



Hướng tới thực hiện đầy đủ Nghị quyết Hội Đồng Bảo an Liên Hợp Quốc 1325 tại Việt Nam

DỰ THẢO BÁO CÁO ĐÓNG GÓP CHO
THẢO LUẬN VỀ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH
HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA (NAP) ĐẦU TIÊN
CỦA VIỆT NAM



Hướng tới thực hiện đầy đủ Nghị quyết Hội Đồng Bảo an Liên Hợp Quốc 1325 tại Việt Nam

DỰ THẢO BÁO CÁO ĐÓNG GÓP CHO
THẢO LUẬN VỀ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH
HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA (NAP) ĐẦU TIÊN
CỦA VIỆT NAM



GIỚI THIỆU VỀ BÁO CÁO

Báo cáo này do UN Women ủy quyền ông Mirsard Miki Jacevic, chuyên gia độc lập về WPS thực hiện trong khuôn khổ dự án khu vực **Trao quyền cho phụ nữ vì hòa bình bền vững: Ngăn chặn bạo lực và thúc đẩy gắn kết xã hội trong ASEAN** với sự hỗ trợ của Bộ các vấn đề toàn cầu của Canada và Chính phủ Úc. Báo cáo đưa ra những mô hình hiệu quả về NAP và khuyến nghị cho việc xây dựng NAP đầu tiên về WPS ở Việt Nam. Những đánh giá của ông trong báo cáo này cũng có thể được sử dụng cho việc xây dựng NAP của các quốc gia khác.

Những đánh giá và quan điểm trong báo cáo của ông Miki Jacevic là quan điểm của tác giả và không nhất thiết đại diện cho quan điểm và chính sách của UN Women, LHQ hay bất kỳ tổ chức trực thuộc nào của LHQ, hoặc của Chính phủ Canada hay chính phủ Úc. Tên gọi được sử dụng và cách trình bày nội dung trong ấn phẩm này không ngụ ý thể hiện bất kỳ quan điểm nào từ phía UN Women liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia, vùng lãnh thổ, thành phố hoặc khu vực nào hoặc của chính quyền ở đó, hoặc liên quan đến việc phân định các biên giới hoặc ranh giới. Nếu độc giả muốn tìm hiểu thêm về danh sách bất kỳ lỗi hoặc thiếu sót nào được tìm thấy sau khi công bố báo cáo, xin vui lòng truy cập trang web của chúng tôi.

LỜI CẢM ƠN

UN Women xin cảm ơn Chính phủ Canada và Chính phủ Úc đối với những hỗ trợ nhằm thúc đẩy chương trình nghị sự về WPS trong khu vực ASEAN và đặc biệt là việc xuất bản báo cáo này.

TÁC GIẢ:

Mirsad Miki Jacevic

NHỮNG NGƯỜI ĐÃ ĐƯA RA ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC VÀ CÓ ĐÓNG GÓP QUAN TRỌNG:

- Ryce Chancai, Giám đốc Dự án SEAN WPS (**UN Women**)
- Cristina Fernandez Escorza, Chuyên gia Điều phối Chương trình, ASEAN WPS (**UN Women**)
- Vũ Thu Hồng, Cán bộ Chương trình (**UN Women**)



DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

AMAN	Mạng lưới hành động Hồi giáo châu Á (Indonesia)
APEC	Hợp tác kinh tế châu Á-Thái Bình Dương
APSC	Cộng đồng Chính trị - An ninh Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CEDAW	Công ước về xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ
CSO	Các tổ chức xã hội dân sự
DOLISA	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội (Việt Nam)
GAC	Bộ Các vấn đề toàn cầu Canada
GBV	Bạo lực trên cơ sở giới
GRB	Lập ngân sách có tính đến giới
IRCC	Nhập cư, Người tị nạn và Quốc tịch Canada
LAP	Kế hoạch hành động địa phương
M&E	Giám sát và đánh giá
MDAs	Các Bộ, Cơ quan, Ban ngành
MOFA	Bộ ngoại giao
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

MoU	Biên bản ghi nhớ
MPS	Bộ Công An
NAP	Kế hoạch Hành động Quốc gia
NGO	Tổ chức phi chính phủ
RAN P3AKS	Kế hoạch Hành động Quốc gia về Bảo vệ và tăng quyền năng của Phụ nữ và Trẻ em trong Xung đột Xã hội
RBM	Quản lý dựa trên kết quả
SDGs	Mục tiêu Phát triển Bền vững
TOR	Điều khoản tham chiếu
UGX	Đồng Shilling của Uganda
UN	Liên Hợp quốc
UNSC	Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc
UNSCR 1325	Nghị quyết 1325 của Hội đồng Bảo An Liên Hợp Quốc
VCP	Đảng Cộng sản Việt Nam
WPS	Phụ nữ, Hòa bình và An ninh

MỤC LỤC

GIỚI THIỆU VỀ BÁO CÁO	2
LỜI CẢM ƠN	2
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	3
LỜI NÓI ĐẦU	7
GIỚI THIỆU	8
MỤC ĐÍCH CỦA BÁO CÁO	9
CẤU TRÚC BÁO CÁO	9
PHẦN 1 - PHÂN TÍCH CÁC MÔ HÌNH NAP PHÙ HỢP VỚI BỐI CẢNH VIỆT NAM	10
I. BỐI CẢNH TOÀN CẦU: TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI CÁC CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ WPS: TIẾN ĐỘ VÀ THÁCH THỨC	10
II. CÁC MÔ HÌNH NAP: SÁU QUỐC GIA ĐƯỢC TẬP TRUNG PHÂN TÍCH	13
A. NAP HƯỚNG NGOẠI, TẬP TRUNG VÀO VIỆN TRỢ	13
CANADA	14
NA UY	15
B. NAP HƯỚNG NỘI Ở CÁC QUỐC GIA BỊ ẢNH HƯỞNG BỞI XUNG ĐỘT VÀ HẬU XUNG ĐỘT	17
UGANDA	18
SUDAN	21
C. CÁC MÔ HÌNH KẾT HỢP	22
INDONESIA	22
Các phương pháp tiếp cận hướng nội (inward-looking) và hướng ngoại của Indonesia để thúc đẩy chương trình nghị sự WPS	

MỤC LỤC

THÁI LAN	24
Các biện pháp và hướng dẫn thực thi WPS Agenda cấp quốc gia ở Thái Lan	
III. CÁC BIỆN PHÁP HIỆU QUẢ NHẤT VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM	25
A. Khung tác động cao	25
B. Khuôn khổ Chương trình Hành động Quốc gia	31
KẾT LUẬN	35
<hr/>	
PHẦN 2 - BỐI CẢNH QUỐC GIA HIỆN TẠI & CƠ SỞ CHO CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM	36
I. THÔNG TIN CHUNG VỀ BỐI CẢNH VIỆT NAM LIÊN QUAN TỚI VIỆC XÂY DỰNG MỘT NAP VỀ WPS	36
A. Tham gia các diễn đàn đa phương về hòa bình và an ninh	36
B. Ưu tiên của quốc gia và bộ máy về bình đẳng giới	39
II. CƠ HỘI VÀ LỢI THẾ ĐỂ VIỆT NAM XÂY DỰNG NAP	44
<hr/>	
PHẦN 3 - BƯỚC TIẾP THEO	46
LỘ TRÌNH	47
Hướng tới một NAP về WPS ở Việt Nam	
Gới thiệu	47
Trường hợp NAP ở Việt Nam	47
GIAI ĐOẠN 0: CHUẨN BỊ	50
GIAI ĐOẠN 1: LẬP KẾ HOẠCH VÀ ĐÁNH GIÁ	51
GIAI ĐOẠN II: THIẾT KẾ & ĐIỀU PHỐI	56
GIAI ĐOẠN III: ĐƯA NAP VÀO TRIỂN KHAI TRÊN THỰC TẾ	69
GIAI ĐOẠN IV: RÀ SOÁT VÀ ĐIỀU CHỈNH	72

LỜI NÓI ĐẦU

Hội đồng Bảo an của Liên Hợp Quốc thông qua nghị quyết mang tính bước ngoặt về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh (WPS), đó là Nghị quyết 1325 của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc (LHQ) năm 2000 (UNSCR 1325), và các nghị quyết tiếp theo của Hội đồng Bảo an, đã kêu gọi các Quốc gia Thành viên cam kết thực hiện các Nghị quyết này với tư cách là những chủ thể có nghĩa vụ bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người và sự ứng dụng 04 trụ cột của WPS nhằm đảm bảo các biện pháp phòng ngừa, bảo vệ, tham gia, cứu trợ và phục hồi cho phụ nữ và trẻ em gái được áp dụng toàn diện trong bối cảnh xung đột, hậu xung đột và khủng hoảng. Bằng cách hiện thực hóa UNSCR 1325 thông qua các kế hoạch hành động quốc gia (KHHĐQG - NAP) về WPS, các Quốc gia Thành viên thể hiện cam kết của mình trong việc nội luật hóa UNSCR 1325 và các nghị quyết tiếp theo trong các kế hoạch và chiến lược quốc gia của họ, và cuối cùng là việc thực hiện các hoạt động đã được đề ra.

Việt Nam đóng vai trò tiên phong trong việc đề xuất và thông qua nghị quyết 1889 vào năm 2009 của Hội đồng Bảo An LHQ, một trong những nghị quyết quan trọng nhất liên quan đến WPS. Việt Nam đã tham gia soạn thảo nghị quyết này, chủ trì các phiên tranh luận và dẫn dắt việc thông qua nghị quyết này. UNSCR 1889 là nghị quyết đầu tiên đáp ứng nhu cầu của phụ nữ và trẻ em gái trong thời kỳ hậu xung đột.

Vào tháng 12 năm 2020, nhân dịp kỷ niệm 20 năm của Nghị quyết 1325, Việt Nam đã đăng cai tổ chức thành công Hội nghị WPS toàn cầu, dẫn đến sự ra đời của một văn kiện được 75 quốc gia thành viên LHQ thông qua, đó là Cam kết Hành động Hà Nội, cam kết thực hiện chương trình nghị sự WPS. Hai hội thảo quốc tế tiếp theo vào tháng 12 năm 2021 và tháng 3 năm 2022, do UN Women và Bộ Ngoại giao tổ chức, đã tiếp tục chia sẻ một số chuẩn mực về NAP về WPS trên thế giới. Những hội thảo này cũng đưa ra các khuyến nghị có giá trị và một lộ trình xây dựng NAP về WPS cho Việt Nam, thể hiện cam kết của Chính phủ trong việc xác định một khung chính sách có tác động cao để thúc đẩy hơn nữa việc thực hiện chương trình nghị sự về WPS ở Việt Nam.

UN Women đã cung cấp hỗ trợ kỹ thuật thông qua một báo cáo phân tích so sánh sáu (6) NAPs về WPS để giúp Chính phủ và các cơ quan liên quan ở Việt Nam hiểu sâu hơn về WPS, đồng thời hỗ trợ Chính phủ xây dựng một NAP hiệu quả và phù hợp với bối cảnh của Việt Nam và thúc đẩy những nỗ lực hiện có để thực hiện Chương trình Nghị sự WPS. Đây được coi là những mô hình hiệu quả mà chính phủ Việt Nam có thể cân nhắc tìm hiểu và học hỏi, đặc biệt trong quá trình xây dựng những nội dung như giải trình, lý do, và lộ trình xây dựng NAP. Với những phân tích và khuyến nghị quan trọng và thiết thực, báo cáo đã trở thành một tài liệu quan trọng cung cấp căn cứ cho các cuộc đối thoại đang diễn ra về NAP ở Việt Nam, cũng như là một cơ sở phân tích cơ bản được sử dụng để đề xuất các mô hình NAP hiệu quả.

Tác giả của báo cáo này, ông Mirsad Miki Jacevic, là một nhà hoạt động xây dựng hòa bình với hơn 25 năm kinh nghiệm trong lĩnh vực ngăn ngừa xung đột, chương trình nghị sự WPS và các vấn đề của các quốc gia đang trong quá trình định hình lại cơ chế quản trị tư pháp. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn ông Jacevic đã chuẩn bị báo cáo phân tích so sánh này cho UN Women và Bộ Ngoại giao Việt Nam. Báo cáo cung cấp một phân tích công phu về bối cảnh của Việt Nam liên quan đến việc hiện thực hóa chương trình nghị sự WPS, các phân tích và khuyến nghị cũng như sự lựa chọn một NAP có hiệu quả cao và một lộ trình NAP chung sẽ giúp tạo điều kiện thuận lợi cho việc chuẩn bị cho một NAP cho Việt Nam. Chúng tôi cũng xin cảm ơn chính phủ Canada và chính phủ Úc đã hỗ trợ xây dựng báo cáo này.

Elisa Fernandez Saenz
Trưởng đại diện UN Women Việt Nam

GIỚI THIỆU

Sau các đợt cải cách kinh tế và chính trị thành công trong chương trình Đổi mới, được tiến hành lần đầu vào năm 1986, Việt Nam hiện được coi là một trong những quốc gia mới nổi năng động nhất ở khu vực Đông Á¹. Với tốc độ phát triển kinh tế nhanh và ổn định chính trị lâu dài, Việt Nam đang có vai trò ngày càng lớn trên bình diện thế giới trong việc thúc đẩy hòa bình và an ninh, và được kỳ vọng sẽ đóng vai trò rõ nét và nổi bật hơn nữa trong những năm tới.

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã đăng cai tổ chức thành công nhiều sự kiện quốc tế tầm cỡ và điều này thể hiện cam kết mạnh hơn của Việt Nam đối với tiến trình hòa bình và hòa giải, cũng như đối với việc thúc đẩy chương trình nghị sự Phụ nữ, Hòa bình và An ninh (WPS Agenda) trên các diễn đàn quốc tế và khu vực. Ở cấp độ khu vực, Việt Nam đã và đang là động lực thúc đẩy chương trình nghị sự WPS trong Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Có thể kể đến một vài kết quả trong số này gồm: củng cố cam kết về thúc đẩy chương trình nghị sự WPS, thông qua một tuyên bố chung về thúc đẩy WPS Agenda², và tăng cường đóng góp cho phái đoàn của các quốc gia thành viên ASEAN trong các sứ mệnh gìn giữ hòa bình (GGHB) của Liên Hợp quốc (LHQ)³.

Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc thực hiện các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới trong nước. Luật pháp hiện hành đã cung cấp một khung cơ bản để thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ trong lĩnh vực chính trị cũng như xóa bỏ bạo lực đối với phụ nữ.

Trong bối cảnh đó, việc xây dựng một Chương trình Hành động Quốc gia (NAP) của chương trình nghị sự WPS (WPS Agenda) là một trong những cơ hội đặc biệt để Việt Nam tiếp tục tạo ra thay đổi mang tính cách mạng cho phụ nữ và trẻ em gái ở Việt Nam và ở các quốc gia khác, và nhấn mạnh vị trí của Việt Nam như một chủ thể đi đầu về hòa bình và an ninh ở cấp khu vực và quốc tế.

1 <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam>

2 <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/03/asean-regional-study-on-women-peace-and-security#vn>

3 <https://www.qdnd.vn/quoc-te/tin-tuc/lien-hop-quoc-mong-muon-viet-nam-tham-gia-sau-hon-vaocac-hoat-dong-gin-giu-hoa-binh-689071>

MỤC ĐÍCH CỦA BÁO CÁO

Mục đích chính của báo cáo này là (a) trình bày đúc kết của sáu (06) mô hình NAP nhằm cung cấp thông tin về một số phương pháp tiếp cận của 6 quốc gia được lựa chọn để Việt Nam có thể tham khảo trong quá trình thảo luận về việc xây dựng lộ trình NAP cho Việt Nam. Báo cáo sẽ đánh giá xem những kế hoạch quốc gia nói trên đã áp dụng bốn trụ cột của WPS agenda như thế nào⁴ và những bài học kinh nghiệm từ các kế hoạch này có thể áp dụng ra sao trong bối cảnh của Việt Nam, cũng như (b) đề xuất một lộ trình được cho là khả thi và có hiệu quả để chính phủ và người dân Việt Nam cân nhắc trong quá trình thiết kế và xây dựng NAP Việt Nam giai đoạn 2021 -2030, dựa trên các ưu tiên hiện tại của Việt Nam.

Một số câu hỏi điển hình cần được tìm hiểu và có câu trả lời trong quá trình hình thành và tạo dựng một mô hình NAP phù hợp và hiệu quả phải kể đến những câu:

- 1 Phương pháp tiếp cận nào hiệu quả nhất (most effective approach) để Việt Nam xây dựng một NAP khả thi (feasible) và hiệu quả (effective)?
- 2 Để tăng cường hiệu quả của quá trình thực thi NAP, nên sử dụng loại nguồn lực (resources) và cơ chế phối hợp (collaboration) nào? Đây là các Bộ đầu mối (focal ministries)/phương thức triển khai (implementation modalities) tốt nhất?
- 3 Cơ chế trách nhiệm giải trình (accountability mechanisms) nào phải được thiết lập để đảm bảo công tác giám sát và báo cáo về việc hiện thực hóa Nghị quyết 1325 của Hội đồng Bảo an LHQ?

CẤU TRÚC BÁO CÁO

- 1 **PHẦN 1 - PHÂN TÍCH CÁC MÔ HÌNH NAP PHÙ HỢP VỚI BỐI CẢNH VIỆT NAM**
Phần này có mục đích đánh giá và phân tích một số mô hình và bài học kinh nghiệm mang tính toàn cầu về thiết kế NAP nhằm hỗ trợ Chính phủ Việt Nam xây dựng Chương trình Hành động Quốc gia đầu tiên của mình.
- 2 **PHẦN 2 – NHỮNG ƯU TIÊN CỦA WPS AGENDA HIỆN TẠI VÀ NHỮNG CƠ SỞ CHO NAP CỦA VIỆT NAM**
Phần này trình bày một số cơ chế thực hiện cấp quốc gia được cho là phù hợp cho việc tham khảo khi hiện thực hóa WPS Agenda ở Việt Nam. Cuối phần này, báo cáo sẽ trình bày một số đánh giá sơ bộ về các cơ hội và lợi thế hiện tại của Việt Nam đối với việc xây dựng NAP.
- 3 **PHẦN 3 – KẾ HOẠCH CẦN XÚC TIẾN**
Một lộ trình thiết kế và xây dựng NAP cơ bản được hình thành và giới thiệu cho Việt Nam để ứng dụng khi xây dựng cơ chế phối hợp với những đối tác mang tính chiến lược trong các bộ ban ngành có liên quan, hoặc với các tổ chức chính trị, xã hội được trình bày ở phần cuối của báo cáo.

Bản dự thảo báo cáo này hướng đến việc chỉ dẫn cách xây dựng khung logic (Logical framework) cho NAP, mà chủ yếu rà soát và giới thiệu các cách làm hiệu quả của việc xây dựng và triển khai NAP, qua đó đúc kết thành những khuyến nghị thiết thực nhất cho việc phát triển NAP đầu tiên của Việt Nam.

⁴ Trụ cột của WPS Agenda: Phòng ngừa-prevention, bảo vệ-protection, gia tăng sự tham gia có ý nghĩa-participatio, và cứu trợ và phục hồi-relief and recovery

PHẦN 1

PHÂN TÍCH CÁC MÔ HÌNH NAP PHÙ HỢP VỚI BỐI CẢNH VIỆT NAM

I. BỐI CẢNH TOÀN CẦU: TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI CÁC CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ WPS - TIẾN ĐỘ VÀ THÁCH THỨC

21 năm trước, Hội đồng Bảo an Liên Hợp quốc (HĐBA LHQ) đã thông qua Nghị quyết 1325. Với việc thúc đẩy phụ nữ như những người tham gia bình đẳng trong tất cả các tiến trình của hòa bình và an ninh quốc tế, và nhấn mạnh việc phụ nữ thường trở thành nạn nhân của những vụ xâm hại và bạo lực nghiêm trọng trong các tình huống xung đột, Nghị quyết này đánh dấu sự chuyển hướng sang một mô hình an ninh mới, nhấn mạnh sự cần thiết phải lồng ghép các phương pháp tiếp cận có tính đến yếu tố giới và bao trùm vì hòa bình và phát triển bền vững để bảo vệ phụ nữ. Kể từ khi Nghị quyết 1325 được thông qua, 9 nghị quyết khác của Hội đồng Bảo an cũng đã được xây dựng thông qua⁵, vừa nhấn mạnh hơn nữa vai trò quan trọng của việc phụ nữ tham gia vào các cơ chế giải quyết khủng hoảng, ổn định và tái thiết, vừa đề cao vai trò quan trọng của công tác phòng ngừa và bảo vệ phụ nữ chống lại bạo lực tình dục như một vũ khí chiến tranh.

HÌNH 1: Các Nghị quyết của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh

Nghị Quyết 1820 của HĐBA LHQ (2008)	Nghị Quyết 1820 của HĐBA LHQ (2013)
Thừa nhận rằng bạo lực tình dục liên quan tới xung đột là một chiến thuật chiến tranh và kêu gọi tập huấn về phòng chống bạo lực giới cho các phái đoàn GGHB và tăng số phụ nữ tham gia hoạt động GGHB	Kêu gọi sự tham gia của phụ nữ trong các cuộc đối thoại hòa bình, tăng nguồn lực cho phụ nữ ở các vùng xung đột, và ghi nhận xã hội dân sự
Nghị Quyết 1820 của HĐBA LHQ (2009)	Nghị Quyết 1820 của HĐBA LHQ (2015)
Kêu gọi triển khai quân đội và chuyên gia giới tới các khu vực xung đột, và kêu gọi cải thiện công tác giám sát và báo cáo	Nêu bật vai trò của phụ nữ trong vấn đề giải quyết xung đột và bạo lực cực đoan, và vai trò của phụ nữ trong các lĩnh vực an ninh mới phát sinh khác

⁵ Các nghị quyết này là Nghị quyết 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015), 2467 (2019), và 2493 (2019)

Nghị Quyết 1889 của HĐBA LHQ (2009)	Nghị Quyết 2467 của HĐBA LHQ (2019)
Kêu gọi xây dựng các chỉ số toàn cầu về Nghị quyết 1325, và cải thiện việc đáp ứng nhu cầu của phụ nữ trong bối cảnh xung đột và hậu xung đột	Thừa nhận bạo lực giới trong xung đột, và cần có cách tiếp cận lấy người bị bạo lực giới làm trung tâm, và ưu tiên các nhóm dễ bị tổn thương
Nghị Quyết 1960 của HĐBA LHQ (2010)	Nghị Quyết 2493 của HĐBA LHQ (2019)
Kêu gọi chấm dứt bạo lực tình dục trong xung đột vũ trang, cung cấp biện pháp để chấm dứt việc miễn trừ trừng phạt đối với người gây bạo lực giới	Kêu gọi các quốc gia thành viên tăng cường cam kết đối với WPS Agenda, và kêu gọi sự tham gia bình đẳng của phụ nữ trong việc giải quyết bạo lực giới và GGHB
Nghị Quyết 2106 của HĐBA LHQ (2013)	Nghị Quyết 2538 của HĐBA LHQ (2020)
Đưa ra hướng dẫn cụ thể để giải quyết bạo lực giới và kêu gọi có các Cố vấn về Bảo vệ Phụ nữ	Kêu gọi sự tham gia có ý nghĩa của sỹ quan nữ và thường dân nữ vào các hoạt động GGHB

Được thông qua vào năm 2015, các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG), cụ thể là SDG #5 (về bình đẳng giới) và SDG #16 (về hòa bình, công lý và thể chế vững mạnh) nhấn mạnh mối liên hệ không thể tách rời giữa phát triển bền vững, hòa bình và an ninh, đưa bình đẳng giới thành trọng tâm của chương trình nghị sự của SDG - MTPTBV. Kể từ thời điểm các MTPTBV có hiệu lực vào ngày 1 tháng 1 năm 2016, các quốc gia như Việt Nam đã đưa ra các chiến lược thực hiện để đến tháng 12 năm 2030 sẽ hoàn thành các MTPTBV.

SDGs đã cung cấp các cơ chế quan trọng để tăng cường hiện thực hóa WPS Agenda và kết nối MTPTBV với các cam kết và tiến trình rộng hơn về phát triển, hòa bình và an ninh.

Việt Nam đã xây dựng khung pháp lý để đảm bảo bình đẳng giới chính thức qua việc phê chuẩn Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW) (năm 1982). Khuyến nghị chung số 30 về thực hiện công ước CEDAW đã chỉ ra các nghĩa vụ cụ thể của các quốc gia thành viên trong việc xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ trong các môi trường bị ảnh hưởng bởi xung đột.⁶ Khuyến nghị chung số 37 đề cập đến những khía cạnh liên quan đến giới trong giảm nhẹ rủi ro thiên tai trong bối cảnh biến đổi khí hậu cũng rất phù hợp với việc hiện thực hóa WPS Agenda.⁷ Chu trình báo cáo CEDAW cũng cung cấp các cơ chế quan trọng để thúc đẩy công tác về WPS và kết nối WPS với cơ chế thực hiện các chương trình thúc đẩy bình đẳng giới nói chung của Việt Nam.

Để đảm bảo việc hiện thực hóa WPS Agenda ở cấp quốc gia, nhìn chung, trong những năm gần đây trọng tâm đã được tập trung vào việc xây dựng và thực hiện các Chương trình Hành động Quốc gia (NAP). NAP được chính phủ coi như là một phương tiện để quốc gia

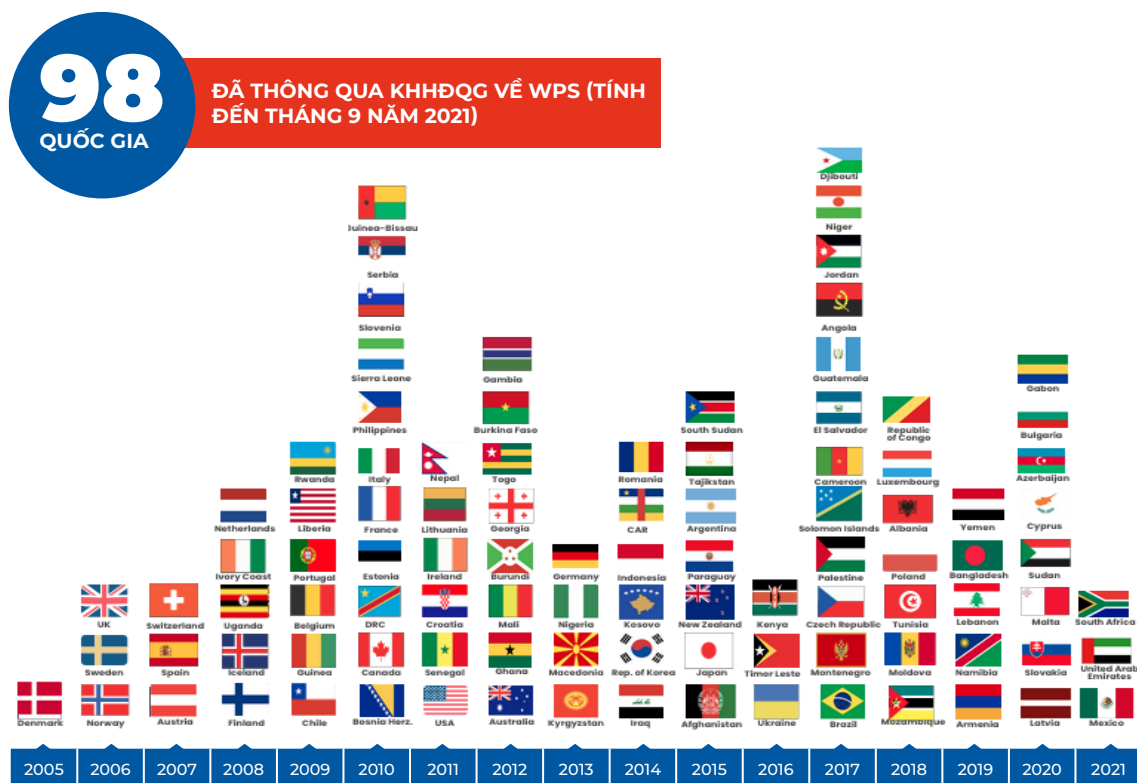
6 Có tại: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CEDAW%2FC%2FGC%2F30&Language=E&Device-Type=Desktop&LangRequested=False>

7 Có tại: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_37_8642_E.pdf

chủ động lồng ghép và chuyển hóa WPS Agenda thành chuỗi hoạt động có tính khả thi, có thể đo đạc được kết quả và có thể hiện trách nhiệm giải trình của chính phủ.

Kể từ năm 2006, 99 quốc gia đã thông qua NAP và 8 tổ chức cấp tiểu vùng đã phát triển các Chương trình Hành động Khu vực - RAP (Regional Action Plan) và coi đó là cách chính để hiện thực hóa WPS.⁸ Các quốc gia - là chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện chính - vẫn đang cố gắng nhằm tìm ra cách hiệu quả nhất để tạo ra các bước tiến mới trong việc thiết kế, xây dựng và thực hiện NAP.

HÌNH 2 Mốc thời gian các quốc gia thông qua KHHĐQG về WPS (tính đến tháng 9 năm 2021)



Tuy nhiên, mặc dù chúng ta đã ghi nhận được nhiều bằng chứng rõ ràng về những tiến bộ trong công cuộc xây dựng và thực thi NAP thì theo báo cáo Nghiên cứu toàn cầu về việc thực hiện Nghị quyết 1325 của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc, các NAP thường không thực tế hoặc thiếu cam kết chính trị và thiếu nguồn lực cần thiết để thực hiện. Nghiên cứu này cũng lưu ý những thách thức dai dẳng đối với việc thực hiện NAP như: thiếu giám sát và trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện NAP về WPS, thiếu sự điều phối giữa các cơ quan chính phủ và các cấp chính quyền.⁹

Nghiên cứu Toàn cầu về thực hiện UNRS 1325 cũng chỉ ra rằng việc thiếu giám sát và trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện NAP về WPS, và thiếu sự điều phối giữa các cơ quan chính phủ và các cấp chính quyền đang được nhìn nhận như là những thách thức dai dẳng đối với việc thực hiện NAP.

