

การบูรณาการประเด็นเพศสถานะ: ความเป็นไปได้และข้อจำกัด ของแนวคิดทางสังคมที่ถึงรากถึงโคน¹

โดย Barbara Unmüßig.²

แปลเป็นภาษาอังกฤษโดย Anthony B. Heric

แปลเป็นไทยโดย ภักดี วีระภาสพงษ์

การบูรณาการประเด็นเพศสถานะ: แนวคิดที่ถึงรากถึงโคน

โดยตัวมันเองแล้ว “การบูรณาการประเด็นเพศสถานะเข้าสู่ประเด็นกระแสหลัก” (Gender mainstreaming—ต่อไปผู้แปลจะเรียกแนวคิดนี้สั้น ๆ ว่า “การบูรณาการประเด็นเพศสถานะ”) เป็นแนวคิดที่ก้าวหน้าอย่างถึงรากถึงโคนทางสังคมและการเมือง เพื่อบรรลุสู่ความเสมอภาคของเพศและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ทำไมจึงกล่าวว่ามันก้าวหน้าอย่างถึงรากถึงโคน? นั่นก็เพราะการบูรณาการประเด็นเพศสถานะเป็นการเข้าถึงปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจะผูกมัดทั้งรัฐบาลภาคธุรกิจและสถาบันอื่น ๆ ให้นำประเด็นด้านเพศสถานะมาใช้อย่างเป็นระบบในการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจทุกครั้ง นี่จึงเป็นแนวคิดที่ถึงรากถึงโคนมากในระดับที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน การบูรณาการประเด็นเพศสถานะพยายามตรวจสอบและพิจารณาว่าการตัดสินใจทางการเมือง นโยบายและเศรษฐกิจทั้งหมด โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อเพศ ในแง่นี้ การบูรณาการประเด็นเพศสถานะจึงเท่ากับช่วยทลายความเชื่อว่ามีสิ่งที่เรียกว่า “ความเป็นกลางทางเพศ” เพราะแท้ที่จริงแล้ว ไม่เคยมีความเป็นกลางทางเพศสถานะอยู่เลย การตัดสินใจทางการเมือง ตลอดจนการตัดสินใจและมาตรการทางเศรษฐกิจและธุรกิจทั้งหมด ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อเพศสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างเพศต่าง ๆ ไม่มีภาคส่วนใด ไม่ว่าภาครัฐหรือนโยบายทางการเงิน กิจกรรมต่างประเทศหรือนโยบายความมั่นคง ตลาดแรงงานหรือนโยบายดูแลสุขภาพ ที่ไม่ตกอยู่ในขอบข่ายการวิเคราะห์ด้านเพศสถานะดังกล่าว

¹ ชุดบทความจัดแปลชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการส่งเสริมประชาธิปไตยระหว่างเพศ มูลนิธิโฮริก เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารชุด “Gender Mainstreaming: How can We Successfully Use Its Political Potential?” ซึ่งจัดทำขึ้นภายใต้โครงการ “Reflection on Gender Mainstreaming” สามารถติดตามอ่านต้นฉบับออนไลน์ได้ที่ www.boell-southeastasia.org.

² กรรมการอำนวยการของมูลนิธิโฮริก เบิลล์ (Member of the Board of Directors/Executive Director) บทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทัศนะของมูลนิธิโฮริก เบิลล์

จุดกำเนิดของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะมาจากไหน?

แรกเริ่มเดิมที มโนทัศน์ของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะมีจุดกำเนิดมาจากกลุ่มผู้หญิงและบริบทของนโยบายการพัฒนา โดยเฉพาะในการประชุมโลกว่าด้วยสตรี (World Conferences on Women) ในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 ในการประชุมเหล่านี้ กลุ่มสตรีได้หารือกันถึงข้อเท็จจริงว่า การบรรลุถึงความเสมอภาคทางเพศและการพัฒนาโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ด้วยนโยบายที่เอื้อต่อผู้หญิงและ/หรือครอบครัวเพียงอย่างเดียว แต่รากฐานของแนวคิดเหล่านี้ต้องบูรณาการเข้าไปในทุกภาคส่วนของการเมือง ด้วยเหตุนี้เราจึงใช้คำว่า “การบูรณาการเข้าสู่กระแสหลัก” (mainstreaming) การบูรณาการเข้าสู่กระแสหลักหมายถึงการบูรณาการประเด็นเกี่ยวกับเพศสถานะเข้าสู่โครงสร้างที่ครองอำนาจหลัก ดังนั้นจึงหมายถึงการยกระดับนโยบายด้านเพศสถานะให้กลายเป็นจุดเชื่อมต่อในทุกพื้นที่ทางการเมืองทั้งหมด

