þau er samið af gerendum, sem síðan gefa viðmiðum mismunandi innihald og reyna að tengja þau eða aðskilja frá öðrum viðmiðum í víðara fyrirfram mynduðu umhverfi (Krook og True, 2010). Með hjálp orðræðugreiningar er því hægt að horfa á viðmið sem venju sem skapar skilning og býður upp á betri möguleika til að greina munstur í tilurð þeirra, aðlögun og innleiðingu í fjölbreyttu samhengi. Hugmyndir utan orðræðu fyrirfinnast ekki því það eru orðræður sem mynda hugmyndir.

2.2 Femínískar kenningar

Ríkjandi viðhorf, gildi og hugmyndir samfélagsins um konuna hafa haft mikil áhrif á stöðu hennar í gegnum tíðina en femínistar hafa beint sjónum sínum að konum, stöðu þeirra og réttindum innan samfélagsins. Á sama tíma og femínismi er pólitísk hreyfing, felur femínismi í sér samansafn kenninga sem innihalda ólíka sýn á það hverju þurfi að breyta og með hvaða aðferðum svo að tryggja megi konum jöfn réttindi á við karlmenn (McNay, 1992). Hér verður þó ekki gerð tilraun til að greina frá hinum ýmsu stefnum og straumum innan femínisma. Áhersla er lögð á femínískar kenningar innan alþjóðasamskipta sem byggja á mótunarhyggju þar sem einblínt er á aukin réttindi kvenna til þátttöku í pólitískri ákvarðanatöku. Þeir femínistar sem aðhyllast mótunarhyggju telja að þegar konur og kynjamunur er skoðaður þurfi að skilgreina þær ólíku sögulegu, félagslegu og menningarlegu aðstæður sem þær eru mótaðar af. Framlag kvenna til lífsins utan veggja heimilisins og þekkingarsköpunar takmarkist af mismunandi félagslegum aðstæðum en ekki af eiginleikum þeirra og eðli líkt og fyrri kenningar héldu fram (Kolmar og Bartkowski, 2010). Femínískar kenningar innan

alþjóðasamskipta hafa síðan í auknum mæli beint sjónum sínum að skilgreiningu lýðræðis í sambandi við aðgerðir er miða að friði eftir stríðsátök.

Samkvæmt nýfrjálslyndri stofnanahyggju innan alþjóðasamskipta stuðlar lýðræði að varanlegum friði á innlendum og alþjóðlegum vettvangi. Sendinefndir öryggisráðs SP hafa frá því í kringum 1990 leitast eftir því að stofnanavæða lýðræði sem óaðskiljanlegan hluta í aðgerðum sínum til að koma á friði eftir átök. Líkt og flestir fræðimenn alþjóðasamskipta gera valdamikil ríki og alþjóðlegar stofnanir ráð fyrir því að tilraunir til ríkisuppbyggingar, sem leiða til lýðræðis, efla öryggi og mannréttindi karla og kvenna. Þessi ályktun gerir ráð fyrir því að upplifun karla og kvenna af átökum og friðarferli að þeim loknum sé sú sama og tekur því ekki hina kynjuðu vídd lýðræðis og öryggis með í reikninginn. Hins vegar halda femínistar því fram að hinn svokallaði lýðræðislegi friður dreifi viðmiðum lýðræðis ekki innan einkalífsins líkt og innan opinbera lífsins. Þessu til stuðnings benda þeir á aukningu kynferðisofbeldis og heimilisofbeldis, mansals, auk fleiri atriða á meðan átökum stendur og eftir að þeim líkur. Femínistar innan alþjóðasamskipta sjá frið og öryggi fyrir sér í breiðu og margvíðu ljósi sem felur í sér útrýmingu allra samfélagslegra stigvelda sem leiða til pólitíks og efnahagslegs ójafnréttis (Hall og True, 2009). Á sama hátt ögra femínískar kenningar ríkjandi aðferðum lýðræðisvæðingar sem nær eingöngu miða að frjálsu og sanngjörnum kosningum og fjölflokkakerfi. Slík nálgun hunsar mikilvægi pólitíks jafnréttis og gerir ekkert til að tryggja þátttöku kvenna í lýðræðislegum stofnunum. Án stofnanavæddra aðgerða til að snerta á kynjamisrétti mun lýðræðisvæðing og friðaruppbygging ekki vera konum til jafnmikilla hagsbóta og körlum. Hins vegar eru mikilvæg tækifæri til að snerta á kynjamisrétti í nýjum ríkjum, sem eru að móta sínar lýðræðislegu stofnanir í fyrsta skipti. Þá er samvinna á milli hópa á sviði einkalífsins og innan opinbera sviðsins, og á milli gerenda stofnana og samtaka, nauðsynleg samkvæmt þessum kenningum til að lýðræðisvæðing geti átt sér stað. (Hall og True, 2009).

Þær eru ófáar rannsóknirnar sem gerðar hafa verið á síðastliðnum árum sem sýna fram á að konur í opinberum áhrifastöðum eigi mikinn þátt í að styrkja stöðu kvenna í samfélaginu. Fræðilega röksemdafærslan að baki slíkum rannsóknum er meðal annars útlistuð í bók breska stjórn málafræðingsins Anne

Phillips (1995), *The Politics of Presence*. Þar heldur Phillips því fram að konur hafi ákveðna sameiginlega hagsmuni og að í stjórnámálum, þar sem karlar eru ráðandi, sé snert á þessum hagsmunum með ófullnægjandi hætti. Jafn kosningaréttur dugur ekki til að tryggja árangur því einnig þarf að að ríkja jafnrétti á meðal þeirra sem kosnir eru til opinberra embættisstarfa (Phillips, 1995).

Kynjajafnvægi á meðal kjörinna fulltrúa er talið mikilvægt af ýmsum ástæðum. Samkvæmt femíniskum hreyfingum og kenningum getur hið lága hlutfall kvenna í stjórnmalastofnunum haft alvarlegar afleiðingar á stjórnmalasviðinu. Þar að auki getur lágt hlutfall kvenna á opinbera sviðinu haft áhrif á það hvernig hugmyndir um konur og karla eru innbyggð í hugum fólks (Dahlerup, 2009). Á alþjóðlegum mælikvarða hafa rannsóknir fært sönnur á það að innan samfélaga þar sem konur eru kosnar í ríkari mæli, hafi konur meiri réttindi en í samfélögum sem kjósa fáar konur, vegna þess að konur veita svonefndum málefnum kvenna meiri athygli en karlar (Phillips, 1995). Á nákvæmari mælikvarða hafa rannsóknir sýnt að konur í embættisstörfum nota áhrifastöður sínar til að setja hagsmunamál kvenna í forgang (Schwindt-Bayler og Mishler, 2005).

Samkvæmt femínistum sem leggja áherslu á mótunarhyggju, er hið rótgróna kynjaða stigveldi helsta ástæða ofbeldis gegn konum, skorti kvenna á „rödd“ og pólitískri þátttöku þeirra. Til að útrýma þessu stigveldi og koma á pólitísku frelsi og jafnrétti þarf lýðræðisáætlanir. Í Austur-Tímor eru þessi femínísku sjónarmið á kynjað réttlæti og jafnrétti vaxandi þáttur í samfélagsumræðu landsins varðandi ferli lýðræðisvæðingarinnar í landinu. Hægt er að sjá ummerki þeirra í ræðum, fjölmiðlum og í skýrslum innlendra kvennasamtaka, félagasamtaka og SP (Hall og True, 2009). Þá hafa kvótar verið innleiddir á ólík svið stjórnmalanna í landinu sem þáttur í lýðræðisvæðingu landsins. Verður því næst fjallað um kynjakvóta og hina hröðu útbreiðslu þeirra.

2.2.3 Kynjakvótar

Hin mikla og hraða útbreiðsla allskyns útgáfna af kynjakvóta hefur vakið upp spurningar um það hvernig og af hverju þetta mælitæki hefur verið innleitt í ólíkum löndum heimsins. En kynjakvótar í ýmsum birtingarmyndum hafa dreifst

til yfir eitt hundrað landa (Bush, 2011). Ríki innleiða annars vegar lögbundna kynjakvóta í stjórnámálum og hins vegar innleiða stjórnámálflokkar kvóta að eigin frumkvæði. Kvótar geta átt við frambjóðendur eða þingsæti og þeir geta skilgreint lágmark (t.d. að konur séu minnst 20-30 prósent) eða tiltekið bil fyrir hvort kyn (t.d. 40-60 prósent) (Dahlerup, 2006). Kvótahugmyndin sem kölluð hefur verið „hraðferð til jafnréttis“ var fyrst kynnt á kvennaráðstefnu SP í Peking árið 1995 (Pekingráðstefnunni). Lengst af hafði hugtakið jafnrétti merkt „jöfn tækifæri“ í formlegum skilningi og var þá einblínt á það sem konur var talið skorta, eins og vilja, áhuga, menntun, metnað og hæfni. Með kynjakvótum tóku hugmyndir um mismunun og útilokun við af hinum meinta ófullkomleika kvenna og athyglinni var beint að stofnunum og kerfum sem útiloka konur. Krafa um að konur hafi jafnmikið vald og séu virkir og sýnilegir þátttakendur á öllum sviðum ákvarðanatöku tók því við af umræðunni um jöfn tækifæri.

Alþjóðleg samræming hverskyns stjórnarstefna er óvanaleg, en hin öra dreifing kynjakvóta er sérstaklega athyglisverð með það í huga að margir, jafnvel femínistar, hafa sterka skoðun og rök gegn hverskyns kvótum sem hluta af áætlun til að auka þátttöku kvenna í stjórnámálum (Bacchi, 2006; Krook, 2009). Staða kvenna í stjórnámálum er misjöfn eftir heimshlutum, verst í Arabalöndunum og best á Norðurlöndunum. Þó annað mætti halda, þá er það ekki stuðningur við kynjakvóta sem skýrir sterka stöðu kvenna á Norðurlöndunum. Þar eru kynjakvótar ekki lögboðnir heldur einungis bundnir við einstaka stjórnámálflokka. Þeir voru innleiddir eftir 1980 þegar hlutfall kvenna innan stjórnámálanna var orðið 20-30 prósent. Samkvæmt Dahlerup (2006) hafa kynjakvótar á Norðurlöndum helst skotið upp kollinum til að verjast bakslagi á tímum andstöðu við jafnrétti kynjanna. Það eru hins vegar lönd eins og Argentína, Rúanda og Austur-Tímor, sem náð hafa skjótum árangri á skömmum tíma, með notkun kvóta. Helsta ástæða þess að ríki sem þessi hafa innleitt lögboðna kvóta er að í nýfrjálsum ríkjum sem búið hafa við viðvarandi átök er oft verið að byggja upp lýðræðisleg kerfi og stofnanir frá grunni og með því opnast rými fyrir konur og réttindi þeirra. Þá skiptir það ríki máli í hinum hnattræna heimi að hafa nútímalega ásýnd og kynjajafnrétti er einn liður í að skapa slíka ásýnd.

Kynjakvótar eru alls staðar umdeildir og sumir hafa mælt gegn kvótum á þeim grundvelli að þeir séu ólýðræðislegir þar sem þeir ógni þeirri hugmynd að það eigi að ríkja „frjálst val“ í því hver sé tilnefnd(ur) eða kosin(n) til starfa í pólitískri stofnun. Aðrir halda því fram að kvótar séu óréttlátir því þeir komi í veg fyrir að konur og karlar keppi á opinberum vettvangi um sæti og gangi þar með á hlut karla. Enn aðrir halda því fram að kvótar geri lítið úr konum með því að gefa til kynna að konur séu ekki hæfar um að komast áfram sjálfar. Þá veldur það einnig heilabrotum að kynjakvótar ögra stöðu karlkyns stjórnámálanna og formanna stjórnámálaflokka sem þó samþykkja þessar stjórnarstefnur þegar þeir krefjast þess að karlar láti af hendi sæti til kvenna (Krook, 2009).

Það er hins vegar staðreynd að kynjakvótar stuðla að aukinni þátttöku kvenna innan stjórnámálanna og nýjustu tölur sýna það skýrt. Skýrsla kvenna í stjórnámálum (2012), sem gefin var út af SP konum (UN Women) í samvinnu við IPU (Inter-Parliamentary Union), inniheldur upplýsingar um árangur kvenna í pólitískri þátttöku á síðustu árum. Samkvæmt skýrslunni hefur fjöldi kvenna sem kosnar eru til þjóðhöfðingja og forsætisráðherra aukist úr átta konum árið 2005 í sautján konur árið 2012. Í dag eru því sautján konur í embætti sem kjörnir þjóðhöfðingjar. Þá hefur kvenkyns ráðherrum einnig fjölgað, eða úr 14,2% árið 2005 í 16,7% í dag. Norðurlöndin tróna á toppnum þar sem konur eru 48,4% ráðherraliðsins, fylgt eftir af Bandaríkjamönnum með 21,4 af hundraði og Afríkulöndum sunnan Sahara þar sem konur eru 20,4 af hundraði. Þrátt fyrir þetta er fjöldi kvenna innan löggjafarsamkundna aðeins 19,5 prósent sem þýðir að innan við einn af hverjum fimm þingmönnum á löggjafarsamkundum heimsins eru konur. Eftir útgáfu skýrslunnar benti framkvæmdastjóri UN Women, Michelle Bachelet, á hlutverk kvóta til að hraða pólitískri þátttöku kvenna þar sem áþreifanlegra mælikvarða er þörf til að ná fram mikilvægum breytingum á þessu sviði.

Hún sagði m.a.:

Ég hvet ríki til að nota kvóta til að auka þátttöku kvenna á þingi. Þá er einnig mikilvægt að opna fyrir opinberar umræður varðandi rétt kvenna til þátttöku innan stjórnvalda og til að starfa í opinberu embætti. Lýðræði vex hraðar með fullri og jafnri þátttöku kvenna ...¹ (UN News Centre, 2012).

Forseti IPU, Abdelwahad Radi bætti við:

Lönd sem eru að ganga í gegnum umbreytingarskeið geta á áhrifaríkan hátt nýtt sér kosti umbótanna til að tryggja kröftugrar þátttöku kvenna í stjórnámálum ...² (UN News Centre, 2012).

Þau viðhorf sem hér birtast til þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku hafa þróast frá stofnun Sameinuðu þjóðanna til dagsins í dag. Líkt og 4. og 5. kafli munu sýna fram á þá hefur skilgreining á viðmiðinu um pólitíska þátttöku kvenna farið í gegnum áralangt þróunarferli þar sem rökræður og önnur viðmið hafa haft áhrif á innihald þess. Kynjakvótar snerta beint á rannsóknarefni ritgerðarinnar þar sem horft var á þá sem leið til að auka þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku sem átti síðan, ásamt innleiðingu kynjasambættingar í stjórnarstefnur og áætlanir, að leiða til kynjajafnréttis.

Kenningarammi ritgerðarinnar hefur nú verið kynntur til sögunnar, en líkt og fram hefur komið byggist hann á kenningum mótunarhyggju með áherslu á orðræðugreiningu og femínisma. Með þessum kenningarskólum er grundvöllur lagður fyrir greiningu á umfjöllunarefnum rannsóknarinnar. Áður en farið verður í sjálft umfjöllunarefnið verður vikið að aðferðafræðinni.

¹ I encourage countries to use quotas to expand women's participation in parliament, she said. It is also good to open public debate about the right of women to take part in government and to hold public office. Democracy grows stronger with the full and equal participation of women ...

² Countries in transition can very effectively take advantage of reforms to guarantee strong participation of women in politics ...

3. kafli Aðferðafræði og úrvinnsla

3.1 Staðsetning ritgerðar í víðara samhengi

Kenningar alþjóðasamskipta miða að því að útskýra breytingar og það sem koma skal í alþjóðastjórnsmálum (Krook og True, 2010). Ein af lykilrannsóknarspurningunum innan þessarar fræðigreinar snýr að því hvernig ákveðin viðmið þróast og verða stofnanabundin. Rannsóknir á dreifingu og innleiðingu viðmiða í löndum sem búa við mikla alþjóðlega nærveru, líkt og fjallað verður um í þessari rannsókn, hafa þýðingu innan margra fræðigreina og eru ein af lykilrannsóknum alþjóðasamskipta. Efni þessa kafla er almennt yfirlit yfir það hvernig rannsókn mín tengist fyrri verkum.

Sú breyting sem orðið hefur á viðmiðum í heiminum varpar fram spurningum er draga saman tvo rannsóknarþætti sem notaðir eru innan alþjóðasamskipta. Annars vegar, til að skilja hvernig stefnur og reglur hafa þróast í gegnum árin, er mikilvægt að rannsaka hvernig og að hvaða marki leiðir til að tengja og meta viðfangsefnið (í þessu tilviki jafnrétti kynjanna) tóku að breytast. Hins vegar eru breytingar á viðmiðum miðpunktur greininga á gerendum ótengdum ríkjum (*non-state actors*) og þeirra hæfileikum til að hafa áhrif á alþjóðastjórnsmál á mikilvægum sviðum eins og á sviði mannréttinda og kynjajafnréttis (Risse, Ropp & Sikkink, 1999). Röksemdafærsla þessarar rannsóknar byggir að miklu leyti á rannsókn Charlotte Epstein (2008) sem kannar breytingar á viðmiðum tengdum hvalveiðum. Hún hélt því fram, eins og gert verður í þessari rannsókn, að til að greina árangur viðmiðs, eða hvernig viðmið verður ráðandi, þurfi að taka báða rannsóknarþættina til athugunar. Einnig er stuðst við rannsóknir Monu Lenu Krook og Jacqui True sem að byggðu rannsókn sína að mörgu leyti á aðferðum Epstein. Krook og True (2010) halda því fram í rannsókn sinni að viðmið sem dreifast um alþjóðasamfélagið eigi það til að vera óskýr, sem verður til þess að hægt er að fylla þau ólíku innihaldi. Þannig geta þau orðið viðeigandi þó tilgangurinn sé ólíkur. Ég mun styðjast við nálgun Epstein, Krook og True í þessari rannsókn og horfa á viðmið sem ferli eða verk í þróun í

stað fullkláraðrar afurðar. Þessi nálgun gengur gegn ráðandi nálgunum mótunarhyggju, sem horfa á viðmið sem stöðug og fastmótuð. Með því að notast við þessa nálgun og veita eðli og sköpun viðmiða athygli get ég frekar útskýrt hvers vegna viðmið koma fram og dreifast eins hratt og raun ber vitni, á sama tíma og þau ná oft ekki upphaflega ætluðum markmiðum sínum (sjá Krook og True, 2010). En það er einmitt helsti punktur þessarar nálgunar, að viðmið dreifast vegna þess að þau ná yfir ólíka merkingu og eiga því við í fjölbreyttum samhengjum. Þar með verða þau viðfangsefni fjölbreyttra gerenda innan ólíkra landa. Ráðandi nálganir hafa hins vegar flestar fjallað um það hvernig innlendir gerendur (elítur og grasrótarsamtök) hafa mótast af hegðun alþjóðasamfélagsins við dreifingu alþjóðlegra viðmiða (t.d. Risse and Sikkink, 1999).

Fræðilegur útgangspunktur þessarar rannsóknar er því sköpun og dreifing þegar tilgreindra viðmiða sem verður greind með því að skoða þróun þeirra innan stofnana SP og landsins sem ég hef valið að rannsaka, Austur-Tímor. Verður þá sjónum helst beint að kynningu og framsetningu viðmiðanna um þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku og kynjasambættingu innan opinberrar stefnumótunar og áætlana til að skilja ferli þess er alþjóðleg viðmið dreifast og rótfestast í ólíkum ríkjum. Þau eru mörg viðmiðin sem ég gæti hafa valið að einblína á í rannsókn minni. Ástæða þess að ég ákvað að fjalla um áðurnefnd viðmið er aukinn alþjóðlegur áhugi á viðmiðum tengdum pólitískum réttindum kvenna en þessi viðmið hafa þrátt fyrir það staðið frammi fyrir ýmsum vandamálum, bæði á alþjóðlegum og innlendum vettvangi. Þá hafa ýmsir fræðimenn fjallað um hlutverk alþjóðlegra stofnana í að stuðla að auknu jafnrétti á milli kynjanna. Alþjóðlegir gerendur stæra sig jafnan af því að vinna ávallt með kynjuð sjónarhorn fyrir augum og stuðla þannig að kynjasambættingu. Þessari aðstoð alþjóðlegra stofnana hefur svo ekki verið fylgt nægilega eftir með skipulögðum ramma sem skapar ákveðið vandamál, þar sem að retórískur (rhetoric) stuðningur er til staðar fyrir jafnrétti kynjanna og kynjasambættingu á alþjóðlega vettvangnum, en hann er ekki endilega færður í framkvæmd.

3.2 Rannsóknarspurningar

Rannsókn er skoðar sérstaklega þróun og dreifingu áðurnefndra viðmiða innan ríkis með hjálp orðræðugreiningar hefur ekki verið framkvæmd áður á sama hátt og gert verður í þessari rannsókn, og er hún því framlag til fræðilegrar umfjöllunar eins og fram hefur komið.

Það er nokkuð ljóst að alþjóðasamfélagið hefur mörgum skyldum að gegna við að koma á fót og knýja fram alþjóðleg viðmið. Alþjóðastofnanir eins og Sameinuðu þjóðirnar hafa því þurft að takast á við aukna ábyrgð tengdar lýðræði og auknum mannréttindum í ólíkum menningarheimum. Sameinuðu þjóðirnar eru einn helsti mótandi viðmiðanna tveggja sem fjallað verður um í þessari ritgerð. Markmið mitt er að greina hvernig þær (og afgangurinn af alþjóðasamfélaginu) hafa í samvinnu við innlend stjórnvöld og aðra innlenda gerendur tekist að dreifa og festa viðmiðin tvö í sessi í Austur-Tímor. Rannsóknarspurningarnar sem leitast er við að svara eru:

Hvernig hafa alþjóðleg viðmið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) og „kynjasambættingu“ þróast innan Sameinuðu þjóðanna annars vegar og Austur-Tímor hins vegar?

Hvernig hafa viðmiðin dreifst til Austur-Tímor? Hverjir eru helstu frumkvöðlar í mótun/dreifingu þeirra þar?

Hvers vegna birtast viðmiðin á þann hátt sem þau gera í Austur-Tímor? Hvaða þættir hafa þar helst áhrif?

Til að svara þessum spurningum verður byrjað á að skoða birtingu og þróun viðmiðanna um „þátttöku kvenna við ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ og hvernig þau urðu alþjóðleg. Verður sjónum helst beint að SP sem lengi hafa spilað stórt hlutverk í að koma á auknum réttindum kvenna (Krook, 2009). Þá verður horft til samspils alþjóðlegra stofnana/alþjóðasamfélagsins, hagsmunasamtaka og innlendra gerenda við dreifingu á viðmiðunum. Einnig verður innleiðing kynjakvóta á ólíkum sviðum skoðuð og þær umræður sem fóru af stað fyrir innleiðingu þeirra í Austur-Tímor, þar sem reynt verður að komast að því hver og hvað hafði þar mest áhrif. Að lokum verða áhrif innleiðingar viðmiðanna í Austur-Tímor greind þar sem horft verður til þess hvort áhrif viðmiðanna séu þau sömu og upphaflega var lagt upp

með. Ætlunin er svo að skoða hvort að viðmiðin sem sköpuð hafa verið af alþjóðasamfélaginu haldist stöðug eða hvort þau breytast þegar þeim er dreift til annarra landa. Líklegt er að innihald þeirra breytist eða verði endurskoðað þegar merkingu þeirra er ögrað af innlendum gerendum og ríkjandi hefðum og gildum. Þá getur það einnig haft áhrif á viðmiðin ef breytingar verða á öðrum áhrifamiklum viðmiðum sem tengjast því. Ástæða þess er líklega niðurstaða skekkju sem verður í sambandinu á milli kenningar og framkvæmdar er gerundur reyna að umbreyta óhlutstæðum viðmiðum í hlutstæð markmið stefnumótunar. Þegar langvarandi margræðni yfir merkingu ákveðins viðmiðs á sér stað, getur tækifæri skapast fyrir andstæðinga viðmiðsins að breyta innihaldi þess, þ.e. gefa því aðra merkingu. Þannig er hægt að grafa undan rétttri beitingu viðmiðsins, sérstaklega í tilvikum þar sem ytri andstaða er ekki möguleg (Krook og True, 2010).

3.3 Aðferðir og rannsóknarsnið

Útgangspunktur rannsóknarinnar er að „þátttaka kvenna í ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) og „kynjasambætting“ eru kraftmikil, umdeild hugtök sem innihalda ólíka merkingu eftir samhengi þeirra á ólíkum tíma og rúmi. Þessi hugtök hafa ferðast í gegnum tíma og rúm, þvert á landamæri ríkja og alþjóðlegra stofnana. Á þessu ferli teygist úr merkingu þeirra, þau rýrna og sveigjast. Hugtökin geta verið fyllt allskyns merkingum sem verða til vegna ólíks samhengis, stjórn málasögu, baráttu og rökræðna. „Þátttaka kvenna í pólitískri ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) og „kynjasambætting“ eru því hugtök sem opin eru fyrir túlkun og viðkvæm fyrir samkeppni ólíkra gerenda. Vegna þessa er mikilvægt að styðjast við aðferðafræði sem nær yfir samanburð á stórum skala til að ná markmiðum rannsóknarinnar. Því varð fyrir valinu *Critical Frame Analysis* (CFA). Þá krefst rannsókn á slíku hugtaki, og ferli túlkunar þess og samkeppni, orðræðugreiningar í stjórn málum og stefnumálum eins og áður hefur verið nefnt (Verloo, 2005). Aðferðafræðilega séð verða því innviðir mótunarhyggju færðir nær rökfræðilegri nálgun (orðræðugreiningu) í þessari rannsókn. Mikilvægi hugmynda í sköpun stjórn málatengsla og niðurstaðna verða viðurkennd líkt og hefðbundnar nálganir mótunarhyggju gera, en tilgátum um að dreifingu viðmiða

sé hægt að jafna við undirritaðar skuldbindingar alþjóðasáttmála er með öllu hafnað (skv. aðferðafræðinni). Þess í stað er horft á viðmið sem eitthvað sem finnst í tungumálinu og er afhjúpað í síendurteknum ræðuathöfnum (í ólíku formi) sem leiðir til varanleika þess í samfélaginu eða stofnanavæðingu. Til að skoða viðvarandi myndun viðmiða, veitir þessi nálgun hlutverki gerenda í að skilgreina og gefa vandamálum athygli í stefnumótun og ákvarðanatöku, sérstaka eftirtekt (Bacchi 1999; Krook og True, 2010). Einblínt verður á hvernig viðmiðin skapast/birtast og hvernig þau þróast yfir tíma; annars vegar sem viðbragð rökræðna/deilna vegna *innri* skilgreiningar (innri áhrifamáttur) þess, sem tengist baráttu um merkingu, og hins vegar í samverkan með *ytra* umhverfi (ytri áhrifamáttur) viðmiðs sem samanstendur af öðrum viðmiðum sem einnig eru í þróunarferli. Skilin á milli *innri* og *ytri* eru þó aldrei algjör en þau eru leiðbeinandi til að greina hina tvo áhrifaþætti sem skerast og orka hvor á annan á lífsleið viðmiðs (Krook og True, 2010). Verður betur fjallað um *innri* og *ytri* áhrifaþætti viðmiða í kafla 3.3.1.

Að notast við orðræðugreiningu í stað fyrri nálgana mótunarhyggju býður upp á mikla möguleika. Auðvitað hefur orðræðugreining sínar takmarkanir en með þesskonar nálgun eru rannsakendur ekki einungis skorðaðir af valdatengslum, heldur einnig af viðmiðum sem fyrir eru, ákveðnu hugarástandi og merkingarkerfi sem þegar gefur heiminum þýðingu (Krook og True, 2010). Á meðan viðmið geta vel verið samþykkt á alþjóðavettvangi, eins og á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, þá getur merking viðmiðsins verið ólík í raunverulegu samhengi við innleiðingu þess (Wiener, 2009). En þessi skortur á skýrleika viðmiða ýtir oft á tíðum undir ágreining vegna skilgreiningar á ákveðnu viðmiði þar sem ólíkir gerendur hafa mismunandi hugmyndir um nákvæma merkingu viðmiðs og hvernig skuli nota það í framkvæmd. Því er lagt til að hin óljósa merking viðmiða, sem gerir þeim kleift að dreifast eins og raun ber vitni, geti einnig leitt til breytinga á inntaki þeirra yfir ákveðinn tíma og haft ólík áhrif þegar þau eru færð í framkvæmd (Krook og True, 2010). Markmið mitt er einmitt að sýna fram á það með greiningu á þróun viðmiðanna innan Sameinuðu þjóðanna og Austur-Tímor.

Sú nálgun (*CFA og orðræðugreining*) sem notast verður við í þessari rannsókn hefur á undanförunum árum öðlast gríðarlegan stuðning meðal fræðimanna sem rannsaka stjórnarstefnur. Lykillinn að slíkum nálgunum er greining á umgjörð stjórnarstefna (*policy frame analysis*) sem rannsakar hvernig opinberar stjórnarstefnur hvíla á umgjörð sem veita þeim undirliggjandi formgerð (*structure*) af trú, almennum skilningi og viðurkenningu (Lombardo og Verloo, 2009). Út frá greiningu á umgjörð (*frame analysis*) hefur svo CFA þróast og beinir sérstakri athygli að hlutverki ólíkra aðila í stefnumótunarferlinu. En CFA byggir á fræðilegum hugmyndum sem teknar eru úr stjórnsýslufræðum (*policy theory*), fræðum samfélagsshreyfinga (*social movement theory*) og kynjafræðum (*gender theory*). Til þess að hægt sé að leggja áherslu á valdatengslin sem textar stefnumála fela í sér, veitir CFA eins og áður sagði hlutverki ólíkra gerenda í öllu stefnumótunarferlinu athygli og er athyglinni sérstaklega beint að þeim sem hafa rödd í að skilgreina vandamálið og þeirra er hafa rödd varðandi tillögur að lausnum á vandamálinu. Þá er einnig horft til þess sem ber ábyrgð, þ.e. til þess hver/hvað olli vandamálinu og hver/hvað leysti það (Verloo, 2005).