⁸ <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/nap-overview/>

⁹ UN Women, The Global Study on the implementation of the United Nations Security Council resolution 1325, 2015. Available at: <https://wps.unwomen.org/about/>

II. CÁC MÔ HÌNH NAP: SÁU QUỐC GIA ĐƯỢC TẬP TRUNG PHÂN TÍCH

Việc chuyển hóa WPS Agenda vào các chính sách cấp quốc gia còn phụ thuộc nhiều vào bối cảnh mỗi quốc gia. NAP của các nước phát triển và là những nước tài trợ thì được xây dựng theo xu hướng hướng ngoại (outward-looking NAP) và có xu hướng thực hiện WPS Agenda thông qua chính sách đối ngoại của họ, cụ thể là thông qua quan hệ của họ với các quốc gia đối tác tiếp nhận viện trợ – những quốc gia bị ảnh hưởng bởi xung đột.

Các quốc gia có xung đột hoặc hậu xung đột thì có xu hướng xây dựng NAP tập trung vào bối cảnh chính trị trong nước của họ. Chính phủ đặt trọng tâm vào đâu thì NAP sẽ được thiết kế theo hướng đó. Ví dụ, đối với một NAP hướng ngoại, việc lập kế hoạch và thực hiện NAP thường do Bộ Ngoại giao chủ trì, trong khi đối với NAP hướng nội, thì chương trình lại thường do Bộ về Giới hoặc các vấn đề Xã hội chủ trì. Trong một số trường hợp, Bộ An ninh và Nội vụ có thể đảm nhận vai trò lãnh đạo trong quá trình thiết kế và thực hiện NAP.

Việt Nam hiện không phải là một quốc gia dễ bị ảnh hưởng do xung đột/khủng hoảng lại đang ở ngã ba đường để lựa chọn định hướng NAP của mình dựa trên các mô hình khác nhau này. Dù gì đi nữa thì việc hiện thực hóa WPS Agenda ở thời điểm này đã và đang rất phù hợp với các ưu tiên quốc gia của Việt Nam cũng như với vai trò mà Việt Nam mong muốn thực hiện là thúc đẩy hòa bình và ổn định trong và ngoài nước.

Phần này phân tích sáu (06) kinh nghiệm về các mô hình NAP khác nhau (Canada, Na Uy, Uganda, Sudan, Indonesia và Thái Lan) phù hợp để cân nhắc so với bối cảnh của Việt Nam.

Những phân tích về mỗi mô hình không đi vào chi tiết một cách toàn diện. Mục đích chính của báo cáo là đưa ra những nét chính được đúc kết một cách cẩn thận để phác thảo một cách vĩ mô về các cách làm hay, từ đó giúp những nhà hoạch định chính sách Việt Nam có thể cân nhắc khi thảo luận về việc xây dựng NAP đầu tiên của Việt Nam. Sau khi trình bày phương pháp luận của Khuôn khổ hành động có tính tác động cao, phần này sẽ được kết luận với một danh sách các khuyến nghị phù hợp với bối cảnh cụ thể của Việt Nam để có được Khuôn khổ hành động có tính tác động cao (high-impact framework) cho NAP.

A. NAP HƯỚNG NGOẠI (outward-facing NAP), TẬP TRUNG VÀO VIỆN TRỢ (donor-focused NAP)

Với các NAP loại hình này, thách thức phổ biến nhất là về giám sát và báo cáo. Khá là khó cho một quốc gia có NAP như vậy cân bằng giữa một bên là trách nhiệm giải trình của chính phủ về chi tiêu ngân sách cho NAP và chứng minh về sự thay đổi của người dân ở các quốc gia tiếp nhận viện trợ. Một thực trạng đang diễn ra phổ biến ở nhiều quốc gia có NAP này là ngay cả khi có áp dụng các khung giám sát và đánh giá, thì việc giám sát và báo cáo thực tế vẫn còn hạn chế do không đủ nguồn lực và cam kết nội bộ kể cả ở nước viện trợ lẫn nước nhận viện trợ.

Cách thức áp dụng khung WPS khác nhau ở các quốc gia bị ảnh hưởng bởi xung đột và quốc gia không có xung đột ngày càng trở nên thách thức hơn bởi việc gia tăng các mối đe dọa xuyên biên giới như thiên tai, rủi ro môi trường trên hành tinh, biến đổi khí hậu, đông dân, và di cư tị nạn. Bản thân các quốc gia đang đối mặt với những mối đe dọa an ninh phi truyền thống này và môi trường an ninh đang thay đổi hàng ngày như vậy cũng bắt đầu có nhu cầu phải triển khai khung WPS tại nước họ và đáp ứng yêu cầu về an ninh của họ.

Các NAP gần đây của Na Uy và Canada được công nhận là NAP hiệu quả nhất do đã bắt

đầu ghi nhận vai trò quan trọng của việc giải quyết các ưu tiên trong nước liên quan đến hòa bình và an ninh.

CANADA

Năm 2011, Canada là một trong số 30 quốc gia đầu tiên xây dựng NAP. NAP2 của Canada được thực hiện từ năm 2017 và do các cơ quan chính phủ xây dựng với sự tham vấn chặt chẽ với các tổ chức xã hội dân sự và các giới chuyên gia trong các trường đại học. Canada hướng tới việc tăng cường vai trò của phụ nữ trong đàm phán hòa bình, phòng ngừa xung đột, và tái thiết ở quốc gia hậu xung đột. Ngoài ra, NAP2 hỗ trợ tập huấn cảnh sát và lực lượng gìn giữ hòa bình về bình đẳng giới.¹⁰

Sáng kiến Elsie (Elsie Initiative Fund-<https://elsiefund.org/>) về “Phụ nữ trong hoạt động gìn giữ hòa bình của LHQ” (Elsie Initiative for Women in Peace Operation) được khởi động vào năm 2017 và việc bổ nhiệm Đại sứ về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh đầu tiên của Canada trong năm 2019 là bằng chứng cho thấy quyết tâm của Canada trong việc tiếp tục cải thiện, đổi mới, và củng cố các phương pháp tiếp cận trên quốc tế và trong nước về việc thực thi WPS Agenda.

NAP2 của Canada (giai đoạn 2017-2022) đã chứng minh một cách tiếp cận cấp tiến hơn, tập trung vào các trách nhiệm của các quốc gia. Sự hiệu quả này sẽ được trình bày ở phần sau.

Cách làm hay của Canada

1. Tăng cường tập trung trong nước

Canada đã cam kết thực hiện sâu hơn WPS Agenda trong nước bằng cách giải quyết nhu cầu của phụ nữ tị nạn và người xin tị nạn cũng như tình trạng không an toàn của phụ nữ và trẻ em gái bản địa (Indigenous women and girls) ở Canada như một phần quan trọng của NAP. Canada đã ghi nhận (a) điều kiện phát triển của phụ nữ Bản địa là mục tiêu của quá trình thực hiện WPS, và (b) thừa nhận việc bỏ mặc và giảm các quyền của người bản địa và đặc biệt là của phụ nữ bản địa ở Canada trong quá khứ. Dù NAP này thể hiện một bước tiến quan trọng của Canada trong việc nỗ lực giải quyết ảnh hưởng của quá khứ thực dân có yếu tố phân biệt chủng tộc, hiện tại việc tiếp tục chuyển hóa những cam kết này thành các chính sách chiến lược vẫn đã và đang gặp nhiều khó khăn và cũng chưa phải là hoàn chỉnh.

2. Đối tác thực thi NAP

Trong khi NAP thứ 2 của Canada được giao cho Bộ Các vấn đề Toàn cầu Canada (Global Affairs Canada – GAC - tương đương Bộ Ngoại giao) chịu trách nhiệm điều phối thực hiện, NAP này cũng xác định các đối tác “chủ trì” và “hỗ trợ” thực hiện. Các đối tác hỗ trợ là Bộ An toàn Công cộng Canada (Public Safety Canada), Bộ về Phụ nữ và Bình đẳng giới Canada (Women, and Gender Equality Canada), Bộ Di trú, Tị nạn và Quốc tịch Canada (Immigration, Refugees and Citizenship Canada), và Bộ Tư pháp (Department of Justice). Các cơ quan này chịu trách nhiệm thực hiện WPS Agenda trong nước trong phạm vi nhiệm vụ của mình. Đây là một trong những ví dụ thuyết phục nhất về một NAP

NAP2 của Canada là một trong những ví dụ thuyết phục nhất về một NAP của một quốc gia không bị ảnh hưởng bởi xung đột (non-conflict-affected country) nhưng đã kết hợp chính sách đối ngoại với chính sách đối nội trong việc hiện thực hóa WPS Agenda.

¹⁰ Chương trình Hành động có tại: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Canadas-National-Action-Plan-2017-2022.pdf>

ở một quốc gia không bị ảnh hưởng bởi xung đột (non-conflict-affected country) nhưng đã kết hợp chính sách đối ngoại với chính sách đối nội trong việc hiện thực hóa WPS Agenda.

3. Nhóm cán bộ nguồn (WPS champions) và chuyên gia đầu mối (focal points) về WPS

Mỗi bộ chủ trì sẽ đề cử một cán bộ nguồn về thực hiện NAP ở cấp bộ. Người này có trách nhiệm lãnh đạo các hoạt động vận động chính sách trong bộ, hiểu rõ về NAP để đáp ứng bất cứ yêu cầu và câu hỏi gì về NAP, và chịu trách nhiệm về tính đồng nhất của NAP với các chiến lược của Bộ.

Cán bộ nguồn ở cấp bộ về NAP có trách nhiệm lãnh đạo các hoạt động vận động chính sách trong bộ, hiểu rõ về NAP để đáp ứng bất cứ yêu cầu và câu hỏi gì về NAP, và chịu trách nhiệm về tính đồng nhất của NAP với các chiến lược của Bộ.

Ngoài ra, NAP đã thiết lập một hệ thống cán bộ đầu mối về WPS để hỗ trợ lồng ghép các vấn đề WPS vào các chính sách và báo cáo về tình hình thực hiện NAP. Theo đánh giá NAP giữa kỳ gần đây do GAC tiến hành vào năm 2021, hai cơ chế này (cán bộ nguồn về NAP và hệ thống đầu mối về WPS) là hai cơ chế rất quan trọng, hiệu quả và có tính chiến lược để thực hiện NAP thành công.¹¹

4. Chính thức hóa sự tham gia của xã hội dân sự

Xã hội dân sự đã được tham gia từ giai đoạn lập kế hoạch của NAP. Chính phủ Canada rất quyết tâm trong việc tăng cường và chính thức hóa sự hợp tác của chính phủ và xã hội dân sự, do vậy, Chính phủ đã thành lập Nhóm Cố vấn cho NAP (Action Plan Advisory Group), đồng chủ trì với thành viên từ xã hội dân sự để “cải thiện việc giám sát tiến độ thực hiện NAP thông qua đối thoại thường kỳ giữa các chuyên gia xã hội dân sự và những quan chức chính phủ chịu trách nhiệm thực hiện NAP”. Chính phủ và Mạng lưới Phụ nữ, Hòa bình và An ninh - Canada (WPSN-C) cùng xây dựng Điều khoản tham chiếu/Bản mô tả công việc của Nhóm Cố vấn này. Đây là một ví dụ điển hình cho quan hệ hợp tác chính thức giữa chính phủ và xã hội dân sự, và là một kênh hiệu quả để khối xã hội dân sự tham gia một cách có ý nghĩa vào quá trình báo cáo NAP. Nhóm Cố vấn này họp hai lần mỗi năm để đánh giá tiến độ thực hiện NAP như đã định trong báo cáo tiến độ thường niên và tổ chức hai cuộc họp nữa để thảo luận về các chuyên đề cụ thể. Tuy nhiên, những cuộc họp này không phải là các diễn đàn để chia sẻ kinh nghiệm hay học hỏi, mà đơn thuần chỉ là một hoạt động mang tính dịch vụ của chức năng báo cáo.

Chính phủ Canada đã thành lập Nhóm Cố vấn cho NAP (Action Plan Advisory Group), đồng chủ trì với thành viên từ xã hội dân sự để “cải thiện việc giám sát tiến độ thực hiện NAP thông qua đối thoại thường kỳ giữa các chuyên gia xã hội dân sự và những quan chức chính phủ chịu trách nhiệm thực hiện NAP”. Đây là một ví dụ điển hình cho quan hệ hợp tác chính thức giữa chính phủ và xã hội dân sự, và là một kênh hiệu quả để khối xã hội dân sự tham gia một cách có ý nghĩa vào quá trình báo cáo NAP.

NA UY

Na Uy được công nhận trên toàn cầu là một hình mẫu về thực hiện WPS Agenda thành công, cả về khung pháp lý đến đầu tư nguồn lực tài chính. Na Uy là một trong những quốc gia thành viên LHQ đầu tiên thông qua NAP vào năm 2006 và đã đóng vai trò tích cực trong việc thúc đẩy WPS Agenda trên toàn cầu. Gần đây, WPS Agenda đã được nhấn mạnh như là một ưu tiên mang tính chuyên đề của Na Uy trong cương vị thành viên Hội đồng Bảo an giai đoạn 2021–2022. Na Uy đã thông qua NAP4 vào năm 2019. NAP1 được thông qua vào

¹¹ Hiệp hội về Giới, Đánh giá giữa kỳ Chương trình Hành động Quốc gia của Canada về Phụ nữ, Hòa bình, và An ninh. Tháng 10 năm 2021.

năm 2006, NAP2 vào năm 2011 và NAP3 vào năm 2015.¹²

Cách làm hay của Na Uy và bài học kinh nghiệm

1. Mục tiêu rõ ràng và tăng cường tập trung thực hiện WPS trong nước

NAP4 do Nhóm Công tác Liên Bộ (Inter-ministerial Working Group) xây dựng, gồm Bộ Ngoại giao; Bộ Quốc phòng; Bộ Phát triển Quốc tế; Bộ Tư pháp, An ninh và Di trú; và Bộ Trẻ em và Bình đẳng.

Điểm yếu của các NAP trước đây là thường cố gắng bao quát tất cả các vấn đề của WPS Agenda nhưng lại chỉ tiếp cận mỗi vấn đề một cách rời rạc. NAP thứ 4 của Na Uy đã tập trung cụ thể hơn vào bốn mục tiêu tổng quát của WPS:

- a. Các tiến trình hòa bình và hòa giải;
- b. Thực hiện các hiệp định hòa bình;
- c. Tham gia đội quân gìn giữ hòa bình;
- d. Các nỗ lực cứu trợ nhân đạo.

Tương tự như Canada, NAP này thúc đẩy việc thực hiện WPS Agenda cả trên thế giới và trong nước. NAP4 này đặc biệt nhấn mạnh việc thực hiện chương trình nghị sự WPS trong nước, qua việc tập trung vào xử lý vào một số vấn đề như phụ nữ xin tị nạn, cực đoan hóa, và bạo lực với phụ nữ ở Na Uy. Ngoài ra, NAP4 có 1 chương dành riêng cho phụ nữ, bình đẳng giới và chủ nghĩa cực đoan bạo lực.

2. Tập trung vào các quốc gia được chọn (focus on selected countries)

Trong cả NAP3 và NAP4, Na Uy đã chọn một số ít các quốc gia ưu tiên: Afghanistan, Colombia, Mali, Mozambique (được bổ sung vào cuối năm 2019), Myanmar, Nigeria, Palestine, Philippines, Nam Sudan, và Syria. Phương pháp tiếp cận này có mục đích là để tối đa hóa tác động của các nỗ lực WPS bằng cách tập trung nguồn lực và hoạt động vào một số ít quốc gia đang có nhiều vấn đề về hòa bình và an ninh.

Tuy nhiên, phương pháp này tiềm ẩn một vấn đề, đó là các nguyên tắc của WPS Agenda có thể không được áp dụng ở quốc gia không nằm trong danh sách ưu tiên NAP này. Bộ Ngoại giao Na Uy luôn phải đối mặt với những khó khăn trong việc theo dõi các nỗ lực khác liên quan đến WPS mà các quốc gia này không thực hiện. Mặt khác, ở các quốc gia hưởng lợi từ NAP của Na Uy, ví dụ như Afghanistan và Syria – thì không thực tế bởi họ vẫn đang trong điều kiện rất khó khăn, và trong trường hợp của Afghanistan thì thậm chí là không thể bởi hiện tại đang có những hạn chế đáng kể để theo dõi và kiểm chứng hiệu quả của việc thực hiện NAP ở đây.

3. Thiết kế bao trùm và có sự tham gia (inclusive and participatory design)

Thiết kế của NAP4 là kết quả đối thoại với các cơ quan hữu quan và các quá trình tham vấn nội bộ. NAP4 đã được xây dựng dựa trên sự phối hợp giữa tất cả các bộ chịu trách nhiệm thực hiện NAP, gồm: Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp và Công an và Bộ Trẻ em và Bình đẳng. Ngoài ra, các viện nghiên cứu, ví dụ: Trường Cao đẳng Cảnh sát Na Uy, Trường

¹² Chương trình Hành động có tại: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Swedden-NAP-2016-2020-1.pdf>

Cao đẳng Quốc phòng Na Uy, và Viện Nghiên cứu Hòa bình Oslo (PRIO) đã đóng góp vào quá trình xây dựng NAP thứ 4. Bên cạnh đó, đã có bốn cuộc họp được tổ chức với các đại diện xã hội dân sự.

4. Báo cáo thường niên tập trung vào mục đích học hỏi

Hoạt động lập báo cáo thường niên là cơ hội để chính phủ phân tích và đánh giá về những đóng góp (contribution) của chính phủ so với thay đổi (impacts) đạt được. Báo cáo thường niên trình bày những thành tựu cũng như những mặt chưa đạt được của Na Uy trong quá trình thực hiện NAP thông qua đo lường và đánh giá từng chỉ số cụ thể (indicator) trong khung kết quả (result framework). Báo cáo cũng gồm phần mô tả hoạt động (narratives) của quốc gia để bổ sung cho phần dữ liệu định lượng. Các báo cáo này minh họa kết quả và tác động của NAP ở cấp quốc gia tại từng nước trong số mười quốc gia được chọn và Liên minh châu Phi. Báo cáo cũng có một chương báo cáo về chương trình hỗ trợ đặc biệt dành cho các tổ chức xã hội dân sự hoạt động nhằm đảm bảo sự tham gia của phụ nữ cũng như bảo vệ các quyền của họ trong các nỗ lực hòa bình và hòa giải.

Ngoài ra, các viện nghiên cứu, ví dụ: Trường Cao đẳng Cảnh sát Na Uy, Trường Cao đẳng Quốc phòng Na Uy, và Viện Nghiên cứu Hòa bình Oslo (PRIO) đã đóng góp vào quá trình xây dựng NAP thứ 4.

Bên cạnh đó, đã có bốn cuộc họp được tổ chức với các đại diện của các tổ chức xã hội dân sự.

Tuy nhiên, cần lưu ý là NAP chỉ đề cập đến các bộ là các cơ quan sẽ tham gia vào hoạt động báo cáo tình hình thực hiện NAP mà không đề cập đến vai trò giám sát và báo cáo về việc thực hiện NAP của khối xã hội dân sự.

B. NAP HƯỚNG NỘI (inward-looking) Ở CÁC QUỐC GIA BỊ ẢNH HƯỞNG BỞI XUNG ĐỘT VÀ HẬU XUNG ĐỘT

NAP không chỉ được xây dựng để thúc đẩy thực hiện WPS Agenda. Nhiều bằng chứng đã cho thấy NAP còn có vai trò quan trọng trong việc thu hẹp khoảng cách giới của một quốc gia, từ đó tăng cường ổn định và thúc đẩy hòa bình lâu dài. Nghị quyết 1325 phù hợp cả về mặt duy trì ổn định nội bộ của các quốc gia và góp phần xây dựng một văn hóa phi bạo lực và đối thoại đa sắc tộc.

NAP ở các quốc gia bị ảnh hưởng bởi xung đột và hậu xung đột phải đối mặt với một loạt thách thức, đặc biệt trong quá trình xây dựng và thực hiện. Ở các quốc gia này, chính phủ có khả năng rất hạn chế trong việc phân bổ đầy đủ ngân sách cho NAP. Ngoài ra, việc thực hiện NAP ở các quốc gia đã trải qua xung đột thường hay bị ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố, ví dụ như thiếu năng lực thực hiện và thiếu ý chí chính trị.

Các phiên bản NAP trước của các quốc gia này thường tập trung giải quyết bạo lực trên cơ sở giới và tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong lĩnh vực chính trị mà không ghi nhận vai trò chủ chốt của phụ nữ trong quá trình xây dựng hòa bình ở nơi bị ảnh hưởng. Tuy nhiên, các NAP gần đây, như NAP đầu tiên của Sudan và NAP thứ 3 của Uganda, đã thực sự chủ động tạo sự tham gia của sỹ quan và quân nhân nữ tham gia xây dựng hòa bình, và đảm bảo NAP đang đáp ứng một cách hiệu quả yêu cầu của tất cả các bên liên quan để đảm bảo hòa bình bền vững.

UGANDA

Sau nhiều thập kỷ dưới ách cai trị thực dân của Đế quốc Anh, Uganda đã giành độc lập vào năm 1962. Sudan đã trải qua chế độ độc tài quân sự trong giai đoạn năm 1971-1979, sau đó là nội chiến đến tận năm 1986, rồi xung đột kéo dài giữa chính phủ và Quân đội Kháng chiến của Chúa (LRA) đã và đang diễn ra kể từ năm 1987.¹³

Uganda gần đây đã thông qua NAP3 cho giai đoạn 2021-2025. Năm 2008, Uganda là một trong những quốc gia hậu xung đột đầu tiên xây dựng một NAP. Việc Uganda liên tục ban hành các NAP kể từ sau khi thông qua NAP đầu tiên của mình thể hiện ý chí chính trị và cam kết của quốc gia này đối với việc thực hiện WPS Agenda của Uganda.¹⁴

Giống như nhiều NAP hướng nội khác, NAP của Uganda được lồng ghép vào khuôn khổ chính sách trong nước dành cho việc giải quyết các vấn đề của phụ nữ cũng như các tiến trình tái thiết trong nước. Lộ trình của NAP3 đã được xây dựng dựa vào những đánh giá và kết luận từ việc thực hiện NAP1 và NAP2. Với 3 NAP liên tục, NAP thứ 3 của Uganda dựa trên thông tin đầu vào từ hoạt động rà soát và đánh giá 2 NAP trước đó của Uganda (năm 2008 và 2011-2015) cũng như việc áp dụng mô hình NAP tác động cao (high-impact NAP).

Cách làm hay của Uganda

1. Cơ chế quản trị toàn diện

Để điều phối việc thực hiện NAP, Uganda đã thiết lập một cơ chế quản trị toàn diện rất riêng biệt. Dựa vào bài học hay của các quốc gia có NAP, Uganda thiết lập một cơ chế điều phối ba cấp (three-tier mechanism) để đảm bảo sự hiệp lực của tất cả các bên liên quan trong Chính phủ và các chủ thể ngoài Nhà nước (non-state actors). Cấu trúc điều phối ba cấp như sau:

Cấu trúc điều phối ba cấp như sau:

1. Ban Chỉ đạo Quốc gia liên bộ
2. Ban Kỹ thuật Quốc gia.
3. Ban Thư ký

- a. Ban Chỉ đạo Quốc gia liên bộ hỗ trợ quá trình thực hiện NAP và định hướng về mặt chính sách chiến lược;
- b. Ban Kỹ thuật Quốc gia thường họp hàng quý để chia sẻ thông tin, lưu trữ tài liệu về tiến độ thực hiện NAP, xác định các bài học kinh nghiệm và xử lý các vấn đề phát sinh;
- c. Ban Thư ký đảm bảo việc theo dõi và ghi chép kết quả, điều các hoạt động chung, đảm bảo luồng thông tin đầy đủ và đa chiều cho các cơ quan hữu quan cũng như quản lý Quỹ Ủy thác (trust-fund).

2. Chiến lược địa phương hóa và nâng cao nhận thức

Chính phủ Uganda đã mời các bộ ngành có liên quan, các tổ chức xã hội dân sự và nhà nước, phụ nữ là nạn nhân bị bạo lực tình dục trong xung đột, các nhà lãnh đạo tôn giáo, v.v. cùng tham gia ngay từ đầu quá trình soạn thảo NAP.

Để đảm bảo tính chủ động của quốc gia và để đạt được thay đổi có ý nghĩa ở cấp cộng đồng, NAP phải được thực hiện theo chiến lược địa phương hóa xuyên suốt trong các lĩnh vực (sectors) khác nhau. NAP phải có phương pháp tiếp cận từ cộng đồng (bottom-up)

¹³ <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-of-africa/uganda/northern-uganda-understanding-and-solving-conflict>

¹⁴ Chương trình Hành động có tại: <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/document/uganda-nap-2021-2025/>

trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách tập trung đến sự sở hữu và sự tham gia của các bên. Các cơ quan có liên quan gồm các bộ, ban, ngành, và các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức tôn giáo, cơ quan truyền thông và khối doanh nghiệp tư nhân. Ngoài ra, để nâng cao nhận thức và hiểu biết về NAP, chính phủ Uganda cũng thực hiện một chương trình truyền thông riêng về NAP, và khuyến khích các cơ quan hữu quan cũng có các hoạt động truyền thông về NAP của họ.

Để nâng cao nhận thức và hiểu biết về NAP, chính phủ Uganda thực hiện một chương trình truyền thông riêng về NAP, và khuyến khích các cơ quan hữu quan cũng có các hoạt động truyền thông về NAP của họ

3. Phương pháp tiếp cận đối với các đe dọa về an ninh mới phát sinh

Với mục đích đảm bảo có nhiều thay đổi tích cực về an ninh ở cấp cơ sở, NAP của Uganda đã thoát khỏi khái niệm an ninh quốc gia là sự quân sự hóa truyền thống mà chuyển trọng tâm sang an ninh an toàn và bảo vệ người dân khỏi mọi hình thức bạo lực. Các NAP đã hỗ trợ giải quyết những vấn đề an ninh an toàn hàng ngày của phụ nữ bao gồm cả phòng ngừa và bảo vệ khỏi bạo lực và phân biệt đối xử trên cơ sở giới, khỏi chủ nghĩa cực đoan bạo lực, tiếp cận tài nguyên thiên nhiên và kinh tế, phòng tránh thiên tai và các bệnh do vi rút gây ra.

Trích dẫn: “Thiên tai và thảm họa do con người gây ra được phòng ngừa và giảm nhẹ (tr. 25 của NAP3)

Kết quả trung hạn:

1. Gia tăng sự tham gia của phụ nữ trong công tác bảo vệ môi trường, trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và trong Phòng ngừa và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu
2. Cải thiện sự tham gia có ý nghĩa vào quá trình ra quyết định của phụ nữ tị nạn và cộng đồng tiếp nhận tị nạn để chung sống hòa bình
3. Tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong quá trình giám chủ nghĩa cực đoan bạo lực
4. Tăng cường sự lãnh đạo của phụ nữ trong phòng ngừa và giảm thiểu các bệnh do vi rút gây ra gần đây trong các cộng đồng dễ bị tổn thương”

4. Hệ thống giám sát và báo cáo về NAP và những nguồn lực đã được xác định và phân bổ cho NAP

Tại thời điểm lập báo cáo này, cơ chế cấp ngân sách cho NAP đang được xây dựng, và gồm nguồn hỗ trợ trong nước và quốc tế về tài chính, kỹ thuật, và nhân sự. Ví dụ, Đại Sứ quán Na Uy sẽ hỗ trợ quá trình thực hiện NAP (qua việc tiếp tục đóng góp cho văn phòng quốc gia của tổ chức UN Women) với khoảng 3 triệu USD trong 4 năm tới; Đại Sứ quán Ireland sẽ hỗ trợ các chiến lược địa phương hóa với chi phí ước tính khoảng 1 triệu USD, và các quốc gia khác sẽ hỗ trợ các kết quả NAP cụ thể (các chương trình và dự án), còn Thụy Điển sẽ dành những hỗ trợ/đóng góp chính của mình cho văn phòng quốc gia của tổ chức UN Women để hỗ trợ chuyên gia biệt phái tới nhiều Bộ và tới Ban Thư ký NAP. Ngoài ra, với sự tham gia và hỗ trợ của Văn phòng Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch, dự kiến chính phủ sẽ hỗ trợ một số hoạt động cấp Bộ qua việc cấp nguồn ngân sách riêng, trên cơ sở các hỗ trợ về nguồn nhân lực đã có dành riêng cho các hoạt động về WPS có sẵn cũng như cho việc triển khai NAP.

Kế hoạch Giám sát và Đánh giá do Bộ về Giới, Lao động và Phát triển Xã hội chủ trì, với sự hỗ trợ từ Văn phòng Thủ tướng Chính phủ, còn Ban Kỹ thuật Quốc gia chịu trách nhiệm hướng dẫn kỹ thuật.

Kế hoạch Giám sát và Đánh giá NAP đưa ra các chỉ số hiệu quả hoạt động cho từng kết quả chính và kết quả trung hạn. Nguồn thông tin và các chủ thể liên quan cũng được nêu. Đầu ra của mỗi kết quả trung hạn được trình bày cùng ước lượng chi phí, và tổng chi phí cho mỗi kết quả.