การประชุมโลกว่าด้วยสตรีครั้งที่สี่ในกรุงปักกิ่งเมื่อ ค.ศ. 1995 ถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง การประชุมนี้คือความสำเร็จครั้งยิ่งใหญ่สำหรับนโยบายระดับสากลของผู้หญิง และยังคงประกายให้เกิดการริเริ่มระดับชาติเพื่อความเสมอภาคทางเพศและโอกาสที่เท่าเทียมกันมากขึ้นอีกนับครั้งไม่ถ้วน ไม่เพียงหลักการของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะจะสถาปนาลงอย่างมั่นคงใน “แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง” (Beijing Platform for Action) เท่านั้น แต่เอกสารนี้ถือเป็นครั้งแรกที่มีการนำแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเพศสถานะมาใช้อย่างเป็นทางการ “แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง” จึงเป็นเอกสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่พยายามนิยามแนวคิดนี้ แนวคิดที่ว่า “เพศสถานะ” หมายถึงอะไร? อะไรคือพื้นฐานของคำว่า “เพศสถานะ”? เนื่องจากบทบาทของเพศสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างเพศสถานะต่าง ๆ แฝงฝังอยู่ในบริบททางสังคม การเมือง วัฒนธรรมและเศรษฐกิจของแต่ละสังคม จึงทำให้เห็นชัดเจนว่า บทบาททางเพศสถานะของเรารับขึ้นอยู่กับการสังคม เป็นสิ่งที่สังคมและวัฒนธรรมสร้างขึ้นมา ในขณะที่เดียวกัน ก็ทำให้เราตระหนักสำนึกถึงข้อเท็จจริงว่า บทบาทของเพศสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างเพศสถานะต่าง ๆ มีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น มันเป็น “สิ่งสร้าง” ทางการเมืองและเศรษฐกิจ นี่ทำให้เห็นชัดเจน โดยเฉพาะในหมู่นักเคลื่อนไหวด้านสตรีและเฟมินิสต์ว่า พวกเขาสามารถสร้างอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศสถานะต่าง ๆ ได้ เราไม่จำเป็นต้องยอมรับสภาพเดิมของบทบาททางเพศที่ดำรงอยู่ แต่เราสามารถรุกคืบเข้าไปสร้างอิทธิพลและเปลี่ยนแปลงมันได้ แนวคิดเช่นนี้คือการทะลวงกรอบหลายกรงในระดับสากลโดยอาศัย “แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง”

ชัยชนะที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการประชุมที่ปักกิ่งคือ การประมวลให้เห็นความจริงว่า การเอาชนะความไม่เท่าเทียมและความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยระหว่างเพศไม่ใช่ปัญหาเฉพาะของผู้หญิงเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาของผู้ชายและภารกิจของสังคมส่วนรวมด้วย ผู้ที่ปรารถนาจะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างเพศสถานะต้องดึงผู้ชายให้เข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไข อันที่จริงจำเป็นต้องให้สังคมโดยรวมเข้ามามีส่วนร่วมด้วย สิ่งที่ชัดเจนก็คือ นโยบายเพื่อความเสมอภาคทางเพศไม่สามารถจำกัดให้เป็นแค่ภารกิจของผู้หญิงและองค์กรสตรีเท่านั้น แต่ต้องเป็นเป้าหมายของผู้ชายด้วยเช่นกัน และนี่คือหัวใจสำคัญที่สุดของแถลงการณ์แห่งปักกิ่ง

อะไรเกิดขึ้นกับแนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะในช่วงสิบสองปีที่ผ่านมา?