3.3.1. Innri og ytri áhrifaþættir

Í þessari rannsókn verður reynt að útskýra hvernig ákveðin viðmið skapast, af hverju þau dreifast og af hverju þau hafa mismunandi áhrif í ólíkum löndum. Eins og áður sagði verður horft á viðmið sem þróunarferli en leitast verður við að greina bæði innri og ytri upptök virkni í lífsferli þess. Við greiningu á sköpun og áhrifum viðmiðs er mikilvægt að skoða bæði innri og ytri áhrifaþætti þess. Innri og ytri áhrifaþættir viðmiðs orka hvor á annan og skapa þannig upphaf viðmiðs. Þá hafa þeir einnig áhrif á þróun þess síðar meir þar sem deilur um eitt sett viðmiða getur skapað ný viðmið á meðan samfylking af öðrum viðmiðum getur greitt fyrir víðari samhljómi þeirra (Krook og True, 2010). Í þessari rannsókn verður bæði fjallað um yfirstandandi rökræður vegna skilgreiningarinnar á viðmiði en einnig verður horft til víðara umhverfis viðmiða sem einnig getur verið mjög umdeilanlegt. Verða nú innri og ytri áhrifaþættir viðmiðs skilgreindir.

Innri áhrifaþáttur viðmiðs birtist þegar möguleiki er á hugsanlegri samkeppni yfir raunverulegri merkingu þess. Þetta getur valdið deilum varðandi

skilgreiningu viðmiðsins og leitt til endurskoðunar á merkingu þess eða fæðingu nýrra viðmiða. Innri áhrifþáttur getur teygst í ólíkar áttir og getur dýpkað eða þanið út merkingu þess, en hann getur einnig hunsað upphaflega merkingu eða misskilið, og jafnvel snúið merkingu þess við eða gert þýðingu þess innihaldslausa. Þetta á sérstaklega við um alþjóðleg viðmið, en merking viðmiðs er oft höfð óljós í alþjóðlegum sáttmálum af ásettu ráði þar sem einstök atriði geta hindrað að samkomulag náist. Það eru því frekar miklar líkur á að viðmið haldi ekki einni merkingu, heldur muni merking þess bregðast við allskyns íhlutunum og umskiptum og því breytast yfir tíma (Wiener, 2004). Það má því í raun halda því fram að það sé ekki til nein hlutlæg skilgreining á einstaka viðmiði heldur séu viðmið staðsett og fyllt á mismunandi hátt, bæði innanlands og í alþjóðasamfélaginu (Krook og True, 2010).

Ytri áhrifþáttur viðmiðs verður til í víðara umhverfi þess, í þróun sem býður upp á tækifæri til innblásturs, flokkunar og átök við myndun nýrra viðmiða. Hið víðara umhverfi getur nýst við að útskýra hvernig og hvers vegna viðmið birtist og þróast. Það getur enn fremur hjálpað til við að útskýra hvers vegna viðmið tekur tiltekið form. Rannsóknir hafa sýnt fram á nokkrar mögulegar skýringar á þróun og dreifingu viðmiða og þannig útskýrt hvers vegna sum hugsanleg viðmið eflast á meðan önnur veikjast og eru að mestu leyti hunsuð. Eldri rannsóknir innan alþjóðasamskipta sýndu flestar fram á að tekið er á móti viðmiðum og þeim dreift þegar þau passa við menningarleg gildi sem þegar eru til staðar (Checkel, 1998; Krook og True, 2010). Nýlegri verk hafa hins vegar sýnt fram á að viðmið geti einnig öðlast fótfestu þegar þau eru tengd öðrum útbreiddum viðmiðum, þrátt fyrir að passa ekki við menningarleg gildi þeirra (Carpenter, 2007; Krook og True, 2010). Viðmið geta verið tengd á mismunandi hátt en tenging merkingar við tiltekið viðmið er yfirleitt ekki óhjákvæmileg eða afdráttarlaus, heldur er það niðurstaða ákvarðana sem teknar eru af gerendum sem fá innblástur sinn frá ákveðinni heildarsýn, ófyrirséðum atburðum, eða einfaldlega meðvitaðri áætlun (Krook og True, 2010).

3.4 Val á tilvikum

Í rannsókninni verður birting og þróun viðmiðanna hjá Sameinuðu þjóðunum annars vegar og í Austur-Tímor hins vegar rannsökuð og greind. Val á þeim tilvikum sem ég hef ákveðið að skoða í þessari ritgerð byggir á nokkrum meginforsendum. Með því að rannsaka birtingu og þróun viðmiðanna innar SP verður mögulegt að greina hvernig og hvers vegna viðmiðin urðu upphaflega til. Þá verður þróun þeirra og innihald á hverjum tímapunkti skoðað, allt frá því að þau birtust fyrst innan SP og þar til eftir Pekingráðstefnuna sem mun á greinargóðan hátt lýsa því þróunarferli sem viðmið fara í gegnum. Ástæða þess að Austur-Tímor varð fyrir valinu er sú að landið er fyrrum stríðshrjáð ríki sem búið hefur við nærveru alþjóðlegra gerenda (SP og alþjóðasamfélagsins) við enduruppbyggingu sína og lýðræðisvæðingu. Sameinuðu þjóðirnar tóku yfir hluta af stjórnsýslu landsins vegna friðar- og ríkisuppbyggingar og bjó landið við alþjóðlegt stjórnkerfi í nokkur ár. Alþjóðleg nærvera var því mikil í Austur-Tímor sem hafði áhrif á innlenda stefnumótun og löggjöf þar í landi. Að velja land sem búið hefur við alþjóðlega stjórnarstefnu og áætlanir er miðuðu að friðaruppbyggingu, staðsetur tilvikið innan vettvangs þar sem líklegt er að innlend stefnumótun og löggjöf feli í sér alþjóðleg viðmið og gildi. En hér verður hlutverk alþjóðasamfélagsins (einkum SP) við dreifingu viðmiðanna tveggja, þ.e. „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ skoðað á empirískan hátt sem og á hvaða hátt alþjóðasamfélagið og innlendir gerendur hafa haft áhrif á dreifingu þeirra. Það sem ég mun greina er:

Hverjir eru helstu gerendur við innleiðingu viðmiðanna og hver er ástæða innleiðingar?

Hvernig eru hugtökin og kyngervi/kyn og jafnrétti kynjanna skilgreind innan SP annars vegar og Austur-Tímor hins vegar? (Hvað liggur að baki skilgreiningunni)?

Rannsókn mín nær yfir tímabilið frá því fyrir 1995 til dagsins í dag (2012) en upphafspunkturinn er Pekingráðstefnan sem oft er minnst sem þess atburðar sem stuðlaði að auknum áhuga alþjóðasamfélagsins á jafnrétti kynjanna, auk þess sem hugtakið kynjasambætting var fyrst kynnt þar. Ég skoða hvernig stjórnarstefnur SP og Austur-Tímor varðandi þátttöku kvenna í pólitískri

ákvarðanatöku (kynjajafnvægi) og kynjasambættingu hafa þróast frá því fyrir 1995 til dagsins í dag. Umfjöllunin um stjórnarstefnurnar sem skoðaðar verða í þessari rannsókn fela í sér ummerki um það hvað hugtökin kyn og jafnrétti kynjanna felur í sér og hver hefur haft mest að segja varðandi umgjörð stjórnarstefna er snúa að þessu málefni; fyrir hvern er jafnrétti á milli kynjanna vandamál, hver er viðmiðunarhópurinn (the normative group) og hver er hinn áformaði markhópur stjórnarstefnunnar (viðmiðsins) (Verloo, 2007).

Verður nú fjallað um upphaf og þróun viðmiðsins um pólitíska þátttöku kvenna innan Sameinuðu þjóðanna.

4. kafli Sameinuðu þjóðirnar

4.1 Sameinuðu þjóðirnar - birting jafnréttisviðmiða

Á síðustu árum hefur áhugi fræðimanna á stjórnmálapátttöku aukist mikið. Bæði hafa pólitískar umbreytingar í heiminum örvað vangaveltur um nýtt stofnana- og stjórnarskrársnið en hin nýju fræði hafa einnig ögrað ríkjandi nálgunum um frjálst lýðræði með því að endurhugsa aðferðir og markmið af tilteknu ferli. Þessi þróun, sem bæði er byggð á fræðilegri sýn og reynslu, hefur leitt til endurmótunar á ýmsum sviðum stjórnmálapátttöku. Algengasta endurmótunin, frá alþjóðasjónarhorni, eru ýmis ákvæði sem snúa að aukinni þátttöku kvenna. Flest þessara ákvæða hafa komið fram í formi stefnumála er snúa að innleiðingu kvóta (Bush, 2001).

Upphaf margra af þessum stefnumálum má rekja beint til fjórðu ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna sem haldin var í Peking í september 1995. Útkoma ráðstefnunnar var Pekingsáttmálinn, sem undirritaður var af öllum 189 ríkjunum sem þá voru aðilar að SP. Kallað var á ríki að tryggja jafnan aðgang kvenna til fullrar þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku, auk þess sem auka átti færni þeirra til þátttöku í ákvarðanatöku og stuðla að aukinni leiðtogahæfni þeirra (United Nations, 1995). Pekingráðstefnan hafði mikið að segja varðandi innleiðingu kynjakvóta í heiminum öllum. Fyrir árið 1970 höfðu aðeins fimm ríki innleitt kvóta til að auka við fjölda kvenna í stjórnmálum. Í dag aftur á móti, hafa meira en eitt hundrað lönd innleitt kynjakvóta sem sýnir þá miklu þróun sem orðið hefur á pólitískum réttindum kvenna (Bush, 2011).

Tilgangur þessa kafla miðar að því að fara yfir upphaf (birtingu) og sögulega þróun viðmiða er snúa að stjórnmálalegum réttindum kvenna innan Sameinuðu þjóðanna, en sérstaklega verður horft til viðmiðanna um aukna þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og kynjasambættingu. Síðar í ritgerðinni (5. kafli) verður þróunin svo ítarlega greind, þar sem stuðst verður við áðurnefndar rannsóknaraðferðir.

4.2 Birting viðmiða um stjórnálaleg réttindi kvenna

Augum var beint að stjórnálalegum réttindum fyrir konur strax á fyrstu fundum SP en áhugi á aukinni þátttöku kvenna í stjórnálum hefur lengi verið miðpunktur stefnumála SP er kemur að jafnrétti kynjanna. Þrátt fyrir það hefur nákvæm skilgreining á „þátttöku“ þróast með árunum. Upphaflega beindist hugtakið nær eingöngu að réttindum kvenna til að kjósa og bjóða sig fram innan vettvangs stjórnálanna, en í gegnum árin hafa *innri* og *ytri áhrifaþættir* haft áhrif á þróunina. Með innkomu aktívista hefur innri gagnrýni og breytingar á ytra umhverfi hugtaksins breytt því í sterka kröfu þess efnis að konur komist að innan stjórnálanna í sama mæli og karlar (Krook og True, 2010).

Þegar stofnskrá SP var undirrituð 26. júní árið 1945, var aðeins rúmlega helmingur aðildarríkjanna (þá 51) sem viðurkenndi jafnan kosningarétt kvenna og karla, eða leyfðu konum að bjóða sig fram til kosninga. En vegna ítrekaðra krafna kvenfulltrúa fór svo að stofnskráin fól í sér skilgreiningu og verndun á „jöfnum réttindum kvenna og karla“ sem einu af markmiðum samtakanna. Ákvæði stofnskrárinnar varðandi jafnrétti fyrir konur bauð upp á skýran og hvetjandi grunn fyrir staðfestingu alþjóðlegra laga til að tryggja stjórnála- og lagalega stöðu kvenna (United Nation, 1995). Vegna þess hversu snemma jafn réttur kynjanna varð eitt af markmiðum stofnskrárinnar skapaðist samhljómur innan allsherjarþings SP (General Assembly) um að samþykkja ályktun 56(1) þetta sama ár (1945). Þar var talað fyrir því að öll aðildarríki skyldu gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar væru til að uppfylla skilyrði stofnskrárinnar og veita konum sömu stjórnálalegu réttindi og karlar höfðu (United Nations, 1995).

Á fimmta og sjötta áratug tuttugustu aldarinnar voru „stjórnálaleg réttindi kvenna“ ráðandi sem eitt helsta markmið SP og leiddi til þess að stefnur um konur urðu enn þróaðri. Strax eftir stofnun SP fóru málefni varðandi réttindi kvenna að verða áberandi á alþjóðasviðinu, í fyrsta skipti eftir seinni heimsstyrjöldina. Fulltrúi Bandaríkjanna innan SP, frú Eleanor Roosevelt kynnti fyrir allsherjarsamkundu SP þann 12. febrúar árið 1946 bréf sem hún, ásamt 16 öðrum kvenkyns fulltrúum, hafði undirbúið til „kvenna heimsins“. Í bréfinu var friði hins lýðræðislega heims fagnað en einnig var fjallað um mikilvægt hlutverk kvenna í að gera sigur mögulegan. Þá var í bréfinu lýst yfir þeirri von að þátttaka

kvenna innan SP myndi aukast sem myndi leiða til aukins skilnings og þekkingar. Þá var skorað á stjórnvöld ríkja heimsins að hvetja konur alls staðar að til að taka virkari þátt í innlendum og alþjóðlegum málum. Voru Sameinuðu þjóðirnar meðal annars hvattar til að fá til sín fleiri konur til starfa (United Nations, 1995). Í júní sama ár var samþykkt að stofna nýja framkvæmdastjórn fyrir málefni kvenna innan SP sem kölluð var *Kvennanefnd SP* (Commission on the Status of Women, CSW). Hlutverk hennar var annars vegar að undirbúa ráðleggingar og greinargerðir fyrir efnahags- og félagsmálaráðið (ECOSOC) sem átti að efla réttindi kvenna á stjórnmála-, efnahags-, samfélags- og menntasviðinu. Hins vegar var hlutverk CSW að koma með ráðleggingar varðandi áriðandi vandamál er þörfuðust tafarlausrar athygli á sviði réttinda kvenna (United Nations, 1995).

Árið 1947 byrjaði skrifstofa framkvæmdastjóra SP að stýra árlegum athugunum á stjórnmálalegum réttindum kvenna í heiminum. CSW fylltist síðar andagift vegna samþykkis „Inter-American Convention on the Granting of Political Rights to Women“ (1948) og hóf að þrýsta á svipaðan sáttmála innan SP. Sáttmálinn var innleiddur af allsherjarþingi SP árið 1952 þar sem 46 ríki voru með, 11 sátu hjá en ekkert ríki var á móti. Þrátt fyrir samþykktina voru mörg aðildarríki andvíg hluta sáttmálans, sérstaklega greininni um jafnan rétt kynjanna til að bjóða sig fram til opinberra embætta. Þegar staðfesta átti sáttmálann voru yfir 40 stjórnmálaflokkar aðildarríkja sem settu fyrirvara við einhver ákvæði hans og varpaði það ljósi á þá mótstöðu sem réttindi kvenna áttu eftir að sigrast á. Jafnvel í ríkjum sem neituðu konum ekki um stjórnmálaleg réttindi, voru konur langt frá því að stunda þau á sama jafnréttisgrundvelli og karlar. Vegna þessa jók CSW á framlag sitt til að þróa menntunaráætlanir á sviði stjórnmála og opinbers lífs og aðra mælikvarða sem hvetja átti konur til að taka virkari þátt í opinberu lífi (United Nations, 1995). Frá árunum 1957-1968 voru þó nokkrir alþjóðlegir fundir er vörðuðu „þátttöku kvenna í opinberu lífi“ haldnir sem styðja áttu við vinnu CSW.

Á árunum 1970-1980 höfðu konur í flestum aðildarríkjum SP öðlast kosningarétt auk réttinda til að bjóða sig fram til opinberra embætta í sama mæli og karlar. En þrátt fyrir þennan árangur voru konur áfram aðeins lítill hluti þeirra sem náðu kjöri. Af því leiddi að efasemdarraddir fóru að heyrast varðandi það

hvort formleg réttindi til að kjósa og bjóða sig fram til embættisstarfa væri í raun nóg til að raddir kvenna fengju að heyrast á sviði stjórnmalanna. Í kjölfarið var fyrsta heimsráðstefna SP um réttindi kvenna (The World Conference of the International Women's Year) haldin í Mexíkóborg 19. júní til 2. júlí árið 1975. Fulltrúar ráðstefnunnar kynntu þar útvíkkaða skilgreiningu á „þátttöku kvenna í stjórnmalum“ í World Plan of Action (Skjal 45) þar sem hamrað var á því að þrátt fyrir að konur væru helmingur íbúa heimsins, væru þær í langflestum ríkjum aðeins lítill hluti leiðtoga innan ólíkra greina stjórnmalanna (57. gr). Því var skorað á stjórnvöld að setja sér markmið auk viðbragðs- og tímaáætlana til að auka fjölda kvenna í skipuðum og kjörnum embættisstörfum á öllum sviðum (62. gr). Svipuð málnotkun var notuð innan *nefndar um afnám misréttis gegn konum* (CEDAW) en CEDAW samningurinn var innleiddur árið 1979 af allsherjarþingi SP. Í sjöundu grein samningsins er meðal annars kveðið á um að ríki skuli ekki aðeins tryggja konum réttindi til að kjósa í öllum kosningum og vera kjörgengar til allra opinberra kosninga (7. gr (a)), heldur skuli þær einnig hafa rétt til að starfa innan opinberra stofana og framkvæma allar opinberar athafnir á öllum stigum stjórnsýslunnar (7. gr (b)). Tímabilið frá 1976 til 1985 var áratugur kvenna innan SP: Jafnrétti, þróun og friður (United Nations Decade for Women). Hlutverk áratugarins var að koma á, stuðla að og réttmæta (lög mæta) hina alþjóðlegu hreyfingu kvenna. Hin fjölbreytta starfsemi hennar á innanríkis-, svæðisbundnu og á alþjóðastigi hjálpaði til við að koma málefnum kvenna í fremstu víglínu athyglinnar. Helstu sögulegu atburðir þessa áratugar voru Kaupmannahafnar- og Nairobi-ráðstefnurnar. Grundvallarbreytingin sem varð á þessum áratug var breytingin frá því að trúa að frekari þróun væri framför fyrir konur, yfir í nýtt samhljóma álit – að þróun væri ekki möguleg án fullrar þátttöku kvenna. Þá var enn fremur viðurkennt að jöfn réttindi kvenna væru mikilvægur þáttur fyrir velferð alls mannkyns (United Nations, 1995).

Í Nairobisáttmálanum (Nairobi Forward-looking Strategies) sem samþykktur var eftir heimsráðstefnuna í Nairobi 15. – 26. júlí 1985, var ítarlegri grein gerð fyrir „jöfnum rétti kynjanna í stjórnmalapátttöku og ákvarðanatöku“ sem tilraun til að að dýpka merkingu þess. Stjórnvöld aðildarríkja ásamt stjórnmalaflokkum voru í þriðja kafla sáttmálans hvött til að efla viðleitni sína í að

hvetja til og tryggja jafnrétti í þátttöku kvenna í öllum innlendum og svæðisbundnum lagaákvæðum (86. gr). Stjórnvöld voru beðin um að huga að því að tryggja þátttöku kvenna í gegnum stjórnslu- og lagaákvæði (88. gr). Þá voru stjórnmalaflokkar enn fremur hvattir til að innleiða mælikvarða sem myndu virkja lagalegan og stjórnarskrárbundinn rétt kvenna til að vera kosnar og sjálfskipaðar með vali á frambjóðendum (91. gr). Þá var aukið þátttaka kvenna í ólíkum greinum stjórnunar sögð mikilvægur þáttur í að tryggja þróun og framkvæmd mannréttinda kvenna og friðar (87. og 253. gr) en þannig var þátttaka kvenna í stjórnmalum tengd markmiðum friðar og mannréttinda. Þetta skref af hálfu aðgerðarsinna bætti við nýju lagi af deilum og rökræðum varðandi þátttöku kvenna og umbreytti því frá málefni sem snerist um aðgang, í spurningar er vörðuðu útkomu stjórnarstefna (Krook og True, 2010).

Umræður eftir Nairobi-sáttmálann og ráðstefnuna leiddu til enn ítarlegri skilgreiningar á hugtakinu „full og jöfn þátttaka kvenna“. Fjórdá heimsráðstefnan um konur var haldin í Peking í Kína (Pekingráðstefnan) í september árið 1995. Þar var Pekingsáttmálinn undirritaður, en hann kynnti röð raunhæfra skilgreininga á hugtakinu auk lausna. Í sáttmálanum er fjallað um lágt hlutfall kvenna í efnahags- og stjórnmalákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins sem endurspeglar viðhorfs- og kerfislægar hindranir sem þurfi að takast á við með jákvæðum aðgerðum (186. gr). Í sáttmálanum er áfram hamrað á mikilvægi þátttöku kvenna og sjónarhorni þeirra á öllum stigum ákvarðanatöku til að ná markmiðum jafnréttis, þróunar og friðar (181. gr). Þá er merkingu varðandi þátttöku kvenna gefin greinargóð skil þar sem 30% markmiðið (183 gr.) er gefið upp en því er eingöngu hægt að ná í gegngum jákvæðar aðgerðir eða kynjakvóta (190., 192. og 194. gr). Til að ná þessum markmiðum kallaði sáttmálinn eftir breiðum hópi gerenda til að hvetja konur til virkrar þátttöku á öllum sviðum ákvarðanatöku. Þá var ekki eingöngu litið til beitingar jákvæðra aðgerða, heldur einnig í gegnum framlög til almennrar umræðu um nýtt hlutverk karla og kvenna innan samfélagsins og fjölskyldunnar (192. gr (e)), auk þróunar á starfsáætlunum fyrir konur sem halda skyldi við (192. gr (f) og 192. gr (g)).

Heimsráðstefnurnar þrjár sem haldnar voru á þessu tímabili, með kvenaktivista og kvennahreyfingar í fararbroddi, höfðu allar áhrif á frekari þróun viðmiðsins og á útvíkkun hugtaksins.

4.3 Þróun viðmiðanna eftir Pekingráðstefnuna

Á árunum eftir Pekingráðstefnuna var kynjajafnvægi innan ákvarðanatöku áfram helsta markmið jafnréttisstefnu SP. Nýjar gagnrýnisumræður um konur og stöðu þeirra við ákvarðanatöku jukust mikið í kjölfar ráðstefnunnar þar sem UNIFEM og vestræn ríki eins og Svíþjóð og Noregur hvöttu kvenaktivista og aðra gerendur til að tengja kynjajafnvægi við markmið góðra stjórnarháttá og friðaruppbyggingar. Þá reyndu gerendur innan SP að efla stöðu kvenna með kröftugri málanotkun um kvóta og markmið (Krook og True, 2010).

Í júní árið 2000, fimm árum eftir ráðstefnuna í Peking, hélt allsherjarþing SP sinn tuttugasta og þriðja sérfund (Beijing+5) til að fara yfir árangur Pekingáætlunarinnar (Platform for Action). Í ályktun sinni (Resolution S-23/3), kafla G, kemur fram að konur hafi öðlast stöður í auknu hlutfalli í sumum aðildarríkjanna sem hafi leitt til jákvæðra aðgerða í stefnumálum eins og kvóta, frjálsra samkomulaga og mælanlegra markmiða (22. gr). Hins vegar kemur einnig fram í skjalinu að raunveruleg þátttaka kvenna á efstu stigum innlendrar og alþjóðlegrar ákvarðanatöku hafi ekki breyst mikið (23. gr) síðan fyrir Pekingsáttmálann. Þá er í ályktuninni fjallað um kynjasambættingu þar sem markmiðið var að innleiða kynjuð sjónarmið í alla lagasetningu, stefnur, áætlanir og verkefni. Mikill árangur hafði náðst innan SP en í áætluninni segir að árangurinn sé ekki fullnægjandi innan aðildarríkjanna sem má að mörgu leyti rekja til ófullnægjandi skilnings á „jafnrétti kynjanna“ og „kynjasambættingu“ (24. og 25. gr). Þá var meiri orku eytt í fjölbreytileika kvenna og hlutverk stjórnvalda í að tryggja stöðu þeirra er minna máttu sín, eins og reyndar hafði verið gert í Nairobisáttmálanum (berskjölduðustu og kúguðustu konurnar) og Pekingáætluninni (konur með sérþarfir og konur í minnihlutahópum vegna kynþáttar eða trúarbragða). Í Peking+5 skjalinu var hins vegar áhersla lögð á eldri konur til að hampa fjölbreytileika í hlutverkum samfélaga, almennu lífi og ákvarðanatöku (efnisgrein 66).

Í febrúar árið 2005 fór fram endurskoðun á Pekingáætluninni og Peking+5 skjalinu en áhersla var lögð á þær áskoranir sem þegar voru til staðar, auk áætlana sem gera skyldi í framhaldinu til frekari valdeflingar kvenna (Beijing+10). Þar var skjal 49/5 samþykkt þar sem skorað var á stjórnvöld að hafa konur viðriðnar ákvarðanatöku á öllum stigum í aðstæðum þar sem stríð og aðrar hamfarir höfðu átt sér stað. Í Pekingáætluninni (1995) var þó einnig snert á þessu máli og áhersla lögð á að auka þátttöku kvenna á öllum stigum ákvarðanatöku í tilraunum SP til að koma í veg fyrir og/eða leysa vopnuð átök. Í kjölfarið nefndi CSW sérstaklega þörfina á því að efla konur í Afganistan í ákvarðanatöku á sínum árlegu fundum 2002, 2003 og 2004 (Krook og True, 2010). Inngrip sem þessi hafa útfært umfang viðmiðsins um kynjajafnvægi og nærvera kvenna er nú talin þjóna ólíkum þörfum.

Þá er mikilvægt að taka það fram að stefna SP hefur einnig beint aukinni athygli að kynjajafnvægi innan stofnunarinnar sjálfrar. En það var fyrst í Pekingáætluninni sem kynjajafnvægi var tengt hugtakinu „ákvarðanatöku“ og ríki voru beðin um að stuðla að kynjajafnvægi á meðal kandidata sinna sem tilnefndir voru til kosninga eða starfa hjá SP (192. gr (i)). En þar voru SP einnig hvattar til að þróa aðgerðir til að konur yrðu útnefndar til hærri settra starfa innan stofnana SP (193. gr (b)). Þessu hefur svo verið fylgt eftir með ályktun 56/126 frá 2001 og ályktun 57/180 frá 2002 þar sem hvatt er til enn frekari viðleitni til að stuðla að kynjajafnvægi innan SP (Krook og True, 2010).

Á árunum eftir Pekingráðstefnuna beindist athyglin því í auknum mæli að viðmiðinu um kynjajafnvægi í ákvarðanatöku. Það var þó ekki eina jafnréttisviðmiðið sem varð áberandi eftir Pekingráðstefnuna. Hugtakið „kynjasambætting“ var fyrst skilgreint í Pekingsáttmálanum (1995) þar sem fram kom að stjórnvöld og aðrir gerendur skyldu innleiða kynjuð sjónarmið í allar sínar stefnur og áætlanir til að hægt væri að gera grein fyrir áhrifum þeirra á bæði konur og karla, áður en ákvarðanir væru teknar (189. gr).

Á árunum eftir Pekingráðstefnuna þróaðist hugtakið í þá átt að verða mjög sérhæfð stefnumótunarnálgun, fyllt innihaldi þróaðra aðferða og aðferðafræða er tengdust innleiðingu þess. Skilgreining hugtaksins hefur frá birtingu verið deiluefni á meðal aðildarríkja, kvennahreyfinga og stofnana SP,

sérstaklega UN Women. Kynjasambætting er enn óljós sem framkvæmd innan stefnumótunar og er ein helsta hindrunin í að áhrifa hennar gæti að finna í tækifærum sem notuð hafa verið til að tengja hana við önnur gildi í hinu ytra umhverfi, eins og nýfrjálshyggju, mannréttindi og friðaruppbyggingu. Það kemur því ekki á óvart að framkvæmdir stjórnarstefna eftir innleiðingu viðmiðsins eru mjög mismunandi eftir því hvar það er innleitt. Sem dæmi um þetta þá túlkar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins viðmiðið sem mikilvægt tól til að stuðla að jafnrétti kynjanna en með innleiðingu kynjasambættingar minnkar þörfin á sérstakri kvennaskrifstofu innan sambandsins. Aðrar stofnanir og aðildarríki túlka viðmiðið aftur á móti sem nauðsynlega sambættingu kynjamála sem innleiða skuli í alla starfsemi sem unnin er af hendi. Kynjasambætting hefur dreift úr sér innan SP og þar með breikkaði svið kynjajafnréttis innan stofnunarinnar. En með því að hafna sérstökum umboðsskrifstofum fyrir kvennahreyfingar sem sjá áttu um eftirfylgni með innleiðingu kynjasambættingar í stjórnarstefnur og áætlanir, eru það embættismenn stofnana og stjórnvalda sem hafa að mestu stjórnað túlkun og beitingu viðmiðsins (Krook og True, 2010). Sú þróun sem orðið hefur gengur því gegn þeim hugmyndum og rökræðum sem áttu sér stað við þróun viðmiðsins um stjórnmalaleg réttindi kvenna. Þá hafa nefndarskýrslur CEDAW gefið til kynna að á meðan kynjajafnvægis- og kynjasambættingarviðmið hlutu svipaða athygli í spurningum og athugasemdum sérfræðinga CEDAW árið 1997 og 2002, þá voru allt í allt mun fleiri spurningar og athugasemdir varðandi kynjajafnvægi árið 2007. Þannig sneru forgangsbemu, sem skilgreind voru fyrir árlegan fund CSW árið 2006, eingöngu að kynjajafnvægi (Krook og True, 2010). Þetta bendir til þess að kynjajafnvægi hefur ekki aðeins dreifst sem alþjóðlegt kynjajafnréttisviðmið, heldur er það einnig að verða eitt helsta úrræðið þegar kemur að valdeflingu kvenna, sem hefur afleiðingar fyrir dýpt og framþróun allra áætlana er varða kynjasambættingu.

Sögulega séð er því ljóst að inntak viðmiðanna tveggja og markmið þeirra hafa breyst síðan þau birtust fyrst og eru ýmsir þættir sem stuðlað hafa að þessari þróun. Í næsta kafla verður gerð grein fyrir þessum þáttum, samhliða því að ítarlega verður fjallað um þróun viðmiðanna tveggja.

5. kafli Greining á þróun viðmiða innan SP

5.1 Pólitísk þátttaka kvenna

Samkvæmt nálguninni (mótunarhyggju og orðræðugreiningu) sem notuð verður við greiningu á þróun viðmiðanna geta margir þættir haft áhrif á þróun þeirra og inntak. En eins og áður hefur komið fram þá eru viðmið í stöðugu þróunarferli samkvæmt þessari nálgun. Það eru ekki aðeins ríkjandi valdatengsl sem skipta máli, heldur þarf einnig að horfa til áhrifa annarra viðmiða, ríkjandi hugarástands og merkingarkerfis. Þá skiptir máli hver/hverjir það eru sem beina athygli að vandamálinu og fá að skilgreina það við ákvarðanatöku og stefnumótun hverju sinni (viðmiðunarhópurinn). Að auki er mikilvægt að horfa til þess að hverjum viðmiðið beinist, þ.e hver markhópur viðmiðsins er.