Ví dụ, trong kết quả chính (core outcome) số 2 của NAP: “Tăng cường quản trị tốt ở tất cả các cấp”, Kết quả trung hạn (medium-term outcome) số 1 là “Tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong quá trình ra quyết định trong lĩnh vực An ninh” có các chi phí đi kèm sau (trang 38):

- a. Dành cho chính sách giới của các cơ quan thuộc ngành an ninh: 2.035.000.000 UGX (USD568,374)
- b. Nâng cao kiến thức và nhận thức của lãnh đạo trong lĩnh vực an ninh về tầm quan trọng của sự tham gia của phụ nữ: 827.068.000 UGX (USD231,000)
- c. Củng cố lại cơ cấu của các cơ quan an ninh tham gia thực hiện các chính sách bình đẳng giới: 750.000.000 UGX (USD209,474)
- d. Hoạt động giám sát và đánh giá: 2.682.923.648 UGX (USD750,000)
- e. Tổng ngân sách là: 90.570.166.912 UGX (USD25,296,174)

Hàng năm, Ban Kỹ thuật Quốc gia mời xã hội dân sự, các MDA, và chính quyền địa phương cấp huyện chia sẻ thông tin về tình hình triển khai NAP trong khuôn khổ nhiệm vụ của họ với Ban Thư ký NAP. Dựa trên thông tin thu được, Ban Kỹ thuật Quốc gia sẽ lập một báo cáo tiến độ tổng thể hàng năm. Báo cáo này sau đó sẽ được chia sẻ với thành viên của Nghị viện, xã hội dân sự, giới truyền thông và công chúng.

Ngoài ra, NAP sẽ được đánh giá giữa kỳ vào năm 2023, và đánh giá độc lập chuyên sâu trong năm cuối triển khai chương trình. Chính phủ đã phân bổ ngân sách cho các quá trình đánh giá này từ khi xây dựng NAP.

SUDAN

Sudan đã trải qua ba thập kỷ độc tài tàn bạo, và nhiều giai đoạn xung đột kéo dài, gồm cả cuộc nội chiến tàn phá giữa hai miền Nam - Bắc dẫn đến việc Nam Sudan ly khai và bạo lực ở Darfur.¹⁵ Các tổ chức xã hội dân sự đã đi đầu trong việc tăng cường sự tham gia của phụ nữ vào các tiến trình hòa bình. Tuy nhiên, phụ nữ đã không được tham gia các cuộc đàm phán hòa bình một cách có hệ thống.¹⁶

Sudan đã thông qua NAP đầu tiên cho giai đoạn 2020-2022 vào tháng 3 năm 2020.¹⁷ Đại sứ quán Na Uy tại Khartoum hỗ trợ việc thực hiện NAP này và đây là kết quả của sáng kiến chung giữa Bộ Lao động và Phát triển Xã hội với Viện Nhân quyền Geneva (Geneva Institute for Human Rights). Việc thông qua NAP này thể hiện một bước đi đáng hoan nghênh hướng tới việc lồng ghép WPS Agenda vào các quá trình tái thiết và xây dựng hòa bình ở Sudan.

NAP của Sudan có ba mục tiêu tổng quát:

1. Tích cực thu hút sự tham gia của phụ nữ vào các hoạt động xây dựng, gìn giữ và đàm phán hòa bình và các quá trình ra quyết định ở tất cả các cấp, vào các hoạt động cứu trợ, tái thiết và phát triển của Sudan;
2. Thúc đẩy việc ghi nhận quyền của phụ nữ trước, trong và sau xung đột vũ trang;
3. Đảm bảo bảo vệ phụ nữ chống lại mọi hình thức bạo lực trên cơ sở giới và chấm dứt việc miễn trừ hình phạt.

Cách làm hay của Sudan

1. Quá trình phát triển và thực hiện NAP có sự tham gia của các bên hữu quan

NAP của Sudan đã áp dụng cách tiếp cận triển khai có sự tham gia của đa dạng các thành phần trong xã hội. Giai đoạn ban đầu trong quá trình xây dựng NAP có các cuộc tham vấn giữa Bộ Lao động và Phát triển Xã hội với Viện Nhân quyền Geneva và các tổ chức xã hội dân sự. Mỗi trụ cột của NAP có một danh sách các cơ quan thực hiện, gồm các Bộ, các tổ chức xã hội dân sự, các trường đại học, và học viện, Ủy ban của Phụ nữ, và Ngân hàng Trung ương Sudan.

Quá trình có sự tham gia này không chỉ đảm bảo NAP không chỉ tạo nên sự làm chủ của các bên hữu quan, mà còn nâng cao nhận thức và tôn vinh của họ về vai trò của phụ nữ trong xây dựng hòa bình. Cuộc đảo chính vào tháng 10 năm 2021 và xung đột tiếp diễn đã khiến cho NAP này trở nên đặc biệt phù hợp vì nó đã tạo điều kiện thuận lợi để phát triển một cuộc đối thoại cởi mở của các nhà hoạch định chính sách và ra quyết định ở cấp quốc gia và địa phương, của ngành an ninh và xã hội dân sự về mối liên hệ giữa bạo lực đối với phụ nữ, hòa bình và an ninh, và phát triển bền vững.

15 <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/december-alerts-and-november-trends#sudan>

16 <https://reliefweb.int/report/sudan/situation-sudan-and-activities-united-nations-integrated-transition-assistance-0>.

17 Có tại: <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/document/sudan-2020-2022/>

2. Vai trò của các thể chế quốc tế và của các nhà tài trợ cho quá trình xây dựng NAP ở quốc gia bị ảnh hưởng bởi xung đột

Việc đảm bảo hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế có vai trò thiết yếu để các nước bị ảnh hưởng bởi xung đột thực hiện WPS Agenda. Trong bối cảnh quân sự hóa cực kỳ khó khăn ở Sudan, Đại sứ quán Na Uy tại Khartoum và Viện Nhân quyền Geneva đã đóng vai trò tối quan trọng trong việc hỗ trợ các nỗ lực tập thể của chính phủ và xã hội dân sự, đồng thời phối hợp với nhau nhằm đẩy mạnh việc thực hiện NAP. NAP hiện không có ngân sách. Tuy nhiên, NAP có đề cập rằng Đại sứ quán Na Uy tại Khartoum sẽ tài trợ quá trình thực hiện. Ngoài ra, văn phòng quốc gia của tổ chức UN Women cũng sẽ tham gia và đã lên kế hoạch huy động hỗ trợ từ các Đại sứ quán như Thụy Điển, Canada và Hoa Kỳ. Tuy nhiên, tình hình hiện tại ở Sudan đã khiến tất cả các kế hoạch đó tạm thời bị hoãn.

3. NAP như một cơ sở để chuyển hóa các cam kết về bình đẳng giới vào quá trình cải cách chính sách

NAP được xây dựng dựa trên chính sách quốc gia và các cơ chế pháp lý hiện có liên quan đến bình đẳng giới, hòa bình và chương trình nghị sự phát triển đã tồn tại trong bối cảnh quốc gia/địa phương. NAP cung cấp một cơ sở quan trọng cho một quá trình cải cách pháp lý toàn diện nhằm lược bỏ các luật có tính phân biệt đối xử với phụ nữ và đảm bảo sự tham gia đầy đủ của phụ nữ vào các quá trình ra quyết định, đàm phán, xây dựng hòa bình cũng như các dự án xây dựng và tái thiết. Kết quả đầu tiên được đặt ra trong NAP là “điều chỉnh luật của Sudan cho phù hợp với các văn kiện quốc tế và khu vực mà Sudan là thành viên tham gia nhằm tăng cường bảo vệ phụ nữ và trẻ em gái”.

Trong khi quá trình này vẫn đang ở giai đoạn đầu, như một phần cam kết chính thức của mình về việc đạt được bình đẳng giới, Chính phủ Sudan đã thông qua và phê chuẩn một số công ước cấp khu vực, tiểu khu vực và quốc tế và các khung pháp lý nhằm thúc đẩy bình đẳng giới và chống phân biệt đối xử, gồm cả Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW).

C. CÁC MÔ HÌNH KẾT HỢP

INDONESIA

Các phương pháp tiếp cận hướng nội (inward-looking) và hướng ngoại (outward-looking) của Indonesia để thúc đẩy chương trình nghị sự WPS

Các cam kết về thực thi WPS Agenda của Indonesia là sự kết hợp phương pháp tiếp cận hướng nội và hướng ngoại nhằm thúc đẩy chương trình nghị sự WPS, được thông qua theo các chế độ khác nhau: NAP thế hệ thứ nhất và thứ hai của Indonesia thông qua vào năm 2014 và 2021 cùng với chính sách đối ngoại nhằm tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong hoạt động gìn giữ hòa bình, dưới sự lãnh đạo của Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Retno Marsudi trong chính quyền của Tổng thống Joko Widodo. Mô hình NAP kết hợp của Indonesia có thể đặc biệt phù hợp với bối cảnh Việt Nam vì phương pháp này tiếp cận với phụ nữ, hòa bình và an ninh ở cả cấp quốc gia, khu vực và quốc tế, gồm cả việc đóng góp cho Sứ mệnh Gìn giữ Hòa bình của LHQ (UN Peacekeeping Mission). Phần 2 của báo cáo này sẽ trình bày chi tiết hơn về bối cảnh WPS của Việt Nam.

1. Cam kết quốc tế

Việc đưa WPS Agenda vào chính sách đối ngoại của Indonesia được bắt đầu kể từ tháng 3 năm 2015 khi Bộ Ngoại giao và Bộ Trao quyền cho Phụ nữ và Bảo vệ Trẻ em ký Biên bản Ghi nhớ (BBGN) về việc thực hiện lồng ghép giới, bảo vệ phụ nữ và trẻ em trong các vấn đề đối ngoại và chính sách của Indonesia.

Năm 2019, Bộ Ngoại giao đã công bố rằng Tâm nhìn Lộ trình Indonesia về 4.000 binh sĩ GGHB cũng bao gồm cam kết của Indonesia về việc thực hiện WPS Agenda bằng cách tăng số nữ binh sĩ GGHB người Indonesia. Indonesia đã tiên phong trong việc thành lập Mạng lưới Phụ nữ Đàm phán và Hòa giải Hòa bình Đông Nam Á vào năm 2019 để thúc đẩy việc thực hiện WPS Agenda trong khu vực.

2. Sắc lệnh của Tổng thống – “NAP”

Indonesia đã thông qua Sắc lệnh của Tổng thống về bảo vệ phụ nữ và trẻ em trong xung đột dân sự vào năm 2014. Năm 2021, Indonesia ban hành NAP thế hệ thứ hai về bảo vệ và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em trong xung đột xã hội giai đoạn 2020-2025. Mặc dù NAP của Indonesia tập trung nhiều về xung đột xã hội và được biết đến rộng rãi như một NAP về WPS, cần lưu ý rằng NAP này thể hiện cách diễn giải hẹp hơn nhiều về chương trình nghị sự WPS. NAP này do Bộ Trao quyền cho Phụ nữ chủ trì.

NAP của Indonesia hướng nội, do Bộ Trao quyền cho Phụ nữ và Bảo vệ Trẻ em chủ trì, tập trung chủ yếu vào việc áp dụng WPS Agenda ở trong nước. NAP này có cấu trúc dựa trên bốn trụ cột của Nghị quyết 1325 của LHQ và nêu lên ba mục tiêu chính để thực hiện Chương trình nghị sự WPS: phòng ngừa xung đột, cứu trợ và phục hồi, trao quyền cho phụ nữ, và sự tham gia của trẻ em.

Cách làm hay của Indonesia

1. Địa phương hóa NAP

Trong quá trình thực hiện NAP đầu tiên của mình, những nỗ lực để địa phương hóa RAN P3AKS đã dẫn đến việc xây dựng các LAP (Local Action Plan) ở 15 tỉnh để xảy ra xung đột. Quá trình địa phương hóa cho phép trao quyền cho các cộng đồng địa phương để hình thành Chương trình nghị sự WPS, bằng cách tăng cường năng lực ra quyết định của các nữ lãnh đạo địa phương và nâng cao nhận thức của người dân địa phương về chương trình nghị sự WPS.

LAP (Local Action Plan) là sự địa phương hóa của NAP, cho phép trao quyền cho các cộng đồng địa phương để hình thành WPS NAP bằng cách tăng cường năng lực ra quyết định của các nữ lãnh đạo địa phương và nâng cao nhận thức của người dân địa phương về WPS Agenda

Tuy nhiên, việc địa phương hóa NAP có những thách thức riêng. Việc xây dựng các chương trình hành động của địa phương ở các khu vực khác nhau sẽ rất khác nhau. Ở một số khu vực nơi các LAP độc lập được xây dựng, các cơ quan thực thi cho biết tình trạng thiếu kinh phí để triển khai LAP. Việc nâng cao năng lực của các chủ thể địa phương để giám sát và đánh giá việc thực hiện các chương trình này và đảm bảo có đủ nguồn lực để thực hiện vì thế cần được đảm bảo.

2. Vai trò của xã hội dân sự trong thúc đẩy WPS

Như đã lưu ý, trọng tâm của RAN P3AKS đã làm hạn chế tương đối phạm vi của WPS Agenda do chỉ giới hạn trong việc giải quyết các xung đột xã hội. Trong quá trình soạn thảo NAP

đầu tiên, các nhà hoạt động nhân quyền và các tổ chức phi chính phủ (PCP) địa phương đã chỉ trích việc trong NAP không đề cập đến sự tham gia của các tổ chức quân sự trong hoạt động “chấm dứt xung đột”.

Xã hội dân sự đã đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy WPS Agenda ở Indonesia. Trong những năm gần đây, chính phủ ngày càng tăng cường hợp tác với xã hội dân sự trong việc tăng cường hiện thực hóa WPS Agenda ở Indonesia. Ví dụ: NAP về Phòng chống Chủ nghĩa Cực đoan Bạo lực dẫn đến Khủng bố giai đoạn 2021-2024 có một điều khoản bao quát về phòng ngừa xung đột có tính đáp ứng giới và Nhóm Công tác về Phụ nữ và P/CVE được thành lập nhờ sự phối hợp giữa chính phủ và xã hội dân sự.

Gần đây, tổ chức tôn giáo AMAN Indonesia đã phối hợp với chính phủ để tổ chức một cuộc tham vấn công khai toàn quốc trên nền tảng kỹ thuật số để đánh giá việc thực hiện NAP. Đây là một ví dụ về cách tận dụng thời gian trong quá trình giãn cách xã hội toàn cầu xảy ra trong đại dịch COVID-19 nhằm tạo nhiều không gian hơn để công chúng tham gia định hình việc thực hiện WPS Agenda. Cuộc tham vấn này có vai trò lớn đối với việc nhân rộng NAP của Indonesia, và bao quát một số vấn đề phức tạp hơn, đặc biệt là quan hệ giao thoa giữa biến đổi khí hậu, chủ nghĩa cực đoan bạo lực và đại dịch COVID-19.

Tuy nhiên, để đảm bảo thực hiện đầy đủ chương trình nghị sự WPS trong nước, Indonesia sẽ cần cân nhắc việc thực hiện và hài hòa hóa NAP về Bảo vệ và Trao quyền cho Phụ nữ và Trẻ em trong Xung đột Xã hội giai đoạn 2020-2025 và NAP về Phòng chống Chủ nghĩa Cực đoan Bạo lực dẫn đến Khủng bố giai đoạn 2021-2024.

THÁI LAN

Các biện pháp (measure) và hướng dẫn (guideline) thực thi WPS Agenda cấp quốc gia ở Thái Lan

Chương trình nghị sự WPS đã có những bước tiến nhanh hơn ở Thái Lan trong những năm gần đây. Chính phủ Thái Lan đã thông qua một số cơ chế và hướng dẫn về WPS Agenda và bình đẳng giới, trong đó Các Biện pháp và Hướng dẫn Quốc gia về thực hiện WPS Agenda, Kế hoạch Phát triển của Phụ nữ giai đoạn 2017-2021, và Kế hoạch Quốc gia về Phát triển Kinh tế và Xã hội (NESDP) giai đoạn 2017-2021 có tích hợp các hướng dẫn về bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ.

Ở Thái Lan, việc đánh giá tính tuân thủ của quốc gia trong việc hiện thực hóa Nghị quyết 1325 của HĐBA LHQ được thể hiện qua việc đạt được các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs).

Tại các tỉnh biên giới phía Nam Thái Lan, phụ nữ đi đầu trong công tác vận động vì quyền con người và hỗ trợ nhân đạo. Các nhóm do phụ nữ lãnh đạo thường hỗ trợ nhiều cộng đồng yếu thế, làm việc với Ủy ban Nhân quyền Quốc gia, tham vấn chính quyền địa phương để thực hiện các biện pháp bảo vệ xã hội, cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội, và thúc đẩy đối thoại giữa các cộng đồng Phật giáo và Hồi giáo. Một số tổ chức đã được các tổ chức địa phương, quốc gia và quốc tế đánh giá rất cao vì những đóng góp này. Vào tháng 4 năm 2015, hơn 20 nhóm do phụ nữ lãnh đạo đã thành lập mạng lưới Chương trình nghị sự vì Hòa bình của Phụ nữ (WAP), hiện được biết đến với tên gọi Chương trình nghị sự Hòa bình của Phụ nữ (PAOW). PAOW thúc đẩy vai trò gia tăng của phụ nữ trong xây dựng hòa bình và đàm phán hòa bình.

Năm 2016, Bộ Phát triển Xã hội và An ninh Con người đã soạn thảo một tài liệu khái niệm có tên là “Các Biện pháp và Hướng dẫn về Phụ nữ và Thúc đẩy Hòa bình và An ninh” (Measure and Guideline on Women and the Promotion of Peace and Security). Tài liệu này tái khẳng định vai trò quan trọng của phụ nữ trong việc phòng ngừa và giải quyết xung đột, đàm phán hòa bình, xây dựng hòa bình, gìn giữ hòa bình, ứng phó nhân đạo, và tái thiết hậu xung đột, đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phụ nữ tham gia bình đẳng và tham gia đầy đủ trong tất cả các nỗ lực duy trì và thúc đẩy hòa bình và an ninh.¹⁸

Kể từ năm 2016, UN Women đã phối hợp với Bộ Phát triển Xã hội và An ninh Con người và các tổ chức của phụ nữ địa phương trong việc thực hiện và địa phương hóa “Các biện pháp và Hướng dẫn về Phụ nữ và Thúc đẩy Hòa bình và An ninh” ở cấp quốc gia và địa phương. Vai trò của mạng lưới phụ nữ trong thúc đẩy hòa bình trong khu vực là ví dụ minh họa cho thấy sự tham gia của xã hội dân sự có thể tích cực cung cấp các phương án thay thế cho các NAP để thúc đẩy WPS trên toàn quốc.¹⁹

Với các hình mẫu về thực hiện WPS hiệu quả từ cả chính phủ, mạng lưới phụ nữ và xã hội dân sự trong quá trình thúc đẩy Chương trình nghị sự WPS ở Thái Lan, Trung tâm Điều phối vì Trẻ em và Phụ nữ ở các tỉnh biên giới phía Nam (CCCW-SBP) được thành lập bởi Trung tâm Hành chính các tỉnh biên giới phía Nam với sự phối hợp của Bộ Phát triển Xã hội và An ninh Con người (MSDHS) và sự hợp tác của UN Women và UNICEF sau đợt Tham vấn quốc gia về sự lãnh đạo của phụ nữ, hòa bình và an ninh trong năm 2019. Thái Lan có tiềm năng đảm bảo hiện thực hóa các cam kết về WPS Agenda thành hành động thông qua Trung tâm CCCW-SBP - một cơ chế điều phối mới được thành lập về các vấn đề của phụ nữ và trẻ em giữa cấp trung ương và địa phương và giữa các Bộ ngành, các chủ thể phi chính phủ, và xã hội dân sự và thông qua sự tham gia của xã hội dân sự trong thúc đẩy gắn kết xã hội và hòa bình ở các tỉnh biên giới phía Nam Thái Lan.²⁰

III. CÁC BIỆN PHÁP HIỆU QUẢ NHẤT VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

A. Khung tác động cao – High-impact framework

Mặc dù việc xây dựng các Chương trình Hành động Quốc gia sẽ khác nhau ở mỗi quốc gia và phụ thuộc nhiều vào bối cảnh, cơ cấu cụ thể, và các ưu tiên về WPS của mỗi quốc gia, nhưng việc phân tích 6 NAP được chọn đã nêu bật một số yếu tố quan trọng và các nguyên tắc cơ bản cần được tích hợp vào quá trình xây dựng NAP như là một cơ chế hiệu quả cho việc hiện thực hóa WPS Agenda.

Dựa vào các bài học kinh nghiệm từ quá trình xây dựng và thực hiện NAP, phương pháp xây dựng chương trình hành động quốc gia tác động cao đã được đúc kết để hướng dẫn chính phủ các nước tham gia trong việc thiết kế NAP, cũng như trong việc đảm bảo thực hiện thành công WPS Agenda ở cấp quốc gia.

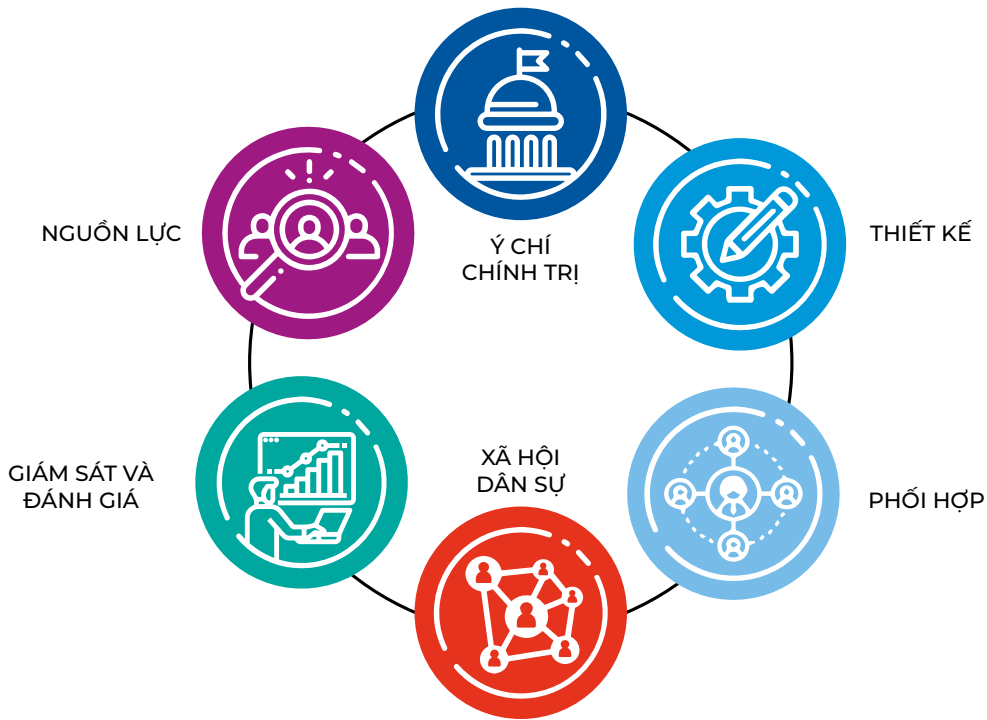
¹⁸ Duanghathai Buranajaroenkij, The Negotiation of Women in Conflict Situations in The Deep South of Thailand Social Science Asia, Tập 5 Số 3, tr: 67-80

¹⁹ <https://asiapacific.unwomen.org/en/countries/thailand/women-peace-and-security>

²⁰ UN Women, The ASEAN Regional Study on Women, Peace and Security, 2021. Có tại: <https://vietnam.un.org/en/144224-asean-regional-study-women-peace-and-security>

HÌNH 3: Phiên bản đơn giản khung tác động cao của KHHĐQG

KHUNG TÁC ĐỘNG CAO



1. Ý chí chính trị vững vàng và kiên định

Mục đích của các NAP chỉ đơn thuần là cung cấp một cơ chế điều phối, phát triển các hoạt động, và đảm bảo trách nhiệm giải trình của NAP. **Nếu không có ý chí chính trị mạnh mẽ và kiên định, đi kèm với các cam kết về thể chế, thì ngay cả một NAP tốt nhất cũng không thể mang lại kết quả mong muốn.**

Nếu không có ý chí chính trị mạnh mẽ và kiên định, đi kèm với các cam kết về thể chế, thì ngay cả một NAP tốt nhất cũng không thể mang lại kết quả mong muốn.

Theo một Đánh giá gần đây của UN Women, các hoạt động thúc đẩy sự sở hữu, chủ động (ownership) thường chỉ tập trung vào một nhóm ít các chủ thể tham gia trực tiếp vào các quá trình xây dựng và thực hiện NAP, mà bỏ qua việc tăng cường sự sở hữu, làm chủ và tham gia của tất cả các bộ ngành.²¹

Các NAP thường được triển khai trong vòng 3 - 5 năm, khiến chính phủ khó có thể duy trì tác động với tầm nhìn dài hạn. Do vậy, tất cả các bộ ngành có liên quan phải thể chế hóa các hoạt động và mục tiêu của NAP vào các hoạt động của bộ/ngành của mình. Để nâng cao sự sở hữu, sự làm chủ, tính chủ động và ý chí chính trị, thì cần nâng cao năng lực và hỗ trợ kỹ thuật cho tất cả các ban ngành và cơ quan tham gia xây dựng và thực hiện NAP.

2. Địa phương hóa NAP

Trong những năm gần đây, các Chương trình Hành động Địa phương (Local Action Plan - LAP) đã được chú ý như một cách để hiện thực hóa WPS Agenda và

Cần nâng cao năng lực cho các cơ quan ban ngành và tổ chức có liên quan ở cấp cơ sở để giám sát và đảm bảo rằng các LAP được lồng ghép vào kế hoạch/ngân sách của chính quyền địa phương.

²¹ UN Women, Corporate Evaluation of Un Women's Support to National Action Plans on Women, Peace, and Security. 2021

để đạt được các mục tiêu NAP ở cấp địa phương. Các LAP này tạo cơ hội tuyệt vời cho việc nâng cao hiểu biết và nhận thức về WPS Agenda ở cấp địa phương, tạo không gian để phụ nữ địa phương tham gia hoạch định chính sách, và đảm bảo giải quyết các nhu cầu thiết thực ở cấp cơ sở. Ngoài ra, LAP đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng lực của các cơ quan chính quyền ở cấp địa phương để họ tham gia vào các nỗ lực thực hiện và giám sát LAP và NAP. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ nhiều quốc gia cho thấy các nỗ lực địa phương hóa NAP bị cản trở rất nhiều do thiếu nguồn lực. Cần nâng cao năng lực cho các cơ quan ban ngành và tổ chức có liên quan ở cấp cơ sở để giám sát và đảm bảo rằng các LAP được lồng ghép vào kế hoạch/ngân sách của chính quyền địa phương.

3. Một quá trình xây dựng NAP bao trùm để đạt được sự thiết kế NAP tập trung vào kết quả

Trước tiên, quá trình này cần phải bao trùm và có sự tham gia. Việc lựa chọn (các) cơ quan chủ trì quá trình xây dựng NAP phụ thuộc vào bối cảnh và mục tiêu cụ thể của từng quốc gia. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần đảm bảo ý chí chính trị, đủ kinh phí, và nâng cao nhận thức và hiểu biết về WPS Agenda để đảm bảo rằng cơ quan chịu trách nhiệm có đủ sự hỗ trợ, ủng hộ của chính phủ, đủ nguồn lực, và đủ thẩm quyền và năng lực để tạo ra một NAP mà các bộ khác và các đối tác sẽ phối kết hợp để triển khai.

Các vấn đề về phụ nữ, hòa bình và an ninh có tính chất phức tạp và liên thông (cross-cutting). Thông thường, các bộ và cơ quan chính phủ khác nhau đã và đang thường xuyên tiến hành các hoạt động liên quan đến hiện thực hóa WPS Agenda, nhưng lại không hoặc chưa đặt tên chúng như vậy. Do đó, cần phải có sự tham gia của tất cả các cơ quan chuyên môn trong những lĩnh vực liên quan đến WPS Agenda vào quá trình xây dựng NAP và việc thiết kế NAP cần dựa trên các chính sách của quốc gia và các khung quy chuẩn hiện có liên quan đến bình đẳng giới, hòa bình và chương trình nghị sự phát triển đã và đang trong nước.

Thứ hai, trong quá trình xây dựng NAP, cần thiết lập ngay từ giai đoạn chuẩn bị NAP các kết quả và chỉ số để đo đạc, cần có khung thời gian cụ thể thể có thể đạt được. Để xây dựng các mục tiêu của NAP một cách chính xác và hiệu quả, cần tổ chức tham vấn toàn diện trong giai đoạn phát triển NAP, và thu hút sự tham gia của các bên liên quan chính như các tổ chức xã hội dân sự, mạng lưới phụ nữ, học viện, đối tác quốc tế và khu vực tư nhân. Tương tự, trách nhiệm công việc phải được phân công cho từng bộ phận có liên quan trong từng khâu của NAP, và thiết lập các phương thức để đảm bảo trách nhiệm giải trình. NAP càng cụ thể càng thể hiện rõ nét nhu cầu của các bên hữu quan, và cũng dễ có được sự quan tâm và ý chí chính trị để thông qua và thực hiện.

4. Cần nhắc đến các ưu tiên về WPS agenda cũng như bối cảnh của quốc gia

Báo cáo Đánh giá của UN Women cũng đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đảm bảo NAP có nội dung tương thích với tình hình phát triển và chính sách của quốc gia.²² Việc đảm bảo tính nhất quán và đồng bộ giữa các chương trình khác nhau có liên quan thực hiện WPS Agenda, ví dụ như các SDG sẽ cho phép NAP có được sự ủng hộ chính trị ở cấp cao nhất, và đảm bảo được tính bền vững của NAP. NAP nên tích hợp các tiêu chuẩn quốc tế, có tính đến đặc điểm và điều kiện của quốc gia. NAP cũng phải được thiết kế cho phù hợp với chu trình lập kế hoạch và báo cáo của chính phủ.