ประการแรก ในช่วงทศวรรษ 1990 นโยบายความเสมอภาคทางเพศมีพัฒนาการก้าวกระโดดอย่างขนานใหญ่ทั่วทั้งโลกอย่างเป็นประวัตินิติการณ์ การทำให้นโยบายของผู้หญิงและนโยบายด้านเพศสถานะยกระดับเป็นสถาบันคือหนึ่งในข้อเรียกร้องสำคัญทางการเมืองของขบวนการและเครือข่ายสตรีสากลเสมอมา “แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง” และหลักการของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะมีส่วนสนับสนุนอย่างสำคัญต่อแนวทางการยกระดับขึ้นเป็นสถาบันดังกล่าว เพราะมันเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรทรัพยากร ทั้งในเชิงสถาบัน การเงินและบุคลากร ที่จำเป็นต่อการส่งเสริมการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ ในแง่นี้ “แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง” สามารถผลักดันให้เกิดการริเริ่มทางการเมือง ก่อให้เกิดการปรับปรุงยกเครื่องกรอบทางกฎหมายที่ส่งเสริมความเท่าเทียมของผู้หญิงในหลายประเทศทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความก้าวหน้าอย่างได้แง่ไม่ได้ ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก แต่ก็ยังมีโครงสร้างลำดับชั้น การเลือกปฏิบัติและเงื่อนไขการใช้อำนาจครอบงำระหว่างเพศที่ยังไม่ได้ปลดแอกให้สิ้นซากอยู่ดี

การเลือกปฏิบัติ ความเสียเปรียบและความรุนแรง ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในสภาพชีวิตของผู้หญิงหลายล้านคนในทุกภูมิภาคทั่วโลก เอกสารระหว่างประเทศเกือบทุกฉบับและการประชุม (ของสตรี) ระดับสากลเกือบทุกครั้งยืนยันว่า ความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้างระหว่างเพศมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะลดลงในหลาย ๆ สังคม ผู้หญิงยังมักถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง มีสถานะทางกฎหมายหมิ่นเหม่ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ผู้หญิงประสบแทบไม่มีอะไรดีขึ้น ทั้ง ๆ ที่มีการจ้างงานดีขึ้น โดยเฉลี่ยแล้ว ผู้หญิงมักตกอยู่ในสภาพการทำงานที่อ่อนแอกว่าผู้ชายมาก หรือไม่ก็ต้องทำงานไม่เต็มเวลา หรือทำงานในอาชีพที่ได้รับ

ค่าจ้างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ฯลฯ ส่วนผู้ชายได้รับผลกระทบมากขึ้นกว่าเดิมในแง่ของการว่างงาน ความรุนแรงและการถูกกีดกัน

กระนั้นก็ตาม กล่าวได้ว่า ทศวรรษ 1990 คือช่วงเวลาที่ดียิ่งในการผลักดันให้เกิดข้อบังคับทางกฎหมายทั่วโลก “แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง” และการประชุมใหญ่ของสหประชาชาติหลายครั้ง เช่น CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women—การประชุมใหญ่ว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงทุกรูปแบบ) ก่อให้เกิดกรอบทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งวางรากฐานให้การเรียกร้องและอ้างสิทธิในนโยบายเพื่อความเท่าเทียมทางเพศ ยกตัวอย่างเช่น ในบริบทของสหภาพยุโรป มีเสียงพูดถึง “ยุคทอง” ของนโยบายความเสมอภาคทางเพศ เนื่องจากการผ่านกฎหมายที่กระตุ้นให้เกิดความเท่าเทียมออกมาจำนวนมาก ตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรปก็คือ หลักการของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะได้รับการสถาปนาให้เป็นความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกทุกประเทศในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam) ใน ค.ศ. 1997 สนธิสัญญานี้มีข้อสรุปว่า ประเทศสมาชิกทุกประเทศและองค์กรยุโรปทุกองค์กรต้องคำนึงถึงทัศนคติและการวิเคราะห์เชิงเพศสถานะในการตัดสินใจทุกระดับ ต้องพัฒนาและสร้างกระบวนการที่มุ่งเน้นประเด็นเพศสถานะในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ ภายในสหภาพยุโรป มีการพัฒนาแผนปฏิบัติการระยะ 5 ปีที่กำหนดพื้นที่สำคัญ ๆ ทางการเมือง ซึ่งต้องได้รับการส่งเสริมการบูรณาการประเด็นเพศสถานะโดยถือเป็นเรื่องสำคัญอันดับต้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในแผนปฏิบัติการปัจจุบันของแผนปฏิบัติการระยะ ค.ศ. 2006-2010 นั้น ประเด็นที่เป็นแกนกลางสำคัญคือความเท่าเทียมของผู้หญิงกับผู้ชายในอุตสาหกรรมและตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในตลาดแรงงานนั้น ให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการที่ประเทศต่าง ๆ ต้องจัดหาบริการสาธารณะที่เหมาะสม ซึ่งเอื้อให้การดูแลครอบครัวและการทำงานอาชีพดำเนินไปด้วยกันอย่างสอดคล้องกลมกลืน