Eins og fram kom í 4. kafla fóru kvenfulltrúar að krefjast aukinna réttinda kvenna strax eftir stofnun Sameinuðu þjóðanna árið 1945. Vegna ítrekaðra krafna þeirra fól stofnskrá SP í sér skilgreiningu og verndun á „jöfnum réttindum kvenna og karla“ sem einu af markmiðum samtakanna. Þrátt fyrir þetta þá þokaði þessum málum hægt áfram innan SP og fáar konur komust að innan stjórnmalanna. Flestir litu aðeins á hugtakið „þátttaka“ sem tákni um aukinn rétt kvenna til að kjósa og bjóða sig fram en fyrir samþykkt stofnskrárinnar viðurkenndi aðeins helmingur aðildarríkjanna jafnan kosningarétt kvenna og karla. Það var ekki fyrr en með tilkomu kvenaktívista sem innri gagnrýni/áhrifamáttur og breytingar á ytra umhverfi hugtaksins (um jöfn réttindi karla og kvenna) breyttu innihaldi þess í sterka kröfu þess efnis að konur ættu að komast að innan stjórnmalanna í sama mæli og karlar. Ein af fyrstu tilraununum til að útvíkka skilgreininguna um „pólitíska þátttöku kvenna“ var gerð á fyrstu heimsráðstefnunni um réttindi kvenna sem haldin var í Mexíkóborg árið 1975. Í sáttmála ráðstefnunnar, sem síðar var studdur af CEDAW samningnum (1979), kom fram að ríki skyldu ekki aðeins tryggja konum réttinn til að kjósa og vera kjörgengar til allra opinberra kosninga, heldur skyldu þær einnig eiga rétt á að

starfa innan opinberra stofnana og framkvæma allar opinberar athafnir á öllum stigum stjórnsýslunnar. Viðmiðunarhópurinn (the normative group) samanstóð því af öllum konum heimsins auk þess sem þær voru markhópur stjórnarstefnunnar. Stjórnarstefnan um aukinn rétt kvenna til að kjósa og vera kjörgengar átti því að bæta rétt og stöðu kvenna, fyrir konur. Á áratugi kvenna (1976-1985) var skilgreiningin á „pólítískri þátttöku kvenna“ útvíkkuð enn frekar og henni breytt úr því að frekari þróun væri einungis framför fyrir konur á þann veg að frekari þróun væri ekki möguleg án fullrar þátttöku kvenna. Innri áhrifamáttur viðmiðsins kom hér skýrt í ljós en miklar rökræður áttu sér stað vegna viðmiðsins og í kjölfarið fór fram endurskoðun á merkingu þess. Á þessu tímabili var enn fremur viðurkennt að réttindi kvenna væru mikilvæg fyrir velferð alls mannkyns (United Nations, 1995). Það voru því ekki lengur einungis konur sem högnuðust á auknum réttindum og þátttöku kvenna í stjórnámálum, heldur konur og karlar, eða mannkynið allt. Viðmiðunarhópurinn var því enn konur og stefnan beindist að því að auka rétt þeirra, en markhópur stjórnarstefnunnar var nú mannkynið allt. Þá var á þessu tímabili í fyrsta skipti fjallað um jákvæðar aðgerðir til að tryggja þátttöku kvenna, en stjórnámálaflokkar voru hvattir til að innleiða mælikvarða (kvóta) sem myndu virkja lagalegan og stjórnarskrárbundinn rétt kvenna til að vera kosnar og skipaðar með því að velja og raða frambjóðendum á lista sína (Krook og True, 2010).

Eftir kvennaáratuginn var aukin þátttaka kvenna á sviði stjórnunar og pólítískrar ákvarðanatöku sögð mikilvægur þáttur í að tryggja þróun og framkvæmd friðar og mannréttinda kvenna. Hér var því viðmiðið um „pólítíska þátttöku kvenna“ einnig tengt markmiðum friðar og mannréttinda. Kvennasamtök um allan heim hrópuðu slagorðið „réttindi kvenna eru mannréttindi“ í auknum mæli, sem varð fyrst áberandi eftir heimsráðstefnu um mannréttindi í Vín árið 1993 (Cristalis og Scott, 2005) og höfðu þannig áhrif á þróun viðmiðsins. Ytri áhrifamáttur þess kom fram þar sem reynt var að tengja viðmiðið um „pólítíska þátttöku kvenna“ við hin þegar útbreiddu viðmið mannréttinda og friðar. Þetta var líklega hluti af meðvitaðri áætlun kvenaktivista sem sáu tækifæri í því að tengja þegar útbreidd viðmið við „þátttöku kvenna í stjórnámálum“ til að auka dreifingu þess. Þá bætti þetta útspil kvenaktivista við

nýju lagi af rökræðum og deilum um þátttöku kvenna og því kom innri áhrifamáttur viðmiðsins enn á ný í ljós. Viðmiðið um „þátttöku kvenna í stjórnámálum“ breyttist úr því að vera málefni sem nær eingöngu snerist um aðgang, í málefni þar sem að útkoma stjórnarstefnanna (markmiðið) skipti höfuð máli, þ.e. markmiði friðar og mannréttinda yrði ekki náð án aukinnar þátttöku kvenna í stjórnámálum.

Á fimmtíu árum frá 1945-1995 þróaðist orðræðan innan SP um „pólítíska þátttöku kvenna“ frá mjög almennri kröfu um kosningarétt og kjörgengi kvenna til að auka réttindi þeirra, til mun innihaldsríkari kröfu um að fela konum embættismannastöður auk þess sem hamrað var á rétti þeirra til þátttöku í pólítískri ákvarðanatöku. Þá snerist málefnið nú um skilgreind markmið en ekki aðeins aðgang líkt og áður hafði verið. Þessi breyting varð möguleg vegna innri áhrifabátta og hinna ýmsu tilrauna til að dýpka merkingu „pólítískrar þátttöku kvenna“, auk áðurnefndra nýjunga í hinu ytra umhverfi. Verður nú fjallað um viðmiðið „konur í þróun“, sem búið var til af sérfræðingum SP í þróunarmálum og hafði það að markmiði að bæta stöðu kvenna.

5.2 Konur í þróun (WID)

Með nýjum aðildarríkjum á áttunda áratug 20. aldar varð þemað um félagslega og efnahagslega þróun áberandi innan SP. Stefnan um konur í tengslum við þróun hefur breyst með tímanum sem viðbragð við *innri gagnrýni*, sem endurspeglar nýjar hugmyndir um „kyn“ og „þróun“ og vegna breytinga á *ytra umhverfi* viðmiða í gegnum samvinnu stofnana SP og kynjasérfræðinga (Krook og True, 2010).

Hugtakið „konur í þróun“ (Women in development - WID) var búið til á fyrri hluta áratugarins af kvenkyns sérfræðingum í þróunarmálum sem héldu því fram að nútímavæðingin hefði ólík áhrif á karla og konur (Tinker, 1990; Razavi og Miller, 1995a). Í stað þess að bæta rétt og stöðu kvenna virtist þróunarferlið frekar stuðla að hnignun stöðu þeirra. Áratugur kvenna innan SP og Mexíkóráðstefnan sem haldin var í tilefni hans hjálpaði til við að stofnanavæða WID, bæði innan stjórnkerfis SP og á innlendum vettvangi. Talsmenn WID héldu því fram að tilraunir til að öðlast félagslegt jafnrétti og réttlæti fyrir konur myndi

bera meiri árangur ef þær væru tengdar við ríkjandi viðmið þróunar, þar sem réttlætis-röksemdir eru venjulega öflugari og meira sannfærandi séu þær sameinaðar eftirsóknarverðum og ráðandi markmiðum sem mikill fjöldi fólks getur hagnast af (Razavi og Miller, 1995b). Greinargerðir og áætlanir SP á þessu tímabili tengdu því saman rök réttlætis og skilvirkni (efnahagsafkasta) þar sem megináhersla var lögð á skilvirkni. Þar var sóst eftir því að bæta stöðu kvenna með því að auka þátttöku þeirra á vinnumarkaðnum og færa þær nær hlutverki karla. Afleiðing þessarar áherslu varð *WID viðmið* sem fól í sér ráðandi alþjóðleg markmið þróunar, og sem ein og sér snertu ekki á fullnægjandi hátt á hinu langvarandi ójafnrétti á milli kvenna og karla. Í staðinn, var stuðningur gefinn fyrir hlutfallslega litlum verkefnum er fólu í sér að koma af stað auknum tekjumöguleikum fyrir konur og fjallaði yfirleitt um þær í aukahlutverkum efnahagslífsins (Krook og True, 2010). Þegar WID viðmiðið öðlaðist aukinn styrk innan SP og aðildarríkja þess, sérstaklega Vesturlandanna, varð það fyrir aukinni gagnrýni þróunarsérfræðinga, fræðimanna og kvenaktívista. Þeir héldu því fram að í framkvæmd væri það í forgangsröð þessa viðmiðs hvað þróunin gæti fengið frá konum, í stað þess að einblína á það hvernig frekari þróun gæti hjálpað konum (Goetz, 1995; Razavi og Miller, 1995a). Viðmiðunarhópurinn var því konurnar en ekki markhópurinn þar sem markmiðið var að fá sem mest frá konum fyrir frekari þróun. Þá jók það á gagnrýnina að horft var til hugtaksins „konur“ í einangrun, en hugtakið var ráðandi þáttur innan WID. Búið var að staðfesta að skert aðgengi kvenna að úrræðum væri lykillinn að undirskipan þeirra án þess að upp kæmu spurningar um hlutverk samskipta kynjanna í að takmarka aðgang kvenna að þeim.

Á grundvelli þessarar innri gagnrýni fræðimanna og aktívista kom nýtt orð til sögunnar, eða „kyngervi“. Í framhaldinu tók nýtt viðmið að myndast og mótast sem einblíndi á „kyngervi og þróun“ (Gender and development, GAD) innan lykiláætlana SP. *GAD viðmiðið* samþætti frekari vitund á valdatengslum stjórn mála og efnahags með því að nota orðið „kyngervi“ (gender) í staðinn fyrir „konur“. Þetta var mikilvæg breyting fyrir viðmiðið, en með því að notast við hugtakið „kyngervi“ færast áherslan frá tveimur andstæðum einkenna að einni samfellu einkenna. Á sama tíma kemur hugtakið í veg fyrir sérstaka athygli á

konur og er athyglinni í stað þess beint að hlutfallslegri stöðu kvenna og karla þar sem það vísar til hins menningarbundna gervis sem einstaklingar mótast af, til samræmis við ráðandi orðræður um kyn sitt (Krook og True, 2010; Þorgerður Þorvaldsdóttir, 2002). Breytingin frá WID viðmiðinu til GAD viðmiðsins getur því verið túlkuð sem leið til að koma fyrir hugtökunum „konur“ og „réttlæti“ innan stjórnarstefna. Bæði eru málefni sem líkleg eru til að mæta mótstöðu stefnumótenda sem hafa fyrst og fremst áhuga á röksemdum efnahagsins (Razavi og Miller, 1995b). Með rætur sínar í orðræðu þróunarhugtaksins var því nálgun GAD einnig upplýst af femínískum kenningum um undirskipun kvenna. Þá lagði GAD viðmiðið einnig áherslu á sjálfsefningu kvenna í gegnum grunninn og upp þróunina (bottom-up) með grasrótarsamtök kvenna fremst í flokki. Talsmenn viðmiðsins héldu því fram að sama hversu mikið formlegt vald konur fengju á atvinnumarkaðnum, þá myndi það ekki duga til að breyta ójafnvægi valdsins sem ríkti innan fjölskyldunnar og efnahags heimilisins. Þetta var andstætt tilraunum WID sem sneru að því að beisla vinnu kvenna með valdboði niður (top-down) efnahagsþróunina (Razavi og Miller, 1995a). Aukinn stuðningur GAD viðmiðsins kom því að mörgu leyti til vegna röklegra breytinga í hinu víðara umhverfi, með innleiðingu hugtaka eins og „sjálfbær þróun“ og „þátttökuskipulag“ (Krook and True, 2010). Fyrstu ummerkin um GAD viðmiðið komu fram í Nairobisáttmálanum (114. gr) þar sem fram kom að áhrifarík þátttaka kvenna í þróun ætti að vera innleidd við myndun og framkvæmd ríkjandi áætlana og verkefna.

Hugtökin „kyngervi“ og „þróun“, sem hluti af GAD viðmiðinu, héldu áfram að vera viðfangsefni innri átaka þróunarstofnana Sameinuðu þjóðanna. Annars vegar héldu talsmenn þeirra áfram að reyna að leiðrétta stöðu kvenna með því að beina athyglinni að kynjuðum valdatengslum. Hins vegar var að verða ráðandi almenn viðurkenning á því að „þróun“ væri ekki aðeins spurning um efnahagsbreytingar og að ójafnrétti kvenna væri ekki bundið við þróunarlöndin. Frá árunum í kringum 1980 og fram til áranna í kringum 1990 voru því gerðar tilraunir til að víkka umfang þróunarstefnu SP til annara sviða, m.a. á svið mannréttinda og alþjóðlegs öryggis, en á sama tíma var staða kvenna í þróuðu löndunum rannsökuð frekar (True, 2003). Í kjölfarið var nýtt hugtak búið til af

sérfræðingum SP sem átti að fanga áður nefnda nýbreytni og lýsa þriðja ramma kynjajafnréttis, „kynjasambætting“ (gender mainstreaming). Verður fjallað um þróun þess innan Sameinuðu þjóðanna í kafla 5.4.

5.3 Þátttaka kvenna í pólitískri ákvarðanatöku - þróun á viðmiði

Líkt og áður hefur komið fram var Pekingráðstefnan (1995) ákveðinn vendipunktur umræðna um réttindi kvenna en ýmis ráð voru notuð af kvenaktivistum til að tryggja aukin réttindi kvenna. Á ráðstefnunni var viðmiðið um réttindi kvenna til að mynda tengt ríkjandi viðmiði mannréttinda á afdráttalausari hátt en áður hafði verið gert. Í ræðu Hillary R. Clinton kom þetta skýrt fram. Hún sagði m.a.: „Ef það eru aðeins ein skilaboð sem berast áfram eftir þessa ráðstefnu, látum þau þá vera að mannréttindi eru kvenréttindi – og kvenréttindi mannréttindi, í eitt skipti fyrir öll.“³ (Clinton, 5. september 1995). Viðmiðið um réttindi kvenna var því tengt ríkjandi viðmiði almennra mannréttinda sem tilraun til frekari dreifingar þess.

Þá jukust umræður um konur og stöðu þeirra í pólitískri ákvarðanatöku mikið í kjölfar Pekingráðstefnunnar þar sem viðmiðið um „kynjajafnvægi í ákvarðanatöku“ birtist í fyrsta skipti. Á ráðstefnunni var ítrekað að aukin þátttaka kvenna við pólitíska ákvarðanatöku væri nauðsynleg til að ná fram ólíkum markmiðum, eins og markmiðum jafnréttis, lýðræðis, þróunar, frelsis og friðar. Þá hvöttu UNIFEM og vestræn ríki, sem þegar stóðu framarlega í jafnréttisbaráttunni, aktivista og aðra gerendur til að tengja „kynjajafnvægi í pólitískri ákvarðanatöku“ við markmið góðra stjórnarháttanna og friðaruppbyggingar. Kvenaktivistar voru því hvattir til að tengja viðmiðið um kynjajafnvægi í pólitískri ákvarðanatöku við önnur þegar ríkjandi (og vinsælli) viðmið sem stefndu að ákveðnu markmiði. Kom þetta sjónarmið m.a. fram í ræðu Hillary Clinton sem sagði: „Konur verða að eiga kost á því að njóta réttinda til fullrar þátttöku í samfélagslegu og pólitísku lífi innan síns lands ef við viljum að frelsi og lýðræði dafni og endist.“⁴(Clinton, 5. september 1995).

³ „If there is one message that echoes forth from this conference, let it be that human rights are women’s rights – and women’s rights are human rights, once and for all.“

⁴ „Women must enjoy the right to participate fully in the social and political lives of their countries if we want freedom and democracy to thrive and endure.“

Kvenaktivistinn og fyrrverandi þingmaður Bandaríkjanna, Bella Abzug, kom einnig inn á þetta atriði í ræðu sinni á ráðstefnunni en hún komst svo að orði:

Við erum að styrkja allar fjölskyldur með því að styðja við efnahagslegar og samfélagslegar kröfur þeirra. Við erum að móta nýjar leiðir til að hafa konur viðriðnar á öllum stigum samningaviðræðna og ákvarðanataka. Frá eldhúsbörðunum að samningaborðum friðar áforma konur nú breytingar.⁵

Við skorum á allar stofnanir og ríkisstjórnir að fara eftir settum reglum, og á stjórnvöld að tryggja sanngjarnar reglur. Við erum að færa vettvang pólitíkur, samfélags og efnahags í átt að jafnrétti og lýðræði. Lýðræði innan heimilanna, markaðanna og ríkisins. Eftir Pekingráðstefnuna mun heimurinn aldrei verða sá hinn sami.⁶ (Abzug, 12. september 1995).

Innri gagnrýni á hugtakið „ákvarðanataka“ og útvíkun á skilgreiningu þess átti sér því stað á Pekingráðstefnunni þar sem hugtakið var tengt markmiðum jafnréttis og lýðræðis. Það var því fyrst á Pekingráðstefnunni, og í framhaldinu í Pekingáætluninni, sem kynjajafnvægi var tengt hugtakinu „ákvarðanataka“.

Fleiri breytingar á viðmiðinu um „pólitíska þátttöku kvenna“ eiga rætur sínar að rekja til Pekingráðstefnunnar. Þar var til að mynda í fyrsta skipti lögð áhersla á fjölbreytilegan hóp kvenna og sérþarfir þeirra. Bella Abzug snerti meðal annars á þessu málefni í ræðu sinni þar sem hún sagði meðal annars: „Við erum að lýsa yfir mannréttindum fyrir allar konur og stúlkur, og viðurkennum þann fjölbreytileika sem ríkir og þær hnitmiðuðu aðgerðir (í hverju tilviki fyrir sig) til að koma í veg fyrir ofbeldi.“⁷ (Abzug, 12. september 1995). Í Pekingsáttmálanum var því sérstaklega fjallað um viðurkenningu á fjölbreytileika kvenna en einnig var áhersla lögð á að auka pólitíska þátttöku kvenna með einhvers konar sérþarfir, auk kvenna í minnihlutahópum vegna kynþáttar eða trúarbragða. Þá var lögð áhersla á að auka þátttöku kvenna í ákvarðanatöku í öllum tilraunum alþjóðasamfélagsins og Sameinuðu þjóðanna til að koma í veg fyrir og/eða leysa vopnuð átök. Innri áhrifamáttur kom því skýrt í ljós og hugtakið „þátttaka“ hélt

⁵ „We are strengthening all families by supporting their economic and social need. We are fashioning new ways to involve women at all stages of negotiation and decision-making. From kitchen tables to peace tables women propose to turn the tables on the status quo.“

⁶ „We are challenging all corporations to play the rules and all governments to ensure that the rules are fair. We are moving a political, social and economic agenda for equality and democracy. Democracy within homes, markets and the state. From Beijing, the world will never be the same.“

⁷ „We are affirming human rights for all women and girls, acknowledging the full range of diversity that exists and detailing actions to prevent violence.“

Því áfram þróast og þenjast út. Alþjóðlega kvennabandalaginu fyrir frið og frelsi (Women's International League for Peace and Freedom) fannst áhersla Pekingsáttmálans ekki fullnægjandi svo það, ásamt öðrum kvennahreyfingum og stuðningsnetum alþjóðlegra kvenaktívista, viðurkenndi ofbeldi gegn konum í vopnuðum átökum og lélega stöðu þeirra í friðarferlinu. Áhersla þeirra varð til þess að öryggisráð SP samþykkti ályktun 1325 (árið 2000) sem hvatti aðildarríki til að tryggja aukna þátttöku kvenna á öllum stigum ákvarðanatöku innan friðarferla. Með þrýstingi sínum höfðu kvenaktívar því áhrif á inntak viðmiðsins um „kynjajafnvægi í pólitískri ákvarðanatöku“. Þessi inngrip hafa útfært umfang viðmiðsins um kynjajafnvægi og er nærvera kvenna nú talin þjóna ólíkum þörfum, eins og að efla lýðræði, losna við spillingu og koma á sáttum í ríkjum sem eru sundruð vegna stríða eða annarra hamfara eins og náttúruhamfara. Á árunum eftir Pekingráðstefnuna beindist athyglin því í auknum mæli að viðmiðinu um „kynjajafnvægi í pólitískri ákvarðanatöku“ og skilgreining á hugtakinu „þátttaka“ hélt því áfram að þróast og útvíkka.

Í Peking+5 skjalinu (endurskoðun Pekingsáttmálans) var konum skipt í enn fleiri hópa en gert hafði verið í Pekingsáttmálanum og sérstök áhersla var lögð á eldri konur og rétt þeirra til pólitískrar þátttöku. Hugsunin að baki þessari útvíkkun á skilgreiningu hugtaksins „þátttöku“ var að stuðla að fjölbreytileika í hlutverkum innan samfélaga, almennu lífi og við ákvarðanatöku. Þá var í skjalinu fjallað um kynjasambættingu þar sem markmiðið var að innleiða kynjuð sjónarmið í alla lagasetningu, stefnur, áætlanir og verkefni. Mikill árangur hafði náðst innan SP og aðildarríkja en í áætluninni segir að árangurinn sé ekki fullnægjandi innan aðildarríkjanna sem má að mörgu leyti rekja til ófullnægjandi skilnings á „jafnrétti kynjanna“ og „kynjasambættingu“ (24. og 25. gr). Innri gagnrýni á hugtakinu „ákvarðanataka“ átti sér þó stað eftir Pekingráðstefnuna og það má m.a. sjá í ályktuninni, en meðvitund varðandi kynjuð valdatengsl var að aukast og voru karlar og strákar því hvattir til að vinna að markmiðum Pekingsáttmálans (58. gr), en ekki einungis konur líkt og áður. Áhersla var áfram lögð á þær áskoranir sem þegar voru til staðar en auk þess voru áætlanir gerðar sem höfðu það að markmiði að stuðla að valdeflingu kvenna. Meðal annars var skorað á stjórnvöld ríkja að hafa konur viðriðnar á öllum stigum ákvarðanatöku í

aðstæðum þar sem stríð og aðrar hamfarir höfðu átt sér stað (Krook og True, 2010). Kom því innri áhrifamáttur í ljós er annað sett af innri gagnrýni fór fram vegna hugtaksins „ákvarðanataka“, sem varð fyrir áhrifum nýrra alþjóðlegra viðmiða varðandi hlutverk kvenna í fyrrum stríðsríkjum.

Þau inngríp sem hér hafa verið nefnd, ásamt innri gagnrýni og breytingum á hinu ytra normatíva umhverfi, hafa útvíkkað skilgreiningu og umfang viðmiðsins um „þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku“ og styðja þá kenningu að viðmið séu í stöðugu þróunarferli. Við stofnun Sameinuðu þjóðanna var nærvera kvenna innan stjórnmalanna einungis talin þjóna hagsmunum kvenna, þ.e. viðmiðunarhópurinn samanstóð af konum og markmiðið beindist að hagsmunum þeirra. Í dag hins vegar nær viðmiðunarhópurinn einnig til karla og stráka, auk þess sem nærvera kvenna er talin þjóna ólíkum þörfum, eins og við eflingu lýðræðis, útrýmingu spillingar, og við að koma á sáttum og friði í ríkjum sem eru sundruð vegna stríða eða annarra hamfara. Viðmiðið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ hefur því verið tengt ólíkum markmiðum stefnumótunar með áherslu á að jöfn þátttaka muni ekki aðeins hagnast konum, heldur samfélaginu öllu. Þá hefur viðmiðið einnig oft verið talið mikilvægur þáttur árangurs kynjasambættingar eins og áður hefur verið nefnt, markmið í sjálfu sér, eða varaskeifa flóknara viðmiðs kynjasambættingar.

5.4 Kynjasambætting – þróun á viðmiði

Síðan kynjasambættingarviðmiðið birtist fyrst í Pekingsáttmálanum árið 1995 hefur það verið deiluefni ólíkra aðila, og þá helst vegna óskýrleika þess. Upphaflegt markmið kynjasambættingar var, eins og áður sagði, að fá stjórnvöld og alþjóðlegar stofnanir til að innleiða kynjuð sjónarmið í allar sínar stefnur og áætlanir til að hægt væri að gera grein fyrir áhrifum þeirra á bæði konur og karla, áður en ákvarðanir væru teknar. Strax eftir Pekingráðstefnuna fóru aðildarríki og stofnanir SP, m.a. Alþjóðabankinn (IBRD) og Alþjóðavinnuumálastofnunin (ILO), að innleiða kynjasambættingu í skrifaðar áætlanir sínar, en í framkvæmd var þó enn stuðst við WID viðmiðið í stjórnarstefnum og áætlanagerð (Krook og True, 2010). Ástæðuna fyrir þessu má að mestu rekja til langvarandi tvíræðni yfir merkingu kynjasambættingar sem jókst vegna aðlögunarerfiðleika á milli kenningar (í texta)

og innleiðingar (í framkvæmd). Vegna skorts á skýrleika yfir orðinu „kyngevri“ skapaðist spenna sem bendir að vissu leyti til þess að ríki og alþjóðlegar stofnanir hafi ekki skilið að fullu breytinguna sem varð þegar skipt var á orðinu „konur“ fyrir „kyngevri“ (Baden and Goetz, 1997; Krook and True, 2010). Þá hafa ólíkir hópar er berjast fyrir réttindum kvenna einnig deilt mikið um hugtakið „kyngevri“ og styður sá ágreiningur enn frekar við ónákvæmni hugtaksins.

Þegar nálgun kynjasambættingar til að hanna, innleiða, meta, og mæla opinberar stefnur fór að dreifast virðist sem viðmiðið hafi oft gefið aukið vald til kynjasérfræðinga og annarra sérfræðinga innan SP í stað grasrótarsamtaka kvenna líkt og GAD viðmiðið hafði séð fyrir og stefnt að (Krook og True, 2010). Þrátt fyrir að um 10 prósent úrræða þróunaráætlunar SP (UNDP) árið 1996 hafi fjallað um þau töl er nota skyldi við þróun kynjasambættingar, og að ályktun 51/69 hafi verið samþykkt af allsherjarþingi SP, þar sem ríki voru hvött til að efla virka og sýnilega meginstefnu kynjaðra sjónarmiða á öllum stigum, var aðferðin/gangverkið (mechanism) sem tengdi kynjasambættingu við valdeflingu kvenna aldrei sett skýrt fram (United Nations Economic and Social Council, 1997). Þessi skortur á nákvæmni greiddi fyrir samþykki viðmiðsins innan stofnana og aðildarríkja SP, en gerði það einnig varnarlaust gegn ólíkum túlkunum embættismanna þeirra. Niðurstaðan varð á endanum sú að áherslan á að breyta ferli tiltekinna stjórnarstefna varð sjálft markmiðið en fyrri tilraunir til að breyta ójöfnum útkomum stjórnarstefna (fyrir karla og konur) hurfu í auknum mæli út úr umræðunni. Þannig hætti útkoman að skipta máli. Krook og True (2010) benda í grein sinni, þessu til stuðnings, á áætlun efnahags- og þjóðfélagsráðs SP (ECOSOC) frá 1997 um kynjasambættingu, þar sem áhrifamiklar skilgreiningar lýstu sambættingu á greinargóðan hátt án þess þó að skilgreina jafnrétti kynjanna. Þetta varð líklega niðurstaðan vegna fjölbreytileika radda kvennahreyfinga í þessum umræðum, og yferráðum forsvarsmanna ríkjanna sem höfðu andstæðar skoðanir á merkingu „kyngevris“ og „jafnréttis“. Sú eyða sem myndaðist hér opnaði dyrnar fyrir fjölbreytilegt inntak viðmiðsins, og brottfellingu kynjasambættingar og kynjajafnvægis. Vísbendingar um fjölbreytilegt inntak viðmiðsins eru m.a. tilraunir sem gerðar voru til að tengja

kynjasambættingu við mannréttindi og öryggisstefnur innan SP. Á sviði mannréttinda gaf kynjasambætting milliríkjasamningum innan SP hentuga aðferðafræði sem ekki var eingöngu miðuð að konum. En það var gert til að bregðast við hinni alþjóðlegu hreyfingu (1990-2000) sem uppi var og hélt því fram að réttindi kvenna væru almenn mannréttindi. Það eru kvenkyns nefndarmenn innan mannréttindadeildar SP sem eiga heiðurinn af þessari tengingu kvenréttinda og mannréttinda en þær voru öflugar í að styðjast við fyriræli Pekingsáttmálans til að stuðla að endurmótun vegna þeirrar vanrækslu sem orðið hafði á kynjamálefnum innan ólíkra mannréttindasáttmála (Rahmani, 2005; Riddell-Dixon, 1999; Krook og True, 2010).

Óskýrleika viðmiðs kynjasambættingar má að mörgu leyti rekja til þess hversu oft viðmiðið hefur verið tengt ólíkum markmiðum í hinu ytra normatíva umhverfi. Hefur merking þess breyst eftir því sem við á, um leið og viðmiðið hefur dreifst í auknum mæli (True, 2003). Upphaflega var viðmiðinu ætlað að vera stefnumótandi nálgun sem myndi umbreyta þróunarstefnum með því að koma þar að kynjuðum sjónarmiðum. Kynjasambættingarviðmiðið hefur hins vegar, líkt og WID viðmiðið, breyst með tímanum og er orðið í ríkari mæli að málefni sem samanstendur af kyngervi í stefnumótun án þess þó að raska þeirri stefnu sem til staðar er og hefur það því ekki borið tilætlaðan árangur. Hefur kynjasambætting m.a. í auknum mæli verið kynnt sem aðferð fyrir stjórvöld til að ná fram markmiðum vaxtar og samkeppnishæfni og sem einhverskonar töfraformúlu við friðaruppbyggingu og endurreisn fyrrum stríðsríkja (Hall og True, 2009). Þá hefur kynjasambætting ósjaldan verið tengd við stefnur öryggismála innan SP. Viðmiðið birtist til að mynda í verkefnum friðaruppbyggingar og friðargæslu SP í gegnum ályktun 1325 frá árinu 2000, auk ályktana öryggisráðs SP númer 1820 frá 2008 og 1888 frá 2009 (True, 2009). Orðalag þessara ályktana minnir mjög á fyrrum WID viðmiðið. Í ályktun 1325 er kynjasambætting til dæmis lögð til sem aðferð til að bæta stöðu kvenna í jaðarstöðum með því að auka þátttöku þeirra í samningaviðræðum og við innleiðingu friðar og öryggis í svæðisbundnu, innlendu og alþjóðlegu samhengi. Í ályktuninni er helst horft til aukinnar þátttöku kvenna en einnig kynjagreiningar auk kynjaskiptra gagna og rannsókna á friðarumleitunum og friðaruppbyggingu. Síðan árið 2000 hafa

alþjóðleg stuðningssamtök um konur frið og öryggi (working group on women peace and security) stækkað og breiðst út í kringum ályktunina og fela nú í sér kynjasérfræðinga innan UN Inter-agency Taskforce on Women, Peace and Security (Barnes, 2006; Krook og True, 2010). Sameinuðu þjóðirnar (og sérfræðingar um málefni kynjanna sem starfa innan samtakanna) eru þó enn mjög mikilvægur gerandi varðandi viðmið um kynjajafnrétti og draga í raun línurnar varðandi merkingu þeirra (við birtingu). Í mörgum fyrrum stríðshrjáðum ríkjum, eins og Austur-Tímor, hafa staðbundin samtök kvenna unnið mjög náið með deildum kynjaráðgjafa innan friðaruppbyggingar sendinefnda SP, við að innleiða kynjuð sjónarmið og samþætta málefni er varða konur á öllum stigum stefnumótunar innan hins nýja stjórnarfars (Hall and True, 2009; Krook og True, 2010).