²² UN Women, Corporate Evaluation of UN Women's Support to National Action Plans on Women, Peace, and Security. 2021

5. Một hệ thống điều phối được thiết lập để thực hiện

Sự phối hợp và lãnh đạo quyết đoán chính là ưu điểm để quá trình xây dựng và thực hiện NAP thành công. Trong hầu hết các trường hợp, việc thực hiện NAP thường được đốc thúc bởi nhóm công tác liên bộ hoặc cơ quan điều phối. Vai trò của cơ chế công tác liên bộ này là đảm bảo tất cả các cơ quan chính phủ liên quan đều tham gia và đóng góp tích cực vào việc xây dựng và thực hiện NAP. Tuy nhiên, hiệu quả của cơ chế này thường phụ thuộc vào mức độ mà các bộ và cơ quan hữu quan hiện thực hóa các hoạt động của NAP vào công tác của họ.

Sự phối hợp liên bộ sẽ giúp tạo ra ủng hộ về chính trị và nâng cao nhận thức trong toàn chính phủ. Dù phương pháp tiếp cận này tạo ra lợi ích rõ ràng như vậy, nhiều quốc gia vẫn chưa thể áp dụng tốt phương pháp này. Nếu muốn áp dụng hiệu quả, chính phủ cần phải xác định phạm vi trách nhiệm rõ ràng, giao nhiệm vụ cho từng bên liên quan, và cần có ý chí chính trị mạnh mẽ và quyết đoán. Cũng cần có một cơ chế nội bộ, ví dụ các cơ quan đầu mối, trong các đơn vị để cùng hỗ trợ lồng ghép quan điểm giới và WPS vào các chính sách chung và riêng của bộ.

Các quốc gia cũng nên cân nhắc xây dựng lộ trình để xác định cách tiến hành quá trình lập kế hoạch và thực hiện NAP. Lộ trình này có thể cung cấp cơ sở để thiết lập một hệ thống điều phối ngay từ đầu, và đảm bảo các cơ quan hữu quan tham gia đầy đủ và hiệu quả để làm chủ quá trình xây dựng và thực hiện NAP.

6. Cơ chế giải trình công khai và minh bạch

Để NAP hiệu quả thì cần phải xây dựng một hệ thống trách nhiệm giải trình dựa trên các mục tiêu cụ thể. Nếu không xác định rõ mục tiêu, không mô tả rõ về vai trò và trách nhiệm của các bên hữu quan thì có thể làm giảm đi trách nhiệm giải trình của NAP. Nhiều quốc gia vẫn gặp khó khăn về vấn đề này vì trong hầu hết NAP, cộng đồng chỉ được tham gia theo cách tiếp cận từ trung ương (top-down), và hầu hết đều khó duy trì sự tham gia của các bên liên quan. Cần xây dựng cơ chế cụ thể để giao trách nhiệm giải trình cho các cơ quan phụ trách thực thi NAP thông qua việc báo cáo công khai và thường xuyên về các cam kết thực hiện NAP, các trách nhiệm giải trình và các kết quả đã đạt được.

Ngoài ra, đánh giá độc lập định kỳ cũng cung cấp cơ sở cho trách nhiệm giải trình của chính phủ trong việc thực hiện NAP. Việc đánh giá NAP cần có sự tham gia, kiểm tra công khai và có sự tham gia của các chủ thể chính trong đó có cả xã hội dân sự.

Các ủy ban của Quốc hội có thể đóng vai trò chủ chốt trong công tác giám sát việc thực hiện NAP và buộc chính phủ phải chịu trách nhiệm giải trình công khai. Thông thường sự tham gia của Quốc hội trong việc thực hiện WPS Agenda khá khác nhau. Đôi khi Quốc hội có thể không biết hoặc không tham gia vào quá trình này. Tuy nhiên, ít nhất cũng phải có Quốc hội tham gia với trò giám sát chi tiêu ngân sách.

Đôi khi Quốc hội có thể không biết hoặc không tham gia vào quá trình này thực hiện NAP hay WPS Agenda. Tuy nhiên, ít nhất cũng phải có Quốc hội tham gia với trò giám sát chi tiêu ngân sách có liên quan.

Năng lực và sự nhiệt tình của các tổ chức Xã hội Dân sự (XHDS) cũng là một yếu tố để tăng cường trách nhiệm giải trình. Xã hội dân sự đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường trách nhiệm giải trình của chính phủ và cả các nhà tài trợ về việc cung cấp tài chính cho công tác bình đẳng giới. Các tổ chức xã hội dân sự cũng có thể đưa ra biện pháp và các chiến lược lồng ghép giới dựa trên bằng chứng, và các công cụ để hỗ trợ công tác hoạch định chính sách và xây dựng chương trình có tính đáp ứng giới.

7. Vai trò đã được định hình các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức chính trị - xã hội và giới học thuật

Chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng và thực hiện các NAP. Tuy nhiên, khối xã hội dân sự có thể đóng vai trò một đối tác có giá trị để tăng cường trách nhiệm giải trình trong quá trình thực hiện NAP. Quá trình xây dựng NAP là cơ hội để hình thành đối thoại thường xuyên giữa chính phủ và xã hội dân sự nhằm thúc đẩy Chương trình nghị sự WPS. Tuy nhiên, có thể sẽ khó khi chính phủ xây dựng mối quan hệ hợp tác đối tác có ý nghĩa với xã hội dân sự, đặc biệt là hợp tác về chủ đề nhạy cảm như an ninh quốc gia. Để đảm bảo thực hiện thành công NAP, điều cốt yếu là phải lập chiến lược về sự tham gia của xã hội dân sự sao cho linh hoạt và phù hợp với bối cảnh cụ thể của từng quốc gia.

Việc thu hút sự tham gia của xã hội dân sự ngay từ đầu mang lại nhiều lợi ích: Các tổ chức xã hội dân sự đóng vai trò đáng kể trong việc nâng cao nhận thức và góp phần vận động chính sách cho NAP. Quan trọng nhất, mạng lưới phụ nữ, giới học viện, các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế có thể mang lại những quan điểm có giá trị về gốc rễ nằm sâu xa trong văn hóa của sự phân biệt đối xử trên cơ sở giới, bạo lực trên cơ sở giới, và tác động của chúng đối với tình hình thực tế hàng ngày của phụ nữ, nam giới, trẻ em trai và trẻ em gái. Trong bối cảnh hậu xung đột hoặc quá độ, khi mà dữ liệu thường bị mất, thì xã hội dân sự có thể đóng vai trò là nguồn thông tin thiết yếu để sử dụng thay thế.

8. Nguồn lực thực hiện được xác định và phân bổ

Kinh nghiệm cho thấy một trong những điểm yếu nhất trong các nỗ lực hiện tại để thực hiện WPS Agenda là không phân bổ đủ ngân sách và nguồn lực. Theo Peacewomen, chỉ 34 trong số 79 NAP được thông qua có phân bổ ngân sách cụ thể.

Mỗi NAP nên có một kế hoạch phân bổ tài chính. Một danh mục chi phí thực tiễn rất cần thiết để lập kế hoạch tài ngân sách cho NAP. Nguồn ngân sách có thể được huy động ở cấp địa phương, khu vực, quốc gia và quốc tế. Kinh nghiệm thực hiện NAP cho thấy rằng các nguồn kinh phí có thể do chính phủ phân bổ, cũng có thể từ viện trợ quốc tế. Chính phủ nên xác định các nguồn ngân sách dựa trên kinh phí sẵn có của Nhà nước, từ các quỹ hiện có, từ ngân sách quốc gia, từ các đơn vị tài trợ, hoặc các quỹ của khu vực tư nhân. Ví dụ, ở Liberia, UN Women đã thử nghiệm một số cách huy động ngân sách như quỹ Sáng tạo (innovative financing) hoặc từ các nguồn tài chính phi truyền thống (non-traditional financing) để gây quỹ thêm cho NAP.

Việc lập ngân sách có tính đáp ứng giới (gender-responsive budgeting - GRB) đặc biệt phù hợp với việc thúc đẩy thực hiện WPS Agenda và tránh sự thiên lệch trong phân bổ nguồn lực. Để đạt được mục tiêu thực hiện các cam kết bình đẳng giới của chính phủ, cơ chế lập kế hoạch tài chính và phân bổ ngân sách phải tạo ra được một môi trường thuận lợi cho việc triển khai các hoạt động đáp ứng giới thông qua các văn bản quy định, văn bản hướng dẫn và cơ chế cụ thể về lập kế hoạch và phân bổ tài chính, gồm Hệ thống Giám sát Tài chính Công (Public Finance Monitoring Systems) và các chương trình phát triển kinh tế vĩ mô có tác động đến việc lập kế hoạch và ngân sách quốc gia.

GRB là một công cụ, gồm các cách tiếp cận khác nhau, tích hợp quan điểm giới hoặc lồng ghép giới vào chu trình ngân sách-chính sách, và tuân thủ các nguyên tắc quản trị hiệu quả. Công cụ này gồm cả thu và chi, và đóng vai trò như một công cụ hữu hiệu về chính sách tài khóa để phân bổ nguồn lực vào việc thực hiện các cam kết về thúc đẩy bình đẳng giới. Cải cách Tài chính công và quy trình lập ngân sách là xuất phát điểm để đưa GRB như là một phương pháp lồng ghép giới

vào quá trình cải cách PFM.

Ngoài ra, giám sát là một khâu quan trọng để GRB đánh giá chi tiêu theo kế hoạch cho các hoạt động liên quan đến Bình đẳng giới, và đánh giá việc đạt được các kết quả và mục tiêu mong đợi. Việc thu thập dữ liệu phân tổ theo giới có vai trò rất quan trọng để giám sát cả việc thực hiện và chi tiêu trong giai đoạn thực hiện. Dữ liệu phân tổ theo giới có thể được báo cáo và giám sát thông qua các báo cáo quý hoặc báo cáo năm ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh/thành phố nếu cơ chế báo cáo của NAP là một phần trong cơ chế giám sát của Chính phủ.

Cần rà soát ngân sách một cách tổng thể vì để giải quyết các vấn đề WPS thì cần phải áp dụng cách tiếp cận liên ngành. Ví dụ, kinh phí để thực hiện NAP của Canada được phân bổ từ ngân sách của các bộ chịu trách nhiệm thực hiện, và mỗi bộ chịu trách nhiệm thực hiện phải tự lo nguồn lực tài chính từ ngân sách của mình. Tuy nhiên, tính chất toàn chính phủ của NAP cũng góp phần gia tăng thách thức. Hiện ngân sách được phân bổ cho từng bộ phận/vụ/cục hàng năm hoặc nhiều năm, điều này dẫn đến rủi ro là một số bộ phận/vụ/cục chọn sẽ lười lại (hoãn thực hiện) các cam kết WPS của họ do thiếu kinh phí. Một số ví dụ mới về thực hành tốt trong lĩnh vực này đã chỉ ra rằng các cơ quan, tổ chức của phụ nữ có thể đảm nhận vai trò giám sát việc phân bổ nguồn lực tài chính và chi tiêu của các Bộ chủ quản khác. Nếu không quy định trách nhiệm và ngân sách cụ thể cho các bộ, thì sẽ có ít khả năng là các quan chức Chính phủ - với khối lượng công việc rất lớn và các ưu tiên cạnh tranh khác - sẽ đảm bảo rằng NAP được thực hiện hiệu quả. Do đó, việc thực hiện NAP sẽ phụ thuộc vào năng lực và mức độ sẵn sàng của mỗi quan chức Chính phủ, và sẽ không còn theo phương pháp tiếp cận toàn chính phủ được thể chế hóa và có cấu trúc nữa.

9. Hệ thống giám sát và đánh giá (GS&ĐG) và báo cáo được phân bổ nguồn lực đầy đủ, phù hợp với điều kiện quốc gia

Việc triển khai NAP có thành công hay không phụ thuộc vào việc tích hợp các hệ thống báo cáo và giám sát có cấu trúc. Các cơ chế này phải được đưa vào ngay từ đầu, trước khi bắt đầu triển khai. Cơ chế này phải phù hợp với hệ thống giám sát và báo cáo của chính phủ. Nếu cơ chế giám sát và báo cáo của NAP được tích hợp vào các chu trình báo cáo và giám sát của chính phủ, thì các mốc thay đổi về giới có thể cho phép lập báo cáo về số ngân sách đã được phân bổ và chi cho công tác thúc đẩy bình đẳng giới. Nếu có mốc thay đổi về giới cho từng Chương trình, thì có thể tăng cường tính chất “xuyên suốt” của công tác thúc đẩy bình đẳng giới.

Sau đó, việc tiếp tục duy trì hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho quá trình triển khai các khung giám sát và đánh giá cũng đóng vai trò quan trọng để đảm bảo thực hiện NAP thành công. Một tình trạng diễn ra phổ biến ở nhiều quốc gia là: ngay cả khi các khung về giám sát và đánh giá được áp dụng, thì công tác giám sát và báo cáo trên thực tế vẫn hạn chế. Thiếu nguồn lực phân bổ cho hệ thống giám sát và đánh giá, thiếu tập huấn và kiến thức về Quản lý dựa trên kết quả (RBM) của các đơn vị triển khai là một hạn chế đáng kể đang cản trở giám sát hiệu quả đối với quá trình triển khai NAP.

Việc báo cáo tình hình thực hiện chương trình nghị sự WPS thông qua CEDAW củng cố mối liên hệ giữa hòa bình và an ninh, quyền của phụ nữ, với bình đẳng giới, thúc đẩy tăng cường hợp tác liên ngành về quyền của phụ nữ và bình đẳng giới, và qua đó giúp xóa bỏ các “cách làm việc rời rạc, độc lập” trong các cơ quan, cấu trúc của chính phủ.

Đồng thời cần có cơ chế để đảm bảo rằng kết quả giám sát sẽ được dùng để cung cấp thông tin đầu vào cho quá trình xây dựng chính sách. Như một nguồn thông tin bổ sung, đánh giá độc lập định kỳ đối với việc thực hiện NAP có thể giúp tìm hiểu rõ hơn các giả định tiềm ẩn hoặc ngấm hiều vốn đã trở thành các thực hành chuẩn, và không bị ảnh hưởng bởi các lợi ích chính trị hoặc các thủ tục quan liêu. Ngoài ra, một hệ thống giám sát và đánh

giá hiệu quả sẽ góp phần đảm bảo trách nhiệm giải trình đồng thời cho phép những đơn vị thực hiện có thể giới thiệu, truyền thông về thành tựu của NAP với cả khán giả trong nội bộ cũng như bên ngoài, điều này rất quan trọng để tăng cường sự ủng hộ của công chúng và hỗ trợ chính trị.

10. Ứng phó với những thách thức mới nổi

COVID-19 đã thu hút sự quan tâm và nguồn lực đáng kể của quốc gia. Do đó, các tiến trình Quốc gia liên quan tới việc áp dụng hoặc thực hiện NAP đã bị trì hoãn, và nguồn tài trợ cho WPS đã bị cắt giảm hoặc chuyển hướng để ứng phó với đại dịch. Tuy nhiên, các nguyên tắc và ưu tiên của NAP về WPS có nhiều tiềm năng có thể cung cấp thông tin đầu vào cho công tác ứng phó COVID-19 của quốc gia. Mặc dù NAP có thể mang lại một khung nhạy cảm giới hữu ích để cung cấp thông tin đầu vào cho công tác ứng phó COVID-19 của quốc gia, nhưng hiện có rất ít bằng chứng cho thấy NAP đã được sử dụng cho mục đích đó. Cần đặc biệt chú ý lồng ghép và điều chỉnh NAP cho phù hợp với bối cảnh đang thay đổi này để trực tiếp giải quyết những thách thức do COVID-19 gây ra.²³

B. Khuôn khổ Chương trình Hành động Quốc gia

HÌNH 4 “Gói” KHHĐQG mới



Để đáp ứng các tiêu chuẩn của NAP Tác động cao, trong vài năm qua – thường là qua quan hệ hợp tác với các chính phủ tiến bộ có quan tâm đến việc đặt ra các tiêu chuẩn cao hơn để thúc đẩy chương trình nghị sự, và qua hợp tác với một số văn phòng quốc gia của UNW – một khuôn khổ NAP mới đã được xây dựng, đó là một phương pháp tiếp cận đổi mới sáng tạo gồm bảy thành tố.

Khi được tạo ra trong quá trình chung và có tham vấn ý kiến các bên, khi được cung cấp nguồn lực và nhân sự phù hợp, đồng thời được hỗ trợ bởi ý chí chính trị và các cam kết quốc

²³ UN Women, Corporate Evaluation of UN Women's Support to National Action Plans on Women, Peace, and Security. 2021

tế, thì chúng không chỉ tạo ra một tài liệu tốt hơn, mà còn xây dựng một kiến trúc NAP mạnh, từ đó tạo điều kiện để việc thực hiện được hiệu quả và hiệu suất cao hơn nhiều.

Khuôn khổ NAP này cung cấp một cách tiếp cận hữu ích để Việt Nam xây dựng NAP đầu tiên:

1. DẪN ĐỀ

Phần này bắt đầu với tuyên bố về ý chí chính trị và sự phê duyệt của các Bộ chủ chốt và các chủ thể chính trị khác; sau đó trình bày về bối cảnh của quốc gia, bao gồm tình hình chính trị tổng thể và đặc biệt là những động lực về giới và các thống kê chính. Phần này sẽ cung cấp một phân tích sâu hơn về cách thức và lý do quốc gia nhận thấy các cam kết về WPS của mình phù hợp và về một số thành tựu chính trước đây. Cuối cùng là giới thiệu về phần còn lại của khuôn khổ và cung cấp thông tin về những nỗ lực thực hiện cụ thể.

2. KHUNG LOGIC

Áp dụng phương pháp Quản lý dựa trên kết quả, NAP nên gồm một khung logic, trong đó trình bày rõ về các kết quả dự kiến ở cấp độ kết quả (những thay đổi dài hạn kỳ vọng trong các hệ thống rộng hơn); kết quả giữa kỳ (những đóng góp hữu hình cho các mục tiêu cụ thể với những tuyên bố cụ thể hơn về thay đổi mang tính hệ thống), cũng như cấp độ đầu ra (những kết quả cụ thể nhất mà các Bộ, Cơ quan và Sở/ngành/đơn vị (gọi chung là cơ quan liên quan - MDA) dự định sẽ hoàn thành, và một khi hoàn thành các kết quả cụ thể đó thì sẽ đóng góp hợp lý vào những thay đổi ở cấp cao hơn đã nêu ở trên). Khung này phải gồm các chỉ số (phù hợp với chỉ số trong Nghị quyết của HĐBA LHQ, chỉ số MTPTBV), chỉ tiêu, cột mốc và dữ liệu cơ sở và phù hợp với khung giám sát của chính phủ. Khung cũng cần nêu cụ thể, rõ ràng về vai trò và trách nhiệm và các mốc thời gian để thực hiện các hoạt động.

3. CƠ CẤU ĐIỀU PHỐI

Chương trình NAP cũng nên có một cơ chế rõ ràng về cách thức điều phối, phối hợp dự kiến giữa các cơ quan liên quan trong giai đoạn thực hiện; thông thường, một Bộ sẽ chủ trì và một số cơ quan liên quan khác đóng vai trò là đối tác hỗ trợ. Để thúc đẩy quá trình này, cần xây dựng các công cụ như Điều khoản tham chiếu (ToR) để phác thảo các điều khoản cụ thể về vai trò và trách nhiệm của tất cả các chủ thể liên quan. Cần đặc biệt lưu ý bổ nhiệm chính thức các cán bộ đầu mối.

Ở hầu hết các quốc gia, cơ cấu điều phối này được tổ chức ở (ít nhất) hai cấp độ khác nhau.

- 1 Thứ nhất, ở cấp chiến lược, có một cơ quan cấp cao thường gồm Thứ trưởng/Trợ lý Bộ trưởng hoặc Vụ trưởng/Cục trưởng. Cơ quan này đề ra mục tiêu chiến lược, cung cấp hỗ trợ chính trị cần thiết, khuyến khích sự tham gia của “toàn chính phủ” và đóng vai trò như cơ quan có trách nhiệm giải trình chính.
- 2 Thứ hai, ở cấp độ hoạt động, có một Ủy ban kỹ thuật, bao gồm các cán bộ cấp trung/cấp thấp - các cán bộ này được kỳ vọng sẽ được chỉ định cụ thể làm các đầu mối về NAP/WPS/giới trong cơ quan của họ. Ủy ban kỹ thuật này chịu trách nhiệm vận hành các chương trình và dự án để thúc đẩy việc thực hiện ở cấp độ kỹ thuật này. Ngoài việc giám sát các hoạt động trong cơ quan tương ứng của họ, các thành viên này cũng chịu trách nhiệm tìm kiếm các cơ hội hiệp lực và thúc đẩy các phương pháp hợp tác để quá trình thực hiện sẽ có sự tham gia rộng rãi của nhiều chủ thể trong chính phủ.

4. XÃ HỘI DÂN SỰ

Ở hầu hết các quốc gia, lực lượng đông đảo các chủ thể xã hội dân sự tiếp tục là nhân tố thúc đẩy chính trong các hành động về WPS. Từ kinh nghiệm đã thấy trong 25 năm qua, chương trình nghị sự này bắt nguồn từ và hiện vẫn dựa rất nhiều vào nỗ lực của các nữ lãnh đạo ở cấp cơ sở - họ là những người vẫn tiếp tục tiên phong trong các nỗ lực phòng ngừa bạo lực, giải quyết một loạt tranh chấp theo hướng có tính xây dựng, và giúp xây dựng sức mạnh và khả năng chống chịu của cộng đồng để chống lại một loạt các mối đe dọa từ con người và thiên nhiên đối với hòa bình và an ninh.

Về NAP, ở tất cả các quốc gia đã phê duyệt NAP, xã hội dân sự đảm nhận nhiều vai trò - từ việc hỗ trợ tham vấn cấp cơ sở để cung cấp thông tin đầu vào cho thiết kế NAP; đến việc là đối tác triển khai; giám sát các hành động và báo cáo về kết quả đạt được. Gần đây, ngoài các chủ thể truyền thống như các tổ chức cộng đồng và tổ/nhóm phụ nữ, đáng chú ý là vai trò gia tăng của các bộ phận xã hội dân sự khác trong các quá trình NAP, đặc biệt là giới học viện/tổ chức nghiên cứu (think tank) và truyền thông.

5. NGUỒN LỰC

Ngay từ đầu, cần bắt đầu lập kế hoạch về cách cung cấp nguồn lực cho NAP, vì hầu hết các quốc gia xây dựng chương trình NAP như một hoạt động “lý thuyết” về những gì nên làm, trong khi trên thực tế, cách tiếp cận tốt hơn nhiều là nên tập trung vào những gì có thể hoàn thành trong điều kiện hạn chế về nguồn lực. Rõ ràng, các nguồn lực tài chính đóng vai trò then chốt, và hầu hết các NAP vẫn chưa có ngân sách rõ ràng, điều này thường cản trở việc thực hiện NAP ở tất cả các cấp. Ngày càng có nhiều công cụ và nguồn hỗ trợ có thể hỗ trợ “hoạt động xác định chi phí”, qua đó cung cấp thông tin cho cả Chính phủ và các nhà tài trợ tiềm năng về chi phí ước tính cần có để thực hiện các sáng kiến quan trọng nhất định. Cần lập ngân sách có tính đáp ứng giới để thúc đẩy WPS và tránh phân bổ nguồn lực không phù hợp.

Tuy nhiên, trên thực tế, nguồn lực tối quan trọng vẫn là nguồn lực kỹ thuật và nhân lực - chúng tôi đã thấy rằng ngay cả trong trường hợp không có ngân sách được phân bổ, nếu nhân viên được tạo động lực, được hỗ trợ, và quan trọng nhất là được trang bị các công cụ kỹ thuật và năng lực để áp dụng các kỹ năng và kiến thức WPS, tỷ lệ thành công sẽ tăng, điều này cho thấy tầm quan trọng của nguồn lực kỹ thuật và nhân lực.

6. CẤU TRÚC GIÁM SÁT & ĐÁNH GIÁ VÀ BÁO CÁO

Tại nhiều quốc gia, giám sát và báo cáo vẫn là khâu gặp nhiều khó khăn, thách thức phổ biến nhất. Việc tạo ra sự cân bằng giữa một bên là trách nhiệm giải trình và bên kia là đảm bảo thay đổi hữu hình cho người dân ở các quốc gia đối tác là việc không dễ dàng. Một thực trạng diễn ra phổ biến là: ngay cả khi có các khung giám sát và đánh giá, thì việc giám sát và báo cáo thực tế vẫn còn hạn chế do không đủ nguồn lực và cam kết nội bộ.²⁴ Khó có thể kết hợp giữa nhu cầu về các biện pháp rõ ràng về trách nhiệm giải trình (ở cấp độ đầu ra) với các chỉ số để có thể nắm bắt được những thay đổi xã hội và thay đổi có tính hệ thống phức tạp – những thay đổi này là trọng tâm của chương trình nghị sự WPS và cũng là lý do cơ bản để thông qua và thực hiện các NAP ngay từ đầu.

Nhiều quốc gia vẫn gặp khó khăn trong lĩnh vực hoạt động quan trọng là báo cáo và điều phối. Ngoài ra, các quốc gia đã có Chương trình Hành động Quốc gia tiếp tục cố gắng giải

24 Myrntinen H, Shepherd L, Wright H. Implementing the Women, Peace and Security Agenda in The OSCE Region. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE); 2020. <https://www.osce.org/files/f/ documents/3/4/444577.pdf>

quyết một số câu hỏi và thách thức chung dưới đây:

- a** **Chính trị: TẠI SAO** chúng ta tập trung vào WPS, và **TẠI SAO** các Chương trình Hành động Quốc gia nên là một công cụ được hỗ trợ tốt? Những câu hỏi chưa có lời đáp này dẫn đến các kế hoạch giám sát và đánh giá không được ưu tiên, và các nghi vấn tồn tại dai dẳng về nhu cầu và mục đích của các kế hoạch này;
- b** **Khái niệm: CÁI GÌ** - Các chủ thể khác nhau đóng góp **CÁI GÌ**, và chúng ta muốn đo lường thay đổi **GÌ/NÀO?** Đây là những vấn đề WPS rất phức tạp, bản chất nặng về định tính, và thường lực lượng giám sát và đánh giá không có đủ năng lực và kỹ năng hoạt động cần thiết để thực sự áp dụng việc lên kế hoạch về kết quả và lý thuyết thay đổi;
- c** **Kỹ thuật: CÁCH THỨC** - cán bộ chính sách/chương trình thường thiếu thời gian và công cụ để thu thập, đối chiếu, phân tích, và trình bày dữ liệu theo cách sao cho có thể giải thích với nhiều đối tượng khác nhau về những khác biệt mà việc thực hiện Chương trình Hành động Quốc gia đã thực sự tạo ra, đặc biệt là về mặt tác động.

7. CÁC THÁCH THỨC DỰ KIẾN KHÁC TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN NAP

Dưới đây là một số vấn đề thực tế xảy ra ở các quốc gia đã thông qua các chương trình hành động quốc gia để thực hiện Nghị quyết 1325:

- a. NAP thiếu sự tin nhiệm do thiếu sự tham gia của cộng đồng, nhận thức của công chúng và/hoặc ý chí chính trị.
- b. Thiếu chuyên môn kỹ thuật & thiếu năng lực.
- c. Thiếu nhận thức và hiểu biết về các quy định của Nghị quyết 1325.
- d. Thiếu ưu tiên mục tiêu rõ ràng, đặc biệt là do hạn chế về nguồn lực hiện có.
- e. Không phân bổ đủ ngân sách cho công tác xây dựng, thực hiện, giám sát và đánh giá chương trình.
- f. Thiếu khuôn khổ quy phạm phù hợp.
- g. Các mục tiêu quá tham vọng, dẫn đến không thực tế.
- h. Thiếu sự thống nhất về trách nhiệm thực hiện và giám sát.
- i. Thiếu sự phối hợp và sở hữu/chủ động giữa các bên thực hiện kế hoạch.
- j. Không có sự tiếp tục, kế thừa từ các kế hoạch hoặc chương trình trước đó.
- k. Thiếu sự phối hợp hiệu quả giữa các cấp chính quyền.

KẾT LUẬN

NAP phản ánh cam kết cũng như trách nhiệm giải trình của chính phủ trong việc đảm bảo thúc đẩy các bước tiến của chương trình nghị sự WPS. NAP có thể cung cấp một công cụ thực tế và hiệu quả để chuyển và địa phương hóa Nghị quyết 1325 thành các chính sách của quốc gia. Sau khi tiến hành một phân tích so sánh, chúng tôi đã xác định được các ưu tiên chính sách, các đặc điểm hữu ích của NAP, và các lĩnh vực cụ thể cần được củng cố, gồm trách nhiệm giải trình, duy trì cam kết tham gia, nguồn lực đầy đủ, cũng như việc phù hợp với bối cảnh quốc gia.

Phân tích của chúng tôi chứng minh rằng NAP có tính tác động cao là những NAP được thiết kế bao trùm với các mục tiêu rõ ràng, cụ thể và có thể đo lường được khi chúng có thể dựa vào ý chí chính trị và nguồn lực đầy đủ, đồng thời có khung giám sát và đánh giá thực tế và có thể đạt được.

Với việc nhiều bên liên quan chủ chốt của quốc gia sở hữu rộng rãi và tham gia có ý nghĩa, NAP có thể mang lại một khung hữu ích để điều phối và phát triển các hoạt động của tất cả các bộ và chủ thể liên quan. NAP cho phép phân công trách nhiệm rõ ràng và có thể giúp xác định các quan hệ phối hợp tiềm năng giữa các đối tác chính phủ và xã hội dân sự để thực hiện Chương trình nghị sự WPS.

Quá trình lập dự thảo một chương trình cũng là quá trình nâng cao nhận thức của các đối tác thực hiện. Đây nên là một quá trình bao trùm và có sự tham gia để khiến các đối tác có ý thức về việc sở hữu NAP và ý thức trách nhiệm. Một hệ thống GS&ĐG hiệu quả giúp đảm bảo trách nhiệm giải trình với người dân, cũng như đối với những bên cung cấp nguồn lực. Hệ thống GS&ĐG cho phép các đơn vị thực hiện giới thiệu về giá trị của NAP với các đối tượng khán giả trong nội bộ và bên ngoài, qua đó có thể giúp gia tăng sự ủng hộ chính trị và ủng hộ của công chúng. Ngân sách vẫn là thách thức nghiêm trọng nhất đối với việc thực hiện NAP. Cần có khung tài chính trước khi bước vào giai đoạn thực hiện.