แผนปฏิบัติการของสหภาพยุโรปยังมีข้อแนะนำนอกเหนือจากนี้อีก กล่าวคือ มีการชี้แนะให้แต่ละประเทศริเริ่มและสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นที่จะช่วยผลักดันให้เราก้าวพ้นความเชื่อเกี่ยวกับแบบแผนตายตัวทางเพศสถานะที่ตกทอดมาตามจารีตประเพณี มันมีข้อเรียกร้องต่อประเทศอย่างเยอรมนีและโปแลนด์ ออสเตรียและอิตาลี ให้สร้างสถาบันการอบรมทางเพศสถานะให้มากกว่านี้ ควรมีการจัดทำคู่มือและให้การสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ ที่หลากหลายกว่านี้ กล่าวโดยสรุปคือทั้งหมดนี้เป็นการริเริ่มแก้ปัญหาในทางสร้างสรรค์ และในความเป็นจริงนั้น แนวคิดและหลักการ

ของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะสามารถประสบความสำเร็จเชิงบวกในหลายสถาบัน ทั้งในการบริหารและในการผลักดันกระบวนการเรียนรู้

การเรียนรู้เชิงสถาบัน

การบูรณาการประเด็นเพศสถานะสามารถบรรลุผลเชิงบวกได้มาก หากมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะทำให้มันเกิดขึ้นจริง มันสร้างความแตกต่างได้อย่างมหาศาล หากกระบวนการต้องคำนึงถึงมิติเชิงเพศสถานะในการตัดสินใจทางการเมืองโดยใช้หลักการของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ หลักการนี้ในตัวมันเองก่อให้เกิดแรงบวกมากมาย ทั้งนี้เพราะมันสามารถเปลี่ยนแปลงการตระหนักรู้ในสถาบันต่าง ๆ การบูรณาการประเด็นเพศสถานะช่วยกระตุ้นประชาชนให้เพิ่มพูนความรู้ของตนเกี่ยวกับเรื่องเพศสถานะ ตามปกติแล้ว เรามักมีการรับรู้ที่น้อยมากหรือไม่มีเลยว่าการตัดสินใจทางการเมืองส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศอย่างไรบ้าง สถิติส่วนใหญ่ที่เก็บบันทึกกันทั่วโลกก็มักละเลยเรื่องเพศสถานะ ด้วยเหตุนี้ การเก็บรวบรวมฐานข้อมูลเกี่ยวกับความแตกต่างทางเพศสถานะจึงเป็นเรื่องจำเป็น หากใช้หลักการการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ ก็จะช่วยให้เกิดการสร้างความรู้ด้านนี้และการเก็บรวบรวมฐานข้อมูลที่เหมาะสม ซึ่งจะก่อให้เกิดความตระหนักรู้ในหลาย ๆ เรื่อง ยกตัวอย่างเช่น การตระหนักว่าผู้หญิงและผู้ชายได้รับผลกระทบแตกต่างกันมากจากนโยบายดูแลสุขภาพ จากวิธีการรักษา เป็นต้น