5.5 Samantekt

Eins og umfjöllunin hér að ofan styður þá eru alþjóðlegu viðmiðin „þátttaka kvenna í ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) og „kynjasamþætting“ í stöðugu þróunarferli þar sem þau hafa bæði tekið miklum breytingum frá upphaflegri birtingu þeirra. Annars vegar vegna innri gagnrýni á inntaki þeirra og hins vegar vegna breytinga í hinu ytra normatíva umhverfi. Í upphafi voru viðmiðin hliðstæð þar sem markmið þeirra beggja var að stuðla að auknu jafnrétti á milli kynjanna. Með innleiðingu þeirra innan stofnana og aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna hafa þau þó þróast á sinn eigin hátt, frá hvort öðru. Viðmiðið „þátttaka kvenna innan ákvarðanatöku“ og notkun kynjakvóta til að vinna að markmiði þess hefur leitt til þess að fjölbreytilegir hópar kvenna eru nú viðurkenndir (til þátttöku), en á sama tíma hafa tilraunir verið gerðar af kvenaktívistum til að skilgreina frekar hvað felst í hugtakinu ákvarðanataka. Þá hafa tilraunir kvenaktívista til að tengja viðmiðið ólíkum markmiðum stefnumótunar, með áherslu á að jöfn þátttaka muni ekki aðeins hagnast konum, stuðlað að frekari dreifingu þess. Notkun kynjasamþættingar í stjórnarstefnur og áætlanir hefur hins vegar krafist stuðnings kynjasérfræðinga (innan SP og aðildarríkjanna) en þrátt fyrir það hefur innleiðing kynjasamþættingar ekki valdið sjáanlegum breytingum í stefnumótun. Þessa staðreynd má að mörgu leyti rekja til óskýrleika hugtaksins sjálfs. En eins

og áður hefur komið fram hefur ýmislegt haft áhrif á þróun og breytingar á inntaki viðmiðsins um kynjasambættingu. Þrátt fyrir að SP og starfsmenn þeirra hafi lagt línurnar varðandi merkingu viðmiðsins þá hafa ólíkir gerendur haft mikil áhrif á inntak þess. Ástæður þess má m.a. rekja til skorts á návæmni hugtakanna „jafnrétti“ og „kyngervi“, sem opnaði rými fyrir ólíkar túlkanir á viðmiðinu. Þessi óskýrleiki hefur síðan leitt til þess að ferlið skiptir orðið meira máli en sjálft markmiðið. Hefur markmiði kynjasambættingar í mörgum tilfellum verið breytt frá áætlun sem tryggir jafna útkomu stjórnarstefna og stjórnaráætlana fyrir bæði konur og karla, í áætlun sem passar við nýfrjálshyggju-fyrirmæli hins alþjóðavædda efnahags og alþjóðlegra stjórn mála, er leggja áherslu á öryggi ríkja umfram jafnrétti einstaklingsins og réttlæti. Muninn á árangri viðmiðanna má líklegast einnig rekja til þess hvaðan viðmiðin koma upphaflega og til þess hver hefur haft mest að segja um þróun þeirra. Upphaf og þróun viðmiðsins „þátttaka kvenna í ákvarðanatöku“ (kynjajafnvægi) má að langmestu leyti rekja til þrýstings kvenaktivista og alþjóðlegra kvennahreyfinga á meðan kynjasambætting var búin til að kynjasérfræðingum innan SP og hefur þróast og mótast af embættismönnum innan aðildarríkjanna og stofnana SP.

6. kafli Austur-Tímor

Austur-Tímor hafði verið áhyggjuefni SP frá árinu 1960, þegar landsvæðinu, sem er staðsett á austanverðum enda eyjaklasa Indónesíu norður af Ástralíu, var enn stjórnað af Portúgal. Árið 1974 gerði Portúgal tilraun til að koma fyrir tímabundnum stjórnvöldum sem höfðu það hlutverk að ákveða stöðu Austur-Tímors, en borgarastríð hafði blossaði upp á milli þeirra sem vildu sjálfstæði og þeirra sem kusu samruna með Indónesíu. En þegar Portúgal dró sig til baka hertóku indónesískar hersveitir Austur-Tímor. Barátta Austur-Tímora fyrir sjálfstæði er eitt af hinum „gleymdu stríðum“ kaldastríðsáranna. Árið 1975 fordæmdu Sameinuðu þjóðirnar hernám Indónesíu og samþykktu tilraunir Austur-Tímora til sjálfstæðis. Þrátt fyrir það var engum beinum aðgerðum beitt gegn Indónesíu af alþjóðasamfélaginu fyrr en um miðjan tíunda áratuginn (Allén, 2007). Það var árið 1999 (eftir 24ra ára hernám Indónesíu) sem samþykkt var að hefja þjóðarviðræður á vegum SP til að sjá hvort að Austur-Tímorar væru tilbúnir til að samþykkja fyrirkomulag um sjálfstæði að hluta, innan landsvæðis Indónesíu. Í framhaldi af því voru haldnar kosningar þar sem niðurstaðan var að 78,5% kusu gegn sjálfstæði að hluta (Paris, 2004; Ospina, 2006). Um leið og niðurstaðan varð ljós byrjuðu andstæðingarir (sem ekki vildu sjálfstæði), sem sumum var stjórnað af indónesíska hernum, að beita ofbeldi og þvingunum sem kostaði um 2000 manns dauða og brottför um 100.000 almennra borgara, sem flúðu af vettvangi (Paris, 2004).

Til að bregðast við þessum hræðilega atburði gáfu SP að lokum leyfi sitt fyrir her sem stjórnað var af Áströllum, til að koma á röð reglu í Austur-Tímor. Herinn náði fljótlega markmiði sínu en þrátt fyrir það eyðilagði stríðið stóran hluta af grunngerð samfélags Austur-Tímora, m.a. stjórnsýslu þeirra og réttarkerfi. Í september 1999 samþykktu stjórnvöld Indónesíu að færa allt stjórnámáleggt vald Austur-Tímora til SP og færði þar með landsvæðinu sjálfstæði undan stjórnvöldum Indónesíu (Paris, 2004). Í kjölfarið kom öryggisráð SP upp nýrri starfsemi friðaruppbyggingar – the UN Transitional Administration in East

Timor (UNTAET) – sem bar ábyrgð á öllu varðandi stjórnarsýslu Austur-Tímor en hafði jafnframt í hendi sér allt löggjafar- og framkvæmdarvald. Hlutverk UNTAET var að koma á stofn skilvirkri stjórnarsýslu og að styðja við uppbyggingu sjálfstjórnar ríkisins. Þessi starfsemi í Austur-Tímor hefur yfirleitt verið talin bera vott um jákvæð áhrif alþjóðasamfélagsins í fyrrum stríðsríkjum. Í ágúst 2001 kusu yfir 91% kosningabærra Austur-Tímora samkundu manna sem áttu að leggja drögin að nýrri stjórnarskrá landsins. Með leiðsögn SP lögðu stjórnlagabingsfulltrúar fram nýja stjórnarskrá í mars 2002 en í þessum sama mánuði var nýr forseti kosinn til valda. Þann 20. maí sama ár varð Austur-Tímor sjálfstætt ríki (UN Security Council Resolution 1272, 25. október 1999; Paris, 2004). Þrátt fyrir hin jákvæðu áhrif sem alþjóðasamfélagið hafði og leiddu til sjálfstæðis Austur-Tímora er niðurstaðan ekki jafn jákvæð sé horft á hana út frá sjónarhorni mannréttinda og kvenréttinda. En í sambandi við þróun samfélaga sem nýskriðin eru úr tímabili átaka og ofbeldis, er yfirleitt horft til almennra mannréttinda og kvenréttinda sem mikilvægar hliðstæður hins nýja skipulags. Af þessari ástæðu eru stríðsátök stundum séð sem leið til að hreinsa jarðveginn og konur öðlast nýja sýn á líf sitt. Þá hafa fræðimenn eins og Simona Sharoni haldið því fram að á meðan pólitísk átök geti gert líf kvenna erfiðari og haldið aftur af baráttu þeirra gegn kynjamisrétti, þá getur slík barátta í öðru samhengi og undir öðrum kringumstæðum orðið stökkpallur kynjajafnréttis (í Charlesworth og Wood, 2002). Hins vegar hafa margir Austur-Tímorar haldið því fram að alþjóðleg mannréttinda- og kvenréttindaviðmið vinni gegn menningu þeirra og hefðum (Alldén, 2007). Þetta viðhorf vekur upp spurningar sem fræðimenn innan alþjóðasamskipta hafa tekist á við, varðandi það hvort mögulegt sé að að beita viðmiðum, sem búin eru til af og fyrir vestræn ríki, á lönd heimsins sem búa við allt aðra menningu og gildi. Hér á eftir verður skoðað hvernig alþjóðleg viðmið kynjajafnréttis hafa dreift sér og skotið rótum í Austur-Tímor. Verður þó fyrst farið yfir sögu Austur-Tímor þar sem grein verður gerð fyrir sögulegu, menningarlegu og samfélagslegu samhengi viðmiðanna tveggja er bæði snúa að pólitískum réttindum kvenna.

6.1 Réttindi kvenna í Austur-Tímor

Konur í Austur-Tímor standa frammi fyrir ýmsum vandamálum sem eiga uppruna sinn að rekja til fortíðarinnar og teygja anga sína inn í framtíðina. Þessi vandamál stafa af innri sem og ytri þáttum. Þegar hernám indónesíska hersins í Austur-Tímor stóð yfir (1975-1999) þjáðust borgarar landsins mikið og margar konur urðu fórnarlömb kynferðisofbeldis. Konur voru berskjaldaðar fyrir kynjamisrétti, þeim var nauðgað og þær oft notaðar sem kynlífsþrælur. Kynbundið ofbeldi var ekki talið til glæps sem leysa þyrfti fyrir dómstólum og því var refsileysi fyrir ofbeldið útbreitt um landið. Skortur á réttlæti og mannréttindum hélt áfram eftir stríðið. Í samfélagi Austur-Tímora ríkir feðraveldi þar sem karlar njóta forréttinda umfram konur (Alldén, 2007). Samkvæmt þróunaráætlun þjóðarinnar frá 2002 (National Development Plan) er erfitt að meta þær þvinganir sem konur í Austur-Tímor búa við, vegna fjölda hefðbundinna venja og gilda í fjölbreyttu samfélaginu (NDP, 2002). Þær hafa enn þann dag í dag takmarkaðan eignarrétt auk þess sem aðgangur þeirra að félagslegri og efnahagslegri þjónustu er takmarkaður vegna kynjaskiptingar sem ráðandi er í landinu, en konur hafa t.d. mun minni menntun en karlar. Heimilisverkin eru mjög kynjaskipt og utan heimilisins eru konur helst virkar í minniháttar verslun og viðskiptum (NDP, 2002). Karlar í Austur-Tímor bera ábyrgð á að framfleyta fjölskyldu sinni og taka allar ákvarðanir varðandi fjárfestingar. Þá eiga karlar í Austur-Tímor eignirnar og þeir fá arf á meðan konur eru yfirleitt taldar þeim óæðri. Yfirleitt er gengið frá hjónabandi á milli karls og konu í gegnum greiðslu sem fjölskylda brúðgumans greiðir (barlaque) til föður brúðarinnar. Enn þann dag í dag er stuðst við þessa hefð í Austur-Tímor, en hún er þó mun algengari í dreifbýli landsins en í borgum (Retbøll, 2002). Margir aktivistar telja þessa hefð einn af undirliggjandi þáttum þeirra vandamála sem konur Austur-Tímor þurfa að kljást við. Gjaldið sem brúðguminn greiðir fyrir brúðina er oft notað sem afsökun sem hin nýja fjölskylda hennar nýtir sér til að koma fram við hana eins og hvern annan varning og sem réttlætingu fyrir ofbeldisfullum árásum standist hún ekki væntingar þeirra (Cristalis og Scott, 2005).

Þegar Austur-Tímorar fengu að ákveða hvort þeir myndu áfram verða hluti af Indónesíu eða sjálfstætt ríki var lítilli þróun er tengdist lýðræðisvæðingu

landsins hrundið af stað. Stór hópur frumkvöðla kom fram á sjónarsviðið og réttindi kvenna voru lögð fram á svið stjórnmalanna, sem málefni til umfjöllunar hjá innlendum sem og alþjóðlegum gerendum. Helstu frumkvöðlar að dreifingu viðmiða sem fjallað verður um eru alþjóðlegar stofnanir (helst SP og undirstofnanir samtakanna), innlendar elítur og áhrifaríkir einstaklingar, auk innlendra kvennasamtaka (aðallega frjáls félagasamtök). Umfjölluninni um Austur-Tímor verður skipt niður í þrjú tímabil. Fyrsti hlutinn nær yfir tímabilið 1999-2001, annar hlutinn árabilið 2002-2007 og síðasti hlutinn nær frá 2007 til dagsins í dag. Fyrsta tímabilið einkennist af stjórnun SP (UNTAET) í Austur-Tímor, sem hafði formlegt umboð til að stjórna hinu nýja ríki. Þegar Austur-Tímor hlaut formlegt sjálfstæði í maí 2002 var valdið fært frá SP til nýrra stjórnvalda landsins sem stjórnað var af Fretilin-flokknum, en hann hafði barist fyrir sjálfstæði landsins. Þessi valdatilfærsla hafði töluvert að segja fyrir innlend félagasamtök sem þurftu nú að beina þrýstingi sínum frá stjórnsýslu SP og á ný stjórnvöld Austur-Tímor. Við valdatilfærsluna yfirgáfu margir Austur-Tímor sem höfðu aðstoðað við uppbyggingu landsins og fjármagn til innlendra félagasamtaka varð mjög takmarkað. Síðasta tímabilið hefst í kjölfar þingkosninganna árið 2007 þegar ný stjórnvöld komust til valda. Á þessu tímabili voru SP enn í Austur-Tímor og gátu haft áhrif á stefnumótun þar í landi en hið fullvalda ríki bar ábyrgð á öllu löggjafar- og framkvæmdarvaldi. Áður en farið verður í þessi þrjú tímabil verður farið stuttlega yfir hernámsárin fyrir 1999 og réttindi kvenna á þeim tíma. Ítarleg greining á þróun og dreifingu viðmiðanna í Austur-Tímor er gerð í 9. kafla.

6.2 Fyrir 1999 – ríkjandi viðmið í Austur-Tímor

Fyrir tíma Sameinuðu þjóðanna í Austur-Tímor var lítið snert á réttindum kvenna í landinu. Heimilisofbeldi var ekki talið ólöglegt innan lagaramma Austur-Tímor né indónesískra laga fyrir 1999. Engar hefðbundnar reglugerðir né lög voru til sem tryggðu réttindi kvenna til almenns réttlætis og lífs án ofbeldis. Samkvæmt indónesískum lögum var nauðgun ólögleg en löggjöfin var skilgreind á mjög þröngan hátt svo erfitt var að kæra slíkan glæp (Cristalis and Scott; 2005; Hall, 2009).

Á meðan hernáminu stóð voru konur í Austur-Tímor ekki mjög virkar né skipulagðar og því var mjög lítið um starfsemi kvennasamtaka í landinu. Ýmislegt hafði þó áhrif á þær. Snemma á tuttugustu öldinni fóru kvennasamtök um allan heim að auka notkun sína á slagorðinu „réttindi kvenna eru mannréttindi“, og varð þetta sérstaklega áberandi eftir heimsráðstefnu um mannréttindi í Vín árið 1993. Á Pekingráðstefnunni (1995) var síðan sjónum beint að aukinni þátttöku kvenna í ákvarðanatöku. Þessar ráðstefnur höfðu áhrif á einhverjar konur í Austur-Tímor sem tengdu þær við baráttu sína og tóku að ögra ráðandi karlkyns leiðtogum í sínu landi (Cristalis og Scott, 2005). Fáein samtök voru stofnuð á þessum tíma en tvenn þeirra snertu sérstaklega á málefnum er tengdust aðstæðum kvenna. Ein þeirra voru *Dharma Wanita* sem samanstóðu af mökum hermanna, en hin samtökin voru PKK (*Pembinaan Kesejahteraan Keluarga*) sem einblíndu einkum á stöðu kvenna í dreifbýli landsins (Ospina, 2008). Fyrir utan þessi samtök hittust konur aðallega í gegnum andspyrnuhreyfinguna *Organizacao Popular de Mulher Timor* (OPMT – the Popular Women’s Organization of East Timor, 1975) sem voru ein af fyrstu skipulögðu kvennasamtökunum (Alldén, 2009). Þessi andspyrnuhreyfing samanstóð af kvennavæng innan Freitilin en í gegnum þessi samtök var hinum hefðbundnu viðmiðum kynjajafnréttis í fyrsta skipti ögrað af austur-tímorskum konum. (Charlesworth og Wood, 2002; Trembath og Grenfall, 2007; Hall, 2009). Innan kvennavængsins voru m.a. útvaldar austur-tímorskar konur sem verið höfðu í útleð á hernámsárunum og menntað sig erlendis. Þær höfðu öðlast einhverja þekkingu á femínisma og því ákveðið að stofna þessi fyrstu pólitísku kvennasamtök landsins. Innan samtakanna voru skipulagðar umræður og ræður ritaðar er snerust um réttindi kvenna, en fyrst og fremst var fjallað um heimilisofbeldi og eignarrétt karla yfir konum. Þó svo að kröfur kvennanna hafi verið fremur hógværar, þá ögruðu þessar umræður engu að síður ríkjandi hefðum í Austur-Tímor að einhverju leyti. Hlutverk kvenna innan Freitilin var þó mjög lítið þrátt fyrir hlutverk og þátttöku þeirra innan OPMT, en aðeins þrjár konur áttu sæti í miðstjórn flokksins og það voru karlarnir sem tóku allar ákvarðanir (Cristalis og Scott, 2005).

Sjálfstæðisbaráttan í Austur-Tímor umbreytti lífi austur-tímorskra kvenna og hefðbundnum hlutverkum þeirra. Konur léku þó stórt hlutverk í sjálfstæðisbaráttu Austur-Tímora. Þær börðust, sáu um flutninga á hergögnum og öðrum birgðum og komu á stofn heilsugæslustöðvum til að hjálpa særðum (Hall, 2009). OPMT varð vettvangur kvenna til samráðs og skipulagningar en árið 1998 voru um það bil 70.000 austur-tímorskar konur meðlimir í samtökunum. Þrátt fyrir það var lítið rými og lítil stuðningur við málefni er tengdust jafnrétti kynjanna innan OPMT þar sem sameiginlegt álit flestra var að sjálfstæði þjóðarinnar væri mikilvægasta málefnið (Cristalis og Scott, 2005; Hall, 2009). Það var því ekki fyrr en á síðari hluta tíunda áratugarins sem innlend kvennasamtök fóru virkilega að beina sjónum sínum að austur-tímorskum konum. Ein slík samtök voru *Forum Komunikasi Untuk Perempuan Loro Sae* sem einblíndu á ofbeldi gegn konum (Christalis and Scott, 2005). Þá unnu austur-tímorskar konur sem voru í útleð einnig saman sem mikilvæg hreyfing og þrýstihópur, þar sem þær reyndu að fanga athygli alþjóðasamfélagsins á ástandinu í Austur-Tímor. Eftir innkomu SP í landið og hina sundruðu borgara fór að drífa að, varð hreyfingin mikilvægur meðspilari í tilraunum til að koma á dreifingu og rótfestingu á réttindum fyrir konur í landinu (Alldén, 2009). Á meðan hernám Indónesíu stóð yfir var kynbundið ofbeldi oft notað til að smána Austur-Tímora og grafa undan andspyrnuhreyfingunni. En kynbundið ofbeldi stoppaði ekki eftir hernámið og heimilisofbeldi var áfram algengt og talið eðlilegt í Austur-Tímor á eftirstríðsárunum (Cristalis og Scott, 2005; Hall, 2009).

6.3 1998-2002 – umbreytingarstjórnvöld SP í Austur-Tímor

Fyrir tíma umbreytingarstjórnvalda (UNTAET) Sameinuðu þjóðanna í Austur-Tímor spiluðu ýmsir gerendur mikilvægt hlutverk í eflingu á réttindum kvenna í landinu. Barátta kvenna fyrir frelsi hafði í raun aldrei verið miðað beint að pólitískum réttindum þeirra. Fyrrum störf þeirra og stofnun kvennasamtaka hafði þó byggt upp traustan grunn sem gerði þeim kleift að hefja baráttu fyrir pólitískum réttindum sínum eftir að Austur-Tímor hlaut sjálfstæði og lýðræðisvæðingin þar hófst. Þrátt fyrir að ákveðin viðmið pólitískra réttinda kvenna hafi í auknum mæli komið að ofan (frá SP og alþjóðasamfélaginu) þá var

mikill þrýstingur á að öðlast þessi réttindi frá samtökum kvenna í landinu, sem á skammri stundu höfðu tileinkað sér hin nýju skilaboð og nýttu sér það aukaafli sem þau fengu við innkomu alþjóðasamfélagsins í landið, auk stuðnings frá austur-tímorskum konum sem snúið höfðu aftur eftir mörg ár í útlegð.

Þekktustu kvennasamtökin (frjáls félagasamtök) á þessum tíma voru Forum Komunikasi Untuk Perempuan Lorosae (FOKUSPERS – Umræðuvettvangur austur-tímorskra kvenna), Austur-tímorska hreyfingin gegn ofbeldi gegn konum og börnum (Gertak, síðar ET-Wave), og Grupo Feto Foinsae Timor Lorosae (GFFTL – þrýstihópur austur-tímorskra kvenstúdenta). Þá starfaði miðstöð fyrir mannréttindi í Austur-Tímor um tíma (Centro Direitos Humanos Timor Lorosae). Fyrir utan GFFTL þá einblíndu þessi samtök á ofbeldi gegn konum í austur-tímorsku samfélagi. Konur þessara samtaka urðu síðar talsmenn kvenna í Austur-Tímor og mynduðu þá undirstöðu sem þurfti fyrir konur landsins til að komast að innan stjórnmalanna eftir að landið hlaut sjálfstæði (Cristalis og Scott, 2005).

Snemma á tuttugustu öldinni fóru konur sem verið höfðu í útlegð (í Mósambík, Ástralíu, Norður-Ameríku og Evrópu) að draga athygli að réttindum kvenna, m.a. með því að taka þátt í ýmsum ráðstefnum, umræðufundum og málþingum. Þekingaráðstefnan var ein þeirra, en sex konur frá Austur-Tímor fóru á ráðstefnuna og fjölluðu þar um bágar aðstæður þjóðar sinnar, baráttuna fyrir sjálfstæði þjóðarinnar og ofbeldið gagnvart konum landsins. Þær komu tvíefldar til baka frá ráðstefnunni, með nýjar hugmyndir sem þær sóttu beint í Þekingsáttmálann. Á fyrsta helmingi tuttugstu aldar voru fáeinar konur valdar til að sitja í embættisstöðum innan stjórnmalaflokkanna Fretilin og UDT (Timorese Democratic Union). Hins vegar voru nær engar konur innan umbreytingarþingstjórnarinnar CNRM, seinna CNRT (National Council of Timorese Resistance). Kvenaktivistar sem stóðu nálægt forystunni reyndu eftir bestu getu að koma málefnum kvenna að, en karlkyns samstarfsmenn þeirra vildu aðeins þátttöku þeirra í verkefnum er sneru að utanríkismálum þar sem alþjóðasamfélagið ætlaðist til nærveru kvenna (Cristalis og Scott, 2005). Konur fengu því eingöngu að taka þátt í verkefnum sem skipti máli að konur tækju þátt í svo að Austur-Tímor liti betur út í augum alþjóðasamfélagsins.

Í apríl 1998 var „An East Timorese National Convention in the Diaspora“ haldin í Portúgal þar sem vinnuhópur til að ræða um aðstæður kvenna var skipaður. Elítur sem tengdust eða voru hluti af útlegðarhópnum og höfðu eytt einhverjum árum utan Austur-Tímors höfðu öðlast þekkingu á hugtökum eins og „mannréttindi“ og „kynjajafnrétti“ og höfðu því frumkvæðið að því að koma málefnum kvenna að. Á sama tíma hafði hópur sem samanstóð af 13 austur-tímorskum kvenaktivistum, bæði frá Fretilin og UDT og leiddur var áfram af Milena Pires, austur-tímorskum aktivista sem hafði verið í útlegð og starfaði í Evrópu, skrifað til skipuleggjenda um að koma með tillögu að kerfi sem myndi greiða fyrir beinni þátttöku kvenna í ákvarðanatöku á ráðstefnunni. Á ráðstefnunni var „Magna Carta“ fyrir frelsi, réttindum og skyldum samþykkt fyrir íbúa Austur-Tímor. Í Magna Carta var fallist á CEDAW samninginn auk þess sem sérstök áhersla var lögð á réttindi mæðra og ekkna. Var þetta eitt af fyrstu skrefunum í að koma réttindum kvenna á sjónarsvið stjórnmalanna. Þrýstihópur kvenna lýsti ráðstefnunni þó sem vonbrigðum þar sem tillögur kvenna hlutu ekki virðingu né voru þær teknar vandlega til íhugunar. Þá skipulögðu pólitískar elítur karla fundinn og sáu til þess að konur fengu ekki orðið. Kvenaktivistar héldu því fram á ráðstefnunni að þrýsta þyrfti enn frekar á að kvenréttindi yrðu hluti almennra mannréttinda sem stuðluðu að lýðræðisvæðingu samfélagsins sem og stjórnmalanna (Cristalis og Scott, 2005).

Í október 1999 setti öryggisráð SP á stofn umbreytingarstjórnvöld SP í Austur-Tímor (UNTAET) og fylgdi þar með ályktun 1272 (1999), en UNTAET fór með stjórn landsins í gegnum umbreytingar þess til sjálfstæðis. UNTAET hafði það hlutverk að stuðla að friði auk þess að hafa löggjafar- og framkvæmdarvald og sjá um réttarvörslu í Austur-Tímor. Frá árinu 1999 hófst formgerð stjórnsýslu Austur-Tímor að þróast og konur kröfðust þess að fá meira pólitískt vald. Til að bregðast við sérstökum þörfum austur-tímorskra kvenna, setti UNTAET á stofn kynjamáladeild (Gender Affair Unit- GAU) í apríl árið 2000 til að efla samþættingu kynjasjónarmiða á öllum sviðum UNTAET og tryggja fulla þátttöku austur-tímorskra kvenna í ákvarðanatöku (Ospina, 2006). Nánar verður fjallað um starfsemi kynjamáladeildar UNTAET síðar. Vegna hinnar miklu alþjóðlegu nærveru í landinu frá 1999-2002 var nóg um fjármuni til að hægt væri að snerta á

málefnum tengdum kynjajafnrétti, auk þess sem alþjóðlegir gerendur leituðu eftir staðbundnum samtökum sér til aðstoðar. Þegar innlend kvennasamtök byrjuðu að skjóta rótum í austur-tímorsku samfélagi fengu því nokkur þeirra alþjóðlegan stuðning. Í gegnum þjálfun og námskeið kynntu alþjóðleg félagasamtök austur-tímorskum konum (og körlum) viðmið kynjajafnréttis og réttindi kvenna til að vera lausar undan heimilisofbeldi og öðru kynbundnu ofbeldi (Hall, 2009). Með hinni auknu alþjóðlegu nærveru hlutu konur landsins, sem þó höfðu þegar bundist böndum að einhverju leyti, mikinn styrk og samtökum sem unnu að jafnrétti kynjanna fjölgaði mikið í kjölfarið. Á þessum tíma sneru einnig margar konur til baka, konur sem höfðu m.a. eytt árunum í útleð þar sem þær höfðu fræðst um alþjóðlegar femínískar hreyfingar sem börðust fyrir réttindum kvenna. Sumar þessara kvenna tóku þátt í endursköpun stjórnmalanna á meðan aðrar urðu frumkvöðlar að dreifingu viðmiða innan elíta innanlands. Enn aðrar gengu í, eða stofnuðu, ný samtök og gáfu þannig kvannahreyfingunum rödd og styrk sem frumkvöðlar að dreifingu viðmiða (Alldén, 2009).