Việc gia tăng các thách thức an ninh phi truyền thống đã chứng minh vai trò quan trọng của việc học hỏi kinh nghiệm từ các NAP hiện tại, và bản chất thách thức của các xung đột và quan ngại về an ninh trong thế kỷ 21. Điều quan trọng là cần phải tiếp tục tăng cường thực hiện chương trình nghị sự Phụ nữ, Hòa bình và An ninh trên toàn cầu, đặc biệt nhấn mạnh vào việc địa phương hóa WPS để phù hợp hơn với bối cảnh quốc gia và địa phương nhằm duy trì hòa bình. Các NAP nên là các “văn kiện sống” có độ linh hoạt để có thể điều chỉnh phù hợp với các vấn đề mới nổi và để tích hợp các bài học kinh nghiệm từ việc triển khai thực tế trong các bối cảnh khác nhau ■

PHẦN 2

BỐI CẢNH QUỐC GIA HIỆN TẠI & CƠ SỞ CHO CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA CỦA VIỆT NAM

Như đã tìm hiểu ở phần trên, NAP cần được thiết kế theo các ưu tiên WPS của Quốc gia thành viên trên phạm vi quốc gia và quốc tế, cần được xây dựng dựa trên các ưu tiên hiện tại của quốc gia, dựa trên các chính sách quốc gia chủ chốt và các khung quy chuẩn, đồng thời phải tập trung vào các mối liên hệ cơ bản giữa bình đẳng giới, duy trì hòa bình, và phát triển trong bối cảnh Việt Nam.

Phần này cung cấp thông tin tổng quan về các cam kết quốc tế của Việt Nam và bối cảnh quốc gia liên quan tới phụ nữ, hòa bình và an ninh. Cụ thể, phần này sẽ xem xét các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã đưa ra về hòa bình và an ninh, và tìm hiểu một số ưu tiên trong nước giao thoa với và liên quan tới chương trình nghị sự rộng hơn về phụ nữ, hòa bình và an ninh.

Phần này được cấu trúc theo các trụ cột của Nghị quyết 1325 của Hội đồng Bảo an LHQ về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh:

- a. Sự tham gia của phụ nữ trong lĩnh vực an ninh và tiến trình chính trị,
- b. Phòng ngừa bạo lực đối với phụ nữ, và
- c. Bảo vệ phụ nữ
- d. Cứu trợ và phục hồi.

I. THÔNG TIN CHUNG VỀ BỐI CẢNH VIỆT NAM LIÊN QUAN TỚI VIỆC XÂY DỰNG MỘT NAP VỀ WPS

A. Tham gia các diễn đàn đa phương về hòa bình và an ninh

1. Ngoại giao phòng ngừa của Việt Nam thông qua hòa giải và phòng ngừa

Từ trước đến nay, Chính sách Đối ngoại và định nghĩa về lợi ích an ninh quốc gia của Việt Nam tập trung vào việc tạo ra và duy trì một môi trường hòa bình, ổn định.²⁵ Hòa bình theo truyền thống được hiểu là không có xung đột. Việt Nam từ lâu đã mong muốn đảm bảo lợi ích an ninh của mình thông qua chính sách ngoại giao phòng ngừa tích cực và tăng cường hợp tác với các quốc gia láng giềng. Sách Trắng Quốc phòng Việt Nam 2006 nêu rõ: “sẵn sàng làm bạn và là đối tác tin cậy với tất cả các quốc gia trên thế giới, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển” là một mục tiêu chính sách đối ngoại chính.²⁶

Gần đây, để đối phó với 2 thách thức an ninh chính của Việt Nam ở Biển Đông và Mê Kông, mục tiêu chủ động

25 Oanh, Hoang. “Vietnam’s Role in Regional Peace and Mediation”. ISEAS YUSOF ISHAK INSTITUTE - PERSPECTIVE, 6, (2021)

26 <http://www.vietnam.gov.vn/portal/page/portal/English/strategies/strategiesdetails?categoryId=30&articleId=3036> Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

đóng góp vào hòa bình và an ninh quốc tế đã được nhấn mạnh hơn.²⁷ Trong bối cảnh này, các nhà lãnh đạo Việt Nam đã đồng thuận và cùng nỗ lực nhằm tăng cường và phát huy vai trò then chốt của Việt Nam trong hòa giải và giải quyết xung đột cấp khu vực với mục tiêu chiến lược là nâng cao năng lực quản lý và giải quyết xung đột của Việt Nam. Điều này được minh chứng bằng việc sử dụng lặp đi lặp lại cụm từ “hòa giải” (được dịch là “reconciliation” hoặc “mediation” trong tiếng Anh) trong các bài phát biểu trước công chúng của các quan chức Việt Nam.²⁸

Được ban hành vào tháng 8 năm 2018, Chỉ thị số 25 CT/TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đã thể chế hóa ngoại giao hòa giải của Việt Nam, đồng thời nhấn mạnh rằng Việt Nam sẵn sàng đảm nhận vai trò đi đầu trong hoạt động hòa bình và an ninh quốc tế trên trường khu vực và quốc tế. Song song đó, Việt Nam đã tăng cường cam kết chia sẻ kinh nghiệm về tái thiết hậu xung đột, hòa giải dân tộc, và thúc đẩy hội nhập và phát triển bền vững tại nhiều diễn đàn đa phương khác nhau, ví dụ: Trung tâm Rà phá Bom Mìn Nhân đạo Quốc tế Geneva (Geneva International Centre for Humanitarian Demining), về các chủ đề như xử lý các thiết bị chưa nổ.²⁹

2. Các cam kết quốc tế của Việt Nam về phụ nữ, hòa bình và an ninh

Ưu tiên của Việt Nam trong vai trò Chủ tịch ASEAN và cương vị Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hợp quốc

Kể từ khi Nghị quyết 1325 được thông qua, Việt Nam đã đóng vai trò đi đầu trong việc củng cố Chương trình nghị sự WPS và củng cố vai trò của phụ nữ trong hoạt động vì hòa bình. Năm 2009, Việt Nam đóng vai trò lãnh đạo trong việc thúc đẩy thông qua Nghị quyết 1889 về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh, trong đó nhấn mạnh hơn nữa sự tham gia của phụ nữ trong tất cả các giai đoạn của tiến trình hòa bình.³⁰

Vào năm 2020, Việt Nam tái khẳng định cam kết của mình đối với công tác phụ nữ, hòa bình và an ninh trong nhiệm kỳ Chủ tịch ASEAN năm 2020 và cương vị Ủy viên không thường trực HĐBA LHQ. Trong cương vị Ủy viên không thường trực HĐBA LHQ, Việt Nam nhấn mạnh các ưu tiên “Đối tác vì hòa bình bền vững”, và Việt Nam tập trung các hành động liên quan đến WPS trong năm lĩnh vực chính:

- 1 Thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ và trẻ em gái và tăng cường vai trò lãnh đạo của phụ nữ trong phòng ngừa xung đột;
- 2 Đưa ra các giải pháp nhằm xóa bỏ rào cản cản trở phụ nữ tham gia các hoạt động gìn giữ hòa bình;
- 3 Thúc đẩy quan hệ giữa ASEAN với Liên Hợp quốc, ASEAN, và Hội đồng Bảo an bằng cách chia sẻ kinh nghiệm của ASEAN trong việc thực hiện các sáng kiến về WPS, phòng ngừa xung đột và ngoại giao phòng ngừa;
- 4 Thúc đẩy các sáng kiến về nâng cao vai trò của phụ nữ trong các khu vực xung đột và hậu xung đột bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu;

27 Oanh, Hoang. “Viet Nam’s Role in Regional Peace and Mediation”. ISEAS Yusof Ishak Institute - Perspective, 6, (2021)

28 Như trên

29 Như trên

30 High-Level Global Event] Strengthening Women’s Role in Building and Sustaining Peace: From Commitments to Results | United Nations in Viet Nam,” <https://vietnam.un.org/en/97883-high-level-global-event-strengthening-womens-role-building-and-sustaining-peace-commitments>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

5

Tận dụng các dự án và nguồn lực của Liên Hợp quốc và khu vực tư nhân để hỗ trợ Việt Nam thực hiện các chương trình về phụ nữ và trẻ em.³¹

Trong cuộc Tranh luận mở của HĐBA LHQ về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh tại New York vào ngày 25 tháng 10, Đại sứ đã nhắc lại cam kết của Việt Nam về tăng cường chương trình nghị sự WPS và sự tham gia của phụ nữ và lồng ghép quan điểm giới trong tất cả các lĩnh vực, từ phòng ngừa xung đột đến xây dựng hòa bình, các tiến trình hòa bình, đến các nỗ lực tái thiết khi cho biết thêm rằng “Việt Nam tin rằng việc thực hiện trước hết phụ thuộc vào các quốc gia, nhưng thành công thực sự chỉ có thể được đảm bảo bằng quan hệ đối tác, đặc biệt là với một Liên Hợp quốc được điều phối tốt hơn và được đảm bảo nguồn lực”.³²

Nhân kỷ niệm 20 năm thông qua Nghị quyết 1325 của HĐBA LHQ, Việt Nam đã phối hợp với cơ quan LHQ đăng cai tổ chức hội thảo quốc tế “Tăng cường Vai trò của Phụ nữ trong Xây dựng và Củng cố Hòa bình: Từ Cam kết đến Kết quả” tại Hà Nội vào tháng 12 năm 2020. Hội nghị này đã dẫn đến việc thông qua Cam kết Hành động Hà Nội nhằm thúc đẩy vai trò của phụ nữ trong các tiến trình hòa bình. Cam kết này do Việt Nam chủ trì và được 75 quốc gia trong khu vực đồng bảo trợ.³³

Trong vai trò Chủ tịch ASEAN 2020, Việt Nam tập trung nỗ lực để tăng cường sự lãnh đạo và vai trò của phụ nữ trong công tác hòa bình, an ninh và phát triển bền vững trong khu vực. Vào tháng 9 năm 2020, Việt Nam tổ chức Đối thoại cấp Bộ trưởng ASEAN về Tăng cường vai trò của phụ nữ vì Hòa bình và An ninh bền vững. Trong số các ưu tiên của Việt Nam, có ưu tiên về tăng cường hợp tác nhằm thúc đẩy vai trò của phụ nữ, hòa bình và an ninh trong ASEAN, và hỗ trợ thực hiện Nghị quyết 1325 của HĐBA LHQ về phụ nữ, hòa bình và an ninh.³⁴ Tại hội nghị, các quốc gia khẳng định sẽ tăng cường hoạt động của Nhóm Phụ nữ ASEAN vì Hòa bình (AWPR) và thúc đẩy việc lồng ghép chương trình nghị sự WPS vào các chương trình và chính sách ở tất cả các trụ cột của Cộng đồng ASEAN.³⁵

Để hướng tới thực hiện cam kết của mình, Việt Nam đã dẫn đầu sáng kiến Nền tảng Phụ nữ, Hòa bình và An ninh, với sự hợp tác của Nhật Bản vào ngày 6 tháng 4 năm 2021. Tháng 8 năm 2021, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Việt Nam, ông Bùi Thanh Sơn, kêu gọi chú ý nhiều hơn đến chương trình nghị sự phụ nữ, hòa bình và an ninh, và các vấn đề mới nổi trong Kế hoạch tổng thể để xây dựng Cộng đồng Chính trị - An ninh 2025 (APSC Blueprint 2025).³⁶

Các bước tiến về chính sách gần đây cho thấy Việt Nam cam kết rõ ràng và sẵn sàng đảm nhận vai trò đi đầu hơn nữa trong phòng ngừa xung đột, xây dựng hòa bình, tái thiết hậu xung đột, và thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ vào hòa bình trên trường quốc tế cũng như khu vực.

31 Nguyen Viet Lam, Women, Peace and Security Agenda at the UN Security Council and Viet Nam's participation. https://tapchicongsan.org.vn/web/english/international/detail/-/asset_publisher/ZeaSwtFjtMgN/content/women-peace-and-security-agenda-at-the-un-security-council-and-vietnam-s-participation. Truy cập ngày 22 tháng 11 năm 2021

32 <https://www.mofa.gov.vn/en/hr040807104143/hr040807105039/hs120214223343/view>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

33 <https://vietnam.un.org/en/103939-viet-nam-and-united-nations-convenes-global-conference-accelerate-action-global-commitments>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

34 <https://www.mofa.gov.vn/en/hr040807104143/hr040807105001/hs200917082927/view>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

35 <https://www.mofa.gov.vn/en/hr040807104143/hr040807105001/hs200916132635/view>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

36 <https://www.mofa.gov.vn/en/hr040807104143/hr040807105001/hs210806100142/view>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

3. Tăng cường nhấn mạnh sự tham gia của phụ nữ trong các hoạt động GGHB

Được thành lập vào năm 2014, Cục Giữ gìn Hòa bình Việt Nam đóng vai trò chủ chốt trong ngoại giao đa phương của Việt Nam và đóng góp vào Chính sách Đối ngoại của Việt Nam. Kể từ khi thành lập, lực lượng GGHB đã có 34 nữ quân nhân, chiếm hơn 16% tổng lực lượng, trong khi đó tỷ lệ này theo yêu cầu của HĐBA LHQ trong Nghị quyết 1325 về phụ nữ và hòa bình và an ninh là 10%.³⁷

Mới đây nhất, Thủ tướng Chính phủ Quốc hội khóa 14 đã thông qua Nghị quyết số 130/2020/QH14 về tham gia lực lượng GGHB của LHQ có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2021. Nghị quyết này do Quân ủy Trung ương và Bộ Quốc phòng soạn thảo và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào tháng 2 năm 2021, và đã đặt nền móng pháp lý để Việt Nam tiếp tục đóng góp vào lực lượng GGHB này. Việt Nam cũng đã công bố ý định nâng cấp Trung tâm huấn luyện gìn giữ hòa bình LHQ thành một trung tâm cấp khu vực ở Châu Á - Thái Bình Dương.³⁸

Các đóng góp của Việt Nam vào hoạt động GGHB của LHQ đã tăng nhanh chóng, và mức độ tham gia cao của phụ nữ trong các lực lượng vũ trang GGHB của Việt Nam là một minh chứng rõ về các mục tiêu và cam kết tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong hoạt động vì hòa bình và an ninh.

B. Ưu tiên của quốc gia và bộ máy về bình đẳng giới

1. Các nghĩa vụ quốc tế liên quan

Dù Việt Nam chưa có một Chương trình hành động quốc gia cho Nghị quyết 1325, và chưa cân nhắc rõ ràng Nghị quyết 1325 và 4 trụ cột của Nghị quyết này trong quá trình xây dựng luật pháp và chính sách của mình, nhưng một số ưu tiên và quy trình trong nước có liên quan đến Chương trình nghị sự WPS. Phần này sẽ tìm hiểu về các ưu tiên và các chương trình trong nước liên quan tới bốn trụ cột của Nghị quyết 1325, đó là sự tham gia của phụ nữ trong lĩnh vực an ninh và tiến trình chính trị, phòng chống bạo lực đối với phụ nữ, cứu trợ và phục hồi.

Việt Nam đã tham gia một số văn kiện quốc tế liên quan đến Chương trình nghị sự WPS:

- a** Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (ICERD);
- b** Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR);
- c** Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR);
- d** Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (CEDAW). Về lĩnh vực này, Khuyến nghị chung số 30 về thực hiện Công ước CEDAW (GR) là một cơ chế trách nhiệm giải trình quan trọng bổ sung cho Nghị quyết 1325 của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc);
- e** Công ước về quyền trẻ em (CRC) và hai Nghị định thư không bắt buộc về mua bán trẻ em, mại dâm trẻ em và khiêu dâm trẻ em (OP-CRC-SC) và về việc trẻ em tham gia xung đột vũ trang (OP-CRC- AC);

³⁷ <https://en.daihoi dang.vn/vietnams-peacekeeping-force-wins-high-appreciation/1313.vnp>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

³⁸ <https://en.qdnd.vn/military/intl-relations-and-cooperation/vietnam-and-japan-work-to-promote-women-peace-and-security-initiative-534530>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

f

Công ước về quyền của người khuyết tật (CRPD).

2. Các ưu tiên và cấu trúc về bình đẳng giới của Việt Nam

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc thực thi các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới. Năm 2013, Việt Nam đã sửa đổi Hiến pháp, trong đó thiết lập quyền bình đẳng cơ bản cho phụ nữ và nghiêm cấm phân biệt đối xử trên cơ sở giới.

Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam, Điều 5 (2) xác định: “Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc”; Điều 16 (1): Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật; và (2): Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội.

Ngoài ra, Luật Bình đẳng giới thông qua năm 2006 yêu cầu lồng ghép giới trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và nêu các biện pháp cụ thể để thúc đẩy bình đẳng giới trong chính trị, kinh tế, lao động, giáo dục và đào tạo. Vấn đề này cũng được quy định trong Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 27 tháng 4 năm 2007 của Bộ Chính trị về công tác phụ nữ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020 và Chiến lược tiếp theo giai đoạn 2020-2030. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 quy định Nhà nước phải phân bổ ngân sách cho bình đẳng giới như một trong những ưu tiên.³⁹ Năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã thông qua Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình Nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững, trong đó các MTPTBV toàn cầu đã được chuyển thành 115 MTPTBV của Việt Nam. Gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030. Chiến lược này có mục tiêu là góp phần giúp Việt Nam thực hiện Công ước CEDAW, Cương lĩnh Hành động Bắc Kinh, và các Mục tiêu phát triển bền vững.⁴⁰

Lồng ghép giới trong tiến trình xây dựng pháp luật

Ở cấp độ hoạch định chính sách, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện luật bình đẳng giới và lồng ghép giới vào các dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết. Ủy ban Quốc gia vì sự Tiến bộ của Phụ nữ đóng vai trò là cơ quan nghiên cứu, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ. Trong khi đó, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam cung cấp thông tin phản hồi về luật và chính sách bình đẳng giới, và tổ chức các hoạt động hỗ trợ phụ nữ đạt được các mục tiêu bình đẳng giới.⁴¹

Cho đến nay, các vấn đề bình đẳng giới ít được Quốc hội hoặc các Ủy ban của Quốc hội quan tâm, chú ý. Các vấn đề liên quan đến bình đẳng giới chưa được tích hợp đầy đủ trong hoạt động giám sát của Quốc hội. Hơn nữa, Ủy ban về các Vấn đề Xã hội vẫn chưa tổ chức phiên điều trần về các vấn đề liên quan đến bình đẳng giới.

3. Giám sát, báo cáo và đánh giá

Về mặt tổ chức, bộ máy bình đẳng giới ở cấp trung ương do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) chỉ đạo, Bộ LĐTBXH được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về bình đẳng

39 <https://vietnam.un.org/sites/default/files/2019-08/GRB-ENG-FINAL-COMPRESSED.pdf> Truy cập ngày 24 tháng 11 năm 2021

40 <https://vietnamnet.vn/en/society/national-strategy-on-gender-equality-2021-2030-launched-595846.html>

41 United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, List of issues and questions in relation to the seventh and eighth periodic report of Viet Nam, Addendum Replies from Viet Nam CEDAW/C/VNM/Q/7-8 (9 June 2015)

giới trên toàn quốc. Vụ Bình đẳng giới trực thuộc Bộ LĐTBXH phối hợp chặt chẽ với các bộ và cơ quan ngang bộ khác để đảm bảo bình đẳng giới được lồng ghép vào các nhiệm vụ của các cơ quan đó. Như một phần cam kết tập trung vào vấn đề bình đẳng giới trong phạm vi nhiệm vụ của mình, một số bộ đã giao nhiệm vụ cho một trong các vụ/cục và đơn vị trực thuộc của mình để tham mưu về các vấn đề bình đẳng giới. Ví dụ, đơn vị được giao nhiệm vụ tham mưu bình đẳng giới trong Bộ Nội vụ là Vụ Hành chính; trong Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là Vụ Gia đình; và trong Ủy ban Dân tộc là Vụ Dân tộc Thiểu số.⁴²

Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa xây dựng được một công cụ toàn diện để giám sát việc thực hiện Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới cho giai đoạn 2021-2030 cũng như các Công ước quốc tế về quyền con người, gồm cả CEDAW. Hệ thống báo cáo vẫn chủ yếu dựa trên các báo cáo từ các cấp địa phương thông qua Bộ LĐTBXH.

Ở cấp địa phương, Sở LĐTBXH tỉnh có trách nhiệm lồng ghép bình đẳng giới trong phạm vi nhiệm vụ của mình. Các Sở đã thực hiện trách nhiệm này bằng cách thành lập một Ban Bình đẳng giới hoặc bằng cách chỉ định một cán bộ phụ trách trong phòng hành chính của đơn vị. Tính đến năm 2015, 13 tỉnh, thành phố đã thành lập Ban Bình đẳng giới mới, và 50 tỉnh, thành phố còn lại đã chỉ định một cán bộ phụ trách giám sát các vấn đề bình đẳng giới.⁴³

Tuy nhiên, Ủy ban CEDAW lưu ý rằng hệ thống này đang gặp nhiều rào cản, một mặt do thiếu cơ chế giám sát và nguồn nhân lực, kỹ thuật và ngân sách, mặt khác do hạn chế trong hiểu biết và kiến thức chuyên môn về bình đẳng giới của các nhà lập pháp và các cán bộ chính phủ.⁴⁴ Về mặt này, dường như hiện có ít hiểu biết toàn diện, thấu đáo về tình hình áp dụng, triển khai tổng thể hiện tại của các nhiệm vụ theo Nghị quyết 1325 (và nghị quyết thông qua gần đây), cũng như năng lực chuyên ngành để chuyển các nhiệm vụ đó thành các mục tiêu hoạt động của các Bộ, Sở và Cơ quan khác nhau, mà điều này nếu làm được thì có thể khiến một Chương trình Hành động Quốc gia trở thành một khung tổng thể rất hữu ích, trong bối cảnh Việt Nam đã đưa ra nhiều cam kết khác nhau.

4. Hành động theo 4 trụ cột của Nghị quyết 1325

Hỗ trợ và thúc đẩy sự tham gia đầy đủ của phụ nữ vào quá trình ra quyết định về hòa bình và an ninh ở tất cả các cấp.

Tăng cường vai trò đại diện tích cực của phụ nữ trong đời sống chính trị

Chính phủ đã thông qua một hệ thống hạn ngạch (quy định tỷ lệ tham gia tối thiểu của phụ nữ) để cải thiện sự tham gia của phụ nữ vào đời sống công và ra quyết định bằng cách thực hiện các hành động chắc chắn. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (số 85/2015/QH 13) quy định tại Điều 8 (khoản 3) “Số lượng phụ nữ được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội dự kiến tại Luật Bình đẳng giới (2006)”. Các biện pháp này dường như đang mang lại kết quả thuyết phục, với số phụ nữ được bầu vào Quốc hội đã tăng từ 26,8% trong năm 2016 lên 30,26% (151/499) trong cuộc bầu

42 Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội, Luật Bình đẳng giới số 73/2006/QH11, Quốc hội khóa 11, Kỳ họp thứ 10. Bản dịch tiếng Anh có tại: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=76089; Bản tiếng Việt có tại: <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=28975>

43 United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, List of issues and questions in relation to the seventh and eighth periodic report of Viet Nam, Addendum Replies from Viet Nam CEDAW/C/VNM/Q/7-8 (ngày 9 tháng 6 năm 2015)

44 United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Viet Nam, CEDAW/C/VNM/CO/7-8 (ngày 29 tháng 7 năm 2015)

cử năm 2021.⁴⁵

Tuy nhiên, tỷ lệ đại diện nữ trong các vị trí ra quyết định cấp cao và các vị trí quản lý cấp cao vẫn còn thấp. Hiện đang thiếu dữ liệu thống kê về số lượng cán bộ nữ trong khu vực dịch vụ công.⁴⁶

Hiện tại, hầu hết các hành động trong lĩnh vực này chỉ giới hạn trong việc hỗ trợ phụ nữ tham gia vào các quá trình lập pháp và ra quyết định. Chương trình nghị sự về Phụ nữ, Hòa bình và An ninh có tiềm năng đóng vai trò như một hướng dẫn để giải quyết những khoảng trống có tính hệ thống này, và cung cấp một khung cho tương lai.

Tăng cường vai trò đại diện của phụ nữ trong lực lượng Công an nhân dân

Việt Nam đã có những hành động và cam kết nhằm giải quyết tình trạng thiếu đại diện nữ trong lực lượng Công an và tăng cường vai trò của nữ cán bộ, chiến sĩ trong những năm qua. Ban vì sự Tiến bộ của Phụ nữ, Công tác Gia đình và Trẻ em thuộc Bộ Công an (BCA) có trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu bình đẳng giới, như nêu trong Nghị quyết Đại hội 12 của Đảng, Nghị quyết Đại hội 6 của Đảng ủy Công an Trung ương, cũng như Chương trình hành động “Công tác phụ nữ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước” do Thượng tướng Nguyễn Văn Thành, Thứ trưởng Bộ Công an làm Trưởng ban.^{47,48}

Tháng 1 năm 2021, Hội Phụ nữ của lực lượng Công an đã khởi động kế hoạch công tác năm và tổ chức hội thảo về những cách hỗ trợ tốt nhất cho nữ cán bộ, chiến sĩ Công an nhân dân. Chi Hội Phụ nữ các cơ quan, đơn vị Công an có nhiệm vụ tham mưu cho lãnh đạo, cấp ủy về các giải pháp để thực hiện hiệu quả công tác bình đẳng giới trong Lực lượng Công an nhân dân. Hội thảo này cũng là cơ hội để các đại biểu trao đổi về kinh nghiệm quốc tế về bình đẳng giới trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, đánh giá vai trò của phụ nữ trong thực thi pháp luật ở các quốc gia ASEAN, và vai trò của nữ công an nhân dân ở Việt Nam.

Tháng 3 năm 2021, Ban vì sự Tiến bộ của Phụ nữ, Công tác Gia đình và Trẻ em thuộc Bộ Công an (BCA) đã tổ chức đánh giá thường niên tình hình thực hiện Kế hoạch hành động bình đẳng giới giai đoạn 2016-2020 và công bố các ưu tiên của Ban cho năm 2021. Trong năm 2020, vai trò đại diện của phụ nữ trong lực lượng công an đã được tăng cường và các khóa tập huấn nâng cao năng lực đã được tổ chức cho các nữ cán bộ. Bộ Công an đã thông báo bổ nhiệm 135 nữ chiến sĩ công an giữ chức vụ lãnh đạo (Trưởng, Phó) trong đơn vị Công an các cấp.⁴⁹

Ngoài ra, Thứ trưởng Bộ Công an kêu gọi cấp quản lý các cơ quan công an tăng cường đào tạo, tập huấn về bình đẳng giới cho các lãnh đạo và cán bộ hoạch định chính sách khi lập kế hoạch thực hiện Chiến lược quốc gia mới về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030 của Lực lượng Công an.⁵⁰

45 UN Women Việt Nam, Báo cáo khởi động dự án “Trao quyền cho phụ nữ vì hòa bình bền vững: Ngăn chặn bạo lực và thúc đẩy gắn kết xã hội trong khu vực ASEAN (2021-2025), 2021

46 United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Viet Nam, CEDAW/C/VNM/CO/7-8 (ngày 29 tháng 7 năm 2015)

47 <http://en.bocongan.gov.vn/news-events/mps-promotes-gender-equality-for-advancement-of-women-in-public-security-forces-t5005.html>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

48 <http://en.bocongan.gov.vn/news-events/mps-leader-gender-equality-in-public-security-forces-to-be-improved-t7815.html>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

49 <http://en.bocongan.gov.vn/news-events/mps-leader-gender-equality-in-public-security-forces-to-be-improved-t7815.html>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

50 Như trên

Thách thức dai dẳng cản trở phụ nữ thể hiện đầy đủ vai trò đại diện

Như ở hầu hết các quốc gia trong khu vực và trên toàn cầu, phân biệt đối xử và định kiến giới tiếp tục cản trở phụ nữ tham gia vào đời sống công. Các chuẩn mực giới cố hại gây ra bất bình đẳng giới như việc cho rằng nam giới thực hiện vai trò ra quyết định tốt hơn nữ giới. Trong kết luận quan sát năm 2018, CEDAW đã ghi nhận việc tồn tại dai dẳng thái độ gia trưởng và định kiến giới liên quan đến vai trò và trách nhiệm của phụ nữ trong gia đình và xã hội.⁵¹



“Ủy ban quan ngại về sự tồn tại dai dẳng của thái độ gia trưởng và định kiến giới đã ăn sâu về vai trò và trách nhiệm của phụ nữ và nam giới trong gia đình và trong xã hội, vốn đã cường độ hóa quá mức vai trò phụ/thấp hơn và vai trò chăm sóc của phụ nữ và được phản ánh trong các thực hành như trọng nam khinh nữ. Ủy ban cũng lưu ý về tình trạng các thực hành có hại như kết hôn trẻ em vẫn còn phổ biến ở một số khu vực của Quốc gia thành viên, và về việc truyền thông vẫn còn tồn tại thành kiến giới và định kiến giới”

— CEDAW, Kết luận quan sát đối với Báo cáo quốc gia định kỳ ghép lần thứ 7 & 8 của Việt Nam

Ủy ban bày tỏ quan ngại về việc thiếu tiềm năng để các tổ chức xã hội dân sự tham gia vào quá trình thiết kế, thực hiện, giám sát và đánh giá luật pháp, chính sách và chương trình. Ngoài ra, Ủy ban cũng lưu ý đến việc thiếu các kênh và biện pháp hiệu quả để đảm bảo rằng phụ nữ, đặc biệt là các nhóm dân tộc thiểu số, tham gia vào quá trình ra quyết định.