ในปัจจุบัน เครื่องมือและวิธีการใหม่ ๆ อาทิเช่น การวิเคราะห์เชิงเพศสถานะหรือการจัดทำงบประมาณเชิงเพศสถานะ ล้วนมีคุณูปการที่กระตุ้นให้เกิดความเข้าใจทาง (สังคมและ) การเมืองใหม่ ๆ ตลอดจนรับรู้ผลกระทบของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเพศสถานะ ช่วยสร้างบรรทัดฐานใหม่ที่ก้าวหน้าในด้านความรู้ในการวางนโยบายและบริหารประเทศ หากมีเจตจำนงทางการเมืองในการจัดหาทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรต่าง ๆ เมื่อนั้นการบูรณาการประเด็นเพศสถานะก็จะสามารถผลักดันให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไปข้างหน้า กระตุ้นให้เกิดกระบวนการยกระดับจิตสำนึกและทำให้เกิดการเรียนรู้เชิงสถาบันขึ้น ทั้งหมดนี้จะเป็นด่านหน้าที่กฤษฎาไปสู่ปฏิบัติการใหม่ ๆ รวมทั้งพฤติกรรมกรรมการบริหารงานแบบใหม่ด้วย มีตัวอย่างด้านดีมากมายที่สะท้อนให้เห็นผลกระทบด้านบวกที่การบูรณาการประเด็นเพศสถานะก่อให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะในยุโรป

ข้อจำกัดของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ

1. การขาดเจตจำนงทางการเมือง

มีประเด็นสำคัญอย่างยิ่งอีกหลายประเด็นที่ต้องชี้ให้เห็น ในด้านหนึ่ง ในช่วงทศวรรษ 1990 มีความตื่นตัวตื่นตัวเกี่ยวกับการเมืองเชิงเพศสถานะ ซึ่งอาจสรุปได้สั้น ๆ ว่า ไม่เคยมีประเด็นเพศสถานะมากเท่านี้มาก่อน ทุก ๆ คนได้รับแรงกระตุ้นให้เคลื่อนไหว ปฏิบัติตามแนวคิดของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ เนื่องจากสหภาพยุโรปหยิบยกหลักการนี้ขึ้นมา มันจึงกลายเป็นกรอบการอ้างอิงที่สำคัญมากในการผลักดันนโยบายระดับชาติที่ปลอดจากการเลือกปฏิบัติด้านเพศสถานะ โดยเฉพาะสำหรับประเทศสมาชิกหน้าใหม่ของสหภาพยุโรป เช่น โปแลนด์ แต่ในช่วงเปลี่ยนศตวรรษใหม่นี้ เรากลับประสบปัญหาความหยุดนิ่งทางการเมืองเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศ ทั้งนี้รวมทั้งประเทศเยอรมนีด้วย ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในภายหลัง ความหยุดนิ่งนี้เกิดจากอะไร? ประการแรก มีสาเหตุใหญ่ ๆ ทางการเมืองหลายประการ สหภาพยุโรปขยายประเทศสมาชิกจาก 15 เป็น 27 ประเทศ ซึ่งนำไปสู่เสียงข้างมากที่เปลี่ยนไปจากเดิม นอกจากนี้ภายในสหภาพยุโรปเองยังมีความเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลในระดับประเทศ ดังในกรณีประเทศของผู้เขียน ซึ่งพรรคอนุรักษนิยมกลับมาครองอำนาจ กลุ่มรัฐบาลอนุรักษนิยมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปพยายามลดทอนเป้าหมายที่ก้าวหน้าให้เจือจางลง และ/หรือส่งเสริมนโยบายความเท่าเทียมทางเพศอย่างไม่เต็มใจหรือครึ่ง ๆ กลาง ๆ ในหลาย ๆ แห่ง รัฐบาลอนุรักษนิยมมักส่งเสริมทัศนคติเกี่ยวกับบทบาททางเพศแบบอนุรักษนิยมในวาทกรรมสาธารณะ ในบางประเทศ เช่น โปแลนด์ ทัศนคติที่ต่อต้านคนรักเพศเดียวกันและต่อต้านคนต่างด้าวอย่างรุนแรงมีอิทธิพลมากขึ้น ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะสร้างบรรยากาศการถกเถียงในสังคมเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติที่เกิดมาจากแนวโน้มทางเพศ ชนกลุ่มน้อยและวัฒนธรรม โดยรวมแล้ว มีบรรยากาศที่เป็นปฏิปักษ์มากขึ้นต่อการวิวาทะเกี่ยวกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติและการพูดถึงนโยบายความเท่าเทียมของเพศสถานะ