Alþjóðleg félagasamtök ásamt SP höfðu því kynnt Austur-Tímora fyrir nýjum viðmiðum sem gáfu austur-tímorskum konum aukna valdeflingu til að vinna gegn kynbundnu ofbeldi og misrétti, og að auknum réttindum kvenna. Í framhaldi af kynningu hinna nýju viðmiða um réttindi kvenna og vitundarvakningu kvenna var fyrsta kvennaráðstefnan í Austur-Tímor skipulögð 14.-17. júní árið 2000 í Dili (Charlesworth og Wood, 2002; Cristalis og Scott, 2005; Pires, 2004). Nokkrar konur inn kvennasamtaka, frumkvöðlar að dreifingu viðmiða, hófu að skilgreina kynbundið ofbeldi sem forgangsefni. En *FOKUSPERS* voru fyrstu innlendu kvennasamtökin til að einblína sérstaklega á konur og kynbundið ofbeldi gegn þeim (heimilisofbeldi) í Austur-Tímor. Barátta þeirra byrjaði þegar Maria Domingas Alves skipulagði áðurnefnda kvennaráðstefnu til að mótmæla kerfisbundnu ofbeldi gegn konum (Hall, 2009). Samtökin notuðust við ramma mannréttinda til að berjast gegn kynbundnu ofbeldi sem þau töldu vera brot á almennum mannréttindum (Charlesworth og Wood, 2002). Þessi nálgun varð til vegna breytinga sem urðu innan alþjóðlegrar orðræðu um réttindi kvenna, sem voru viðurkennd sem hluti mannréttinda á heimsráðstefnunni í Vín

1993 (grein 18 í Vínarsamningnum) (Hall, 2009). Ráðstefnan var í raun afrakstur fyrirspurnar frá leiðtoga Fretilin, Xanana Gusmao, til Mariu Domingos Alves, leiðtoga OPMT um að kalla konur saman til opinberra umræðna. Í framhaldinu þrýsti Alves á Gusmao að teygja úr hugmyndinni og úr varð kvennaráðstefna (Charlesworth og Wood, 2002). Á kvennaráðstefnunni voru aðstæður kvenna í Austur-Tímor greindar og ályktað var að þrátt fyrir að konur landsins væru rúmlega helmingur íbúa þess, þá væri hlutfallsleg þátttaka þeirra í pólitískum ákvarðanatökum ekki í takt við þá staðreynd, auk þess sem þær nutu ekki sömu réttinda og karlar. Í kjölfar kvennaráðstefnunnar var aðgerðaráætlun (Platform for Action for the Advancement of Women of Timor Loro Sae) komið á laggirnar um réttindi kvenna, sem byggði bæði á Pekingáætluninni (1995) og skuldbindingum sem útlistaðar voru í Magna Carta. Helsti árangur ráðstefnunnar var að þing CNRT, sem haldið var í ágúst árið 2000, ákvað að mæla með því að UNTAET tryggði að minnsta kosti 30 prósent þeirra sem störfuðu innan umbreytingarstjórnarinnar væru konur auk þess sem aðgerðaráætlunin fól í sér nokkur mikilvæg markmið (Charlesworth og Wood, 2002). Helstu ráðleggingar innan aðgerðaráætlunarinnar voru: Að auka þátttöku kvenna innan innlendra stofnana og ákvarðanatökuferlisins; auka getu kvenna til að efla kvenkyns leiðtoga og þátttöku í pólitísku lífi; auka stuðning við kvennasamtök UNTAET; tryggja að 50% af GAU væru austur-tímorskar konur; setja á 30 prósent kvóta fyrir konur innan allra sviða UNTAET til að tryggja þátttöku kvenna í þróun stjórnarskrárinnar og stjórnsýslunnar. Áætlunin var samþykkt af sérstökum fulltrúa framkvæmdastjóra SP og varð grunnurinn að aðgerðaráætlun GAU (Ospina, 2006).

Á þessum árum voru konur Austur-Tímor að verða skipulagðari innan samtaka sinna og hófu í framhaldinu að lýsa yfir sameiginlegum áhyggjum sínum af stöðu kvenna, með kröfu um aukna þátttöku kvenna innan ólíkra sviða ákvarðanatöku. Nýja hreyfingin nefndist Rede Feto Timor Lorosae (Rede Feto), en henni var ætlað að þrýsta á málefni tengd sameiginlegum hagsmunum kvenna. Hreyfingin sameinaði alls 16 kvennasamtök (Roynestad 2003; Alldén, 2009). Talsmaður samtakanna var Filomena dos Reis en hún sagði hina nýju hreyfingu sameina samtök kvenna sem berðust fyrir ólíkum réttindum kvenna á ólíkum

vettvangi (Cristalis og Scott, 2005). Í gegnum Rede Feto þrýstu konur á myndun „Gender Equity Commission“ innan CNRT þar sem markmiðið var að vinna með UNTAET og hafa þannig áhrif á og bæta stöðu kvenna og auka valdeflingu þeirra. Þetta varð þó ekki eitt af forgangsverkefnum SP og í framhaldi af því var þessu markmiði ekki fylgt eftir af CNRT (Cristalis og Scott, 2005). Það var því lítið gert, bæði af hálfu elíta innanlands og alþjóðlegra gerenda, til að fylgja eftir atriðum sem mögulega gætu greitt fyrir framkvæmd viðmiðsins um pólitísk réttindi kvenna. Þrýstingur og athafnir frá hreyfingunni höfðu þó áhrif á stefnumótun landsins en Rede Feto kynnti áætlun sína fyrir sérstökum fulltrúa aðalframkvæmdastjóra SP. Áætluninni var síðar dreift sem stefnumótun til allra deilda stjórnkerfisins og opinberrar stjórnarsýslu UNTAET (Roynestad 2003; Alldén, 2009). Þá þrýsti hreyfingin á að konur fengju að taka þátt innan landsráðsins (National Council) sem stofnað var til að afgreiða löggjafir fyrir stjórnlagabingskosningarnar sem halda átti í ágúst 2001. Þrettán af þrjátíu og þremur sætum í landsráðinu fóru til kvenna, þar á meðal eitt til Rede Feto – til Milena Pires (Cristalis og Scott, 2005). Konur mynduðu því á tímabili stóran hluta löggjafarvalds landsins og höfðu möguleika á að hafa frumkvæði að dreifingu viðmiða meðal elíta innanlands. Árið 2001 þróaðist samvinna með Rede Feto og UNIFEM sem byrjaði verkefni sitt í Austur-Tímor á að veita þeim upplýsingar og mannskap til að auka getu hreyfingarinnar (Cristalis og Scott, 2005). Umbreytingarstjórnvöld SP í Austur-Tímor virðast þó ekki hafa hugsað um aukna þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og ábyrgðarstöðum sem eitt af forgangsverkefnum sínum en engin kona starfaði innan hennar. Einhverjar konur störfuðu að vísu innan UNTAET en engin þeirra var í lykilstöðu. Þessi atriði ollu gagnrýnendum áhyggjum, en þeir efuðust um raunverulegan vilja hjá stjórninni til að veita konum og körlum jöfn tækifæri. Ýmsir fræðimenn, t.d. Charlesworth og Wood (2002), hafa bent á söguleg tengsl kaþólsku kirkjunnar við samfélagið í þessu samhengi, en hún hefur spilað stórt hlutverk í Austur-Tímor og hefur haft (og heldur áfram að hafa) gífurlega mikla trúarlega og hugmyndafræðilega þýðingu fyrir karla og konur landsins.

Tímabilið frá 1998-2002 var gífurlega mikilvægt umbreytingartímabil í Austur-Tímor. Samfélagið hvarf frá þeirri stefnu að engri athygli væri beint að

málefnum kvenna til tímabilsins þar sem málefni kvenna urðu mikilvæg. Bæði sjálfstæði landsins og koma alþjóðasamfélagsins inn í það gaf borgurum landsins aukið rými og aukin úrræði til að koma á breytingum. Á þessu tímabili birtist og dreifðist viðmiðið um réttindi kvenna til að vera lausar við heimilisofbeldi en réttindi þeirra til pólitískrar þátttöku voru að öðlast einhvern jarðveg í samfélaginu. Viðmiðin voru að mestu leyti drifin áfram af austur-tímorskum konum sem studdar voru af alþjóðlegum félagasamtökum og stofnunum. Sú þróun sem varð í Austur-Tímor á þessu tímabili sýnir vel hvernig myndun nýrra viðmiða getur verið kraftmikið ferli sem hvorki kemur að ofan né neðan. Ríkjandi viðmið og gildi höfðu þó enn mikil áhrif á það hversu langt konur gengu í kröfum sínum.

6.4 2002-2007 – brottför Sameinuðu þjóðanna

Eftir að Austur-Tímor öðlaðist sjálfstæði í maí 2002 drógu UNTAET (SP) sig í hlé og gáfu eftir stjórnarsýsluna til elítu landsins. SP héldu þó áfram til í landinu og veittu stuðning sinn, auk þess að eiga möguleika á að hafa áhrif á stefnumótun landsins ásamt öðrum alþjóðlegum gerendum. Þessi tími var ákveðinn vendipunktur fyrir alþjóðleg viðmið kvenréttinda og kynjajafnréttis. Í sinni fyrstu ræðu sem utanríkisráðherra fjallaði José Ramos-Horta, á fundi öryggisráðs SP, um að mál er vörðuðu kynbundið ofbeldi yrðu sett efst í forgangs röð stjórnvalda. Auk þess skrifuðu austur-tímorsk stjórnvöld undir alla alþjóðlega mannréttindasáttmála, þar á meðal CEDAW, í desember 2002. Þessar aðgerðir voru leiddar áfram af Austur-Tímorum en ekki SP samkvæmt Horta, sem hefur reyndar haldið því fram að það hafi verið hans persónulegi stuðningur sem leiddi til þess að undir þessa samninga var skrifað (Hall, 2009).

Í júlí 2004 var önnur kvennaráðstefnan haldin í Austur-Tímor. Út frá henni var aðgerðaráætlun kvenna gefin út sem byggði á áætluninni frá 2000. Áætlunin fjallaði m.a. um áform um hvernig best væri að þrýsta á stjórnvöld til að innleiða ólíka sáttmála og ályktanir SP varðandi réttindi kvenna, hvernig best mætti bæta stöðu kvenna í hversdagsleikanum, auk þess sem hún fjallaði um aukna þátttöku kvenna í stjórnámálum (Cristalis og Scott, 2005). Kvennahreyfingin hélt því áfram

að spila mikilvægt hlutverk í að reyna að knýja fram viðmiðið um aukin réttindi kvenna og samræma innanríkisstefnur við alþjóðlega ramma mannréttinda.

Við undirbúning þingskosninga árið 2007 spiluðu alþjóðlegir gerendur, ásamt innlendum kvennahreyfingum áfram stórt hlutverk og höfðu áhrif á hina pólitísku orðræðu með því að leggja áherslu á mikilvægi kvenna innan stjórnmalanna til að koma á breytingum. Ný lög voru samþykkt fyrir þingskosningarnar sem fólu í sér innleiðingu jákvæðra aðgerða innan stjórnmalaflokka, til að tryggja aukna þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku. Einnig voru ýmis námskeið og viðburðir haldnir til að efla þátttöku kvenna innan stjórnmalanna, flestir að undirlagi UNIFEM (Allén, 2009). Markmiðið var ekki lengur einungis að hvetja konur til að kjósa og bjóða sig fram, heldur einnig að fá fleiri konur til að vinna að sínum eigin réttindum eftir að hafa komist í stöðu þess sem fer með ákvörðunarvald.

Á þessu tímabili héldu alþjóðlegir gerendur áfram að hafa áhrif á stefnumótun Austur-Tímor með stuðningi sínum við innlenda gerendur, þrátt fyrir að hafa gefið valdið eftir til stjórnvalda innanlands. Samtök kvenna í landinu héldu áfram að fylgja eftir viðmiðinu um pólitísk réttindi kvenna, sérstaklega varðandi kosningar, en með stuðningi frá alþjóðlegum frumkvöðlum að dreifingu viðmiða eins og UNIFEM og UNDP (stjórn þróunaráætlunar SP). Helstu viðfangsefni hafa verið að auka meðvitund kvenna um rétt sinn til þátttöku og rétt sinn til að hafa málsvara þegar teknar eru mikilvægar ákvarðanir. Þetta þýðir í meginatriðum að í gegnum fræðsluherferðir og aukna meðvitund, hafa ýmsir frumkvöðlar að viðmiðum (sérstaklega innlend kvennasamtök með alþjóðlegum stuðningi) reynt að dreifa og rót festa hugmyndir um konur sem pólitíska gerendur.

6.5 2007-2012 – ný ríkisstjórn

Eftir þingskosningarnar 2007 komst ný stjórn til valda. Sameinuðu þjóðirnar voru þó enn í Austur-Tímor og gátu haft áhrif á stefnumótun þó að stjórnvöld Austur-Tímors bæru ábyrgð á löggjafar- og framkvæmdarvaldi. Þrátt fyrir það störfuðu (og starfa enn) ráðgjafar frá alþjóðasamfélaginu innan ólíkra deilda stjórnsýslunnar en meðal þeirra voru ráðgjafar kynjamála sem höfðu það

verkefni að auka hlut kvenna við gerð stefnumótana og lagasetninga. Eftir alþingiskosningarnar 2007 fengu konur 28% sæta á þinginu. Þessar konur höfðu því tækifæri til að vinna innan sviðs stjórnmalanna og þjóna sem fyrirmyndir og hvatning fyrir aðrar konur. Ein af niðurstöðum kosninganna var sérstök nefnd þingkvenna (Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste eða GMPTL) sem var komið á stofn í gegnum ályktun sem innleidd var á þinginu í október 2007. Nefndin samanstóð af 19 konum sem unnu saman þvert á flokkslínur og höfðu það markmið að efla og leiða til lykta löggjöf og stefnur sem bæta áttu stöðu kvenna. Fyrir tilstuðlan nefndarinnar var miðstöð kynjamála (Gender Resource Center - GRC) sett á laggirnar í október 2008. Hlutverk hennar var að aðstoða meðlimi þingsins við að taka upp málefni er vörðuðu réttindi kvenna og kynjajafnrétti og hafa þannig áhrif á hlutverk þeirra sem frumvöðlar að dreifingu viðmiða. En eins og formaður nefndarinnar (Maria Paixao Da Costa) hélt fram á fyrsta samráðsfundi nefndarinnar, þá hafa konur í Austur-Tímor í gegnum stofnsetningu miðstöðvar kynjamálefna, myndað stofnun sem endurspeglar skuldbindingar þeirra til að ná fram kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UNMIT, 2008). Framtakssemi sem þessi er skýrt tákni um aukna meðvitund stjórnvalda og almennings um kynjajafnrétti.

Þriðja kvennaráðstefnan var haldin árið 2008 þar sem mun fleiri konur tóku þátt en áður. Afleiðing ráðstefnunnar var ný aðgerðaráætlun (Platform for Action) sem náði yfir tímabilið 2008-2012. Reynslunni ríkari vegna fyrri ráðstefna var eftirlits- og matsnefnd skipuð til að skoða hvernig stjórnvöld standa að innleiðingu ályktana ráðstefnanna. Niðurstöður þriðju kvennaráðstefnunnar sýna augljós merki þess að áherslur kvennasamtaka landsins hafa breyst. Í kringum 1999 einblíndu flest samtakanna nær eingöngu á kynbundið ofbeldi en áherslan hefur nú færst meira í átt til hlutverks kvenna í uppbyggingu og lýðræðisvæðingu ríkisins, auk þess sem leitað er eftir úrræðum til að auka getu kvenna til að verða virkari innan samfélagsins og auka þátt þeirra í mikilvægum ákvarðanatökum. Þá vinna mörg kvennasamtakanna með nefnd CEDAW við að veita eftirlit með CEDAW samningnum og gefa reglubundnar skýrslur til nefndarinnar, auk þess sem reglulega eru gefnar upplýsingar til borgaranna um innihald samningsins. Nefnd CEDAW fór til að mynda yfir stjórnarhætti Austur-Tímor í júlí 2009 þar sem

hún hafði möguleika á að gera athugasemdir og veita upplýsingar um hvort að stjórnvöld hefðu í raun innleitt CEDAW samninginn eða ekki (Alldén, 2009).

Eftir 2007 er því hægt að sjá merki þess að vitund kvennasamtaka, stjórnvalda og samfélags Austur-Tímor varðandi mikilvægi þátttöku kvenna í stjórnámálum er að aukast hægt og rólega og viðmiðin, sem enn eru í þróun, eru að dreifast og styrkjast. Alþjóðlegir gerendur hafa enn áhrif á stefnumótun landsins en meiri ábyrgð hefur verið færð til austur-tímorskra stjórnvalda.

Líkt og innan Sameinuðu þjóðanna er inntak viðmiðanna tveggja að breytast, sem og markmið þeirra, frá því að þau birtust fyrst í landinu. Verður í 9. kafla farið ítarlega yfir þróun viðmiðanna í Austur-Tímor.

7. kafli Greining á þróun viðmiða í Austur-Tímor

Líkt og fram kom í 6. kafla þekktu borgarar Austur-Tímors lítið til hugtaka er sneru að réttindum kvenna eða jafnrétti á milli kynjanna fyrir tíma Sameinuðu þjóðanna í landinu. Samkvæmt viðmælanda í rannsókn Ospinu komst kynjajafnrétti á sjónarsvið stjórnmalanna með UNTAET (Ospina, 2008). Án tillits til þess hvenær málefni tengd réttindum kvenna og kynjajafnrétti tóku að aukast á pólitískum vettvangi í Austur-Tímor þá er það staðreynd að árið 1999 opnaðist nýtt rými fyrir málefni tengd réttindum kvenna og kynjajafnrétti. Þegar landið hlaut sjálfstæði frá Indónesíu og með innkomu Sameinuðu þjóðanna í landið, fór það að verða fyrir auknum alþjóðlegum áhrifum í gegnum SP og aðrar alþjóðlegar stofnanir, auk áhrifa frá einstaklingum sem sneru aftur úr útleið. Þá mynduðu kvennaráðstefnurnar þrjár sem haldnar voru að undirlagi austur-tímorskra kvenna mikilvægan grunn fyrir viðmiðið um pólitísk réttindi kvenna og stuðlaði að frekari dreifingu þess. Á ráðstefnunum voru tilraunir gerðar til að innleiða réttindi kvenna í Austur-Tímor með hjálp alþjóðlegra kvannahreyfinga í ferlinu öllu. Í þróunaráætlun Austur-Tímor frá 2002 er til að mynda tekið mið af ráðstefnunum og áhersla lögð á kynjajafnrétti. Þá kallaði aðgerðaráætlunin frá 2004 eftir innleiðingu alþjóðlegra sáttmála og ályktana SP til að tryggja stöðu viðmiðsins um pólitísk réttindi kvenna í Austur-Tímor og hegðun byggða á lögum og reglum.

Þegar hefur verið farið yfir sögulegt samhengi viðmiðanna „þátttöku kvenna við ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“. Verður því næst frekari grein gerð fyrir þróun og dreifingu viðmiðanna tveggja í Austur-Tímor. Líkt og í 5. kafla, þar sem fjallað var um þróun viðmiðanna innan Sameinuðu þjóðanna, mun athyglin beinast að ríkjandi valdatengslum, ríkjandi hugarástandi og merkingarkerfi, auk áhrifum annarra viðmiða á þróun þeirra. En eins og áður hefur komið fram er viðmið eitthvað sem finnst í tungumálinu og er afhjúpað af síendurteknum ræðuathöfnum í ólíku formi sem leiðir til varanleika þess í samfélaginu. Til að skoða þróun viðmiðanna tveggja er því sérstök áhersla lögð á

ólíka gerendur (frumkvöðla að dreifingu viðmiða) í að beina athygli að og skilgreina vandamálið við ákvarðanatöku og stefnumótun. Verður nú byrjað á að greina þróun viðmiðsins um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ en síðan tekur greining á þróun á viðmiði, kynjasambættingar“ við .

7.1 Þátttaka í ákvarðanatöku - þróun á viðmiði

Fyrir tíma umbreytingarstjórnvalda Sameinuðu þjóðanna í Austur-Tímor (UNTAET) hafði, eins og áður sagði, lítil þróun á viðmiðum um stjórnmalaleg réttindi kvenna átt sér stað í landinu þar sem barátta þeirra fyrir frelsi var ekki miðuð að stjórnmalalegum réttindum þeirra. Þau kvennasamtök sem fyrir störfuðu í Austur-Tímor höfðu flest eingöngu beitt sér fyrir því að berjast fyrir sjálfstæði landsins á tímum hernámsins en örfá samtök einbeittu sér að réttindum kvenna gegn heimilisofbeldi og eignarrétti karla yfir konum. Heimsráðstefnan í Vín (1993) þar sem slagorðið „kvenréttindi eru mannréttindi“ (grein 18 í Vínarsamningnum) kom fyrst fram og Pekingráðstefnan (1995) höfðu áhrif á einhverjar konur í Austur-Tímor sem tengdu þær við baráttu sína og notuðu til að ögra ráðandi karlkyns leiðtogum í sínu landi (Cristalis og Scott, 2005). Þær umræður sem áttu sér stað innan þessara samtaka ögruðu hinum ríkjandi hefðum Austur-Tímor að einhverju leyti og voru því í raun ákveðin undirstaða fyrir þá þróun sem varð eftir að lýðræðisvæðingin þar hófst. Þrátt fyrir að ákveðin viðmið pólitískra réttinda kvenna hafi í auknum mæli komið að ofan (frá SP og UNTAET) þá var engu að síður mikill þrýstingur á að öðlast þessi réttindi frá samtökum kvenna í landinu. Samtökum sem á skammri stundu höfðu tileinkað sér hin nýju skilaboð, og nýttu sér það aukaafli sem þau fengu við innkomu alþjóðasamfélagsins í landið, auk stuðnings frá austur-tímorskum konum sem snúið höfðu aftur eftir mörg ár í útlegð.

Barátta austur-tímorskra kvenna hófst fyrir alvöru þegar kvenaktivistinn Maria Domingas Alves skipulagði fyrstu kvennaráðstefnu austur-tímorskra kvenna í Dili (2000) til að mótmæla kerfisbundnu ofbeldi gegn konum (Hall, 2009). Samtökin notuðust við ramma mannréttinda til að berjast gegn kynbundnu ofbeldi sem þau töldu vera brot á almennum mannréttindum (Charlesworth og Wood, 2002). Á ráðstefnunni var ályktað að þrátt fyrir að konur landsins væru

rúmlega helmingur íbúa þess, þá væri hlutfallsleg þátttaka þeirra í pólitískum ákvarðanatökum ekki í takt við þá staðreynd, auk þess sem þær nutu ekki sömu réttinda og karlar. Yfirlýsing var gefin út í inngangsorðum ráðstefnunnar, en í henni sagði m.a.:

Við fulltrúar fyrstu ráðstefnu kvenna í Austur-Tímor, sem komum saman þann 17. júní 2000, erum staðráðnar og skuldbundnar til að koma á friði, sáttum, lýðræði, réttlæti og þróun í okkar landi;

... Knýja umbreytingarstjórnvöld Sameinuðu Þjóðanna í Austur-Tímor (UNTAET) til að uppfylla skuldbindingar SP til kynjajafnréttis.⁸ (Charlesworth og Wood, 2002: 332-3).

Í kjölfar fyrstu kvennaráðstefnunnar var aðgerðaráætlun (Platform for Action for the Advancement of Women of Timor Loro Sae) komið á laggirnar fyrir réttindi kvenna, sem byggði bæði á Pekingáætluninni (1995) og skuldbindingum sem útlistaðar voru í Magna Carta. Var þetta fyrsta innlenda tilraunin sem gerð hafði verið til að greina aðstæður kvenna í Austur-Tímor og til að innleiða áætlanir sem þrýstu á aukin réttindi og valdeflingu kvenna. Aðgerðaáætlunin, ásamt þeim yfirlýsingum sem settar voru fram á ráðstefnunni samanstóð þó aðeins af almennum kröfum eða metnaðarlöngun, frekar en nákvæmri stefnu líkt og yfirlýsingarnar hér að ofan gefa til kynna (Charlesworth og Wood, 2002). Eftir fyrstu kvennaráðstefnuna sem haldin var í Dili af kvenaktivistum í júní árið 2000 gerði umbreytingarþingstjórnin (CNRT) kröfur til sendinefndar SP og þrýstu á UNTAET að tryggja skuldbindingar SP til kynjajafnréttis. UNTAET voru beðin um að veita úrræði fyrir þróun og valdeflingu kvenna en til þess áttu þau m.a. að koma á lögum sem bönnuðu ofbeldi gegn konum, koma á stofn innlendum hvötum til að tryggja kynjajafnrétti en auk þess þróa og innleiða skipulagða herferð menntunar fyrir konur og börn til að koma í veg fyrir mismunun. Þá var UNTAET, eins og áður sagði, hvatt til að tryggja að 30 prósent af þeim Austur-Tímorum sem störfuðu innan alþjóðlegu sendinefndarinnar (UNTAET) væru konur (Cristalis og Scott, 2005; Ospina, 2006; Charlesworth og Wood, 2002). Elítur innanlands virðast því hafa tekið upp rökin varðandi réttindi kvenna þó þau

⁸ We the delegates of the First Congress of Women of *Timor Loro Sae* [East Timor], gathered in Dili on the 17th of June 2000, are determined and committed to the establishment of peace, reconciliation, democracy, justice and development in our country ... Urge the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) to fulfil the United Nations commitment to gender equity.

hafi ekki endilega verið færð í framkvæmd. Þrýstingur austur-tímorskra kvenna á SP varðandi kynjajafnréttismál spilaði því stórt hlutverk í baráttunni um aukin réttindi kvenna og hélt SP við efnið í því tilliti. Helstu breytingarnar sem austur-tímorskir kvenaktivistar sóttust eftir innan UNTAET voru þó tiltölulega hógværar og má líklega rekja til nokkurra þátta sem farið verður í hér á eftir. Á ráðstefnunni var einnig nýtt tengslanet kvenna sett á stofn, Rede Feto, til að tryggja að viðhorfum kvennasamtaka í Austur-Tímor yrði komið á framfæri innan UNTAET (Charlesworth og Wood, 2002).

Frekari efling á viðmiðinu um pólitísk réttindi kvenna í Austur-Tímor kom að mörgu leyti til vegna alþjóðlegra áhrifa. Ýmis námskeið voru til að mynda haldin af SP (UNIFEM) fyrir konur, sem miðuðu að því að undirbúa konur og þjálfra fyrir pólitíska þátttöku þeirra. Verkefni sem þessi hafa verið talin ákveðið undirstöðuatriði til að vekja upp samfélagsvitund um konur sem pólitíska gerendur, sem eiga rétt á pólitískri þátttöku auk fulltrúa í ákvarðanatökuférlinu. Í tilfalli Austur-Tímor virðist þó helst hafa verið reynt að beina þessari vitund að konunum sjálfum en minni áhersla var lögð á að upplýsa hinn almenna borgara og samfélagið í heild. Viðmiðunarhópurinn var því konur líkt og markhópurinn. Samkvæmt allri orðræðu sem varð í Austur-Tímor um pólitísk réttindi kvenna á þessum tíma myndu því aukin réttindi kvenna einungis þjóna hagsmunum þeirra sjálfra. Hafði þetta vafalaust áhrif á dreifingu viðmiðanna sem voru þó ekki vinsæl fyrir.

Hin nýju viðmið kynjajafnréttis og kvenréttinda voru ekki samþykkt fyrirhafnarlaust af pólitísku elítunni og stórum hluta Austur-Tímora. „Kyngervi“ var nýstárlegt hugtak fyrir flesta og það ríkti mikil andstaða gegn innlendum og alþjóðlegum samtökum sem unnu gegn kynbundnu ofbeldi. Eins og einn starfsmaður félagasamtaka lýsti ástandinu: „Kynbundin málefni eru enn talin skrítnar fréttir hér um slóðir; helmingur borgaranna segir að þú hafir komið með þessi viðfangsefni frá Vesturlöndunum.“ (persónulegt viðtal í Hall 2007; Hall, 2009). Líkt og þessi ummæli sýna er það erfitt verkefni að breyta viðhorfum, sérstaklega í landi eins og Austur-Tímor þar sem kynjajafnrétti og réttindi kvenna hafa ekki verið talin eðlileg réttindi og stangast þar af leiðandi við ríkjandi viðmið landsins, hefðir og gildi. Ýmsir fræðimenn hafa bent á þetta en Charlesworth og

Wood (2002) hafa í þessu samhengi bent á söguleg tengsl kapólsku kirkjunnar við austur-tímorska samfélagið. Kapólska kirkjan hefur spilað stórt hlutverk í Austur-Tímor og haft (og heldur áfram að hafa) gífurlega mikla trúarlega og hugmyndafræðilega þýðingu fyrir karla og konur landsins. Þá hefur því verið haldið fram af þeim sem skoðað hafa sérstaklega þátttöku kvenna í pólitískri og efnahagslegri starfsemi í sambandi við átök og fyrrum stríðsríki, að hefðbundin lög og upprunalegir starfshættir og viðmið sem draga úr réttindum kvenna, finna hagnýtar staðhæfingar og stuðning sinn í trúarlegum íhaldsstefnum, sem og í yfirlýsingum er fjalla um þjóðarstolt og koma frá karlkyns leiðtogum (Hall, 2009). Þessi lýsing passar mjög vel við tilvik Austur-Tímor og þetta fyrirbrigði kom m.a. skýrt fram í nýársræðu Xanana Gusmao (flokksleiðtoga Freitilin) árið 2001, þar sem hann gagnrýndi alþjóðasamfélagið fyrir að reyna að aðlaga menningu Austur-Tímora að menningu Vesturlanda. Í ræðu sinni gagnrýndi hann m.a.:

... hinn mikla áhuga alþjóðasamfélagsins á að aðlaga Austur-Tímora (sem þyrstir í ný gildi) og menningu þeirra að stöðlum sem alþjóðlegir sérfræðingar leggja til:

- lýðræði (margir þeirra sem kenna okkur hafa aldrei iðkað það í sínu eigin landi því þeir urðu starfsmenn SP); ...

- kyn (margar þeirra sem annast námskeiðin vita að í þeirra landi er þetta málefni ekki fyrirmynd fyrir aðra) ...

Hann hélt áfram:

Þetta gæti hljómað eins og ég sé að tala gegn hinum göfugu gildum þátttöku. Mér er sama þó það gerist innan lýðræðisvædds hugar fólks [að fólk taki og innleiði ný viðmið]. Það sem er fráleitt er að við tökum upp viðmið til að geta þótt verið lýðræðisríki og þóknast þeim sem færðu okkur sjálfstæði. Ég hef hins vegar áhyggjur af gagnrýnislausri upptöku (alþjóðlegra) viðmiða ... [og] að Austur-Tímorar muni verða aðskildir frá raunveruleika sínum og umfram allt, reyna að líkja eftir einhverju sem þeir skilja ekki almennilega.⁹ (Charlesworth og Wood, 2002: 335).

⁹ [o]bsessive acculturation to standards that hundreds of international experts try to convey to the East Timorese, who are hungry for values: - democracy (many of those who teach us never practiced it in their own countries because they became UN staff members); ... - gender (many of the women who attend the workshop know that in their countries this issue is no example for others) ... It might sound as though I am speaking against these noble values of participation. I do not mind if it happens in the democratic minds of the people. What seems to be absurd is that we absorb standards just to pretend we look like a democratic society and please our masters of independence. What concerns me is the non-critical absorption of (universal) standards ... [and] that the East Timorese may become detached from their reality and, above all, try to copy something which is not yet clearly understood by them.