Phòng ngừa và bảo vệ khỏi mọi hình thức bạo lực trên cơ sở giới

Bạo lực đối với phụ nữ là một vấn đề dai dẳng và đang tiếp diễn ở trong nước. Điều tra Quốc gia về Bạo lực với Phụ nữ ở Việt Nam năm 2019 chỉ ra rằng: “Năm 2019, cứ 3 phụ nữ thì có gần 2 phụ nữ (62,9%) đã từng bị một hoặc hơn một hình thức bạo lực (thể xác, tình dục, kinh tế và/hoặc tinh thần) do chồng gây ra trong đời, tỉ lệ này trong 12 tháng qua là 31,6%.”⁵²

Ngày 21 tháng 11 năm 2007, Chính phủ Việt Nam đã thông qua Luật Phòng, chống bạo lực gia đình, có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2008. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (VHTTDL) có trách nhiệm chủ trì, phối hợp các cơ quan liên quan thực thi Luật này, còn Bộ LĐTBXH có trách nhiệm giám sát việc lồng ghép phòng ngừa bạo lực gia đình trong phạm vi nhiệm vụ của mình; đi đầu trong các nỗ lực hỗ trợ nạn nhân bạo lực gia đình tại các cơ sở xã hội và trong điều kiện khi Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020 được ban hành.

Trong vài năm qua, Việt Nam đã đưa ra một số chính sách và chương trình nhằm giảm bạo lực gia đình. Các chương trình khác gồm: Quyết định 2356/QĐ-TTg năm 2013 về Chương trình hành động thực hiện Chiến lược công tác dân tộc đến năm 2020 và “Đề án giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số” với các giải pháp quan trọng để xóa bỏ những thực hành tiêu cực này. Năm 2019, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam đã phối hợp với lực lượng công an, quân đội và các cơ quan chính phủ để thiết

51 United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Viet Nam, CEDAW/C/VNM/CO/7-8 (29 tháng 7 năm 2015)

52 Bộ LĐTBXH, TCTK, UNFPA (2020), Kết quả Điều tra Quốc gia về Bạo lực với Phụ nữ ở Việt Nam 2019 – Hành trình để Thay đổi

kế “Chủ đề năm 2019: Năm an toàn cho phụ nữ và trẻ em”. Chiến dịch này tập trung vào an toàn cho phụ nữ và trẻ em trong gia đình và nơi công cộng; tác động của môi trường và biến đổi khí hậu; thúc đẩy an toàn, vệ sinh thực phẩm phù hợp và an ninh mạng.

Dù đã có những sáng kiến này, khung hiện tại để giải quyết bạo lực đối với phụ nữ chỉ coi bạo lực đối với phụ nữ là một hiện tượng riêng lẻ, và chủ yếu đề cập đến các vụ việc bạo lực gia đình. Kết quả là chưa hình sự hóa tất cả các hình thức bạo lực trên cơ sở giới. Ví dụ, khung pháp lý hiện hành không quy định về cưỡng hiếp trong hôn nhân, quấy rối tình dục ở nơi công cộng, rình mò hoặc bạo lực mạng.⁵³

Thúc đẩy vai trò của phụ nữ như những tác nhân thay đổi trong cứu trợ và phục hồi

Theo Ngân hàng Thế giới, Việt Nam là một trong năm quốc gia bị đe dọa nhiều nhất bởi biến đổi khí hậu. Việt Nam đứng thứ 91 trong số 191 quốc gia về mức độ rủi ro thiên tai cao và thứ 16 trên toàn cầu về tác động nghiêm trọng do những thay đổi liên quan đến biến đổi khí hậu theo chỉ số INFORM.⁵⁴ Trong số các đe dọa an ninh mới nổi này, vấn đề tài nguyên nước ngày càng trở nên quan trọng với Việt Nam trong những năm gần đây, như Chủ tịch nước Trương Tấn Sang nhấn mạnh lần đầu tại phiên họp toàn thể về “Nước: Tài nguyên chiến lược toàn cầu mới” tại APEC 20, 2012.⁵⁵

Khi tác động của biến đổi khí hậu tiếp tục xấu đi, hiện tượng này sẽ trở nên trầm trọng hơn. Tuy nhiên, theo Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới hiện nay, biến đổi khí hậu và khan hiếm tài nguyên thiên nhiên không được coi là nguyên nhân gây ra xung đột. Khung quản lý khủng hoảng và thiên tai không lồng ghép các phân tích cụ thể về giới. Ví dụ, Luật Phòng chống thiên tai (2013, sửa đổi năm 2020) không gồm bất kỳ khía cạnh cụ thể về giới nào và không có các biện pháp cụ thể về trao quyền kinh tế sau thiên tai, đặc biệt là phụ nữ sống ở các vùng nông thôn – họ là những người dễ bị tổn thương nhất.⁵⁶

Trong bối cảnh đó, chương trình nghị sự Phụ nữ, Hòa bình và An ninh cung cấp một khung vững chắc để ứng phó với các cuộc khủng hoảng và đảm bảo rằng tiếng nói của phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ nông thôn, được đưa vào từ những giai đoạn đầu của công tác phòng chống thảm họa đến giai đoạn tái thiết sau thảm họa.

II. CƠ HỘI VÀ LỢI THẾ ĐỂ VIỆT NAM XÂY DỰNG NAP

Dựa trên các biện pháp hiệu quả nhất về thực hiện NAP như nêu trong phần 1 và bối cảnh Việt Nam cũng như cam kết WPS hiện tại, chúng tôi có thể kết luận một số lập luận tại sao Việt Nam nên thông qua, áp dụng một NAP:

1. Tính phù hợp của chương trình WPS

Các luật hiện hành đã cung cấp một khung cơ bản để thúc đẩy phụ nữ tham gia vào lĩnh

53 UN Women Việt Nam, Báo cáo khởi động dự án “Trao quyền cho phụ nữ vì hòa bình bền vững: Ngăn chặn bạo lực và thúc đẩy gắn kết xã hội trong khu vực ASEAN (2021-2025), 2021

54 <https://www.vietnambreakingnews.com/2021/10/enhancing-gender-equality-in-response-to-climate-change/>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

55 Trương Tấn Sang, T. E. (2012), Water: A New Global Strategic Resource, Address at the plenary session APEC-2012 CEO Summit, Vladivostok

56 UN Women Việt Nam, Báo cáo khởi động dự án “Trao quyền cho phụ nữ vì hòa bình bền vững: Ngăn chặn bạo lực và thúc đẩy gắn kết xã hội trong khu vực ASEAN (2021-2025), 2021

vực chính trị cũng như xóa bỏ bạo lực đối với phụ nữ. NAP có thể là một công cụ bổ sung cho các nỗ lực hiện tại của chính phủ nhằm tăng cường quyền của phụ nữ và giải quyết nhiều nhu cầu an ninh của phụ nữ ở Việt Nam.

Thứ hai, việc vận dụng kinh nghiệm của phụ nữ trong hòa giải hậu xung đột và phòng ngừa xung đột ở cấp quốc gia, khu vực và quốc tế, bao gồm cả việc đóng góp vào Sứ mệnh Giữ gìn Hòa bình của LHQ, đã được nhấn mạnh là ưu tiên chủ chốt của Việt Nam. Các cam kết quốc tế của Việt Nam sẽ chỉ được cải thiện và bền vững hơn nếu áp dụng quan điểm về giới.

Thứ ba, đại dịch COVID-19 bùng nổ toàn cầu đã làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng giới vốn đã tồn tại từ trước. Chương trình nghị sự WPS và Nghị quyết 2242 của HĐBA LHQ (năm 2015) có vai trò then chốt để giải quyết các tác động trước mắt và lâu dài của COVID-19.

2. Tăng cường sự sở hữu, chủ động và nâng cao nhận thức

Các bước tiến và cam kết chính sách gần đây đã cho thấy sự sẵn sàng và quyết tâm của Chính phủ Việt Nam về việc đảm nhận vai trò nổi bật hơn về hòa bình và an ninh quốc tế trên trường khu vực và quốc tế, thúc đẩy ngoại giao đa phương và Chương trình nghị sự WPS. Việt Nam cũng đã nỗ lực đáng kể để thực hiện các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới. Việc xây dựng một NAP có thể thể hiện rõ hơn những nỗ lực gần đây của Việt Nam trong công tác thúc đẩy bình đẳng giới và chương trình nghị sự về hòa bình và an ninh của phụ nữ ở trong và ngoài nước. Ngoài ra, việc xây dựng NAP cũng tạo cơ hội để chính phủ thể hiện những gì đã đang được thực hiện, xác định các ưu tiên và cơ hội trong tương lai, đồng thời đảm bảo tính bền vững của chính sách. Quá trình này cần phải bao trùm và có sự tham gia để tăng cường sự sở hữu, ý thức chủ động và trách nhiệm của các đối tác.

3. Tăng hiệu quả - chi phí và gắn kết giữa các sáng kiến/chương trình

Với việc nhiều bên liên quan chính trong nước cùng sở hữu và tham gia có ý nghĩa, NAP có thể tạo ra một cơ chế hiệu quả để đảm bảo sự gắn kết và thúc đẩy phối hợp giữa tất cả các bộ và chủ thể liên quan. Ngoài ra, quá trình xây dựng NAP có thể giúp xác định các nguồn tài chính cần thiết và các đối tác tiềm năng cần thiết để thực hiện thành công NAP của Việt Nam. Để đảm bảo thành công, NAP cần được xây dựng phù hợp với các cơ chế lập kế hoạch, lên ngân sách, giám sát và báo cáo hiện tại của chính phủ.

Một NAP cũng có thể tạo điều kiện xác định các cơ hội hiệp lực giữa nhiều chiến lược quốc gia như Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới, Kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện chương trình nghị sự 2030 (như một phần trong quá trình thực hiện MTPTBV 5 về bình đẳng giới, MTPTBV 8 về phát triển kinh tế, và MTPTBV 16 về hòa bình, công lý, và các thể chế mạnh mẽ), qua đó, có thể nâng cao hiệu quả chi phí và sự gắn kết giữa các sáng kiến/chương trình.

4. Các kênh và cơ chế hiệu quả để đối thoại với nhiều chủ thể

Trong các nỗ lực địa phương hóa, NAP là một khung hiệu quả để đảm bảo đối thoại giữa các nhà chức trách địa phương, các cơ quan chính quyền địa phương và các tổ chức xã hội dân sự. Do xã hội dân sự ở Việt Nam đặc biệt khác các quốc gia khác, nên một NAP có thể tạo cơ hội để xây dựng một chiến lược linh hoạt và vững chắc để thu hút sự tham gia của nhiều chủ thể, ví dụ chính quyền địa phương, Hội Phụ nữ Việt Nam, các tổ chức quốc tế, viện học thuật, và một đại diện từ tổ chức xã hội dân sự đã đang hoạt động trong lĩnh vực liên quan đến cứu trợ và phục hồi về WPS tại Việt Nam. ■

PHẦN 3

BƯỚC TIẾP THEO

Kết quả nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia khác đã cho thấy khi xây dựng một Chương trình Hành động Quốc gia thì cần dựa trên kết quả, cấu trúc hợp lý của một NAP phải kết nối tác động với kết quả, kết nối kết quả với đầu ra, và kết nối đầu ra với các hoạt động. Khung logic cần gồm các chỉ số, dữ liệu đầu kỳ, chỉ tiêu và cột mốc.

Để bắt đầu quá trình xây dựng NAP, chính phủ có thể cân nhắc tiến hành những việc sau:

- 1** Nâng cao nhận thức về chương trình nghị sự WPS và việc thực hiện chương trình nghị sự này, gồm cả qua hội thảo nâng cao năng lực trước khi bắt đầu xây dựng NAP để đảm bảo quốc gia sẽ sở hữu, chủ động trong quá trình này, và để hình thành ý chí chính trị;
- 2** Đánh giá để xác định những khoảng trống/quan ngại chính về chương trình nghị sự WPS;
- 3** Lập bản đồ các chủ thể ở cấp quốc gia và địa phương để xác định các bên liên quan cần thu hút tham gia trong quá trình thực hiện và điều phối các hoạt động NAP;
- 4** Tổ chức các hội thảo tham vấn cấp quốc gia và địa phương để nâng cao nhận thức về vai trò quan trọng của việc thực hiện chương trình nghị sự WPS và xác định các ưu tiên chính cho quốc gia;
- 5** Soạn thảo NAP về WPS. Có thể soạn thảo NAP về WPS theo đề cương sau: Dự thảo sẽ gồm một khung logic dựa trên kết quả, trong đó trình bày các chỉ số, mục tiêu, dữ liệu đầu kỳ rõ ràng, khung thời gian thực hiện, các tổ chức/cơ quan phụ trách thực hiện, và ngân sách ước tính cũng như các điều khoản tham chiếu (ToR) cho các cấu trúc/đơn vị thực hiện được đề xuất;
- 6** Tiến hành xác định chi phí cho NAP về WPS để xác định phần kinh phí còn thiếu và để yêu cầu các nguồn lực liên quan từ các đối tác phát triển, gồm cả hỗ trợ kỹ thuật, chuyên môn và các hỗ trợ khác. Việc này cần được thực hiện sau khi NAP về WPS được soạn thảo;
- 7** Tổ chức các hội thảo xác thực (validation workshops);
- 8** Tổ chức lễ khởi động chính thức để tăng cường ý chí chính trị;
- 9** Thành lập một nền tảng/diễn đàn đa ngành có sự tham gia của các cơ quan nhà nước, đại diện xã hội dân sự như Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, giới học thuật và truyền thông. Còn Ủy ban hiện tại làm việc về bình đẳng giới thì có thể đóng vai trò giám sát Chương trình nghị sự WPS. ■

LỘ TRÌNH

HƯỚNG TỚI MỘT NAP VỀ WPS Ở VIỆT NAM

Giới thiệu

Tầm nhìn của lộ trình

Mục đích của phần này là đưa ra một “lộ trình” và một công cụ để Chính phủ Việt Nam và các bên liên quan khác có thể dùng để nêu rõ tầm nhìn và tham vọng của quốc gia nhằm thúc đẩy chương trình nghị sự WPS trong nước và quốc tế. Mặc dù việc xây dựng các Chương trình Hành động Quốc gia sẽ khác nhau ở mỗi quốc gia, và phụ thuộc nhiều vào bối cảnh, cơ cấu cụ thể, và các ưu tiên WPS của mỗi quốc gia, nhưng việc phân tích 6 NAP được chọn đã nêu bật một số yếu tố cốt lõi và các nguyên tắc cơ bản cần được tích hợp vào quá trình xây dựng tất cả NAP như một thực hành tốt. Các quốc gia này được lựa chọn do có những điểm tương đồng với Việt Nam về mục tiêu đối ngoại, quốc phòng và phát triển. Hơn nữa, đây là những quốc gia được đánh giá cao trên toàn cầu với các biện pháp hiệu quả nhất liên quan đến cam kết về WPS.

Trường hợp NAP ở Việt Nam

1. Duy trì động lực hướng tới đạt được bình đẳng giới ở Việt Nam

Việt Nam đã có nhiều nỗ lực để thực hiện các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới. Trong bối cảnh này, NAP có thể là một công cụ bổ sung và cung cấp một khung hành động hiệu quả. Việc xây dựng một NAP có thể thể hiện rõ hơn những nỗ lực gần đây của Việt Nam trong công tác thúc đẩy bình đẳng giới và chương trình nghị sự về hòa bình và an ninh của phụ nữ ở trong và ngoài nước.

2. Tăng sở hữu và nâng cao nhận thức về chương trình nghị sự WPS

Việc xây dựng các NAP, nếu được tiến hành theo phương pháp có sự tham gia, có thể góp phần nâng cao nhận thức và nâng cao năng lực của các chủ thể, đồng thời tăng cường hiểu biết về vấn đề phụ nữ, hòa bình và an ninh. Việc xây dựng NAP về WPS sẽ thúc đẩy quá trình xây dựng hiểu biết chung về vấn đề phụ nữ, hòa bình và an ninh ở Việt Nam, và nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của việc thực hiện NAP về WPS ở Việt Nam.

3. Tăng hiệu quả chi phí và gắn kết giữa các sáng kiến/chương trình

Một NAP có thể tạo điều kiện xác định các cơ hội hiệp lực giữa nhiều chiến lược quốc gia như Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới, Kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện chương trình nghị sự 2030, qua đó, có thể nâng cao hiệu quả chi phí và sự gắn kết giữa các sáng kiến/chương trình. Để đảm bảo thành công, NAP cần phù hợp với các cơ chế lập kế hoạch, lên ngân sách, giám sát và báo cáo hiện tại của chính phủ.

4. Các kênh và cơ chế hiệu quả để đối thoại có sự tham gia với nhiều chủ thể

Một NAP có thể tạo cơ hội để xây dựng một chiến lược linh hoạt và vững chắc để thu hút sự tham gia của nhiều chủ thể, ví dụ chính quyền địa phương, các tổ chức quốc tế, viện học thuật, và một đại diện từ tổ chức xã hội dân sự.

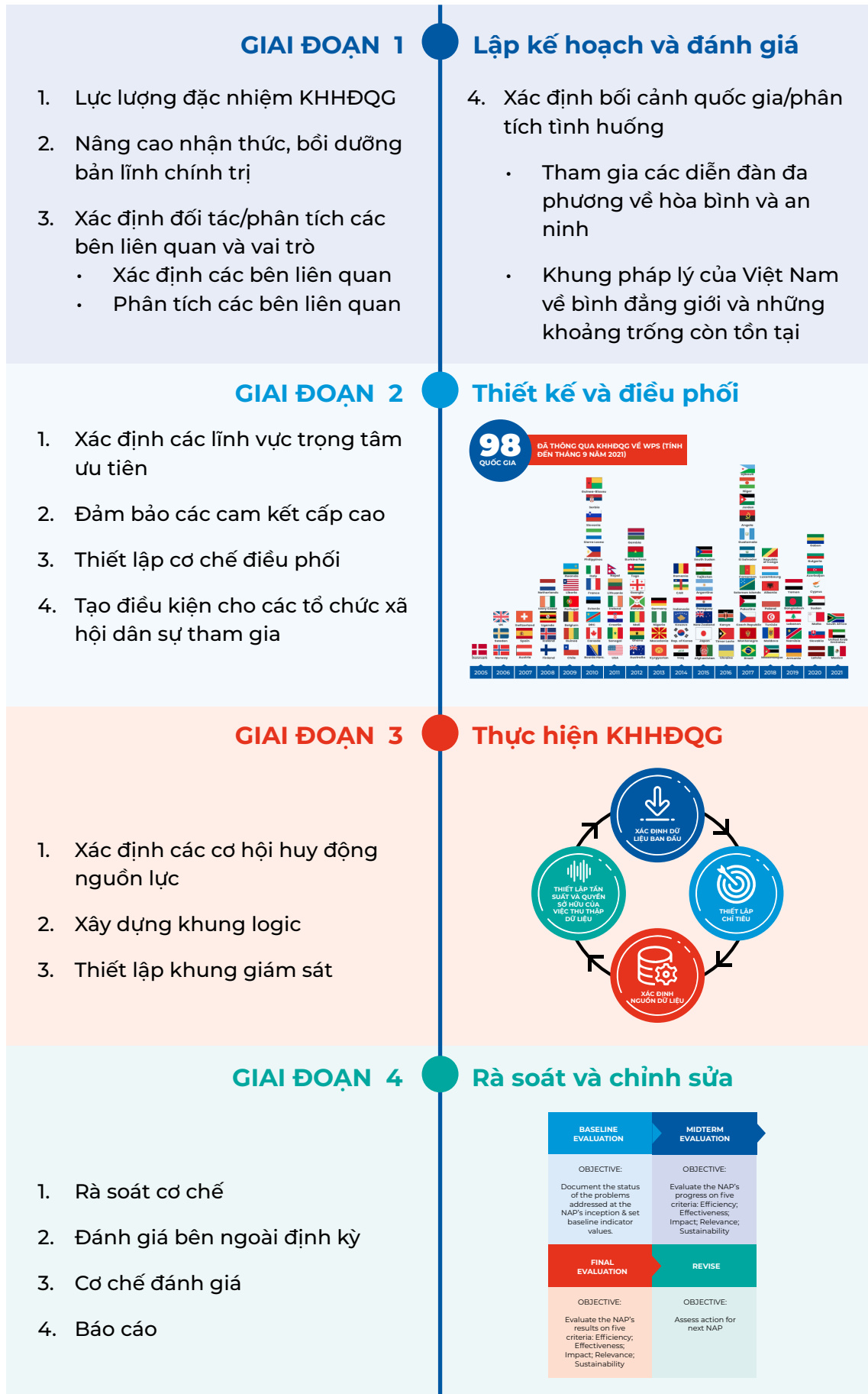
5. Increased accountability and transparency

The process of creating an NAP facilitates transparency and public accountability by assigning clear responsibility, with defined targets and objectives, to institutions. It also empowers women and civil society by providing them with platforms for action and tools for monitoring and evaluation. Finally, a clear and defined M&E plan enables political awareness to mobilize support and improves public participation in the policy process, by gaining trust and bolstering collaboration.

6. Crisis responses to ecological and health disasters such as Covid-19

By prioritizing the gendered needs of women and girls in times of crisis, an NAP could help Viet Nam prepare for a climate or health crisis such as the COVID-19 pandemic. This includes planning the response to such an event in terms of the WPS pillars (prevention, protection, participation, relief and recovery). Such an approach calls for women's increased participation in planning and recovery efforts and commits the Government to ensure that gender analysis is incorporated into crisis and recovery plans, at both national and local levels. ■

HÌNH 5 HƯỚNG TỚI KHHĐQG VỀ WPS TẠI VIỆT NAM



LỘ TRÌNH

HÀNH ĐỘNG ĐỀ XUẤT GIAI ĐOẠN 0: CHUẨN BỊ

1. Nâng cao năng lực

Bước đầu tiên là nâng cao và củng cố năng lực của các nhà hoạch định chính sách trong các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội dân sự để thúc đẩy chương trình nghị sự WPS ở Việt Nam, bao gồm qua việc tổ chức các hội thảo trước khi bắt đầu xây dựng NAP. Văn phòng Quốc gia UN Women có thể đóng một vai trò điều phối trong các hoạt động này.

2. Nâng cao nhận thức

Để đảm bảo ý chí chính trị, lợi ích của việc xây dựng NAP phải được thông báo công khai và hiệu quả tới các cơ quan nhà nước hữu quan cũng như các chủ thể chính có quan tâm, ví dụ: tổ chức XHDS, giới học thuật và truyền thông. Hơn nữa, cần xây dựng nhận thức cơ bản của các cơ quan, tổ chức nhà nước và tư nhân về sự cần thiết phải thúc đẩy chương trình nghị sự WPS ở Việt Nam. Việc xây dựng các chiến lược nâng cao nhận thức ở giai đoạn sơ khai này để có được sự cam kết của tất cả các bên liên quan có thể giúp quốc gia chủ động hơn (tăng sự sở hữu) đối với chương trình NAP, và có thể thúc đẩy cách tiếp cận có sự tham gia trong quá trình xây dựng, thực hiện và giám sát NAP.

3. Thúc đẩy chia sẻ các thực hành tốt nhất/biện pháp hiệu quả nhất

Quá trình chuyển đổi Chương trình nghị sự WPS thành NAP phụ thuộc phần lớn vào bối cảnh của quốc gia, việc thúc đẩy chia sẻ, học hỏi và đối thoại về các thực hành tốt nhất/biện pháp hiệu quả nhất và bài học kinh nghiệm có thể mang lại nguồn lực hữu ích cho việc xây dựng NAP đầu tiên của Việt Nam.

4. Xây dựng ý chí chính trị

Việc xây dựng và bảo đảm ý chí chính trị trong giai đoạn này có vai trò tối quan trọng. Phải đảm bảo Chính phủ sẽ có quyết định sơ bộ về việc tiến hành triển khai chương trình. Việc đạt được sự thống nhất về mặt chính trị ở cấp cao nhất sẽ đảm bảo rằng chương trình sẽ có được sự tán thành của các cơ quan chính trị chủ chốt. Việc tiếp cận, thúc đẩy hợp tác quốc tế ngay từ đầu cũng có thể hữu ích.

5. Nghiên cứu khả thi – những cơ chế hiện có khác

Để xây dựng một NAP, cần đánh giá xem các điều kiện để thúc đẩy áp dụng hiệu quả NAP đã được đáp ứng hay chưa. Điều đặc biệt quan trọng ở giai đoạn này là cần đánh giá khung thể chế và những cơ chế nào đã đang tồn tại trong nước để tránh bất kỳ sự trùng lặp nào. ■

LỘ TRÌNH

HÀNH ĐỘNG ĐỀ XUẤT GIAI ĐOẠN 1: LẬP KẾ HOẠCH VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Thành lập Tổ công tác NAP

Bước đầu tiên là thành lập một Tổ công tác chính thống để dẫn dắt quá trình xây dựng NAP chính thức. Tổ công tác này phải gồm các chủ thể có khả năng thu hút sự quan tâm, thúc đẩy nâng cao nhận thức về WPS, xác định các hình mẫu thực hiện WPS hiệu quả, và dẫn dắt quá trình xây dựng NAP chính thức. Ngoài ra, điều quan trọng là phải xác định những hình mẫu thực hiện WPS hiệu quả và các nhà lãnh đạo chính, phải tạo ra một nhóm NAP với thành viên đến từ tất cả các cơ quan liên quan trong chính phủ và các đối tác xã hội dân sự để đánh giá môi trường WPS và thúc đẩy quá trình xây dựng NAP.

1.1. Xác định thành phần tham gia Tổ công tác NAP

Các tiến trình NAP sẽ hiệu quả nhất khi có sự tham gia đa dạng của các đại diện từ các cơ quan nhà nước và khối xã hội dân sự. Kể cả các bộ/cơ quan không có nhiệm vụ cụ thể về giới cũng là bên tham gia và bên liên quan quan trọng vì các bộ/cơ quan này nhiều khả năng có vai trò trong các vấn đề an ninh mà NAP hướng tới giải quyết. Tổ công tác cũng nên gồm (các) cá nhân chịu trách nhiệm lãnh đạo quá trình xây dựng ý chí chính trị ban đầu cho NAP, và những người có kinh nghiệm lập kế hoạch chiến lược.

1.2. Xác định vai trò và trách nhiệm của Tổ công tác NAP

Vai trò và trách nhiệm của Tổ công tác NAP có thể gồm một loạt hợp phần về: hành chính, kỹ thuật và hợp phần quan trọng. Ví dụ, Tổ công tác có thể có nhiệm vụ: xây dựng khung thời gian, huy động nguồn lực, tiến hành tiếp cận, cung cấp hướng dẫn, và tập huấn trong suốt tiến trình, hay điều phối và thu thập thông tin đầu vào. Cần xây dựng Bản mô tả công việc (TOR) của Tổ công tác, trong đó nêu rõ vai trò và trách nhiệm của nhóm NAP.

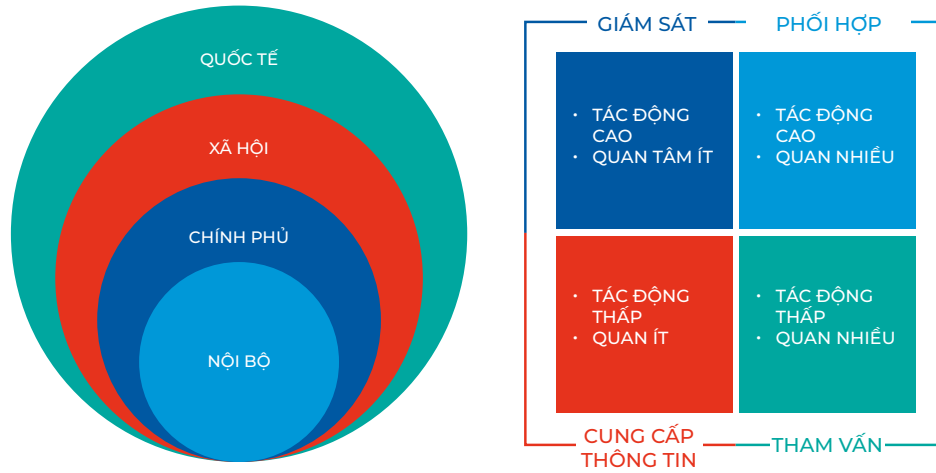
2. Nâng cao nhận thức, đồng thuận, và bồi dưỡng ý chí chính trị

Để đảm bảo tính bền vững của NAP, cần nâng cao nhận thức về chương trình nghị sự WPS, đồng thời đảm bảo ý chí chính trị và các cam kết thể chế. Các hoạt động này cần được bắt đầu từ trước khi xây dựng và được tiếp tục duy trì trong và sau khi xây dựng chương trình hành động.

Tại Việt Nam, các hoạt động nâng cao nhận thức về chương trình nghị sự WPS và NAP đã và đang diễn ra. Ngày 7 tháng 12 năm 2021, Việt Nam đã tổ chức hội nghị quốc tế tại Hà Nội để thảo luận và chia sẻ kinh nghiệm của các nước đã triển khai chương trình hành động quốc gia về phụ nữ, hòa bình và an ninh, từ đó cung cấp cái nhìn tổng quan và đề xuất các sáng kiến cho các cơ quan và các bên liên quan ở Việt Nam về khả năng xây dựng một chương trình hành động quốc gia của riêng mình.

3. Xác định đối tác/Phân tích bên liên quan và Vai trò của các bên

HÌNH 6 Stakeholder mapping



Do tính chất phức tạp và giao thoa của các vấn đề phụ nữ, hòa bình và an ninh nên NAP là một sáng kiến đa bên liên quan, đa ngành và việc thực hiện NAP đòi hỏi nỗ lực tập thể của nhiều đối tác đa dạng, gồm đối tác chính phủ, xã hội dân sự, cộng đồng, hệ thống LHQ và các đối tác phát triển.