สาเหตุประการที่สองที่ทำให้เกิดความหยุดนิ่งทางการเมืองในประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ เกิดมาจากข้อเท็จจริงว่า การเข้าหาปัญหาความเท่าเทียมทางเพศในเชิงการเมืองมักเน้นหนักและมุ่งไปที่ความสอดคล้องกลมกลืนของการดูแลครอบครัวและการงานอาชีพเพียงประเด็นเดียวมากเกินไป ทำให้ประเด็นความเท่าเทียมทางเพศตกอยู่ภายใต้กรอบนโยบายเกี่ยวกับครอบครัว หรือแม้กระทั่งถูกนโยบายครอบครัวเข้ามาครอบงำแทนที่โดยสิ้นเชิง

ในประเทศเยอรมนี เราได้เห็นปรากฏการณ์ที่แปลกประหลาดทีเดียว ไม่น่าเชื่อว่าคนอย่าง รัฐมนตรีกิจการครอบครัวและสตรี อูร์ซูลา ฟอน แดร์ เลเยน (Ursula von der Leyen) ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคอนุรักษนิยมสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน (Christian Democratic Union—CDU) กลับสามารถสร้างปรากฏการณ์ครั้งใหญ่ด้วยการระดมเงินทุนและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการดูแลเด็กเล็กในระดับประเทศได้มากขึ้นอย่างมหาศาล นี่แสดงให้เห็นว่า นักการเมืองอนุรักษนิยมบางคนก็สามารถผลักดันโครงการที่ก้าวหน้าทันสมัยได้เหมือนกัน อย่างน้อยก็ในนโยบายด้านกิจการครอบครัว แต่ในประเทศเยอรมนี รัฐบาลชุดปัจจุบันแทบไม่มีความพยายามในการส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในเชิงการเมืองนอกเหนือจากนโยบายกิจการครอบครัวและการวิวาทะเกี่ยวกับการประสานความจำเป็นของการดูแลครอบครัวกับการงานอาชีพ อันที่จริงในขณะนี้ รัฐบาลเยอรมนีกำลังเพิกถอนเกือบทุกโครงการที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ คณะกรรมการดำเนินการของรัฐมนตรีที่มีหน้าที่จัดการกิจกรรมในการบูรณาการประเด็นเพศสถานะในทุกกระทรวงไม่มีหลงเหลืออยู่อีกแล้ว มันถูกยกเลิกไปหมด นโยบายส่งเสริมสถานะสตรีแทบไม่มีให้เห็น หรือไม่ก็มุ่งเน้นแค่การส่งเสริมอาชีพให้สตรีเป็นส่วนใหญ่โดยรวมแล้ว ไม่ว่าในระดับประเทศ ในสหภาพยุโรปหรือในสหประชาชาติ โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณเพื่อส่งเสริมสถานะสตรีมักถูกหั่นงบประมาณลงหรือตัดทิ้งไปเลย กล่าวได้ว่า ไม่มีเจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริงในการยึดกุมแก่นแท้ของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ อีกทั้งไม่มีความมุ่งมั่นในการตรวจสอบการตัดสินใจทางการเมืองที่ค้ำประกันถึงผลกระทบทางการเมืองต่อเพศสถานะ ในการดำเนินกิจการทางการเมืองประจำวัน การบูรณาการประเด็นเพศสถานะแทบไม่เคยถูกนำมาปฏิบัติเลย ทั้งในรัฐบาลและในสถาบัน ทั้งในระดับชาติและระดับสากล เครื่องมือนี้แทบไม่เคยถูกหยิบมาใช้อย่างจริงจังนอกเหนือไปจากโครงการนำร่องและโครงการตัวอย่างไม่กี่โครงการ เราจำเป็นต้องนำการบูรณาการประเด็นเพศสถานะกลับมาสู่การถกเถียงทางการเมืองในระดับชาติอีกครั้งให้ได้ โดยเฉพาะในประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป

2. ข้อจำกัดของแนวคิด?

นอกเหนือจากเงื่อนไขทางการเมืองและการขาดเจตจำนงทางการเมืองแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกที่อาจเคยเป็นอุปสรรคขัดขวางและยังคงขัดขวางความสำเร็จของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะต่อไป โดยเฉพาะวิธีการในการนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติจริง มีการถกเถียงกันมาระยะหนึ่งแล้วว่าการบูรณาการประเด็นเพศสถานะเป็นเครื่องมือที่ดีจริง ๆ หรือไม่ในการช่วยให้เราบรรลุความเสมอภาคทางเพศและทลายความไม่เท่าเทียมทางเพศลง ในทัศนะของผู้เขียน แนวคิดที่ก้าวหน้า