Í ræðunni fléttar Gusmao saman trúarlegri íhaldsstefnu við tvíþætt viðhorf sitt til nærveru SP í landinu sem blandað er bæði þakklæti og gremju. Þá viðurkennir Gusmao annars vegar að sumir þeirra staðla og viðmiða sem UNTAET hafði áhrif á að yrðu færðir inn í lög Austur-Tímor og stjórnsýsluhætti séu almennir á þann hátt að þeir eru viðurkenndir sem slíkir samkvæmt alþjóðalögum. Hins vegar gefur hann í skyn að staðlar og viðmið sem tengjast réttindum kvenna, sérstaklega réttinum til að ákvarða sitt eigið líf, endurspeglir ekki menningu og gildi Austur-Tímor. Viðhorf sem þessi voru ríkjandi á meðal embættismanna og almennra borgara í Austur-Tímor á þessu tímabili sem hafði gífurleg áhrif á orðræðuna í Austur-Tímor og á dreifingu jafnréttisviðmiða í landinu. Hin nýju viðmið um réttindi kvenna og kynjajafnvægi sem rekja mátti til alþjóðasamfélagsins stönguðust því á við ríkjandi viðmið í Austur-Tímor. Hin ríkjandi viðmið mátti meðal annars rekja til katólsku kirkjunnar en auk þess var þetta viðhorf ráðandi í Austur-Tímor þar sem það hentaði vel fyrir karlmenn landsins. En þeir skildu ekki hvers vegna alþjóðasamfélagið lagði svo mikla áherslu á málefni kvenna þegar til staðar væru önnur og mikilvægari málefni (samkvæmt þeim) sem þyrfti að taka á.

Á meðan elítan í Austur-Tímor kom með þjóðernissinnuð, íhaldsöm og trúarleg rök og neitaði að samþykkja gildi nýju jafnréttisviðmiðanna, héldu austur-tímorskir kvenaktívistar sínu striki og þróuðu sín eigin mótrök gegn elítunni. Þær héldu því fram og rökstuddu að viðmið um jafnrétti kynjanna og kvenréttindi ætti rætur að rekja aftur í sögu Austur-Tímor (fyrir tíma SP) og væri því ekki einhver aukakvöð sem kæmi eingöngu frá alþjóðasamfélaginu og ætti ekkert erindi í Austur-Tímor líkt og elítan og embættismenn hennar héldu fram (Charlesworth og Wood, 2002). Þá var nálgun Gusmao og austur-tímorsku elítunnar einnig ögrað af kvenaktívistanum Milena Pires.

En Pires komst svo að orði:

... menningarleg umræða er iðulega kölluð fram til að bæla niður tilraunir til umræða um réttindi kvenna í pólitík Austur-Tímor. Ósamræmið á milli menningar Austur-Tímor og þess sem er almennt kallað byrði/kvöð hins vestræna femínisma er notað til að varpa frá þeirri skoðun að kvenréttindi austur-tímorskra kvenna þurfi að næra og verja svo þau verði að veruleika.¹⁰ (Charlesworth og Wood, 2002: 336).

Kvenaktívistar í Austur-Tímor lögðu því áherslu á að menning væri ekki lögmæt afsökun fyrir aðgerðarleysi þegar kæmi að því að auka réttindi kvenna og tókst þannig að þróa sína eigin lögmætu orðræðu sem fordæmdu ofbeldi gegn konum. En þrátt fyrir baráttu austur-tímorskra kvenna hafa trúarbragðahefðir og hefðbundin viðmið í Austur-Tímor óumdeilanlega haft mikil áhrif á tækifæri kvenna til þátttöku í athafnasemi utan veggja heimilisins og hægt á dreifingu viðmiða kvenréttinda og kynjajafnréttis. Austur-tímorskar konur þróuðu þó sín eigin mótrök gegn hinum ríkjandi hefðum og áttu því þátt í að þróa ríkjandi orðræðu í austur-tímorsku samfélagi. Þessi ummæli Pires höfðu mikil áhrif. Hafa þau m.a. verið notuð í öðrum tilgangi sem miða að því að tryggja valdeflingu kvenna í pólitísku samhengi í Austur-Tímor. Ummælin voru t.d. notuð í hinum opnu umræðum sem urðu í kjölfar tillögu frá Rede Feto um að stjórnmalaflokkar tilnefndu konur í a.m.k. 30 af hundraði (notuðust við kynjakvóta) sæta sinna fyrir kosningarnar til stjórnlagabings 2001 (Charlesworth og Wood, 2002).

Kynjakvótar og rökræður um innleiðingu þeirra höfðu gífurleg áhrif á þróun kynjajafnréttisviðmiða í Austur-Tímor, sérstaklega viðmiðið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“. Þá varpa rökræðurnar góðu ljósi á helstu frumkvöðla að dreifingu þeirra. Verður þessum rökræðum nú gerð ítarleg skil.

7.2 Herferðir fyrir innleiðingu kynjakvóta í Austur-Tímor

Frá komu Sameinuðu þjóðanna í Austur-Tímor hafa umræður um kynjakvóta átt sér stað á ólíkum sviðum stjórnsýslunnar, en nærvera kvenna í pólitík var ein af helstu kröfum fyrstu kvennaráðstefnunnar. Á fyrstu kvennaráðstefnunni (2000)

¹⁰ [c]ultural discourse is invoked frequently to quash attempts to introduce discussions on women's rights into the East Timorese political equation. The incompatibility between East Timorese culture and what is popularly cited as a western feminist imposition is used to dismiss even the notion that Timorese women's rights may need to be nurtured and defended so as to become a reality. Undermining the importance of women's human rights because it only considers half of the East Timorese population is another argument put forward to prevent its elaboration.

setti kvenþingið sér markmið um að minnsta kosti 30 prósent fulltrúa innan allra sviða pólitískrar ákvarðanatöku væru konur (Hall og True, 2009) þar sem litið var á kvóta sem áhrifaríkustu leiðina til að tryggja nærveru kvenna innan stjórnmalanna. Eftir kvennaráðstefnuna hafa miklar umræður átt sér stað varðandi innleiðingu kynjakvóta í landinu. Hafa þessar umræðu haft mikil áhrif á þróun og dreifingu viðmiðanna tveggja um pólitíska þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og kynjasambættingu en þær varpa einnig ljósi á afstöðu innlendra og alþjóðlegra gerenda til pólitískra réttinda austur-tímorskra kvenna. Verður nú fjallað ítarlega um þessar umræður og orðræðan í kringum þær greind, en byrjað verður á kosningum til stjórnlagabings.

7.2.1 Kosningar til stjórnlagabings

Ný stjórnarskrá var eitt af forgangsmálum UNTAET-tímabilsins og umbreytingarstjórnin hafði mikil áhrif á hana. Stjórnarskráin var gífurlega mikilvæg í augum kvenaktivista sem sáu hana sem mikilvægt tól til að auka rétt og stöðu kvenna (Pires, 2002) og því var sérstaklega mikilvægt að tryggja konum sæti á stjórnlagabinginu. Miklar rökræður áttu sér stað vegna mögulegrar innleiðingar sérstakra kvóta fyrir kosningar til stjórnlagabings í Austur-Tímor frá október 1999 til apríl 2001. Kvenaktivistar lögðu mikla áherslu á mikilvægi þess að tryggja konum sæti á stjórnlagabinginu og kvennahreyfingin Rede Feto, með kvenaktivistann Pires í forsvari, barðist fyrir innleiðingu kynjakvóta í kosningalög. Kallað var eftir því að a.m.k. 30 prósent þingmanna væru konur. Byggði 30 prósent kvótinn á aðgerðaráætlun fyrstu kvennaráðstefnunnar frá 2000. Helstu rök kvenaktivista með kvótum voru þau að með því að tryggja konum 30 prósent sæta yrði konum komið hratt inn í pólitíska ákvarðanatöku. Þessi aðferð var þó einungis lögð til tímabundið, til að aðstoða konur við að komast að innan pólitískrar ákvarðanatöku (Cristalis og Scott, 2005). Enn fremur, þar sem að verkefni þingsins var að leggja drögin að nýrri stjórnarskrá var hamrað á því að hún yrði aðeins lögmæt í raun, væri hún ekki eingöngu samin af körlum sem voru aðeins fulltrúar helmings borgaranna (Pires, 2002).

Þrátt fyrir að jákvæðar aðgerðir væru ekki nýjar af nálinni í Austur-Tímor, eins og fjallað verður um síðar, mætti þetta málefni mikilli andstöðu. Hugmyndin

um kynjakvóta skipti landinu og alþjóðasamfélaginu í tvennt í afstöðu sinni til hennar. Á meðan talsmenn kvótans lögðu áherslu á mikilvægi þess að tryggja þátttöku kvenna í ákvarðanatöku þá héldu andstæðingar því fram að kvótar væru niðurlægjandi fyrir konur og að konur ættu heldur að komast að á eigin hæfni. Auk þess var því haldið fram að kvótar myndu skerða rétt flokka til að velja frambjóðendur sína og að þeir hindruðu smærri flokka til þátttöku í kosningum (Cristalis og Scott, 2005). Samkvæmt rannsókn Ospina (2008) voru nokkrir af helstu yfirmönnum innan UNTAET og SP á móti lögbundnum kynjakvótum og héldu því fram að slíkir kvótar færu gegn ferli frjálsra og sanngjarnra kosninga, þar sem stjórnmalaflokkar yrðu bundnir af kvótum í vali sínu á frambjóðendum. Yfirmaður kosningadeildar SP (EAD), Carina Parelli, var algjörlega á móti kvótum. Hún hélt því m.a. fram að „... kynjakvótar myndu setja fordæmi fyrir ólíka hópa sem yrði til þess að notast þyrfti við kvóta fyrir alla frændur og frænkur í öllum kosningum sem stjórnað væri af SP.“ (Hall og True, 2009). Þá hótaði hún að draga kosningadeildina útúr verkefninu ef hugmyndin um kvóta yrði samþykkt (Ospina, 2008). Yfirmaður stjórnmalaskrifstofu SP (DPA), Peter Galbraith, var sammála Parelli og sagðist hann einungis sjá kvóta fyrir sér í sósíalískum ríkjum. Tveir lykilstarfsmenn SP, er sáu um kosningamál í Austur-Tímor, auk annarra starfsmanna SP, voru því andsnúnir innleiðingu kvóta (Hall og True, 2009) sem hafði gífurleg áhrif á alla umræðu í kringum innleiðingu þeirra.

Samfélag alþjóðlegra félagasamtaka stóð að mestu leyti með Rede Feto og veitti stuðning í formi rannsókna og upplýsingamiðlunar. Þá voru skoðanir landanna sem veittu Austur-Tímor fjárhagslegan stuðning misjafnar, flest þeirra sýndu þó stuðning væri þetta það sem Austur-Tímorar vildu (Pires, 2004). Þá hefur því verið haldið fram að þrýst hafi verið á þingmenn með ýmsum ráðum til að kjósa gegn kvóta (Ospina, 2008). Einnig eru til skýrslur um nokkrar erlendar herferðir þar sem því var haldið fram að fyrsta ráðstefna kvenna í Austur-Tímor hafi lýst yfir þeirri skoðun að kynjajafnrétti væri munaður og ekki við hæfi í Austur-Tímor á þessu stigi. Að minnsta kosti ein þessara herferða hélt því fram að notkun kvóta væri einungis keyrð áfram af konum sem höfðu verið í útleð en ekki austur-tímorskum konum (Pires, 2004).

Sú andstaða sem innleiðing kvóta mætti og rökin gegn þeim er að mörgu leyti áhugaverð. Pekingsáttmálinn vísar til að mynda beint í innleiðingu lögboðinna kvóta til að snerta á ójöfnuðinum á milli þeirra sem kosnir eru og flýta fyrir kynjajafnrétti. Þrátt fyrir þetta var viðvörðun gefin út þess efnis að kosningadeild SP myndi neyðast til að hverfa á braut væru kvótar innleiddir í kosningalög til stjórnlagabingsins. Þeim starfsmönnum SP sem opinberlega studdu kvóta var sagt að þeir ættu að vernda flokkslínurnar og lýðræðislegar kosningareglur og var hótáð atvinnumissi héldu þeir áfram að styðja við þá. Afstaða SP var því ekki samróma og mismunandi skoðanir komu augljóslega í ljós á milli stofnana (Pires, 2004). Í kjölfar þessa mismunandi skoðana gaf UNIFEM út þessa yfirlýsingu:

Þegnuréttur er nátengdur pólitískum rétti til að kjósa og bjóða sig fram til embættis. Vegna þeirra kynjahlutverka sem samfélagið hefur skapað þurfa konur að horfast í augu við mun fleiri hindranir en karlar við þátttöku í pólitískri ákvarðanatöku. Þessar hindranir þurfa að vera viðurkenndar af þeim sem búa til stefnurnar, löggjafanum og kjörmannaráði þegar skilyrði frjálsra og sanngjarnra kosninga eru ákveðin. Að horfa fram hjá þessum hindrunum mun leiða til þeirrar niðurstöðu að konur og karlar séu staðsett á sama stað til þátttöku í hinu pólitíska lífi. Þessi niðurstaða getur leitt til ósanngjarnrar mismununar á grundvelli kyns ... og yfirsjón á hinum ósanngjörnu og rótföstu, kerfisbundnu viðhorfum og staðalímyndum sem úthlutar konum svið einkalífsins og körlum opinbera sviði.¹¹ (Pires, 2004: 7).

Kosningadeild SP var ekki sammála og gaf í kjölfarið út yfirlýsingu sem andsvar við yfirlýsingu UNIFEM:

UNTAET ber gífurlega ábyrgð á að halda sanngjarnar kosningar í Austur-Tímor ... á meðan sum lönd styðjast við kvóta fyrir konur (eða aðra hópa), eru önnur lýðræðisríki á móti slíkum aðgerðum. Á meðal þessara landa eru meðlimir öryggisráðsins ... Kosningakvótar fyrir konur (eða einhverja aðra hópa) standa ekki fyrir bestu alþjóðlegu framkvæmdina fyrir kosningar.¹² (Pires, 2002: 7).

¹¹ Citizenship is inextricably linked to the political rights to vote and to stand for public office. On account of socially constructed gender roles, women face a greater number of obstacles in participating in political decision activity than men. Those obstacles need to be acknowledged by policymakers, lawmakers and electoral authorities when they determine the conditions of free and fair elections. Overlooking them will result in the conclusion that women and men are equally placed to participate in political life. This conclusion can lead to unfair discrimination on the grounds of gender ... and an oversight of the unfair and deeply entrenched, systemic attitudes and stereotypes that assign women to the private, and men to the public domain.

¹² UNTAET has exclusive responsibility for holding free and fair elections in East Timor ... while some countries do have quotas for women (and for other groups), other democratic countries vehemently oppose the practice. This would include some members of the Security Council ... Electoral quotas for women (or any other group) do not constitute international best practice for elections.

Það er merkilegt að skoða þessar yfirlýsingar en þær lýsa mjög ólíku sjónarhorni ólíkra deilda SP á kynjakvóta. UNIFEM fjallar um innleiðingu þeirra sem leið til að rétta stöðu kvenna á meðan kosningadeild SP einblínir aðeins á sanngjarnar kosningar og virðist ekki skilja raunverulega tilganginn með kvótum. Á endanum fór það svo að þingið kaus gegn innleiðingu kvóta þrátt fyrir gífurlegan þrýsting innlendra og alþjóðlegra kvennasamtaka. Athygli vekur að flestar kvennanna á þinginu kusu gegn kvótum en margar þeirra höfðu tekið virkan þátt í fyrstu kvennaráðstefnunni og sjálfar öðlast þingsæti sitt með þeim jákvæðu aðgerðum sem UNTAET hafði staðið fyrir til að tryggja þátttöku kvenna á þinginu (Pires, 2004; Cristalis og Scott, 2005). En þar sem að stjórnlagabætur þótti eitt mikilvægasta málefnið í endurreisn Austur-Tímors (mun mikilvægara en jafnrétti kynjanna) kemur þó kannski ekki á óvart að kvótum hafi verið hafnað í stað þess að missa stuðning kosningadeildar SP. Það voru því innanbúðarmenn SP sem hindruðu innleiðingu kynjakvóta innan stjórnlagabætur, bæði með áhrifum sínum á orðræðuna í kringum kosningarnar og með gífurlegum þrýstingi á þingmenn.

Þegar þingið hafði hafnað notkun kvóta þurfti að þróa nýjar áætlanir til að efla þátttöku kvenna í stjórnámálum og tryggja þátttöku þeirra innan stjórnlagabætur. Kvenaktivistar kröfðust fundar með Sergio Vieira de Mello (sérstökum fulltrúa aðalframkvæmdastjóra SP) en stuttu eftir fundinn lofaði hann að skipuleggja þjálfunarnámskeið í pólitískri forystu fyrir kvenkyns frambjóðendur stjórnlagabætur (Ospina, 2006). Þá þrýsti Rede Feto á stjórn málaflökka að setja kvenkyns frambjóðendur ofarlega á lista sína fyrir þingkosningarnar og UNTAET (vegna þrýstings frá kvennasamtökum) veitti þeim flokkum lengri útvarpstíma sem höfðu a.m.k. 30 prósent kvenna á listum sínum (Cristalis og Scott, 2005). Þá undirstrikaði Sergio Vieira de Mello mikilvægi þess að snerta einnig á málefnum er vörðuðu konur sérstaklega, innan stefnuyfirlýsinga flokkanna (Ospina, 2008). Námskeiðin höfðu jákvæðar afleiðingar í för með sér en stofnun kvennanefndar (Feto iha Politika) í júní 2001 var ein þeirra. Hlutverk nefndarinnar var að einblína á að efla konur og þátttöku þeirra í stjórnámálum, ekki rétt þeirra til að kjósa heldur rétt þeirra til að bjóða sig fram og vera kosnar/tilnefndar (Ospina, 2006). Með bæði alþjóðlegum þrýstingi

og athöfnum innlendra samtaka var því reynt að ná fram þeim markmiðum sem náðst hefðu með kvótum – þ.e. pólitískri þátttöku kvenna í ákvarðanatöku. Eftir höfnun hinna lögbundnu kvóta, var niðurstaða kosninganna til stjórnlagabings ákveðinn sigur fyrir konur þar sem að tuttugu og fimm konur, eða 26 prósent þingmanna er hlutu sæti á stjórnlagabinginu voru konur (Hall og True, 2009). Þrátt fyrir mikla andstöðu tókst austur-tímorsku kvennahreyfingunni því, með hjálp alþjóðlegra gerenda eins og UNIFEM, að ná fram aukinni pólitískri þátttöku kvenna. Fengu austur-tímorskar konur því að taka þátt í að semja stjórnarskrá landsins sem þær töldu gífurlega mikilvægt enda er stjórnarskrá af mörgum talin ein helsta meginstoð hvers samfélags. Áður en farið verður í frekari kvótaumræður verður fjallað um áhrif austur-tímorskra kvenna á stjórnarskrá landsins.

7.2.1.1 Stjórnarskrá Austur-Tímor

Austur-tímorska stjórnarskráin hefur af mörgum verið talin mikilvægt töl fyrir konur landsins líkt og áður hefur komið fram. Þó hún feli ekki í sér lögboðna kynjakvóta þá er ríkinu falið að tryggja jöfn tækifæri fyrir konur og karla. Þá inniheldur stjórnarskráin einnig grundvallarregluna um að jöfn þátttaka sé mikilvægur þáttur lýðræðis (Constitution of the Democratic Republic of Timor-Leste, 2002).

Það voru austur-tímorskar konur sem börðust fyrir verndun réttinda kvenna í stjórnarskrá landsins. Kvenaktívistar og aðrir talsmenn kvenna sem höfðu unnið að því að veita konum fulltrúa í ákvarðanatökuférlinu (með innleiðingu kynjakvóta til stjórnlagabingsins) héldu þannig áfram að vinna að því að tryggja að viðhorf kvenna myndu endurspeglast í umræðunni og að réttindi kvenna væru innleidd og vernduð í stjórnarskránni. Í gegnum stjórnarskrárferlið stóðu austur-tímorskar konur fyrir skipulögðum herferðum til að tryggja að lykilklásur um réttindi kvenna auk skuldbindinga við alþjóðleg viðmið yrði að finna í stjórnarskránni. UNIFEM styrkti verkefni sem kallaðist „kynjað stjórnarskrárferli“ (Engendering the Constitution Process) og náði til 35 kvenna frá átta umdæmum, þar sem þær voru þjálfaðar í að horfa á lagaleg mál og málefni tengd stjórnarskránni út frá kynjuðu sjónarhorni (UNIFEM, 2003). Þá var

vinnuhópur skipaður af nokkrum félagasamtökum um „konur og stjórnarskrá“, sem vann með kynjamáladeild SP (GAU) og átti að skipuleggja viðræðufundi við kvannahópa vítt og breytt um landið. Dreifðu þau meðal annars CEDAW samningnum og stofnskrá með réttindum kvenna til fulltrúanna (Ospina, 2006). Hinar skipulögðu herferðir leiddu á endanum til „sáttmála um réttindi kvenna“ (women’s charter of rights). Leiðtogar kvenna, ásamt nokkrum öðrum austur-tímorskum konum, þrýstu á að hann yrði að finna í stjórnarskránni (Cristalis og Scott, 2005). Sameiginlega gátu því hreyfingar kvenna og alþjóðlegir gerendur unnið að því að hafa áhrif á einn mikilvægan þátt í þróun á viðmiði kynjajafnréttis, þ.e. áhrif á stjórnarskrána.

Vinnuhópurinn um „konur og stjórnarskrá“ undirbjó stofnskrá með réttindum kvenna sem byggði á breiðum samráðsfundi samfélagsins. Í stofnskránni sem lögð var fram sem tillaga fyrir stjórnarskrána var lagt til bann við öllum gerðum mismununar, auk innleiðingar jákvæðra aðgerða til að stuðla að kynjajafnrétti. Þá lagði stofnskráin einnig til að stjórnarskráin tryggði þátttöku kvenna á sviðum mikilvægra ákvarðanataka. Sumt af því sem fannst í sáttmálanum var innlimað í stjórnarskrána en það var þó langt í frá eins nákvæmt og það hafði birst í sáttmálanum. En bann við mismunun á grundvelli kyns, auk allra mannréttinda sem fjallað er um í stjórnarskránni, byggir á mjög veikum grunni (Charlesworth og Wood, 2003).

Í stjórnarskránni er ákvæði um jafnrétti og bann við mismunun fyrir alla borgara (16. gr (1)). Einnig er þar að finna ákvæði um jafnrétti á milli karla og kvenna (17. gr). Í 6. grein (j) skuldbindur ríkið sig til að efla og tryggja virkni jafnréttis til tækifæra á milli kvenna og karla. Í 63. grein (2) segir svo að bein og virk þátttaka kvenna og karla í pólitísku lífi sé grundvallarskilyrði lýðræðis. Kynjajafnrétti er því að einhverju leyti tryggt í stjórnarskránni og stjórnvöld eru samningsaðilar CEDAW auk þess að hafa innleitt þúsundaldarmarkmið SP (Millenium Development Goals). Stjórnvöld eru einnig samningsaðilar (frá 2002) að öllum helstu alþjóðlegu samningunum eins og CRC, ICCPR, ICESCR, CAT, CERD og UDHR. Þá kveður 9. grein stjórnarskrárinnar á um að undirstöðuatriði hinna alþjóðlega samninga skulu endurspeglast í lögum landsins og regluverki, og að innlend lög sem stangist á við þessa alþjóðlega samninga séu ólögð.

Jafnvel þó austur-tímorska stjórnarskráin tryggir réttindi kvenna og kynjajafnrétti að einhverju leyti, þá hafa stjórnvöld í Austur-Tímor ekki þróað neina löggjöf eða reglugerðir um réttindi kvenna og kynjajafnrétti, auk þess sem þau hafa ekki gert neinar áætlanir til aðgerða gegn mismunun kvenna (NGOs Working Group on CEDAW Alternative Report, 2009).

7.2.2 Suco-kosningar

Hin misheppnaða tilraun til lögleiðingar kvótakerfis fyrir stjórnlagabingskosningar, sem fylgt var eftir með auknum pólitískum áhuga á málefnum er tengdust þátttöku kvenna í ákvarðanatöku, var hvatinn að frekari þrýstingi á breytingar við myndun laga fyrir *suco* (þorp)¹³ kosningar. Því var til að mynda haldið fram að kvenna væri þörf í svæðisbundinni ákvarðanatöku. Ana Pessoa var ein þeirra en hún var eina konan sem skipuð var í embætti umbreytingarstjórnarinnar og var stjórnarsýsluráðherra/innanríkisráðherra (minister for state administration). Í júní 2003 studdi hún að unnið yrði gegn hinum hefðbundnu kynjahlutverkum og að þátttaka kvenna yrði eflað í Austur-Tímor með jákvæðum aðgerðum. Þá sagði hún að skyldubundið ákvæði yrði um þátttöku kvenna í lögum um kosningar til *suco* ráða og leiðtoga. Yfirýsing hennar var studd af Ilda Maria da Conceicao, sem var aðstoðarmaður Pessoa, og viðurkennd af ráðherraráðinu og þinginu (Ospina, 2006). Í framhaldinu samþykktu stjórnvöld áætlun um jákvæðar aðgerðir og skilgreindu sett markmið fyrir aukinn fjölda kvenna á þingi, í gegnum innleiðingu kosningalaga á *suco* leiðtoga og til *suco* ráðsins nr. 2/2004. Skilaboðin komust til skila í greinum 2 og 3 kosningalaganna. Í 2. grein segir að konur og karlar geti boðið sig fram og verið kosnir sem *suco* leiðtogar og meðlimir *suco* ráðanna. Í kosningalögum eru grundvallaratriði jákvæðra aðgerða í Austur-Tímor kynnt með því að setja kvóta fyrir konur, með frátekin sæti fyrir tvo kvenkyns fulltrúa auk annars af tveimur ungliðastöðum *suco* ráðsins (Lög nr. 2/2004).

Hvatann að kynjakvótum til *suco* ráðs og leiðtoga má rekja til CEP verkefnisins (Community and Local Governance Project) sem sett var á stofn af

¹³Stjórnvöld Austur-Tímor ákvaðu að koma á Suco (þorp) kosningum seinni hluta árs 2003. Markmiðið var að gera hin svæðisbundnu stjórnvöld lögumæt og koma á miðstýringu innan stjórnarsýslunnar. Í *suco* kosningunum eru *suco* leiðtogi og *aldeia* leiðtogi kosnir í gegnum einfalda meirihlutakosningu. Fulltrúar ungliða eru kosnir eftir því hver fær flestu atkvæðin í hverjum kynjahóp fyrir sig (lög nr. 2/2004). *Suco* lög gera konum einnig kleift að verða *suco* leiðtogar eða vera kosnar í *suco* ráðin (SEPI, 2007).

UNTAET og Alþjóðabankanum til að fylla í tómið hjá smáþorpum Austur-Tímor. Hlutverk CEP var að draga úr fátækt og styðja að auknum hagnaði og þróun með myndun (smá)þorpsráða. Hvert (smá)þorpsráð fékk fyrirmynd til að fara eftir sem átti að efla lýðræðislega þátttöku við ákvarðanatöku í gegnsæju kerfi. Þá var kosið í ráð sem sjá átti um málefni tengd samfélögunum en í þeim áttu að sitja jafn margar konur og karlar. Það reyndist ekki erfitt að ná þessu fram en þó að konur væru helmingur af þátttakendum ráðsins þá var aðgengi þeirra að ákvarðanatöku enn ógnað af hefðbundnum viðhorfum um hlutverk kvenna og þær fengu því ekki mikið til málanna að leggja (Ospina, 2006: 50 og Ospina, 2008). Þrátt fyrir að konur ættu ekki mikinn þátt í ákvarðanatöku innan CEP þá hafði CEP áhrif á þróun viðmiðsins um aukna þátttöku kvenna í ákvarðanatöku, með því að sýna fram á að konur ættu heima í pólitík. Þegar CEP tók endi árið 2004 voru því *suco* (þorp) landsins orðin vön þátttöku kvenna í ráðum (smá)þorpanna og jafnvel þó að þátttaka kvenna væri enn takmörkuð vegna ríkjandi samfélagslegra viðmiða og staðalímynda voru fulltrúar ráðanna byrjaðir að viðurkenna kynjajafnrétti og réttindi kvenna til þátttöku í pólitískri ákvarðanatöku (Ospina, 2008). Hér var því komið fordæmi fyrir kynjajafnrétti sem erfitt var að snúa við.

Við setningu nýrrar löggjafar um *suco* kosningar (2003) þrýstu OPE (skrifstofa fyrir eflingu jafnréttis) ásamt UNIFEM, Oxfam og grasrótarsamtökum kvenna, á stjórnvöld að halda áfram að notast við kynjuð sjónarmið líkt og notast var við í CEP (Ospina, 2008). Í kosningunum 2005 náðu konur samanlagt um 1,2% sæta (Ospina, 2008). Þrátt fyrir frekar lágt hlutfall þá er samt sem áður hægt að horfa á þessa niðurstöðu sem breytingu innan orðræðunnar um réttindi kvenna til aukinnar þátttöku í ákvarðanatöku í Austur-Tímor en þessar stöður voru fyrir kosningarnar einungis veittar körlum. Þó er rétt að benda á að samkvæmt rannsókn Ospina hafa leiðtogar Austur-Tímors oft reynt að færa rök gegn þátttöku kvenna innan svæðisbundinnar ákvarðanatöku (Ospina, 2008). Svo jafnvel þó að valdefling kvenna sé að aukast og að umbætur hafi verið gerðar til að auka rétt þeirra í landinu, þá eru það enn hinir hefðbundnu leiðtogar sem hafa yfirráðin sem að sýnir hversu erfitt getur reynst að gera félagslegar breytingar, gangi þær gegn ríkjandi menningu og gildum. Nefnd CEDAW samningsins lagði einnig áherslu á þetta atriði þar sem sagði að menningarleg gildi, viðmið og

starfshættir myndu hindra fulla þátttöku kvenna í þróun landsins (NGOs Working Group on CEDAW, 2008 og 2009)

7.2.3 Þingkosningar

Þrýstingur á innleiðingu kvótakerfis á svæðisbundnum vettvangi (*suco*) virðist hafa haft áhrif á hina pólitísku orðræðu sem varð til þess að slíkar jákvæðar aðgerðir voru einnig notaðar á landsvísu. Þær breytingar sem þurfti að gera en fóru ekki í gegn árið 2001 (innleiðing kvóta vegna kosninga til stjórnlagabings) mættu mun minni mótstöðu fimm árum seinna. Herferð frjálsra kvennasamtaka eins og kvannahreyfingarinnar (Caucus) og Rede Feto, ásamt UNIFEM með stuðningi alþjóðlegra samtaka, fór af stað fyrir kosningarnar þar sem þrjátíu prósentu kvóta fyrir konur á lista stjórnmálaflokka var krafist. Í þetta skipti hafði kosningadeild SP ekkert vald yfir ákvörðuninni sem gerði innlendum kvannahreyfingum kleift að fara aftur af stað með umræðuna. Var notast við alþjóðleg jafnréttisviðmið og samninga (aðallega CEDAW samninginn sem Austur-Tímor var aðili að) og aðferðir sem kvannahreyfingar víðs vegar um heiminn höfðu notast við. Lögðu kvannahreyfingar áherslu á að fjölgun kvenna innan pólitískrar ákvarðanatöku myndi stuðla að frekari breytingu og framþróun landsins. Á seinni hluta ársins 2006 náðist samkomulag á milli kvennasamtakanna og þingmanna um tuttugu og fimm prósentu kynjakvóta (Hall og True, 2009). Fyrir þingkosningarnar 2007 voru því lög nr. 6/2006 innleidd en samkvæmt þeim þarf fjórði hver frambjóðandi á lista stjórnmálaflokks að vera kona. Fyrir þingkosningarnar 2007 veitti 25 prósentu kvótinn því stjórnmálaflokkum tækifæri til að efla kvenframbjóðendur og tryggja að orðum fylgdu aðgerðir. Á endanum voru 27,69 prósent af þeim sem kosnir voru til þingsins konur (CNE, 2007). Með stuðningi alþjóðlegra kvannahreyfinga tókst austur-tímorskum konum því að auka nærveru sína við ákvarðanatöku innan stjórnmálanna verulega. Kvenaktivistar gagnrýndu þó hvernig konur voru staðsettar á listum stjórnmálaflokka, en flestir flokkanna staðsettu konur í síðasta sæti í hverjum fjögurra manna hópi. Þá fengu konur ekki jafn margar stöður innan framkvæmdavaldsins og þær höfðu fengið hjá fyrrverandi stjórnvöldum (Hall og True, 2009).