3.1. Xác định các bên liên quan

Để xác định các bên liên quan cần tham gia vào quá trình thực hiện và điều phối các hoạt động NAP, cần tiến hành lập bản đồ các bên tham gia ở cấp quốc tế, quốc gia và địa phương.

3.2. Phân tích bên liên quan

Điều quan trọng là cần thu hút sự tham gia của tất cả các bên liên quan gồm cả giới học thuật, tổ chức xã hội dân sự và tổ chức chính trị xã hội vào quá trình thiết kế và thực hiện NAP.

Tuy nhiên, sau khi xác định các bên liên quan, việc đánh giá mức độ quan tâm của họ và tác động tiềm năng của họ (bản chất, mức độ, phạm vi và ảnh hưởng của sự tham gia của họ) có thể giúp thiết kế một chiến lược tham gia hiệu quả để tối đa hóa đóng góp của các bên liên quan này.

HOẠT ĐỘNG: MA TRẬN PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG CỦA BÊN LIÊN QUAN

Tên bên liên quan	Mức độ quan tâm (Ít, Trung bình, Nhiều)	Mức độ tác động (Thấp, Trung bình, Cao)	Điều gì quan trọng với bên liên quan?	Bên liên quan này có thể đóng góp thế nào cho NAP?	Chiến lược để thu hút sự tham gia của bên liên quan?
Bên liên quan 1					
Bên liên quan 2					
Bên liên quan 3					

4. Xác định bối cảnh quốc gia/Phân tích tình hình

NAP cần được thiết kế theo các ưu tiên WPS của Quốc gia thành viên trên phạm vi quốc gia và quốc tế, dựa trên các chính sách quốc gia chủ chốt và các khung quy chuẩn, đồng thời phải tập trung vào các mối liên hệ cơ bản giữa bình đẳng giới, duy trì hòa bình, và phát triển trong bối cảnh quốc gia. Nên tiến hành hai hình thức đánh giá sau:

4.1. Đánh giá bối cảnh

Đánh giá này sẽ mang lại một cái nhìn tổng quan về các vấn đề WPS trong nước. Thông thường, đánh giá bối cảnh được thực hiện bằng cách tham vấn với nhiều bên liên quan khác nhau.

4.2. Institutional audit

Việc kiểm toán có thể đánh giá công việc của các cơ quan chính phủ liên quan về các vấn đề WPS, nguồn nhân lực và tài chính hiện có, cũng như những nhu cầu và khoảng trống đã đang tồn tại. Tổ công tác NAP có thể trực tiếp tiến hành những đánh giá này, hoặc thuê một chuyên gia đánh giá. Các đánh giá này tạo cơ hội để chính phủ phản ánh những gì đã và đang thực hiện, xác định các ưu tiên và cơ hội trong tương lai, đồng thời đảm bảo tính bền vững của chính sách. Chương trình hành động quốc gia càng cụ thể và càng phản ánh chi tiết nhu cầu của các bên liên quan, thì càng dễ đảm bảo được ý chí và cam kết chính trị hơn.

4.3. Tham gia các diễn đàn đa phương về hòa bình và an ninh

Các bước tiến và cam kết chính sách gần đây đã cho thấy sự đồng thuận và nỗ lực chung của các lãnh đạo Việt Nam nhằm tăng cường và phát huy vai trò then chốt của Việt Nam trong hòa giải và giải quyết xung đột cấp khu vực với mục tiêu chiến lược là nâng cao năng lực quản lý và giải quyết xung đột của Việt Nam.

- 1 Được ban hành vào tháng 8 năm 2018, Chỉ thị số 25 CT/TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đã thể chế hóa ngoại giao hòa giải của Việt Nam, đồng thời nhấn mạnh rằng Việt Nam sẵn sàng đảm nhận vai trò đi đầu trong hoạt động hòa bình và an ninh quốc tế trên trường khu vực và quốc tế.
- 2 Đồng thời, Việt Nam đã tăng cường cam kết chia sẻ kinh nghiệm về tái thiết hậu xung đột, hòa giải dân tộc, và thúc đẩy hội nhập và phát triển bền vững tại nhiều diễn đàn đa phương khác nhau, ví dụ: Trung tâm Rà phá Bom Mìn Nhân đạo Quốc tế Geneva, về các chủ đề như xử lý các thiết bị chưa nổ.⁵⁷
- 3 Mới đây nhất, Thủ tướng Chính phủ Quốc hội khóa 14 đã thông qua Nghị quyết số 130/2020/QH14 về tham gia lực lượng GGHB của Liên Hợp quốc có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2021. Nghị quyết này do Quân ủy Trung ương và Bộ Quốc phòng soạn thảo và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào tháng 2 năm 2021, và đã đặt nền móng pháp lý để Việt Nam tiếp tục đóng góp vào lực lượng GGHB này. Việt Nam cũng đã công bố ý định nâng cấp Trung tâm huấn luyện gìn giữ hòa bình LHQ thành một trung tâm cấp khu vực ở Châu Á - Thái Bình Dương.⁵⁸

Đây là một minh chứng rõ cho các mục tiêu và cam kết của Việt Nam về việc đảm nhận

57 Như trên

58 <https://en.qdnd.vn/military/intl-relations-and-cooperation/vietnam-and-japan-work-to-promote-women-peace-and-security-initiative-534530>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

vai trò đi đầu hơn nữa trong phòng ngừa xung đột, xây dựng hòa bình, tái thiết hậu xung đột, và thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ trong hoạt động vì hòa bình ở cả cấp độ quốc tế và khu vực.

Việc xây dựng một NAP có thể thể hiện rõ hơn những nỗ lực gần đây của Việt Nam trong công tác thúc đẩy bình đẳng giới và chương trình nghị sự về hòa bình và an ninh của phụ nữ ở trong và ngoài nước.

4.4. Khung pháp lý của Việt Nam về bình đẳng giới và cơ hội cho NAP

a. Sự tham gia

Các luật hiện hành đã cung cấp một khung cơ bản để thúc đẩy phụ nữ tham gia vào lĩnh vực chính trị và lực lượng công an nhân dân.

- a** Chính phủ đã thông qua luật Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, trong đó thiết lập một hệ thống hạn ngạch (quy định tỷ lệ tham gia tối thiểu của phụ nữ) để cải thiện sự tham gia của phụ nữ vào đời sống công và ra quyết định bằng cách thực hiện các hành động chắc chắn.
- b** Việt Nam đã thực hiện các hành động và cam kết như Nghị định/Thông tư TT15/216/TT-BCA 2016 quy định hạn ngạch cán bộ nữ trong lực lượng công an là 14,75% nhằm giải quyết tình trạng thiếu đại diện nữ trong lực lượng Công an, cũng như để tăng cường vai trò của nữ cán bộ, chiến sĩ Công an nhân dân trong những năm qua.

Tuy nhiên, tỷ lệ đại diện nữ trong các vị trí ra quyết định cấp cao và các vị trí quản lý cấp cao vẫn còn thấp. Chương trình nghị sự Phụ nữ, Hòa bình và An ninh có tiềm năng cung cấp một khung để tăng tính đại diện của phụ nữ, tăng sự tham gia của phụ nữ trong lĩnh vực chính trị và lực lượng công an, gồm cả trong các vị trí ra quyết định.

b. Phòng ngừa

Bạo lực đối với phụ nữ là một vấn đề dai dẳng và đang tiếp diễn ở trong nước. Điều tra Quốc gia về Bạo lực với Phụ nữ ở Việt Nam năm 2019 chỉ ra rằng: “Năm 2019, cứ 3 phụ nữ thì có gần 2 phụ nữ (62,9%) đã từng bị một hoặc hơn một hình thức bạo lực (thể xác, tình dục, kinh tế và/hoặc tinh thần) do chồng gây ra trong đời, tỉ lệ này trong 12 tháng qua là 31,6%.”⁵⁹

Trong vài năm qua, Việt Nam đã đưa ra một số chính sách và chương trình nhằm giảm bạo lực gia đình:

- a** Quyết định 2356/QĐ-TTg tháng 12 năm 2013 về Chương trình hành động thực hiện Chiến lược công tác dân tộc đến năm 2020 và “Đề án giảm thiểu tình trạng tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống trong vùng dân tộc thiểu số” với các giải pháp quan trọng để xóa bỏ những thực hành tiêu cực này.

59 Bộ LĐTBXH, TCTK, UNFPA (2020), Kết quả Điều tra Quốc gia về Bạo lực với Phụ nữ ở Việt Nam 2019 – Hành trình để Thay đổi

- b** Năm 2019, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam đã phối hợp với lực lượng công an, quân đội và các cơ quan chính phủ để thiết kế “Chủ đề năm 2019: Năm an toàn cho phụ nữ và trẻ em”.

Tuy nhiên, luật pháp vẫn chưa hình sự hóa tất cả các hình thức bạo lực trên cơ sở giới. Ví dụ, khung pháp lý hiện hành không quy định về cưỡng hiếp trong hôn nhân, quấy rối tình dục ở nơi công cộng, rình mò hoặc bạo lực mạng.⁶⁰ Trong bối cảnh này, NAP có thể là một công cụ bổ sung cho các nỗ lực hiện tại của chính phủ nhằm tăng cường quyền của phụ nữ và giải quyết nhiều nhu cầu an ninh của phụ nữ ở Việt Nam. ■

BẢNG KIỂM GIAI ĐOẠN I

Trong giai đoạn này, cần trả lời các câu hỏi sau:

1. Tổ công tác chịu trách nhiệm chung về thiết kế NAP cần gồm những thành viên nào?
2. Vai trò và trách nhiệm của Tổ công tác NAP là gì?
3. Các bên liên quan chính nào sẽ tham gia với chương trình nghị sự WPS?
4. Ai/đơn vị nào có thể tạo ra thay đổi?
5. Làm thế nào để họ/đơn vị đó tham gia, và cách thức để họ/đơn vị đó tham gia vào quá trình xây dựng và/hoặc thực hiện NAP?
6. Các ưu tiên hiện tại về WPS là gì?
7. Những khoảng trống còn tồn tại liên quan tới sự tham gia của phụ nữ, tới luật pháp để giải quyết bạo lực đối với phụ nữ, và tới quản lý khủng hoảng là gì?

60 UN Women Việt Nam, Báo cáo khởi động dự án “Trao quyền cho phụ nữ vì hòa bình bền vững: Ngăn chặn bạo lực và thúc đẩy gắn kết xã hội trong khu vực ASEAN (2021-2025), 2021

LỘ TRÌNH

HÀNH ĐỘNG ĐỀ XUẤT GIAI ĐOẠN II: THIẾT KẾ & ĐIỀU PHỐI

1. Xác định các lĩnh vực tập trung ưu tiên

Quá trình thiết kế NAP cần là một quá trình có sự tham gia giữa chính phủ và các tổ chức XHDS vì điều này rất quan trọng để có thể xây dựng một kế hoạch hành động hiệu quả và có thể áp dụng được. Chính phủ cũng có thể chọn thuê một chuyên gia WPS để hỗ trợ quá trình soạn thảo.

Việc chuyển chương trình nghị sự WPS thành các chính sách cấp quốc gia phụ thuộc nhiều vào bối cảnh mỗi quốc gia. NAP do các nước tài trợ xây dựng thì có đặc điểm hưởng ngoại và có xu hướng thực hiện các điều khoản WPS thông qua chính sách đối ngoại của họ, cụ thể là thông qua quan hệ của họ với các quốc gia đối tác tiếp nhận – những quốc gia bị ảnh hưởng bởi xung đột. Trong khi đó, các quốc gia hậu xung đột và bị ảnh hưởng bởi xung đột xu hướng tập trung thực hiện Chương trình nghị sự WPS trong bối cảnh chính trị trong nước của họ.

Tuy nhiên, hầu hết các NAP đã được xây dựng đều tập trung vào các trụ cột chính của các nghị quyết, đó là:

- 1 Phòng ngừa xung đột;
- 2 Sự tham gia của phụ nữ;
- 3 Bảo vệ phụ nữ và trẻ em gái;
- 4 Các vấn đề mới nổi như biến đổi khí hậu, giải trừ quân bị và buôn người;
- 5 Điều phối, GS&ĐG; báo cáo và huy động nguồn lực

Theo Ngân hàng Thế giới, Việt Nam là một trong năm quốc gia bị đe dọa nhiều nhất bởi biến đổi khí hậu. Việt Nam đứng thứ 91 trong số 191 quốc gia về mức độ rủi ro thiên tai cao và thứ 16 trên toàn cầu về tác động nghiêm trọng do những thay đổi liên quan đến biến đổi khí hậu theo chỉ số INFORM.⁶¹

Tuy nhiên, theo Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới hiện nay, biến đổi khí hậu và khan hiếm tài nguyên thiên nhiên không được coi là nguyên nhân gây ra xung đột. Khung quản lý khủng hoảng và thiên tai không lồng ghép các phân tích cụ thể về giới. Ví dụ, Luật Phòng chống thiên tai (năm 2013, sửa đổi năm 2020) không gồm bất kỳ khía cạnh cụ thể về giới nào và không có các biện pháp cụ thể về trao quyền kinh tế sau thiên tai, đặc biệt là đối với

⁶¹ <https://www.vietnambreakingnews.com/2021/10/enhancing-gender-equality-in-response-to-climate-change/>. Truy cập ngày 23 tháng 11 năm 2021

phụ nữ sống ở các vùng nông thôn – họ là những người dễ bị tổn thương nhất.⁶²

Trong bối cảnh đó, chương trình nghị sự Phụ nữ, Hòa bình và An ninh cung cấp một khung vững chắc để ứng phó với các cuộc khủng hoảng và đảm bảo rằng tiếng nói của phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ nông thôn, được đưa vào từ những giai đoạn đầu của công tác phòng chống thảm họa đến giai đoạn tái thiết sau thảm họa.

Thực hành tốt mới nổi

NA UY

Điểm yếu của các NAP trước đây là thường cố gắng bao quát tất cả các vấn đề của chương trình nghị sự WPS nhưng lại chỉ tiếp cận mỗi vấn đề một cách rời rạc. NAP thứ 4 của Na Uy chỉ tập trung vào bốn mục tiêu tổng quát của WPS:

- 1 Các tiến trình hòa bình và hòa giải
- 2 Thực hiện các hiệp định hòa bình
- 3 Hoạt động/vận hành và sứ mệnh
- 4 Các nỗ lực nhân đạo

Tương tự như Canada, NAP này thúc đẩy việc thực hiện Chương trình nghị sự WPS ở cả quốc tế và trong nước. NAP này đặc biệt nhấn mạnh việc thực hiện chương trình nghị sự WPS trong nước, qua việc tập trung vào phụ nữ xin tị nạn, cực đoan hóa, và bạo lực với phụ nữ ở Na Uy. Ngoài ra, NAP này có 1 phần hoàn toàn dành riêng cho phụ nữ, giới và chủ nghĩa cực đoan bạo lực.

Để xác định lĩnh vực ưu tiên cấp thiết nhất cho một NAP, thì biện pháp hiệu quả nhất là tổ chức tham vấn với các bên liên quan đã xác định trong **Giai đoạn 1**.

Thực hành tốt mới nổi

UGANDA

Để đảm bảo rằng NAP đáp lại một cách hiệu quả nhu cầu của tất cả các bên liên quan nhằm đảm bảo hòa bình bền vững, NAP thứ 3 của Uganda đã chủ động nỗ lực để thu hút sự tham gia của những nữ cán bộ xây dựng hòa bình.

Các đối tác xã hội dân sự và nhà nước, cũng như phụ nữ bị bạo lực tình dục trong xung đột, và các bên liên quan phi truyền thống như các nhà lãnh đạo tôn giáo đã được mời tham gia ngay từ đầu quá trình soạn thảo qua các cuộc tham vấn sâu.

62 UN Women Việt Nam, Báo cáo khởi động dự án “Trao quyền cho phụ nữ vì hòa bình bền vững: Ngăn chặn bạo lực và thúc đẩy gắn kết xã hội trong khu vực ASEAN (2021-2025), 2021.

2. Tiến hành nghiên cứu đầu kỳ

Nghiên cứu/khảo sát đầu kỳ hoặc đánh giá nhu cầu có thể giúp xác định các ưu tiên NAP bằng cách xác định các nhu cầu cấp bách ở địa phương và cấp quốc gia liên quan đến việc thực hiện chương trình nghị sự WPS ở Việt Nam.

3. Đảm bảo các cam kết từ cơ quan cấp cao

3.1. Lựa chọn cơ quan chủ trì

Việc lựa chọn (các) cơ quan chủ trì quá trình xây dựng và thực hiện NAP phụ thuộc vào bối cảnh và mục tiêu cụ thể của từng quốc gia. Tuy nhiên, cần đảm bảo rằng cơ quan chịu trách nhiệm có đủ sự hỗ trợ, ủng hộ của chính phủ, đủ nguồn lực, và đủ thẩm quyền để tạo ra một NAP mà các bộ khác và các đối tác phối hợp khác sẽ hỗ trợ và triển khai. Sự phối hợp, điều phối trong toàn chính phủ sẽ giúp tạo ra ủng hộ về chính trị và nâng cao nhận thức trong toàn chính phủ.

Việt Nam có thể cân nhắc một số phương án, tùy thuộc vào định hướng NAP (hướng nội/hướng ngoại/kết hợp), ví dụ:

- Bộ LĐTBXH
- Ủy ban về các Vấn đề Xã hội của Quốc hội
- Bộ Ngoại giao
- Ủy ban Quốc phòng và An ninh
- Bộ Công an

Thực hành tốt mới nổi

CANADA

Trong khi NAP thứ 2 của Canada giao cho Bộ Các vấn đề Toàn cầu Canada (GAC, tương đương Bộ Ngoại giao) chịu trách nhiệm điều phối thực hiện, NAP này cũng xác định các đối tác “chủ trì” và “hỗ trợ” thực hiện. Các đối tác hỗ trợ là Bộ An toàn Công cộng Canada, Bộ về Phụ nữ và Bình đẳng giới Canada, Bộ Di trú, Tị nạn và Quốc tịch Canada, và Bộ Tư pháp. Các cơ quan này chịu trách nhiệm thực hiện chương trình nghị sự WPS trong nước trong phạm vi nhiệm vụ của mình. Đây là một trong những ví dụ thuyết phục nhất về một NAP ở một quốc gia không bị ảnh hưởng bởi xung đột mà kết nối chính sách đối ngoại với chính sách đối nội.

3.2. Giao các vị trí chuyên gia để thực hiện NAP

Các NAP thường được triển khai trong vòng 3 - 5 năm, khiến khó có thể duy trì tác động trong dài hạn. Thay đổi thường xuyên các vị trí lãnh đạo ở cấp quốc gia và cấp ngành thường dẫn đến việc gián đoạn cam kết chính trị. Ngoài ra, một cơ chế nội bộ, ví dụ các đầu mối hoặc hình mẫu thực hiện WPS thành công trong các sở/ngành, có thể hỗ trợ

lồng ghép quan điểm giới và WPS vào các chính sách và đảm bảo duy trì liên tục các cam kết chính trị.

Thực hành tốt mới nổi

CANADA

Mỗi bộ chủ trì sẽ đảm nhận vai trò Hình mẫu về thực hiện WPS thành công (WPS Champion) để thúc đẩy việc thực hiện NAP. Các bộ có vai trò hình mẫu WPS này chịu trách nhiệm chủ trì hoạt động vận động nội bộ, đóng vai trò là nguồn lực chính trong chương trình nghị sự, và đảm bảo tính nhất quán của chiến lược của bộ mình. Ngoài ra, NAP đã thiết lập một hệ thống đấu mối WPS để hỗ trợ lồng ghép các vấn đề WPS vào các chính sách và báo cáo về tình hình thực hiện NAP. Đây là hai cơ chế thể chế quan trọng, hiệu quả và có tính chiến lược để thực hiện NAP.

4. Thiết lập các cơ chế điều phối và xác định rõ vai trò và trách nhiệm

Chương trình NAP cũng nên có một cơ chế rõ ràng về cách thức điều phối, phối hợp dự kiến giữa các Bộ/Sở/Cơ quan (gọi chung là cơ quan liên quan) trong giai đoạn thực hiện; thông thường, một Bộ sẽ chủ trì và một số cơ quan liên quan khác đóng vai trò là đối tác hỗ trợ. Để thúc đẩy quá trình này, cần xây dựng các công cụ như Điều khoản tham chiếu (ToR) để phác thảo các điều khoản cụ thể về vai trò và trách nhiệm của tất cả các chủ thể liên quan.

Ở hầu hết các quốc gia, cơ cấu điều phối này được tổ chức ở (ít nhất) hai cấp độ khác nhau.

1

Ở cấp chiến lược, có một cơ quan cấp cao thường gồm Thủ trưởng/Trợ lý Bộ trưởng hoặc Vụ trưởng/Cục trưởng. Cơ quan này đề ra mục tiêu chiến lược, cung cấp hỗ trợ chính trị cần thiết, khuyến khích sự tham gia của “toàn chính phủ” và đóng vai trò như cơ quan có trách nhiệm giải trình chính.

2

Ở cấp độ hoạt động, có một Ủy ban kỹ thuật, bao gồm các cán bộ cấp trung/cấp thấp - các cán bộ này được kỳ vọng sẽ được chỉ định cụ thể làm các đầu mối về NAP/WPS/giới trong đơn vị của họ. Ủy ban kỹ thuật này chịu trách nhiệm vận hành các chương trình và dự án để thúc đẩy việc thực hiện ở cấp độ kỹ thuật này. Ngoài việc giám sát các hoạt động trong đơn vị tương ứng của họ, các thành viên này cũng chịu trách nhiệm tìm kiếm các cơ hội hiệp lực và thúc đẩy các phương pháp hợp tác để quá trình thực hiện sẽ có sự tham gia rộng rãi của nhiều chủ thể trong chính phủ.

Thực hành tốt mới nổi**UGANDA**

Để điều phối việc thực hiện NAP, Uganda đã thiết lập một khung quản trị toàn diện riêng biệt. Vận dụng các bài học kinh nghiệm từ các thực hành tốt ở các quốc gia khác, Uganda thiết lập một cơ chế điều phối ba cấp để đảm bảo hiệp lực giữa tất cả các bên liên quan trong Chính phủ và các chủ thể ngoài Nhà nước. Cấu trúc điều phối ba cấp như sau:

- 1** Ban Chỉ đạo Quốc gia cấp cao, liên bộ: hỗ trợ quá trình thực hiện NAP và đưa ra hướng dẫn chính sách chiến lược.
- 2** Ban Kỹ thuật Quốc gia: họp hàng quý để chia sẻ và tài liệu hóa về tiến độ thực hiện NAP, xác định các bài học kinh nghiệm và giải quyết các vấn đề mới nổi.
- 3** Ban Thư ký NAP: đảm bảo việc theo dõi kết quả, điều phối các hoạt động chung, quản lý luồng thông tin đầy đủ giữa các đối tác, và một Quỹ ủy thác.

5. Tạo điều kiện để thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự

Ở hầu hết các quốc gia, lực lượng đông đảo các chủ thể xã hội dân sự tiếp tục là nhân tố thúc đẩy chính trong các hành động về WPS. Từ kinh nghiệm đã thấy trong 25 năm qua, chương trình nghị sự này bắt nguồn từ và hiện vẫn dựa rất nhiều vào nỗ lực của các nữ lãnh đạo ở cấp cơ sở - họ là những người vẫn tiếp tục tiên phong trong các nỗ lực phòng ngừa bạo lực, giải quyết một loạt tranh chấp theo hướng có tính xây dựng, và giúp xây dựng sức mạnh và khả năng chống chịu của cộng đồng để chống lại một loạt các mối đe dọa từ con người và thiên nhiên đối với hòa bình và an ninh.

Về NAP, ở tất cả các quốc gia đã phê duyệt NAP, xã hội dân sự đảm nhận nhiều vai trò - từ việc hỗ trợ tham vấn cấp cơ sở để cung cấp thông tin đầu vào cho thiết kế NAP; đến việc là đối tác triển khai; giám sát các hành động và báo cáo về kết quả đạt được. Gần đây, ngoài các chủ thể truyền thống như các tổ chức cộng đồng và tổ/nhóm phụ nữ, đáng chú ý là vai trò gia tăng của các bộ phận xã hội dân sự khác trong các quá trình NAP, đặc biệt là giới học thuật/tổ chức nghiên cứu (think tank) và truyền thông.

Do xã hội dân sự ở Việt Nam đặc biệt khác các quốc gia khác, nên một NAP có thể tạo cơ hội để xây dựng một chiến lược linh hoạt và vững chắc để thu hút sự tham gia của nhiều chủ thể, ví dụ chính quyền địa phương, Hội Phụ nữ Việt Nam, các tổ chức quốc tế, giới học thuật, và một đại diện từ tổ chức xã hội dân sự đã đang hoạt động trong lĩnh vực liên quan đến cứu trợ và phục hồi về WPS tại Việt Nam.

UN Women và các đối tác phát triển còn có thể đóng vai trò hỗ trợ nâng cao năng lực cho các

cơ quan, đơn vị nhà nước và ngoài nhà nước, đặc biệt thông qua các khóa tập huấn, hướng dẫn liên quan đến việc nâng cao kiến thức, kỹ năng và thực hành liên quan về tiến trình NAP dựa trên các ưu tiên của chính phủ Việt Nam. Các đối tác phát triển cũng có thể hỗ trợ huy động các bên liên quan tham gia và huy động nguồn lực, cũng như thiết lập các cơ chế điều phối NAP.

Thực hành tốt mới nổi

INDONESIA

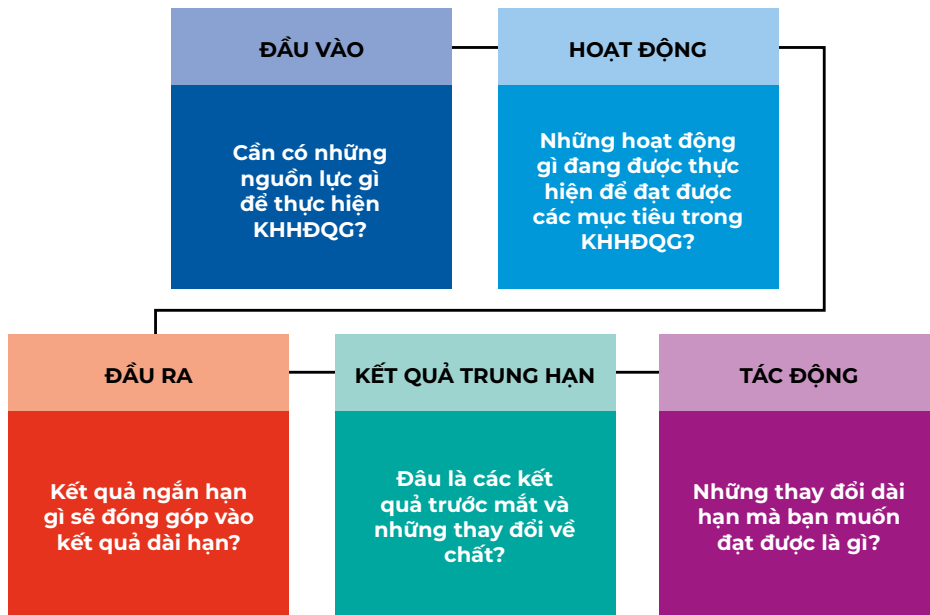
Xã hội dân sự đã đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy chương trình nghị sự WPS ở Indonesia. Trong những năm gần đây, chính phủ ngày càng tăng cường hợp tác với xã hội dân sự để thúc đẩy chương trình nghị sự WPS. Ví dụ: NAP về Phòng chống Chủ nghĩa Cực đoan Bạo lực dẫn đến Khủng bố (PVE) giai đoạn 2021-2024 có một điều khoản bao quát về phòng ngừa xung đột có tính đáp ứng giới và Nhóm Công tác về Phụ nữ và P/CVE được thành lập nhờ sự phối hợp giữa chính phủ và xã hội dân sự.

Gần đây, tổ chức tôn giáo AMAN Indonesia đã phối hợp với chính phủ, tổ chức một cuộc tham vấn công toàn quốc trên nền tảng kỹ thuật số để đánh giá việc thực hiện NAP. Đây là một ví dụ về cách tận dụng những gián đoạn toàn cầu như đại dịch COVID-19 để tạo nhiều không gian hơn để công chúng tham gia định hình Chương trình nghị sự WPS. Cuộc tham vấn này có vai trò quan trọng trong việc nhân rộng NAP của Indonesia, và bao quát các vấn đề phức tạp hơn, đặc biệt là quan hệ giao thoa với biến đổi khí hậu, chủ nghĩa cực đoan bạo lực và đại dịch COVID-19.

6. Xây dựng khung logic

Áp dụng phương pháp Quản lý dựa trên kết quả, NAP nên gồm một khung logic trong đó trình bày rõ về các kết quả dự kiến ở cấp độ kết quả (outcome) (những thay đổi dài hạn kỳ vọng trong các hệ thống rộng hơn); kết quả giữa kỳ (những đóng góp hữu hình cho các mục tiêu cụ thể với những tuyên bố cụ thể hơn về thay đổi mang tính hệ thống), cũng như cấp độ đầu ra (output) (những kết quả cụ thể nhất mà các Bộ, Cơ quan và Sở/ngành/đơn vị dự định sẽ hoàn thành, và một khi hoàn thành các kết quả cụ thể đó thì sẽ đóng góp hợp lý vào những thay đổi ở cấp cao hơn đã nêu ở trên).

HÌNH 7 Phân tích logframe

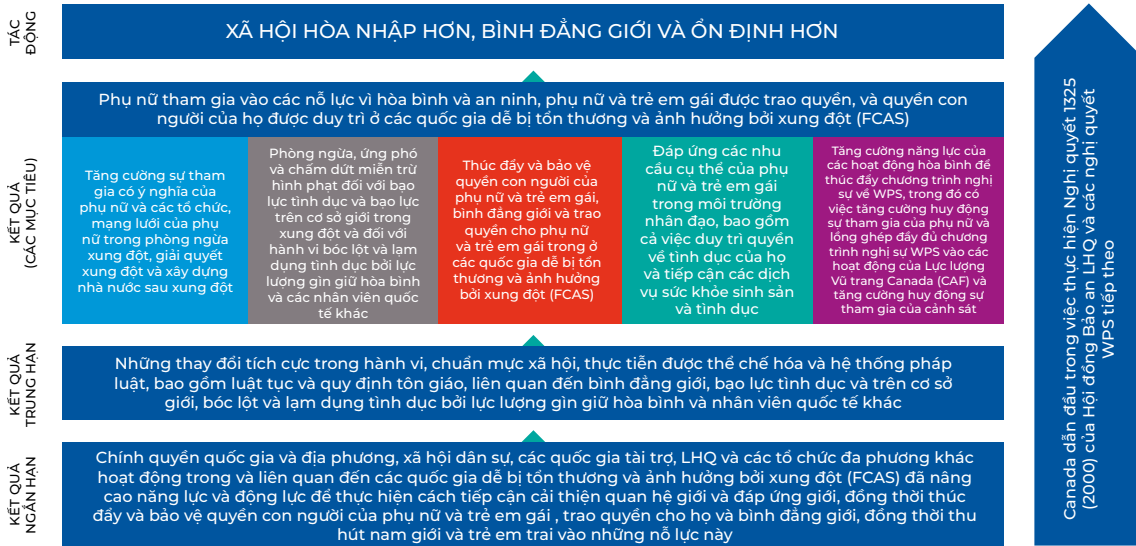


Thực hành tốt mới nổi	UGANDA
<p>Trong NAP thứ ba của Uganda, mỗi kết quả chính được chia nhỏ thành các kết quả giữa kỳ và đầu ra. Ngoài ra, đầu ra của mỗi kết quả trung hạn đều được ước tính chi phí, cùng với tổng chi phí cho mỗi kết quả này. Ví dụ, trong kết quả chính 2: “Tăng cường quản trị tốt ở tất cả các cấp”, Kết quả trung hạn 1 là “Tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong quá trình ra quyết định trong lĩnh vực An ninh” có các chi phí đi kèm sau (trang 38):</p>	
<div style="background-color: white; border-radius: 50%; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">1</div>	<p>Chính sách giới trong tất cả các thể chế thuộc lĩnh vực an ninh đã thông qua: 2.035.000.000 UGX</p>
<div style="background-color: white; border-radius: 50%; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">2</div>	<p>Nâng cao kiến thức và nhận thức của lãnh đạo trong lĩnh vực an ninh về vai trò có tính chuyển đổi của việc phụ nữ tham gia: 827,068,000 UGX</p>
<div style="background-color: white; border-radius: 50%; width: 30px; height: 30px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">3</div>	<p>Củng cố các hệ thống và cấu trúc để thực hiện chính sách giới trong các tổ chức thuộc lĩnh vực an ninh: 750,000,000 UGX</p>
<p>Hoạt động giám sát và đánh giá cũng được phân bổ chi phí ở mức: 2.682.923.648 UGX. Tổng ngân sách là: 90.570.166.912 UGX.⁶³</p>	

63 Chương trình Hành động có tại: <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/document/uganda-nap-2021-2025/>

Để đảm bảo hiểu biết nhất quán về khung logic và tăng cường mức độ phù hợp với kế hoạch thực hiện, một số quốc gia đã áp dụng phương pháp tiếp cận Lý thuyết Thay đổi để làm nền tảng cho NAP của họ.

HÌNH 8 CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA CỦA CANADA VỀ PHỤ NỮ, HÒA BÌNH VÀ AN NINH (2017-2022)

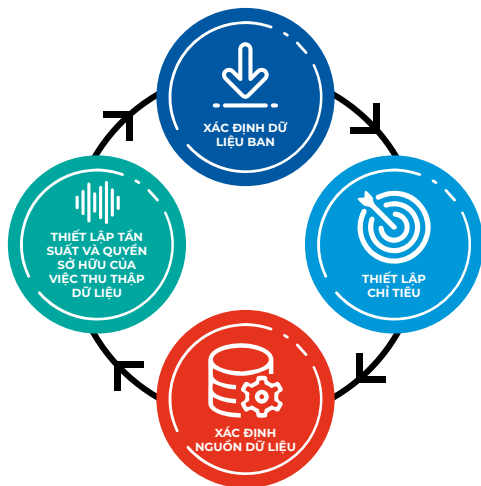


https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/theory_of_change-theorie_de_changement.aspx?lang=eng

7. Xây dựng khung giám sát

Việc triển khai NAP có thành công hay không phụ thuộc vào việc tích hợp các hệ thống báo cáo và giám sát có cấu trúc. Các cơ chế này cần được đưa vào ngay từ đầu, trước khi bắt đầu triển khai NAP. Hệ thống giám sát và đánh giá của NAP cần cố gắng tập trung vào một số chỉ số cấp độ kết quả (outcome-level) cụ thể, kèm theo mô tả cụ thể về các chỉ số này – cách hiểu về chỉ số, các công cụ và phương pháp thu thập dữ liệu có thể dùng để thu thập bằng chứng về các chỉ số này. Để các chỉ số này có thể giúp theo dõi tiến độ một cách có ý nghĩa, cần xây dựng được cơ sở dữ liệu đầu kỳ vững chắc, đáng tin cậy.

HÌNH 9 Thiết lập khung giám sát



Đây vẫn là một hoạt động trong Khung tác động cao mà các quốc gia gặp nhiều khó khăn nhất, vì thực sự khó có thể kết hợp giữa nhu cầu về các biện pháp rõ ràng về trách nhiệm giải trình (ở cấp độ đầu ra) với các chỉ số để có thể nắm bắt được những thay đổi xã hội và thay đổi có tính hệ thống phức tạp vốn là trọng tâm của chương trình nghị sự WPS, và cũng là lý do cơ bản để thông qua và thực hiện các NAP ngay từ đầu.

Để vượt qua những thách thức chung này, cần trả lời các câu hỏi sau ngay từ đầu:

CHÍNH TRỊ	TẠI SAO chúng ta tập trung vào WPS, và TẠI SAO các Chương trình Hành động Quốc gia nên là một công cụ được hỗ trợ tốt? Những câu hỏi chưa có lời đáp này dẫn đến các kế hoạch giám sát và đánh giá không được ưu tiên, và các nghi vấn tồn tại dai dẳng về nhu cầu và mục đích của các kế hoạch này.
KHÁI NIỆM	CÁI GÌ - Các chủ thể khác nhau đóng góp CÁI GÌ, và chúng ta muốn đo lường thay đổi GÌ/NÀO? Đây là những vấn đề WPS rất phức tạp, bản chất nặng về định tính, và thường lực lượng giám sát và đánh giá không có đủ năng lực và kỹ năng hoạt động cần thiết để thực sự áp dụng việc lên kế hoạch về kết quả và lý thuyết thay đổi
KỸ THUẬT	CÁCH THỨC – cán bộ chính sách/chương trình thường thiếu thời gian và công cụ để thu thập, đối chiếu, phân tích, và trình bày dữ liệu theo cách sao cho có thể giải thích với nhiều đối tượng khác nhau về những khác biệt mà việc thực hiện Chương trình Hành động Quốc gia đã thực sự tạo ra, đặc biệt là về mặt tác động

HOẠT ĐỘNG: ĐIỂN VÀO MÔ HÌNH GIÁM SÁT & ĐÁNH GIÁ CHO NAP CỦA BẠN

	Tóm tắt mô tả	Chỉ số có thể xác minh 1 cách khách quan	Phương tiện xác minh
TÁC ĐỘNG Bạn muốn đạt được điều gì?			
ĐẦU RA Bạn kỳ vọng sẽ có kết quả trung hạn nào?			
HOẠT ĐỘNG Bạn sẽ tiến hành những hành động hoặc hoạt động nào để đạt được mục tiêu của NAP?			
ĐẦU VÀO Cần những nguồn lực tài chính, nhân lực, vật lực nào?			

8. Tạo cơ chế về trách nhiệm giải trình công khai

Khung GS&ĐG cũng cung cấp cơ sở cho trách nhiệm giải trình trước công chúng. Để chính phủ thể hiện cam kết về trách nhiệm giải trình, thì việc giám sát các NAP cần phải minh bạch. Cần xây dựng cơ chế cụ thể để giao trách nhiệm giải trình cho các cơ quan phụ trách thực thi NAP qua việc báo cáo công khai, thường xuyên về các nghĩa vụ và kết quả có thể đo lường được. Cần tuân thủ các nghĩa vụ báo cáo quốc tế thường xuyên. Các ủy ban của Quốc hội cũng có thể đóng vai trò chủ chốt trong việc giám sát tình hình thực hiện và khiến chính phủ phải chịu trách nhiệm giải trình công khai.

9. Ước tính chi phí và nguồn lực phi tài chính cần thiết

Để thực hiện thành công NAP thì cần có cả nguồn lực tài chính và phi tài chính. Ở giai đoạn này, nên ước tính sơ bộ chi phí cho từng hoạt động cụ thể. Đồng thời, cần xác định nhu cầu về các nguồn lực phi tài chính khác, ví dụ: nhân viên hoặc các chuyên gia trong các lĩnh vực chuyên môn. Ước tính ngân sách này cần được nêu chi tiết trong kế hoạch GS&ĐG và ước tính này sẽ giúp định hướng phương pháp quản lý ngân sách trong thời gian triển khai NAP của các bộ, ngành, và giúp điều chỉnh chi tiêu phù hợp với hiệu suất và kết quả NAP, và đảm bảo các mục tiêu NAP vẫn thực tế.

Ngày càng có nhiều công cụ và nguồn hỗ trợ có thể giúp thực hiện “hoạt động xác định chi phí”, qua đó cung cấp thông tin cho cả Chính phủ và các nhà tài trợ tiềm năng về chi phí ước tính cần có để thực hiện các sáng kiến quan trọng nhất định. Trên thực tế, các nguồn lực quan trọng nhất vẫn là nguồn lực kỹ thuật và nhân lực. Cần tiến hành đánh giá nhu cầu nâng cao năng lực của những người phụ trách thực hiện NAP để dự đoán và khắc phục những vấn đề có thể xảy ra trong quá trình thực hiện.

10. Xác định cơ hội huy động nguồn lực

Ngay từ đầu, cần bắt đầu lập kế hoạch huy động nguồn lực cho NAP, vì hầu hết các quốc gia xây dựng chương trình NAP như một hoạt động “lý thuyết” về những gì nên làm, trong khi trên thực tế, cách tiếp cận tốt hơn nhiều là nên tập trung vào những nội dung có thể hoàn thành trong điều kiện hạn chế về nguồn lực. Việc có nguồn kinh phí riêng sẽ cho phép duy trì nỗ lực để hoàn thành các mục tiêu đã xác định, thay vì việc triển khai hoạt động đột xuất, thất thường.

Kinh nghiệm quốc tế trong việc thực hiện NAP cho thấy rằng các nguồn tài trợ có thể từ trong nội bộ và bên ngoài. Chính phủ nên xác định các nguồn ngân sách dựa trên kinh phí sẵn có của Nhà nước. Nguồn tài trợ cho NAP cũng có thể gồm các quỹ hiện có từ ngân sách quốc gia chuyên dùng, các đơn vị tài trợ, hoặc các quỹ của khu vực tư nhân.

Lập ngân sách và quy hoạch có tính đáp ứng giới là một công cụ hiệu quả để theo dõi phân bổ ngân sách, và để giám sát và tiến hành vận động chính sách dựa vào bằng chứng.

Thực hành tốt mới nổi**TIMOR-LESTE (Đông Timo)**

Ở Timor-Leste, UNW đã tăng cường năng lực cho cán bộ của các cơ quan của phụ nữ và hỗ trợ thêm các cơ quan của phụ nữ để theo dõi tình hình phân bổ ngân sách cho việc thực hiện NAP về bạo lực giới và NAP về WPS. Vì bộ máy cơ quan của phụ nữ có ít khả năng tác động đến các Bộ chủ quản khác, UNW đã hỗ trợ chính phủ tăng cường quan hệ đối tác giữa các cơ quan của phụ nữ và văn phòng Thủ tướng. Hơn nữa, UNW đã phát triển các công cụ vận động và đào tạo các công chức để sử dụng các công cụ này và kết quả là 40% các bộ ngành đã phân bổ nguồn lực cho các cam kết về NAP về bạo lực giới trong Kế hoạch hành động hàng năm của họ. Tương tự, trong năm 2015, 71% các bộ đã đưa cam kết NAP về bạo lực giới vào kế hoạch năm 2016 của họ.

11. Xác định giai đoạn thực hiện

Cùng với các thời hạn cụ thể để hoàn thành từng hoạt động, cần xác định một khoảng thời gian (giai đoạn) để thực hiện toàn bộ NAP. Giai đoạn thực hiện NAP cần được cân nhắc bố trí đủ thời gian để triển khai các biện pháp hành chính, nguồn lực, giáo dục và cơ sở hạ tầng cần thiết nhằm đạt được một số mục tiêu. Điều này sẽ cho phép cả Chính phủ và xã hội dân sự có một khung tham chiếu để đánh giá những thành tựu và điểm hạn chế của chương trình. Do đó, giai đoạn thực hiện này không nên quá ngắn. Tương tự, giai đoạn này cũng không nên quá dài vì có thể dẫn đến khó duy trì liên tục.

12. Soạn thảo NAP

Trong hoạt động này, nên chỉ định một người điều phối, nếu có thể, và giao các đơn vị chủ trì các nhiệm vụ cụ thể. Đồng thời cũng cần xác định xem các phản hồi trong nội bộ và bên ngoài từ các chuyên gia và các bên liên quan sẽ được truyền đạt và tích hợp vào văn kiện thế nào.

Đề cương nên gồm:

- 1** Mục lục và danh mục từ viết tắt;
- 2** Thư ủng hộ về mặt chính trị (Bộ trưởng, v.v.);
- 3** Giới thiệu tổng quan, với thông tin về:
 - a. Bối cảnh chung.
 - b. Bối cảnh toàn cầu của Nghị quyết 1325 và các Nghị quyết liên quan.
 - c. Bối cảnh quốc gia của Việt Nam.
 - d. Các bên liên quan và vai trò của họ trong quá trình xây dựng NAP.
- 4** Quá trình xây dựng NAP, gồm các mốc thời gian khác nhau (hội thảo, sự kiện, hội nghị, các cuộc họp quan trọng, tham vấn với xã hội dân sự);

5

NAP. Phần này nên bao gồm:

- a. Tầm nhìn
- b. Sứ mệnh
- c. Các chủ đề Ưu tiên được nêu rõ ràng
- d. Các mục tiêu chiến lược được nêu rõ ràng với
 - i. Các hoạt động cụ thể.
 - ii. Các chỉ số đo lường tiến độ.
 - iii. Các cơ quan thực hiện cụ thể.
 - iv. Các đối tác khác.
- v. Phân bổ tài chính và Khung thời gian để thực hiện

Tất cả thông tin này cũng nên được trình bày dưới dạng bảng.

6

Một kế hoạch GS&ĐG được xây dựng rõ ràng, với nguồn lực được phân bổ.

13. Phê duyệt NAP

Việc ủng hộ thông qua về mặt chính trị của các cơ quan cấp cao đối với NAP có vai trò hết sức cần thiết. Dự thảo NAP cần được tất cả các bên liên quan ở tất cả các cấp xác minh, thẩm định để đảm bảo sự sở hữu tập thể đối với các NAP.

14. Khởi động NAP

Mỗi quốc gia, tùy theo bối cảnh, NAP sẽ được khởi động theo những cách khác nhau, nhưng buổi lễ khởi động đó nên là một sự kiện truyền thông hiệu quả, có sự tham gia của các quan chức chính phủ cấp cao, cũng như đại diện của nhiều nhóm mục tiêu khác nhau. Hơn nữa, có thể nhấn mạnh sự phù hợp của NAP với các cơ chế nhân quyền quốc tế qua việc mời các đại diện của Liên Hợp quốc hoặc của các tổ chức quốc tế hoặc khu vực khác tham gia sự kiện này. Cuối cùng, cần có các chiến lược truyền thông và phổ biến thông tin tới công chúng để củng cố thông điệp của truyền thông, nhằm mục tiêu đến các đối tượng cụ thể và nâng cao nhận thức của công chúng nói chung. Bản NAP nên được phát hành với định dạng thân thiện với người sử dụng, và các tài liệu quảng cáo mỏng (brochure), và có thể làm tờ rơi và áp phích và phát thông qua các cơ quan Nhà nước và các tổ chức phi chính phủ, hoặc gửi trực tiếp đến các trường học, tổ chức cộng đồng và các thành viên của công chúng khi họ yêu cầu. ■

BẢNG KIỂM GIAI ĐOẠN 2

Trong giai đoạn này, cần trả lời các câu hỏi sau:

1. Có những ưu tiên NAP nào?
2. Các ưu tiên này phù hợp ra sao với các mục tiêu chính sách rộng hơn về quyền của phụ nữ, bình đẳng giới, an ninh, xây dựng hòa bình và phòng ngừa xung đột?
3. NAP sẽ được soạn thảo thế nào?
4. NAP về WPS sẽ thế nào (đề cương, số trụ cột, v.v.)?
5. Làm thế nào để thúc đẩy ý chí chính trị? Làm thế nào để tạo sự đồng thuận?
6. Bộ đầu mối nào/phương thức thực hiện nào tốt nhất để tăng cường thực hiện hiệu quả?
7. Sẽ xây dựng cơ chế điều phối nào để đảm bảo thực hiện hiệu quả?
8. Những cơ chế giám sát, báo cáo nào sẽ được phát triển để đảm bảo thực hiện hiệu quả?
9. Xã hội dân sự có mối quan hệ thế nào với chính phủ, và làm thế nào để xã hội dân sự có thể phối hợp hiệu quả để củng cố các nỗ lực NAP?
10. Bạn muốn NAP đạt được kết quả cuối kỳ (result) gì?
11. Bạn có thể chia những kết quả cuối kỳ đó thành một nhóm nhỏ các kết quả (outcome) không? Những kết quả này liên quan, phù hợp thế nào với khoảng trống mà bạn đang cố gắng xóa?
12. Cần có nguồn nhân lực và tài chính thế nào để hoàn toàn hoàn thành NAP? Làm thế nào để cung cấp tài trợ cho NAP?
13. Cần xây dựng cơ chế trách nhiệm giải trình nào để đảm bảo việc giám sát và báo cáo về Nghị quyết 1325 của HĐBA LHQ?
14. Có thể dùng sự kiện khởi động NAP để nâng cao nhận thức không?

LỘ TRÌNH

HÀNH ĐỘNG ĐỀ XUẤT GIAI ĐOẠN 3: ĐƯA NAP VÀO TRIỂN KHAI TRÊN THỰC TẾ

Việc thực hiện bao gồm một số biện pháp, cơ chế và nguồn lực (nhân lực, tài chính, thông tin và công nghệ), phần lớn phụ thuộc vào các mục tiêu của NAP và bối cảnh quốc gia. Nếu chương trình được xây dựng trên cơ sở các mục tiêu thực tế, các chỉ tiêu rõ ràng, phạm vi rộng, và sự tham gia bao trùm, thì việc đảm bảo thực hiện hiệu quả sẽ dễ hơn rất nhiều.

1. Thu hút sự tham gia của đối tác triển khai và duy trì cam kết chính trị

Trách nhiệm thực hiện chương trình có thể sẽ được phân bổ cho nhiều cấp chính quyền. Chính quyền ở địa phương và cấp khu vực nên được thu hút tham gia ngay từ đầu. Nhiều cơ quan chính phủ, bao gồm các bộ ngoại giao, quốc phòng, giới, xã hội, v.v., sẽ chịu trách nhiệm thực hiện kế hoạch. Mặc dù trong quá trình xây dựng NAP đã thảo luận về vai trò cụ thể của từng cơ quan thực hiện, nhưng vẫn cần tiếp tục thu hút sự tham gia của các cơ quan chính phủ và các cơ quan thực hiện trong suốt giai đoạn thực hiện. Cần xây dựng một chiến lược để duy trì và tăng cường hỗ trợ cho các mục tiêu NAP trong từng bộ/cơ quan và đảm bảo cam kết chính trị từ các lãnh đạo.

2. Nâng cao nhận thức nội bộ và nhận thức của công chúng về NAP

Việc nâng cao nhận thức về NAP và các mục tiêu của NAP ở trong nước và quốc tế có thể giúp phân ánh vai trò lãnh đạo chính trị, và tạo động lực. Các hoạt động tiếp cận cộng đồng nên được tiến hành trong giai đoạn thực hiện, và có thể gồm các chiến dịch nâng cao nhận thức, thông báo tại LHQ, các bài phát biểu, và sự kiện với đại diện của chính phủ, khu vực tư nhân và công chúng.

3. Xác định các bên liên quan khác cần tiếp cận

Giống như giai đoạn xây dựng NAP, giai đoạn thực hiện cần phải bao trùm và có tính hợp tác. Giai đoạn này có thể cần thu hút thêm các bên liên quan khác tham gia.

4. Lồng ghép các hoạt động NAP vào hoạt động lập ngân sách và kế hoạch của chính phủ

Thực hành tốt mới nổi

TIMOR-LESTE (Đông Timor)

Timor-Leste đã tiến hành quá trình phân cấp vào năm 2015, điều mấu chốt là đảm bảo sự sở hữu các chính sách cấp quốc gia về WPS của các lãnh đạo địa phương để tạo điều kiện thuận lợi cho việc lồng ghép các cam kết WPS vào các kế hoạch phát triển của địa phương. Vào năm 2015, UNW đã hỗ trợ bộ máy cơ quan của phụ nữ đánh giá luật quản lý hành chính thành phố để lồng ghép yêu cầu về số cán bộ nữ (gender quota) ở cấp thành phố và lồng ghép giới vào luật. Sắc lệnh này đã được Hội đồng Bộ trưởng thông qua, và nêu rõ rằng các cơ quan quản lý địa phương có trách nhiệm thực hiện các cam kết về giới, gồm cả NAP về WPS trong các kế hoạch và ngân sách của địa phương.

Bài học kinh nghiệm

CANADA

Kinh phí để thực hiện NAP của Canada được phân bổ từ ngân sách của các bộ chịu trách nhiệm thực hiện, và mỗi bộ chịu trách nhiệm thực hiện phải tự lo nguồn lực tài chính từ ngân sách của mình. Tuy nhiên, tính chất toàn chính phủ của NAP cũng góp phần gia tăng thách thức. Hiện ngân sách được phân bổ cho từng bộ phận/vụ/cục hàng năm hoặc nhiều năm, điều này dẫn đến rủi ro là một số bộ phận/vụ/cục chọn sẽ lùi lại các cam kết WPS của họ do thiếu kinh phí. Nếu không quy định trách nhiệm và ngân sách cụ thể cho các bộ, thì sẽ có ít khả năng là các quan chức Chính phủ - với khối lượng công việc rất lớn và các ưu tiên cạnh tranh khác - sẽ đảm bảo rằng NAP được thực hiện hiệu quả. Do đó, việc thực hiện NAP sẽ phụ thuộc vào năng lực và mức độ sẵn sàng của mỗi quan chức Chính phủ, và sẽ không còn theo phương pháp tiếp cận toàn chính phủ được thể chế hóa và có cấu trúc nữa.

5. Giám sát và điều chỉnh nếu cần

Quá trình giám sát NAP phải được tiến hành liên tục. Cơ chế giám sát cần được hỗ trợ về tài chính và chính trị từ cấp cao trong Chính phủ. Cần phải duy trì liên lạc thường xuyên thông qua các hội thảo định kỳ, các cuộc họp báo cáo, hoặc các cơ chế triệu tập khác để chia sẻ kiến thức, xác định các thách thức, và bài học kinh nghiệm, cũng như các lĩnh vực cần điều chỉnh. Như một phần hoạt động trong quá trình giám sát, cần liên tục đặt ra các chỉ tiêu và chỉ số mới trong giai đoạn thực hiện. Cần đảm bảo rằng tại mọi thời điểm đều có thể điều chỉnh, sửa đổi các mục tiêu và hoạt động của NAP tùy theo kết quả giám sát.

6. Đảm bảo trách nhiệm giải trình & tính minh bạch

Nhiều chính phủ thực hiện báo cáo định kỳ hàng năm như một cơ chế giải trình bổ sung. Các báo cáo có thể gồm thông tin về: các cập nhật tình hình từ các cơ quan thực hiện; những thành công và thách thức; những điểm nổi bật, hiệu quả trong quan hệ hợp tác trong toàn chính phủ.

Để khuyến khích gia tăng tính minh bạch, các báo cáo này nên được công khai và gửi cho các quan chức chính phủ cấp cao, gồm các đại diện từ cơ quan lập pháp và các cơ quan thực hiện. Cần tuân thủ các nghĩa vụ báo cáo quốc tế thường xuyên, ví dụ: cơ chế báo cáo CEDAW. Các ủy ban của Quốc hội cũng có thể đóng vai trò chủ chốt trong việc giám sát thực hiện và khiến chính phủ có trách nhiệm giải trình công khai. ■

BẢNG KIỂM GIAI ĐOẠN 3

Trong giai đoạn này, bạn cần trả lời các câu hỏi sau:

1. Làm thế nào để đảm bảo duy trì cam kết chính trị bền vững trong suốt quá trình thực hiện?
2. Cần xây dựng những chiến lược nào để nâng cao nhận thức nội bộ và nhận thức của cộng đồng về NAP?
3. Cần thu hút thêm bên tham gia liên quan nào? Làm thế nào để đảm bảo duy trì sự tham gia của các bên liên quan đã xác định trước đó?
4. Các hoạt động NAP sẽ được lồng ghép vào hoạt động lập quy hoạch và ngân sách của chính phủ thế nào?
5. Nên giám sát việc thực hiện thế nào?
6. NAP nên tích hợp các ý kiến đánh giá, bài học kinh nghiệm và sự linh hoạt như thế nào để hoàn thành các mục đích và mục tiêu của chiến lược?
7. NAP nên tích hợp các ý kiến đánh giá, bài học kinh nghiệm và sự linh hoạt như thế nào để hoàn thành các mục đích và mục tiêu của chiến lược?
8. Làm thế nào để đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính minh bạch trong suốt giai đoạn thực hiện NAP?

LỘ TRÌNH

HÀNH ĐỘNG ĐỀ XUẤT GIAI ĐOẠN 4: RÀ SOÁT VÀ ĐIỀU CHỈNH

Các NAP phải là văn kiện có thời hạn phù hợp. Các NAP cần được đánh giá và điều chỉnh vào cuối giai đoạn. Cơ chế đánh giá là một công cụ vô cùng quan trọng để các cơ quan chính phủ học hỏi, đúc rút kinh nghiệm trong quá khứ và điều chỉnh cho phù hợp với thay đổi về hoàn cảnh nếu cần.

Điều quan trọng là cần xác định các cơ chế đánh giá và đưa các cơ chế này vào quá trình xây dựng NAP ngay từ đầu. Lý tưởng nhất là chính phủ phân bổ ngân sách cho các quá trình đánh giá này trong khi xây dựng NAP

Các đợt đánh giá

Đánh giá độc lập định kỳ đối với việc thực hiện NAP là một cách hiệu quả để biết liệu một chính sách có đạt được mục tiêu dự kiến hay không, và kiểm tra các giả định ngầm định. Quá trình đánh giá nên là một quá trình có sự tham gia của nhiều bên, thu hút sự tham gia của xã hội dân sự và khi có thể, nên công bố rộng rãi kết quả đánh giá.

Mặc dù mỗi NAP sẽ cần xây dựng các cơ chế đánh giá riêng, nhưng chúng tôi gợi ý rằng, tối thiểu nên kiểm tra 5 tiêu chí:

HIỆU SUẤT	Các đầu ra NAP được hoàn thành kịp thời và hiệu quả về mặt tài chính ở mức độ nào?
HIỆU QUẢ	Các kết quả NAP dự kiến đã được hoàn thành ở mức độ nào?
TÁC ĐỘNG	Đến nay, NAP đã có những tác động lâu dài gì?
MỨC ĐỘ PHÙ HỢP	NAP đã giải quyết được các vấn đề mà NAP muốn tập trung giải quyết ở mức độ nào?
TÍNH BỀN VỮNG	Sau khi NAP kết thúc, bao nhiêu kết quả có thể được duy trì, và duy trì ra sao?

Hoạt động đánh giá cần được tiến hành với quan điểm là tạo nền móng cho một chương trình kế thừa tiếp theo. ■

HÌNH 10 Suggest evaluations, with objectives

ĐÁNH GIÁ ĐẦU KỲ	ĐÁNH GIÁ GIỮA KỲ	ĐÁNH GIÁ CUỐI KỲ	HIỆU CHỈNH
<p>MỤC TIÊU:</p> <p>Tài liệu hóa hiện trạng vấn đề được giải quyết lúc bắt đầu NAP & xác định giá trị chỉ số đầu kỳ</p>	<p>MỤC TIÊU:</p> <p>Đánh giá tiến độ NAP về 5 tiêu chí: Hiệu suất, hiệu quả, tác động, độ phù hợp, tính bền vững</p>	<p>MỤC TIÊU:</p> <p>Đánh giá kết quả của NAP theo 5 tiêu chí: Hiệu suất, hiệu quả, tác động, độ phù hợp, tính bền vững</p>	<p>MỤC TIÊU:</p> <p>Đánh giá hành động cho NAP tiếp theo</p>

Hướng tới thực hiện đầy đủ Nghị quyết Hội Đồng Bảo an Liên Hợp Quốc 1325 tại Việt Nam

DỰ THẢO BÁO CÁO ĐÓNG GÓP CHO
THẢO LUẬN VỀ XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH
HÀNH ĐỘNG QUỐC GIA (NAP) ĐẦU TIÊN
CỦA VIỆT NAM