7.3 Kynjasambætting og stofnun kynjamáladeildar

Eins og fram kom í 4. og 5. kafla var kynjasambætting orðin útbreidd innan stofnana Sameinuðu þjóðanna og ólíkra deilda þeirra fyrir komu þeirra í Austur-Tímor og eru deildirnar hvattar til að snerta sértaklega á kynjamálefnum og veita fræðslu um kynjamál við störf sín. Milena Pires kynnti hugtakið kynjasambætting fyrir Austur-Tímorum árið 1999 er hún þrýsti á stofnun kynjamáladeildar innan UNTAET í samningaviðræðum SP og umbreytingarþingstjórnarinnar (CNRT). Sherrill Whittington, háttsettur kynjasérfræðingur innan SP, þrýsti einnig á stofnun slíkrar deildar. Þrátt fyrir að ekki hafi komið til stofnunar kynjamáladeildar vegna „skorts á fjármagni“ fór Whittington til Austur-Tímor þar sem hún vann með óreyndum kynjaráðgjöfum SP til að koma á stofn slíkrri deild og leita eftir fjármagni og starfsfólki fyrir deildina. Það var því vegna frumkvæðis Pires og þrautseigju Whittington, sem fyrsta kynjamáladeildin (Gender Affairs Unit, GAU) innan friðargæslu SP var stofnuð í Austur-Tímor (Hall og True, 2009).

Tillaga að stjórnarsýsludeild sem vinna skyldi í þágu kynjamálefna var meðtalin í hinum upprunalega strúktúr sem lagður var fram fyrir UNTAET í nóvember 1999 enda talið forgangsverkefni. Í opinberum yfirlýsingum stjórnanda UNTAET, Sergio Viera de Mello, viðurkenndi hann ólíka reynslu kvenna og karla á tímum hernáms Indónesíu og hvernig kynferði hefði áhrif á tækifæri þeirra á sviðum umbreytinga og sjálfstæðis. Þetta viðhorf endurspegladist á endanum þó ekki í aðgerðum UNTAET (Charlesworth, 2009). Kynjamáladeild var því ekki stofnuð líkt og staðið hafði til og innleiðing kynjaðra sjónarmiða í stjórnarstefnu og áætlanir voru því takmarkaðar. Flestir íbúar landsins skildu hugtakið „kyngervi“ aðeins að hluta til en það hefur að mestu leyti verið túlkað á þann hátt að það snúist aðeins um konur. Ástæður skilningsleysisins má að mestu rekja til óskýrleika viðmiðsins og mismunandi túlkana og tenginga ólíkra aðila á því. Til að mynda notaðist öryggisráð SP við hugtakið „kynjuð sjónarmið“ í ályktun 1325 í friðarumleitunum sínum, til að skírskota til aukinnar athygli á sérstökum þörfum kvenna við heimsendingu flóttamanna, stuðningi við frumkvæði innlendra kvenna vegna friðar og við verndun mannréttinda kvenna innan nýrrar reglu og laga. Hugtakinu „kyngervi“ var því eingöngu beint að konum en var ekki beitt til að greina áhrif karlkyns hegðunareiginleika og -mynsturs. Hugtökin virðast að

mörgu leyti hafa verið séð sem ákveðnir staðlar sem þegar voru fastir og stöðugir (Charlesworth og Wood, 2002). Þetta misvægi á skilningi getur verið mikið vandamál í eins íhaldssömu samfélagi og Austur-Tímor er. Þá virðast innanbúðarmenn UNTAET að mestu leyti hafa horft til karlmannna, flokksátaka, hugmyndafræðilegs ágreinings og valdauppstokkunar sem þess sem móta átti svið umbreytingarstjórnvaldanna. Aftur á móti fóru umræður um málefni kynjajafnréttis að mestu fram innan félagasamtaka kvenna sem höfðu mjög takmörkuð úrræði til áhrifa á stjórnarstefnu landsins. Þá hafði það einnig mikið að segja hversu hátt hlutfall starfsmanna SP gramdist ónæðið sem þeim fannst kynjamálefnið valda, annað hvort almennt séð eða eins og þau birtust í Austur-Tímor (sbr. kynjakvótaumræður) (Charlesworth og Wood, 2002).

Kynjamáladeild (GAU) var þó á endanum komið á stofn í apríl 2000, þrátt fyrir mikla fyrirhöfn. Þrýstingur á stofnun GAU kom eins og áður sagði frá innlendum og erlendum kvenaktivistum eins og Pires og Whittington, innlendum kvennasamtökum, alþjóðlegum félagasamtökum, auk ríkja sem styrktu UNTAET fjárhagslega. Afskipti tveggja háttsettra embættiskvenna innan SP, Angelu King sem var aðstoðarmaður aðalframkvæmdastjóra og sérstakur ráðgjafi í kynjamálum og eflingu kvenna, og Mary Robinson, mannréttindafulltrúa SP, voru einnig þýðingarmikil. King brást við vegna upplýsinga frá starfsmönnum UNTAET sem voru ósáttir yfir þeirri ákvörðun að færa kynjadeildina (the gender unit) úr strúktúr UNTAET snemma árið 2000. Hún hafði samband við yfirmann UNTAET og spurði hvernig hann legði til að kynjasambætting yrði innleidd í verkefni án þess að hafa stefnu sem helgaði sig réttindum kvenna. Þetta var mikil skömm fyrir UNTAET. Þá ollu spurningar Robinson enn meiri skömm og umhugsun um hæfni UNTAET þegar hún bar upp spurningar um tilvist deildar sem tilheyrði kynjamálum í heimsókn sinni í Austur-Tímor í febrúar 2000. Á svipuðum tíma, eða seint í febrúar 2000, hitti hópur austur-tímorskra kvenna Kofi Annan aðalframkvæmdastjóra SP og beindu athygli hans að nauðsyn þess að fá kynjamáladeild (GAU) innan UNTAET en með því yrði tryggt að kynjaráðgjafar yrðu skipaðir innan deilda mannréttinda og pólitískra málefna hjá UNTAET (Charlesworth og Wood, 2002).

Fyrrum fulltrúi aðalframkvæmdastjóra SP í Austur Tímor, Sergio Vieira de

Mello viðurkenndi mistök sín:

Ég var á móti myndun GAU fyrir umbreytingarstjórn SP í Austur Tímor. Ég hélt að kynjamáladeild myndi ekki hjálpa til við að endurreisa frá grunni stofnanir sem herinn skildi eftir. Ég hafði rangt fyrir mér. Fyrsta reglugerðin sem ég samþykkti tryggði staðla mannréttinda, þar á meðal CEDAW, sem undirstaðan að öllum nýjum stjórnarstofnunum sem stofnaðar yrðu. Deildin endurlífgaði þessa hugsun með því að teygja anga sína til austur-tímorskra kvenna, og í samvinnu við UNIFEM veitti hún stuðning sem leiddi af sér fleiri konur á stjórnlagabæingum en í mörgum öðrum löndum.¹⁴ (UNIFEM, 2006).

Markmið GAU var að efla réttindi kvenna til jafnrar þátttöku, að kynna kynjasambættingu fyrir alþjóðlegu og innlendu starfsfólki, auk þess að auðvelda þróun kynjaðra sjónarmiða innan stjórnarstefnu og áætlana landsins (Ospina, 2006). GAU vann náið með kvannahreyfingu landsins, Rede Feto. Áhrifamestu aðgerðir GAU í Austur-Tímor var stofnsetning stuðningsnets jafnréttistengiliða (Gender Focal Points)¹⁵ sem hafði í raun mestu áhrifin á stöðu austur-tímorskra kvenna af allri starfsemi GAU. Hlutverk jafnréttistengiliðanna var þróað af tveimur fulltrúum UNTAET. Markmiðið með þeim var tvennskonar; annars vegar átti að tryggja að kynjasambættingu yrði komið fyrir í svæðisbundinni stjórnun og áætlunum. Hins vegar var hlutverk þeirra að safna saman kyngreindum tölfraeðiupplýsingum fyrir hvert svæði (sveitarfélag) og gera fólk meðvitaðara um kynjamálefni, auk þess að efla kynjajafnrétti milli karla og kvenna með auknum stuðningi við svæðisbundin samtök kvenna (Charlesworth og Wood, 2002). Samvinna með grasrótarsamtökum og kvannahreyfingum var séð sem áhrifarík

¹⁴ I was against the creation of a Gender Affairs Units for the UN's Transitional Authority in Timor-Leste. I did not think a Gender Unit would help rebuild institutions from the ashes of what the militia left. I was wrong. The first regulation I passed guaranteed human rights standards, including CEDAW as a foundation of all new government institutions we created. The Unit brought this to life reaching out to East Timorese women, and, together with UNIFEM, provided support that resulted in a higher percentage of women in the Constituent Assembly than in many other countries.

¹⁵ Jafnréttistengiliður (Gender Focal Point) er einstaklingur sem starfar sem tengiliður á ákveðnum pólitískum vettvangi og ber ábyrgð á kynjatengdum málefnum. Starf hans snýr að því að styðja við kynjasambættingu með því að vera talsmaður, ráðgjafi og stuðningsaðili sérfræðinga og hafa eftirlit með og greina frá kynjasambættingarferlinu (*Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI)*).

leið til að greiða fyrir innleiðingu UNTAET stefna og áætlana og þannig yrðu öll stjórnarsýslustigin (á lands-, svæðis- og staðarvísu) höfð með í uppbyggingu landsins (Ospina, 2006). Það er þó ljóst að á milli UNTAET (GAU) og innlendra kvennasamtaka voru ákveðnar hindranir, sérstaklega vegna tungumáls og menningarlegra þátta. Þá virðist sem að lítilli athygli hafi verið beint að kynjamálefnum innan UNTAET, utan hinnar litlu GAU skrifstofu. Í þessari stjórnartíð höfðu þó öll ráðuneyti innleitt kynjuð sjónarmið í aðgerðaráætlanir sínar og helstu embættismenn þeirra fengu þjálfun við greiningu auk þess sem reynt var að auka skilning þeirra á hugtakinu „kyngevri“ (Ospina, 2008). Þrátt fyrir þetta hefur GAU og starfshættir þess fengið á sig mikla gagnrýni bæði innlendra og alþjóðlegra einstaklinga auk félagasamtaka. GAU skilgreindi til að mynda ekki ólíkar þarfir karla og kvenna þrátt fyrir að eitt af helstu markmiðum þess væri að hvetja til notkunar kynjasambættingar innan og utan UNTAET. Þá gagnrýndu austur-tímorskar konur GAU og UNTAET fyrir óskýra skilgreiningu á hugtakinu „kynjasambætting“. Óskýrt þótti hvort kynjasambættingu skyldi miða að alþjóðlegum starfsmönnum UNTAET, austur-tímorskum konum eða austur-tímorsku þjóðinni. Leiddi þetta til misskilnings varðandi praktískan og siðferðislegan grunn allrar jafnréttisumræðu UNTAET (Charlesworth og Wood, 2002). Það var því stór gjá á milli væntinga umbreytingastjórnarinnar (UNTAET) og austur-tímorsku borgaranna, auk þess sem óljóst er hvort kynjasambættingu hafi í raun verið beitt í framkvæmd á þessu tímabili.

Eftir kosningar til stjórnlagabings (2002) tóku austur-tímorsk stjórnvöld við af umbreytingastjórn SP (UNTAET) og færðist því umsvif GAU yfir til Austur-Tímora en Maria Domingas Alves (austur-tímorsk kona og kvenaktivisti), sem valin var af kvannahreyfingunni í landinu, var ráðin yfirmaður kynjamáladeildarinnar (GAU) þar sem hún starfaði með Whittington (Hall og True, 2009). Þegar ný stjórnvöld tóku við af UNTAET árið 2002 hófst barátta innlendra kvannahreyfinga fyrir stofnun ráðuneytis kvenna á hæsta stigi pólitískrar ákvörðunartöku. Austur-tímorskar konur innan kvennasamtaka kröfðust stofnunar ráðuneytis fyrir málefni kvenna en sérstakur fulltrúi aðalframkvæmdastjóra SP í Austur-Tímor og forsætisráðherra landsins voru sannfærðir um að smærri stjórnareining myndi eiga betur við. Þá hélt Sherill

Whittington því fram að sérstakt kvennaráðuneyti myndi jaðarsetja kynjasambættingu innan þess sérstaka ráðuneytis og þannig ekki ná fram því markmiði sem stefnt var að, þ.e. innleiðingu kynjasambættingar í stjórnarstefnu og áætlanir allra sviða stjórnsýslunnar. Whittington hafði betur og úr varð skrifstofa fyrir eflingu jafnréttis (OPE) sem staðsett var innan forsætisráðuneytisins. Hlutverk OPE var að þróa kynjuð sjónarmið (kynjasambættingu) innan stjórnarstefnu og áætlana í Austur-Tímor og stuðla að aukinni þátttöku kvenna í stjórnámálum (Allén, 2009). OPE sýndi hins vegar ekki þann árangur sem vonast hafði verið til. Ástæður þess voru m.a. skortur á hæfu starfsfólki sem olli því að ekki var geta til að gagnrýna löggjafir né til að hafa eftirlit með stjórnsýsluáætlunum og stjórnarstefnu landsins. Þá hafði starfsfólk OPE engan aðgang að fundum ráðherranna, auk þess sem OPE var í raun aðeins hönnuð eins og ráðgefandi eining (Hall og True, 2009).

Í stjórnámálakrísunni árið 2006 stöðvaðist öll vinna kynjamáladeildarinnar (OPE) og Whittington sagði í kjölfarið starfi sínu lausu. Þegar OPE, með tilkomu nýrra stjórnvalda, hóf starfsemi sína á ný árið 2007 var nýr yfirmaður, Aurora Ximenes, tilnefnd af kvannahreyfingunni en hún hafði litla reynslu af störfum sem þessum og greiningu kynjaðra sjónarmiða. OPE varð að ráðuneyti fyrir eflingu kvenna (SEPI) og yfirmanni þess var gefið vald til að gefa meðmæli varðandi stjórnarstefnu landsins og réttur til að tala á ráðherrafundum. Þetta var gífurlegt skref fram á við. Þrátt fyrir þetta hefur SEPI þó hlotið mikla gagnrýni frá kvannahreyfingu landsins fyrir að ráðfæra sig ekki formlega við hana eins og fyrri einingar gerðu og upphaflegt markmið viðmiðsins (kynjasambættingar) gerði ráð fyrir. Þá hafa kvenaktívistar landsins áhyggjur af því að með sérstöku ráðuneyti muni málefnið einskorðast við það ráðuneyti en ekki dreifast um alla stjórnsýsluna, eins og Whittington hafði varað við (Hall og True: 2009). Enn er þó ekki komin nægileg reynsla til að hægt sé að segja til um áhrif ráðuneytisins. Það hefur þó sýnt sig í Austur-Tímor að mikilvægt er að hafa kvannahreyfingar landsins með í ráðum, sem skipað hafa gífurlega stórt hlutverk við dreifingu jafnréttisviðmiða.

7.4 Samantekt

Líkt og umfjöllunin hér að ofan hefur leitt í ljós hefur umræðan í Austur-Tímor um viðmiðin „þátttöku kvenna við pólitíska ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ þróast mikið frá innkomu Sameinuðu þjóðanna í landið. Hafa kröfur kvenna þróast frá því að snúa nær eingöngu að réttindum kvenna til að vera lausar undan ofbeldi og til að ráða sér sjálfar, í ríkjandi kröfu um þátttöku kvenna innan allra sviða stjórnáslu landsins, með tilheyrandi kynjakvótaumræðum sem vörpuð að vissu leyti ljósi á þau vandamál sem kvennahreyfingar landsins stóðu frammi fyrir.

Hin misheppnaða tilraun til að innleiða kvótakerfi fyrir kosningar til stjórnlagabings árið 2001 var áhugaverð að mörgu leyti eins og áður hefur komið fram. Niðurstöðu kosningarinnar má að mestu rekja til áhrifa alþjóðlegra gerenda innan SP og þá helst kosningadeildar stofnunarinnar sem hafði gífurleg áhrif á alla orðræðu um kynjakvóta. Orðræða andstæðinga kynjakvóta fyrir stjórnlagabingskosningarnar snerist í raun ekkert um réttindi kvenna eða jafnrétti kynjanna, heldur var eingöngu horft til sanngjarnra kosninga. En samkvæmt þeim flokkaðist notkun kynjakvóta ekki undir það. Á þessum tíma snerist þátttaka kvenna í ákvarðanatöku enn að mörgu leyti aðeins um aðgang kvenna að stjórnáslunum, auk þess sem markmiðið var að bæta stöðu og rétt kvenna. Þ.e. viðmiðunarhópurinn samanstóð af konum sem og markhópurinn. Höfnun kynjakvóta varð þó ekki til þess að viðmiðið hvarf úr pólitískri umræðu heldur til hins gagnstæða. Rökræðurnar komu af stað endurskoðunarferli á viðmiðinu, sem og hlutverkum kvenna og karla í austur-tímorsku samfélagi. Leiddi þetta til innleiðingu kvóta (innan stjórnáslaflokka 2006) fyrir þingkosningarnar árið 2007. Rökræðurnar fyrir stjórnlagabingskosningarnar áttu því óumdeilanlega mikinn þátt í að koma viðmiðinu um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ á dagskrá stórnáslanna í Austur-Tímor. Þrátt fyrir þetta þá endurspegla stjórnarstefna og áætlanir í Austur-Tímor ekki þekkingu á því hvers vegna þátttaka kvenna er mikilvæg. Þá virðist einnig sem að mikill misskilningur hafi átt sér stað varðandi hugtakið „kyngerfi“ í pólitískri umræðu landsins, sem að hindrar sambættingu kynjasjónarmiða innan stefnumótunar landsins og áætlana, og þar með fylgi við viðmiðið.

Fyrir þingkosningarnar 2007 höfðu innlendar kvennahreyfingar með stuðningi alþjóðlegra gerenda mikil áhrif á hina pólitísku orðræðu. Lögð var áhersla á mikilvægi þess að fjölga konum innan pólitískrar ákvarðanatöku til að stuðla að frekari framþróun landsins og koma á breytingum. Viðmiðið um pólitíska þátttöku kvenna var því tengt markmiðum um jákvæða þróun og breytingar í austur-tímorsku samfélagi. Þjónaði þátttaka kvenna í ákvarðanatöku því ekki lengur aðeins konum, heldur öllu samfélaginu sem var orðið markhópurinn. Viðmiðið var því að þróast hægt og rólega þar sem innri gagnrýni á viðmiðinu átti sér stað með rökræðum um tilverurétt þess í Austur-tímorsku samfélagi á sama tíma og viðmiðið var tengt öðrum eftirsóttari viðmiðum. Þannig varð breyting á inntaki þess og útvíkkun á skilgreiningu viðmiðsins. Þrátt fyrir þessa þróun á viðmiðinu er merkilegt að enginn stjórnmaflokkur virtist tengja umræðurnar um innleiðingu kvóta beint við kynjajafnrétti. Stjórnmaflokkar lýstu yfir stuðningi sínum við kynjajafnrétti sem slíku en þeir sáu ekki kvóta sem mögulegan drifkraft til að efla jafnrétti á milli kynjanna á fljótlegri hátt. Þetta viðhorf er þó aðeins byrjað að breytast og eru kynjakvótar í dag af mörgum taldir mikilvægt tól til að tryggja konum sæti á þingi landsins og auka þar með jafnrétti á milli kynjanna. Kosningakvótar innan stjórnmaflokka, sem innleiddir voru í lög árið 2006, hjálpuðu því til við að tryggja nærveru kvenna og stuðluðu að frekari þróun viðmiðsins um aukna þátttöku kvenna við ákvarðanatöku innan vettvangs stjórnmalanna. Það er því nokkuð ljóst að þeir sem höfðu mest áhrif á dreifingu viðmiðsins um „þátttöku kvenna við pólitíska ákvarðanatöku“ voru innlend og alþjóðleg kvennasamtök, ásamt kvenaktivistum með stuðningi alþjóðlegra stofnana og samtaka.

Það verður hins vegar ekki horft fram hjá þeirri staðreynd, að konur ná yfirleitt aðeins hinum úthlutaða minnihluta í suco kosningum og þær eru yfirleitt staðsettar sem fjórði maður (kona) á lista fyrir þingkosningar. Þetta getur verið litið á sem sönnun þess að viðmið er snúa að aukinni þátttöku kvenna innan pólitískrar ákvarðanatöku sé ekki á ápreifanlegan hátt fylgt eftir í Austur-Tímor, þrátt fyrir trúarkerfi einstaklingsins. Kynjajafnvægi innan stjórnmalanna er því ekki orðið ríkjandi viðmið í Austur-Tímor heldur er það enn aðeins fyrirskipuð staða.

Þegar UNTAET stofnaði sérstaka kynjamáladeild (GAU) var byrjað á árangursríkan hátt að þrýsta á kynjaðra málfar innan stjórnarsýslu Austur-Tímor auk þess sem lögð var áhersla á þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku. Markmið viðmiðanna tveggja var því að koma á auknu jafnrétti kynjanna. GAU veitti því umgjörð og rökstuðning fyrir innleiðingu kynjaðra sjónarmiða (kynjasambættingu) hjá stjórnvöldum í Austur-Tímor. Í gegnum ólík töl og aðferðir reyndi GAU að ná fram vitundarvakningu og tryggja birtingu viðmiðsins í pólitískri orðræðu. Þegar alþjóðlegir gerendur (innan UNTAET) fóru að fara eftir þessu sjálfir, gátu þeir, ásamt innlendum kvannahreyfingum, þrýst á stjórnvöld Austur-Tímor að innleiða þessi réttindi. Með hjálp austur-tímorskra kvenna og samtaka tókst UNTAET því að leggja áherslu á viðmiðin um þátttöku kvenna í pólitískri ákvarðanatöku og kynjasambættingu og byggja þar með grunninn fyrir stjórnvöld landsins til frekari þróunar.

Kynjasambætting hefur verið innleidd í Austur-Tímor á árangursríkan hátt að því leytnu til að til staðar eru stofnanavæddar aðferðir til að fylgja henni eftir. Þennan árangur má að mestu leyti rekja til austur-tímorskra kvennasamtaka, Sameinuðu þjóðanna og þeirra sem veittu framlög til sérstakrar kynjamáladeildar. Með stuðningi innlendra kvennasamtaka tókst GAU að ýta undir sterka kvannahreyfingu sem gaf GAU bæði innlent og alþjóðlegt lögmæti. Þrátt fyrir mikinn alþjóðlegan stuðning tókst OPE, og síðar SEPI, þó ekki að innleiða kynjaða greiningu og mat á áhrifum stjórnarstefnu og áætlanir. Engar upplýsingar er hægt að finna um formlega kynjasambættingaráætlun í Austur-Tímor, sem leiðir líkur að því að slík áætlun sé ekki til. Hið takmarkaða umboð gefur því sterklega til kynna að viðmiðið um kynjasambættingu sé aðeins æskileg hegðun en ekki hegðun sem farið er eftir í raunveruleikanum. En líklegt er að vandamálið við að greina lokaniðurstöðu af sambættingu kynjasjónarmiða haldi aftur af stjórnvöldum til að fylgja þessu máli eftir á árangursríkan hátt og koma því inn í pólitíska umræðu.

8. kafli Niðurstöður

Í upphafi ritgerðarinnar var lagt upp með að leita svara við þremur rannsóknarspurningum. (1) *Hvernig hafa alþjóðleg viðmið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ þróast innan Sameinuðu þjóðanna annars vegar og Austur-Tímor hins vegar?* (2) *Hvernig hafa viðmiðin dreifst til Austur-Tímor? Hverjir eru helstu frumkvöðlar í mótun/dreifingu þeirra þar?* (3) *Hvers vegna birtast viðmiðin á þann hátt sem þau gera í Austur-Tímor? Hvaða þættir hafa þar helst áhrif?* Líkt og greining á þróun viðmiðanna leiddi í ljós innan Sameinuðu þjóðanna annars vegar, og Austur-Tímors hins vegar, þá hafa viðmiðin verið í stanslausri þróun frá því að þau birtust fyrst innan SP, bæði vegna innri gagnrýni og vegna breytinga á ytra umhverfi þeirra. Með því að notast við nálgun mótunarhyggju og orðræðugreiningu var hægt að greina upphaf alþjóðlegu viðmiðanna tveggja og það þróunarferli sem þau hafa farið í gegnum. Horft var á viðmið sem ferli til að fá betri skilning á því hvers vegna viðmið þróast og dreifast, á sama tíma og þau ná ekki upphaflegum markmiðum sínum. Með því að horfa á *innri og ytri áhrifaþætti* viðmiðanna kom í ljós að samverkun þeirra hefur áhrif á hvernig ný viðmið þróast og hvernig innihald þeirri breytist yfir tíma.

Gífurleg þróun hefur orðið á viðmiðinu um „pólítíska þátttöku kvenna“ frá því það var fyrst tekið upp innan Sameinuðu þjóðanna. Á fimmtíu árum þróaðist viðmiðið frá því að vera krafa um kosningarétt fyrir konur í innihaldsríka kröfu þess efnis að konur ættu rétt á að taka þátt í mikilvægum pólítískum ákvörðunum í sama mæli og karlar og eiga sér fulltrúa innan pólítískrar ákvarðanatöku. Upphaf viðmiðanna sem fjallað var um í ritgerðinni er mjög ólíkt. Viðmiðið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ hefur þróast hægt og rólega aðallega fyrir tilstuðlan kvennasamtaka og aktívista, á meðan viðmið „kynjasambættingar“ var sérstaklega búið til af kynjasérfræðingum fyrir Pekingráðstefnuna. Á Pekingráðstefnunni og á árunum eftir hana var þó litið á

viðmiðin um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ sem samhangandi áætlun fyrir jafnrétti kynjanna, en samkvæmt þessum viðmiðum eru konur og karlar staðsett á ólíkan hátt í félagslega, efnahagslega og pólitíska kerfinu. Jafnrétti á milli kynjanna verður því ekki náð án þess að annars vegar fá fleiri konur á svið pólitískrar stefnumótunar og ákvarðanatöku og hins vegar hafa kynjuð sjónarmið í huga í öllum opinberum stefnumálum með það að markmiði að stuðla að auknu jafnrétti á milli kynjanna. Frá upphafi þeirra hafa viðmiðin hins vegar þróast hvort frá öðru og að mörgu leyti gengið gegn þeim hugmyndum sem þau áttu upphaflega að þjóna. Annars vegar vegna innri gagnrýni á inntaki þeirra (m.a. vegna þess að þau hafa verið innleidd á ólíkan hátt) og hins vegar vegna breytinga á ytra umhverfi þeirra (m.a. vegna þess að þau hafa verið tengd ólíkum markmiðum). Með innleiðingu þeirra innan ólíkra stofnana og aðildarríkja SP hafa þau þróast hvort á sinn hátt, frá hvort öðru. Viðmiðið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ hefur að mestu leyti þróast vegna áhrifa grasrótarinnar, þ.e. alþjóðlegra kvennahreyfinga og kvenaktivista sem hafa tengt það við ólík markmið (sem þó öll miða að auknu kynjajafnrétti) hverju sinni. Þannig hefur skilgreining viðmiðsins verið útvíkuð sem stuðlað hefur að frekari þróun þess og dreifingu. Þá er árangur af innleiðingu viðmiðsins mælanlegur (fjöldi kvenna á þingi) sem getur einnig að einhverju leyti útskýrt hraða dreifingu þess þar sem að innleiðing kvóta er að mörgu leyti hvetjandi fyrir ríki sem vilja styrkja stöðu sína innan alþjóðasamfélagsins. Viðmið „kynjasambættingar“ hefur hins vegar, vegna óskýrleika síns, verið opið fyrir ólíkum túlkunum. Sem afleiðing af því hefur það nær eingöngu verið túlkað af embættismönnum og sérfræðingum ríkja og stofnana sem tengt hafa það ólíkum markmiðum hverju sinni. Hefur markmiði þess í mörgum tilfellum verið breytt frá áætlun sem tryggir jafna útkomu stjórnarstefna og stjórnaráætlana fyrir bæði konur og karla, í áætlun sem passar við nýfrjálshyggju-fyrirmæli hins alþjóðavædda efnahags og alþjóðlegra stjórn mála, er leggja áherslu á öryggi ríkja umfram jafnrétti einstaklingsins og réttlæti. Framkvæmdir stjórnarstefna eftir innleiðingu kynjasambættingar eru þar af leiðandi mjög mismunandi innan ólíkra ríkja og stofnana, þar sem ferlið skiptir meira máli en sjálft markmiðið. Þá hefur viðmiðið dreifst gífurlega sem má líklega rekja til þess að auðvelt er að tengja það ólíkum markmiðum sem

auðveldar innleiðingu þess. Á meðan viðmiðið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ hefur dreifst sem alþjóðlegt viðmið um kynjajafnrétti og er að verða eitt helsta úrræði til valdeflingar kvenna, þá hefur dreifing „kynjasambættingar“ ekki borið neinn sýnilegan árangur.

Viðmið er sneru að kynjajafnrétti komust fyrst á svið stjórnmálanna í Austur-Tímor með innkomu SP í landið árið 1999. Frá þeim tíma hefur krafa kvenna hins vegar þróast úr almennri kröfu um aðgang að stjórnmálum landsins í sterka kröfu þess efnis að konur komist að innan stjórnmálanna í sama mæli og karlar og að áætlanir og stjórnarstefnur séu gerðar með kynjuð sjónarmið í huga. Þessi þróun er sú sama og innan Sameinuðu þjóðanna. Þegar viðmiðin um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ bárust fyrst til Austur-Tímor var markmið þeirra að koma á auknu kynjajafnrétti. Kynjamáladeild (GAU) UNTAET var sett á laggirnar en markmið hennar var að efla réttindi kvenna til jafnrar þátttöku, auk þess að kynna alþjóðlegu og innlendu starfsfólki fyrir kynjasambættingu innan stjórnarstefnu og áætlana landsins. Viðmiðin voru því hliðstæð. Viðmiðið um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ hefur þróast að mestu vegna grasrótarinnar á meðan viðmið „kynjasambættingar“ hefur þróast af kynjasérfræðingum innan kynjamáladeildar GAU. GAU hafði þó sterk tengsl við grasrótina sem að styrkti stofnunina og þar með viðmið „kynjasambættingar“. Með stofnun kynjamálaráðuneytis (SEPI) hefur þetta þó breyst og engin tengsl eru á milli grasrótarinnar og ráðuneytisins. Viðmiðin tvö virðast því vera að aðskilja sig enn frekar. Þá hefur skilningsleysi karla og kvenna á viðmiðunum og á hugtökum sem tengjast þeim, eins og „kyngervi“ og „jafnrétti“, orðið til þess að viðmiðin hafa ekki hlotið nægilegan stuðning í austur-tímorsku samfélagi. Skilningsleysið má að mörgu leyti rekja til þess að viðmiðunum hefur yfirleitt aðeins verið beint að konum Austur-Tímor, en ekki öllu samfélaginu, sem virðist þó vera að breytast.

Þrátt fyrir að viðmið og starfshættir um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ hafi upphaflega borist til Austur-Tímor með hjálp alþjóðasamfélagsins (sérstaklega SP) og með konum sem snúið hafa úr útleið, hefur það að mestu verið hlutverk austur-tímorskra kvenna að viðhalda

Þessum réttindum og stuðla að valdeflingu kvenna í samfélaginu. Fyrir tíma SP var virk kvannahreyfing í Austur-Tímor sem alþjóðlegir gerendur hófu samstarf með eftir komu sína í landið. Saman unnu því kvannahreyfingin og alþjóðlegir gerendur að dreifingu á viðmiðum um réttindi kvenna. Vegna alþjóðlegra viðmiða og stuðnings alþjóðasamfélagsins öðlaðist kvannahreyfingin aukið vald í austur-tímorsku samfélagi sem gaf henni tækifæri á að ná fram auknum réttindum kvenna. Hlutverk kvannahreyfinga og kvenaktivista í að þrýsta á stjórnvöld og veita innlendum og alþjóðlegum samtökum aukið vald var gríðarlega mikilvægur grundvöllur fyrir þróun á viðmiðum er snúa að réttindum kvenna. Með því að beita þrýstingi á umbreytingarstjórnvöldin (UNTAET) tókst austur-tímorskum konum að stuðla að því að UNTAET einblíndi á málefni kvenna en UNTAET unnu á tímabili gegn eflingu réttinda kvenna eins og fram kom í kvótaumræðunum árið 2001. Samtök kvenna í Austur-Tímor og kvenaktivistar hafa einnig spilað stórt hlutverk sem frumkvöðlar að dreifingu viðmiða með því m.a. að upplýsa konur og þjálfar fyrir pólitíska þátttöku, bæði innan sveitarstjórna og í landspólitíkinni. Þá hafa ólík samtök kvenna reynt að vekja athygli almennings og embættismanna á málefnum kvenna auk þess sem þau hafa þrýst á stjórnvöld Austur-Tímor að fara eftir lögum og reglum landsins, og fylgja eftir alþjóðlegum skuldbindingum sínum eins og CEDAW samningnum. Samtök kvenna hafa þó notið ómissandi stuðnings alþjóðlegra gerenda eins og UN Women (áður UNIFEM) og UNDP við slíkar aðgerðir. Samvinna á milli hreyfinga á sviði einkalífsins og innan opinbera sviðsins, og á milli gerenda stofnana og samtaka, er því nauðsynleg til að lýðræðisvæðing (aukið kynjajafnvægi) geti átt sér stað líkt og femínistar hafa haldið fram. Helstu viðfangsefnin hafa snúist um að auka meðvitund kvenna um rétt sinn til þátttöku og rétt þeirra til að hafa eigin málsvara við töku á mikilvægum ákvörðunum. Þýðir þetta í meginatriðum að í gegnum fræðsluherferðir og aukna meðvitund, hafa frumkvöðlar að dreifingu viðmiða (aðallega innlend kvennasamtök með alþjóðlegum stuðningi) reynt að rótfesta hugmyndir um konur sem pólitíska gerendur.

Nálgunin, sem byggðist á kenningarammanum og orðræðugreiningu, var til þess fallin að setja umfjöllunina í nýtt samhengi auk þess sem hún reyndist

mikilvæg til þess að varpa ljósi á hvernig sögunni og hinu viðtekna hefur verið beitt í orðræðunni í pólitískum tilgangi. Hugtök, gildi og viðhorf geta þannig verið notuð til þess að afla pólitískum aðgerðum fylgis og lögmætis. Enn fremur drógu kenningarnar, og orðæðugreiningin sem tengist þeim, það fram í dagsljósið hvernig hægt er að afla viðmiðum fylgis með því að tengja þau ólíkum og vinsælli markmiðum. Bæði *innri og ytri áhrifaþættir* hafa haft áhrif á það hvernig viðmiðin birtast í Austur-Tímor. Innri gagnrýni á viðmiðinu um pólitíska þátttöku kvenna hefur orðið til þess að aukin þátttaka kvenna er ekki aðeins talin þjóna konum Austur-Tímor, heldur samfélaginu öllu. Inntaki viðmiðsins hefur því verið breytt og beinist það nú að konum og körlum landsins. Í samræmi við þessa breytingu þarf nú að miða upplýsingum að báðum kynjum. Þá hafa einnig orðið breytingar í ytra umhverfi viðmiðsins og er það nú tengt markmiðum lýðræðis, þróunar og breytinga. Þessi tenging og útvíkkun á hugtakinu var gerð til að auka stuðning við viðmiðið og stuðla að dreifingu þess í landinu. Þá hafa þættir eins og ríkjandi viðmið, hefðir og gildi í Austur-Tímor einnig haft áhrif á þróun þess og dreifingu. Nýársræða Gusmao árið 2001 er gott dæmi um þetta, þar sem að hann hélt því fram að staðlar og viðmið sem tengjast réttindum kvenna endurspegli ekki menningu og gildi Austur-Tímor. Viðhorf sem þessi voru ríkjandi á meðal helstu leiðtoga landsins sem hafði gífurleg áhrif á alla orðræðu landsins á birtingu viðmiðanna.

Kvótaumræðurnar áttu mikinn þátt í að koma viðmiðinu um þátttöku kvenna í ákvarðanatöku inn á borð stjórnmalanna í Austur-Tímor en þær leiddu til aukins áhuga kvenna á stjórnmalum. Þá hafði stofnun kynjamáladeildar (GAU) UNTAET einnig mikil áhrif en hún studdi kvannahreyfingar landsins í aðgerðum sínum og átti mikinn þátt í þeim jákvæðu aðgerðum sem komu kvenframbjóðendum að innan þingsins.

Kosningarnar þrennar sem hafa verið haldnar eftir 1999 mynda mikilvægan grunn fyrir stofnanavæðingu viðmiða er snúa að réttindum kvenna í Austur-Tímor og þar með birtingu þeirra. En kenningar femínista halda því fram að lýðræðisvæðing og friðaruppbygging muni ekki vera konum til jafn mikilla hagsbóta og karla án stofnanavæddra aðgerða. Skýr lög og reglugerðir sem samin hafa verið til að efla þátttöku kvenna eru tákni um stofnanavæðingu pólitískra

réttinda kvenna. Þrátt fyrir að kosningarnar árið 2001 hafi vissulega valdið vonbrigðum vegna misheppnaðrar tilraunar við innleiðingu 30 prósentu kvóta reglunar fyrir konur til að tryggja kynjajafnvægi við ákvarðanatöku, þá fengu konur 26 prósent sæta án þeirra jákvæðu aðgerða sem barist hafði verið fyrir. Þessi þróun gefur til kynna að viðmiðið um pólitísk réttindi kvenna var hægt og rólega að þróast og um leið að færast í átt að frekari stofnanavæðingu. Innleiðing nýrra kosningalaga sem fól í sér kvóta fyrir frambjóðendum innan stjórnmalaflokka gefur til kynna frekari þróun á viðmiðinu. Jafnvel þó konur hafi yfirleitt ekki verið settar hærra en sem fjórði hver frambjóðandi á framboðslista þá hafa stjórnmalaflokkar engu að síður þurft að tileinka sér hegðun sem byggir á lögum og reglum. Sú staðreynd hins vegar, að konur ná aðeins lágmarksfjölda í *suco* kosningum og fá gjarnan fjórða hvert sæti á lista fyrir þingkosningar gefur hins vegar til kynna að viðmiðið sé ekki orðið ríkjandi í landinu.

Í Austur-Tímor er augljóst að kynjasambætting er talin vera markmið í sjálfu sér en ekki sem leið til að ná ákveðnu markmiði, þ.e. kynjajafnrétti. Þetta skilningsleysi á viðmiðinu hefur haft áhrif á innri áhrifamátt viðmiðsins og hindrað sambættingu kynjasjónarmiða innan stefnumótunar landsins og áætlana, og þar með fylgi við viðmiðið. Til eru stofnanavæddar aðferðir til að fylgja eftir áætlunum um kynjuð sjónarmið í landinu en engin formleg kynjasambættingaráætlun virðist vera til. Virðist viðmið kynjasambættingar því einungis vera æskileg hegðun en ekki hegðun sem farið er eftir í raunveruleikanum. En líklegt er að vandamálið við að greina lokaniðurstöðu af sambættingu kynjasjónarmiða haldi aftur af stjórnvöldum til að fylgja þessu máli eftir á árangursríkan hátt og koma því inn í pólitískar umræður.

Jafnvel þó að mikilvægar breytingar hafi átt sér stað í Austur-Tímor þá er kynjamisrétti enn við lýði í landinu og aðgerðum er snúa að kynjajafnrétti er ekki fylgt eftir með lögum. Minnst er á jafnrétti kynjanna í stjórnarskrá landsins þar sem ríkinu er falið að tryggja jöfn tækifæri fyrir konur og karla, en stjórnvöld í Austur-Tímor hafa ekki þróað neina löggjöf eða reglugerðir um réttindi kvenna og kynjajafnrétti. Þá hafa engar stefnuyfirlýsingar eða áætlanir er snúa að auknum réttindum kvenna eða kynjajafnrétti verið kynntar í landinu, jafnvel þó fleiri konur eigi nú sæti á þingi landsins og innan framkvæmdavaldsins.

9. kafli Lokaorð

Hér hefur verið gerð grein fyrir helstu niðurstöðum rannsóknarinnar þar sem birting, þróun og rótfesting viðmiðanna um „þátttöku kvenna í ákvarðanatöku“ og „kynjasambættingu“ hefur verið greind, innan Sameinuðu þjóðanna annars vegar og Austur-Tímor hins vegar. Kenningaramminn sem stuðst var við reyndist nauðsynlegur til að greina upphaf viðmiðanna tveggja og þróunarferlið sem þau hafa farið í gegnum. Þannig leggur rannsóknin á vogaskálarnar í fræðilegri umfjöllun, en upphaf og þróun alþjóðlegra viðmiða innan ríkis hefur ekki verið greint áður með nálgun sem nær yfir báða rannsóknarþættina. Með því að beina athyglinni að *innri og ytri áhrifaþáttum* viðmiðanna var betur hægt að greina þá þætti sem áhrif höfðu á þróun viðmiðanna og dreifingu, auk þess sem hægt var að greina upphaf þeirra.

Greining ritgerðarinnar gefur til kynna að sum viðmið geta verið breytileg eða teygjanleg með tilliti til innihalds þeirra og staðbundinnar merkingar. Viðmið eins og t.d. viðmið kynjajafnvægis í ákvarðanatöku hefur áhrif á einkenni ríkja vegna þess að þær aðgerðir sem krafist er til að öðlast viðurkenningu alþjóðasamfélagsins eru tilgreindar. Þar af leiðandi er minna rými fyrir rökræður um merkingu þess, sem getur orðið til að draga úr dreifingu viðmiðsins. Stofnanavæðing slíkra viðmiða gefur þó til kynna að þar sem slík viðmið eru mælanleg hafi þau meira alþjóðlegt aðdráttarafl. Viðmið eins og „kynjasambætting“ hefur aftur á móti meira rými fyrir ólíkar túlkanir ólíkra gerenda en engra tilgreindra aðgerða er krafist við innleiðingu þeirra. Slík viðmið fela aðeins í sér ákveðna hegðun og hafa því ekki eins mikil áhrif á einkenni ríkis. Það er því líklegra að slík viðmið dreifist frekar, en þau ná síður upphaflegum markmiðum sínum. Tilvik Austur-Tímor sýnir fram á þetta þar sem að alþjóðlega viðmiðið um kynjajafnvægi í ákvarðanatöku var innleitt í lög á ólíkum stjórnsýslustigum landsins. Auðvelt er fyrir alþjóðasamfélagið að meta stöðu landsins varðandi lögleiðingu slíkra viðmiða með tilliti til útkomu þess, þ.e. fjölda kvenna og karla innan ákvarðanatöku. Andstætt þessu hefur viðmið

kynjasambættingar ekki enn verið sett í lög Austur-Tímor þrátt fyrir að stjórnvöld búi við sérstakt kynjamálaráðuneyti, enda er það ferli sem hefur enga sýnilega útkomu og hefur það því minna aðdráttarafl fyrir stjórnvöld landsins.

Fjallað var um ólíka gerendur, frumkvöðla að dreifingu viðmiða, sem áttu þátt í að skilgreina og innleiða viðmiðin tvö. Með því að leggja áherslu á hina ólíku gerendur var hægt að varpa góðu ljósi á hvernig sérstök merking viðmiða er sköpuð, hún endursköpuð eða henni breytt. Tilvik Austur-Tímor sýndi fram á mikilvægt hlutverk innlendra kvennasamtaka við að þrýsta á innleiðingu nýrra viðmiða er beinast að réttindum kvenna. Kvótaumræðurnar vörpuðu ljósi á mikilvægi þess að viðmið sem snúa að kynjajafnrétti njóti stuðnings innlendra gerenda svo að pólitíska elítan og aðrir andstæðingar geti ekki grafið undan breytingum með þeim rökum að þau passi ekki við ríkjandi menningu og hefðir. Þá áttu kvótaumræðurnar áttu mikinn þátt í að koma viðmiðinu um þátttöku kvenna í ákvarðanatöku inn á borð stjórnmalanna í Austur-Tímor en þær leiddu til aukins áhuga kvenna á stjórnmalum. Austur-tímorsk kvennasamtök hefðu þó ekki náð jafn góðum árangri án stuðnings alþjóðlegra kvennasamtaka og stofnana SP. Samvinna þeirra í að þrýsta á austur-tímorsk stjórnvöld og samfélag gerði viðmiðunum tveimur kleift að þróast og dreifast eins og raun ber vitni, þrátt fyrir ríkjandi hefðir og gildi, og andstöðu pólitísku elítunnar.

Með því að horfa á viðmið, með nálgun mótunarhyggju og orðræðugreiningar, sem þróunarferli og leggja áherslu *innri og ytri áhrifaþætti* þess, er hægt að greina tvö mikilvæg atriði varðandi innlenda og alþjóðlega aktívista út frá tilviki Austur-Tímor. Í fyrsta lagi skiptir höfuð máli að stuðla að tengslum á milli þróunar alþjóðlegra kynjajafnréttisviðmiða og innlendra kvenna, kvennasamtaka og hreyfinga. Þar sem ríki heimsins eru ólík þá er líklegt að rökræður innan hins borgarlega samfélags skili meiri árangri við mótun slíkra viðmiða. Er nokkuð ljóst að sá árangur sem náðist í Austur-Tímor hefði ekki náðst án slíkra tengsla. Í öðru lagi er mikilvægt að brúa bilið sem myndast á milli kenningar og framkvæmdar alþjóðlegra viðmiða með endurskoðun og pólitísku einkenni. Eins og niðurstöður rannsóknarinnar sýna þá verða vandamál er snúa að jafnrétti kynjanna ekki leyst með einni reglusetningu heldur þarf allt samfélagið til. Endurspeglar þessi niðurstaða femínískar kenningar sem segja

samvinnu á milli hópa á sviði einkalífsins og innan opinbera sviðsins, og á milli gerenda stofnana og samtaka, nauðsynlega til að lýðræðisvæðing geti átt sér stað. Í samræmi við þetta leggja femínistar áherslu á hlutverk hins borgaralega samfélags og kvennasamtaka innan þess í að koma á samvinnu, sem leiðir til lýðræðis í hversdagsleikanum og innan stofnana.

Að lokum ber þó að hafa í huga að þær niðurstöður sem fengust úr greiningunni á umræðunni eru byggðar á túlkunum rannsakanda. Samhengið ræðst því af hugmyndum hans um umfjöllunarefnið. Við slíka greiningu er því ekki hægt að vera hlutlaus og margir ólíkir þættir geta haft áhrif á hana. Þá er rannsóknin, og um leið niðurstöðurnar, langt í frá að vera tæmandi enda var einungis brot af allri umræðu um viðmiðin greind. Enn fremur var aðeins eitt tilvik borið saman við þróun innan Sameinuðu þjóðanna, sem endurspeglar ekki endilega önnur tilvik.

Eigi að síður vörpuðu niðurstöðurnar ljósi á vissa þætti sem áhugavert er að rannsaka nánar. Má sem dæmi nefna samanburð á öðrum löndum. Áhugavert væri að gera samanburðarrannsókn með því að rannsaka önnur tilvik og bera saman við niðurstöður Austur-Tímor. Þar mætti skoða hvort svipaðrar orðræðu gætir varðandi viðmið kynjajafnréttis og hverjir helstu gerendur í mótun þeirra og dreifingu eru.

Heimildaskrá

- Abzug, B.S. (Ræða, 12. september 1995). Women will not stop. Pekingráðstefnan, Kína. Sótt 31. mars 2012 af http://www.emersonkent.com/speeches/women_will_not_stop.htm
- Alldén, S. (2007). Internalising the culture of human rights: securing women's rights in post-conflict East Timor. *Asia-pacific Journal on Human Rights and the Law*, 1, 1-24.
- Alldén, S. (2009). *How do international norms travel? Women's political rights in Cambodia and Timor-Leste*. Doktorsritgerð: Umeå University.
- Alldén, S. (2007). Internalising the culture of human rights: securing women's rights in post-conflict East Timor. *Asia-pacific Journal on Human Rights and the Law*, 1, 1-24.
- Björkdahl, A. (2002). *From Idea to Norm: Promoting Conflict Prevention*. Doktorsritgerð: Lund University, Department of Political Science.
- Bush, S.S. (2011). International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures. *International Organization*, 65, 103-37.
- CEDAW (1979). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. New York, NY: United Nations Division for the Advancement of Women.
- CEDAW (2009). *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Timor-Leste*. New York, NY: United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women.
- Charlesworth, H. og Wood, M. (2002). Women and Human Rights in the Rebuilding of East Timor. *Nordic Journal of International Law*, 71, 325-345.
- Charlesworth, H. (2009). Worlding Women in International Law. Í B.D. Costa og K. Lee Koo (ritstjórar), *Gender and Global Politics in the Asia-Pacific* (bls. 19-37). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Clinton, H.R. (Ræða, 5. September 1995). Women's rights are human's rights. Pekingráðstefnan: Kína. Sótt 31. mars 2012 af http://www.emersonkent.com/speeches/womens_rights_human_rights.htm

- CNE. (2007). National Provisional Results from the 30 June 2007 Parliamentary Elections. Dili: Comissão Nacional de Eleições.
- Constitution of the Democratic Republic of Timor-Leste. (2002).
- Cristalis, I. og Scott, C. (2005). *Independent Women: The story of women's activism in East Timor*. London: Catholic Institute for International Relations.
- Dahlerup, D. (ritstjóri). (2005). *Women, Quotas and Politics*. Routledge Reserach in Comparative Politics. Abingdon, Oxon; NewYork: Routledge.
- Dahlerup, D. (2009). About Quotas. *QuotaProject: Global Database of Quotas for Women*. Sótt 17. desember 2011 af <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>
- DKPO (2008). *United Nations Political and Peacebuilding Missions. Background Note*. New York, NY: United Nations Department of Peacekeeping Operations.
- East Timor National Development Plan. (2005). IMF Country Report No. 05/247.
- Epstein, C. (2008). *The Power of Words in International Relations: Birth of an Anti-Whaling Discourse*. Cambridge: MIT press.
- Finnemore, M. og Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Finnemore, M. og Sikkink, K. (2002). International Norm Dynamics and Political Chane. Í P.J. Katzenstein, R.O. Keohane og S.D. Krasner (ritsjórar), *Explorations and Contestation in the Study of World Politics* (bls. 243-277). Cambridge, MA; London: MIT Press.
- Gender mainstreaming (1997). Extract from Report of the Economic and Social Council for 1997. (A/52/3, 18 September 1997). New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs. Sótt 20. janúar 2012 af <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF>
- Hall, N. (2009). East Timorese Women Challenge Domestic Violence. *Australian Journal of Political Science*, 44, 309–32.
- Hall, N. og True. J. (2009). Gender mainstreaming in a Post-Conflicit State: Toward Democratic Peace in Timor-Leste. Í B.D. Costa og K. Lee Koo (ritstjórar), *Gender and Global Politics in the Asia-Pacific* (bls. 159-174). Basingstoke, Hampshire: Palgarve Macmillan.

- ICISS Report. (2001). Social Constructivism. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.
- Jackson, R. og Sørensen, G. (2007). *Introduction to International Relations; Theories and approaches*. (3 ed.). New York: Oxford University Press.
- Keck, M.E. og Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kolmar, W. K., og Bartkowski, F. (2010). Lexicon of the Debates. Í W. K. Kolmar og F. Bartkowski (ritstjórar), *Feminist Theory: A reader* (3 ed., bls. 34-55). New York: McGraw-Hill
- Krook, M.L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press
- Krook, M. L. og True, J. (2010). Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, XX(X), 1-25. Sótt 22. júlí 2011 af <http://ejt.sagepub.com/content/early/2010/11/04/1354066110380963>
- Lombardo, E., Meier, P. og Verloo, M. (ritstjórar). (2009). *The Discursive Politics of Gender Equality*. New York: Routledge.
- Lög nr. 2/2004 um kosningar til suco leiðtoga og suco ráðs (2004). Dili: Democratic Government of Timor-Leste.
- Lög nr. 6/2006 um kosningar til þjóðþings (2006). Dili: Democratic Government of Timor-Leste.
- McNay, L. (1992). *Foucault and Feminism*. Cambridge og Malden: Polity Press
- NDP. (2002). National Development Plan Timor-Leste. Dili.
- NGOs Working Group on CEDAW. (2008). *List of Critical Concerns for CEDAW Pre-Session*. Timorese NGOs Working Group on CEDAW Shadow Report.
- NGOs Working Group on CEDAW. (2009). *Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in Timor-Leste*. Timorese NGOs Working Group on CEDAW Alternative Report.
- Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI). (e.d). *Job description for a Gender Focal Point within the United Nations Secretariat* [útdráttur]. Sótt 1. febrúar 2012 af <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gmfpdrafttors.htm>

- Ospina, S. (2006, 11. júlí). *A Review and Evaluation of Gender-Related Activities of UN Peacekeeping Operations and their Impact on Gender Relations in Timor Leste*. New York: United Nations DPKO HQ.
- Ospina, S. (2008). *Participation of Women in Politics and Decision Making in Timor-Leste: A Recent History*. UNIFEM. Dili: United Nations Development Fund for Women.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pires, M. (2002). *East Timor and the Debate on Quotas*. Regional Workshop on the Implementation of Quotas: Asian Experiences. Jakarta: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pires, M. (2004). Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries: experiences from East Timor. Expert Group Meeting on "Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries", Glen Cove, NY: United Nations Office of the Special Adviser of Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI).
- Razavi, S. og Miller, C. (1995a). *From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse*. (Occasional Paper 1). United Nations Development Programme.
- Razavi, S. og Miller, C. (1995b). *Gender mainstreaming: A study of efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to institutionalize gender issues*. (Occasional Paper 4). United Nations Development Programme.
- Report of the UN Secretary General. (1992). *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. New York: United Nations Security Council.
- Retbøll, T. (2002). The Women of East Timor. Í G. Jonsson (ritsjóri), *East Timor: Nationbuilding in the 21st Century* (bls. 11-31). Stockholm: Center for Pacific Asia Studies.
- Rich, R. og Newman, E. (2004). Introduction: Approaching democratization policy. Í E. Newman og Rich, R. (ritstjórar), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality* (bls. 3-31). Tokyo: United Nations University Press.
- Risse, T., Ropp, S.C. og Sikkink, K. (ritstjórar). (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press.

- Small, M. (2001). Peacebuilding in Postconflict Societies. Í R. McRae og D. Hubert (ritstjórar), *Human Security and the New Diplomacy* (bls. 75-87). Montreal/Kingston: McGill- Queen's University Press.
- Schwindt-Bayer, L.A. and Mishler, W. (2005). An Integrated Model of Women's Representation. *Journal of Politics*, 67 (2), 407-428.
- True, J. (2003). Mainstreaming gender in global public policy. *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), 368-396.
- True, J. (2009). The unfulfilled mandate: Gender mainstreaming and UN peace operations. *Georgetown Journal of International Affairs*, 10(2), 41-50.
- UN News Centre. (2012, mars). Women's political participation must be accelerated through quotas – UN official. Sótt 5. mars 2012 af <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41445&Cr&Cr1>
- UNIFEM. (2003). Support for Women in 2001 Election in East Timor. UNIFEM.
- UNIFEM. (2006). Gender Profile of the Conflict in Timor-Leste. (WomenWarPeace.org). New York, NY: United Nations Development Fund for Women.
- United Nations. (1976). *Report of the World Conference of the International Women's Year*. New York: United Nations.
- United Nations. (1986). *The Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*. New York: United Nations.
- United Nations. (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action*. New York: United Nations.
- United Nations. (1995). *The United Nations and the Advancement of Women, 1945-1995*. New York: United Nations Department of Public Information.
- United Nations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations; Principles and Guidelines*. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations. Sótt 13. Febrúar 2012 af http://pbpu.unlb.org/pbps/library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

- United Nations Economic and Social Council. (1997, júní). Coordination of the policies and activities of the specialized agencies and other bodies of the United Nations system; Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. (E/1997/66). Geneva: United Nations Department of Economic and Social Council. Sótt 30. nóvember 2011 af <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>
- United Nations Peacekeeping Operations. (2012, febrúar). *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet*. Sótt 2. febrúar 2012 af <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf>
- United Nations Security Council Resolution 1272. (1999). S/RES/1272 (1999).
- United Nations Security Council Resolution 1325. (2000). S/RES/1325 (2000).
- United Nations Security Council Resolution 1820. (2008). S/RES/1820 (2008).
- United Nations Security Council Resolution 1888. (2009). S/RES/1888 (2009).
- UNMIT. (2008). Gender Resource Centre opens at National Parliament. *UNMIT Weekly*, 62.
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe. A Critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research*, 117, 11-34.
- Verloo, M. (ritstjóri). (2007). *Multiple Meanings of Gender Equality; A Critical Frame Analysis of Gender Politics in Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Þorgerður Þorvaldsdóttir. (2000, nóvember). Er í alvöru til eitthvað sem heitir eðli, hjá mannfólki og sem munur á milli kynjanna? *Vísindavefurinn*. Sótt 20. október 2011 af <http://visindavefur.hi.is/svar.php?id=1084>
- Whittington, S. (2000). The UN Transitional Administration in East Timor. *Gender affairs, Development Bulletin*, 53, 74-76. Sótt 1. febrúar 2012 af http://devnet.anu.edu.au/GenderPacific/pdfs/16_gen_peace_whittington.pdf
- Wiener, A. (2009). Enacting meaning-in-use: Qualitative research on norms and international relations. *Review of International Studies*, 35(1), 175-193.

Nafnalisti

- CEDAW** The Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women/Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum/nefnd um afnám misréttis gegn konum)
- CEP** Community Empowerment and Local Governance Program
- CNRT** National Council of Timorese Resistance (umbreytingarþingstjórnin)
- CSW** Commission on the Status of Women Nefnd um stöðu kvenna
- DPA** Department of Political Affairs. (stjórnmalaskrifstofa SP)
- EAD** Electoral Assistance Division (kjörmannaráð SP)
- ECOSOC** Economic and Social Council (efnahags- og félagsmálaráðið)
- ETTA** The East Timor Transitional Administration (austur-tímorska umbreytingastjórnin)
- Fretilin** Revolutionary Front for an Independent East Timor (sjálfsæðisflokkur Austur-Tímor)
- FOKUSPERS** Forum Komunikasi Untuk Perempuan Lorosae (umræðuvettvangur austur-tímorskra kvenna)
- GAD** Gender and Development (kyngervi og þróun)
- GAU** Gender Affairs Unit (skrifstofa kynjamála)
- GFFTL** Grupo Feto Foinsae Timor Lorosae (þrýstihópur austur-tímorskra kvenstúdenta)
- GMPTL** Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste (sérstök nefnd þingkvenna í Austur-Tímor)
- GRC** Gender Resource Center (miðstöð kynjamálefna)
- IBRD** International Bank for Reconstruction and Development (alþjóðabankinn)
- ILO** International Labour Organisation (alþjóðavinnuástandstofnunin)
- IPU** Inter-Parliamentary Union
- OPE** The Office for the Promotion of Equality (skrifstofa fyrir eflingu jafnréttis)
- OPMT** Organizacao Popular de Mulher Timor (the Popular Women's

Organization of East Timor)

Rede Feto Rede Feto Timor Lorosae (austur-tímorska kvannahreyfingin)

SEPI The Office of the Secretary of State for the Promotion of Equality

SRS The Special Representative of the Secretary General (sérstakur fulltrúi aðalframkvæmdastjóra SP)

UDT Uniao Democrática Timorense (Timorse Democratic Union)

UNDP United Nations Development Programme/ Governing Council of UNDP
(þróunaráætlun Sameinuðu þjóðanna/stjórn þróunaráætlunar SP)

UNIFEM Þróunarsjóður Sameinuðu þjóðanna í þágu kvenna

UNTAET The United Nations Transitional Administration in East Timor
(umbreytingarstjórn Sameinuðu þjóðanna í Austur-Tímor)

WID Women and development (konur og þróun)