อย่างถึงรากถึงโคนนี้มักถูกนิยามและตีความทางการเมืองคับแคบเกินไป โดยเฉพาะจากสถาบัน และส่วนหนึ่งจากองค์กรของผู้หญิงเอง เรายังไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายเพศ สถานะให้มีความก้าวหน้าในพื้นที่ทางการเมืองที่เรียกว่า “พื้นที่เข้าถึงยาก” (hard fields of politics) เช่น นโยบายเศรษฐกิจและแรงงาน แผนการบำนาญบำนาญและนโยบายสังคม รวมถึงการสร้างวิวัฒนาการในประเด็นเหล่านี้

สหภาพยุโรปมีตัวอย่างที่น่าสนใจไม่น้อย อาทิ ถ้าเราวิเคราะห์กองทุนปรับโครงสร้าง (EU Structural Funds) และโครงการในภาคพื้นที่ปของสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดวิถีนโยบายทาง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการลงทุนเงินก้อนใหญ่ในภูมิภาคที่ยากจนภายในสหภาพยุโรป เมื่อ ใช้หลักการการบูรณาการประเด็นเพศสถานะเพื่อดูว่า โครงการเหล่านี้ได้รับอิทธิพลจากนโยบาย เพศสถานะมากน้อยแค่ไหน มีงานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า การบูรณาการประเด็นเพศสถานะไม่มี บทบาทแม้แต่เล็กน้อยเลยในการตัดสินใจและกระบวนการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ทำที่สุดแล้ว เราเน้นความสนใจไปที่สถาบันอย่างมาก ขณะเดียวกันกลับละเลยปริมาณของเศรษฐกิจและ การตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพศต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศเยอรมนีนั้น นอกจากไม่คำนึงถึงการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ แล้ว เมื่อไม่นานมานี้ยังผ่านกฎหมายปฏิรูปตลาดแรงงานที่เพิ่มการพึ่งพิงซึ่งกันและกันระหว่าง เพศในกรณีของการจ่ายเงินสวัสดิการด้วย นี่ถือเป็นการถอยหลัง ทั้ง ๆ ที่มีเสียงเรียกร้องต้องการ ให้ผู้ชายและผู้หญิงเป็นอิสระต่อกันในการได้มาซึ่งปัจจัยพื้นฐานในการครองชีพ

การบูรณาการประเด็นเพศสถานะยังไม่สามารถเข้าไปในแทรกแซงในพื้นที่เชิงนโยบายหลัก ๆ โดยเฉพาะในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ในเยอรมนี ประเทศของผู้เขียน ยังมีเพียงแค่ โครงการนำร่องเท่านั้น มีการริเริ่มโครงการนำร่องที่โนนบ้างที่นี้บ้าง เปิดโอกาสให้ “เล่น” กับ แนวคิดนี้เพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ไม่เคยข้ามพ้นขั้นตอน “นำร่อง” นี้เสียที รัฐบาลชุดที่แล้ว ซึ่งเป็น รัฐบาลผสมของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยกับพรรคกรีน มอบหมายให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในประเด็นของการจัดทำงบประมาณที่บูรณาการประเด็นเพศสถานะ การพิจารณา งบประมาณด้วยบรรทัดฐานของประเด็นเพศสถานะน่าจะเป็นการก้าวกระโดดอย่างแท้จริงในการ ทำให้มุมมองด้านเพศสถานะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ในตอนแรกนั้น รัฐบาลไม่อยากตีพิมพ์ เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยนี้ด้วยซ้ำ แต่กลุ่มสตรีร่วมกันสร้างแรงกดดันสาธารณะจนทำให้มีการ เผยแพร่ผลการศึกษานี้ขึ้น ในปัจจุบัน รัฐบาลกลางยอมเผยแพร่การศึกษาวิจัยทางอินเทอร์เน็ต แต่รัฐบาลกลับปฏิเสธที่จะมีส่วนในการหารือทางการเมืองใด ๆ ในการนำการจัดทำงบประมาณ

แบบบูรณาการประเด็นเพศสถานะมาใช้ในการจัดทำงานประมาณระดับเทศบาลและระดับชาติในเยอรมนี ทั้งนี้คงเพราะมันมีความเสี่ยงทางการเมืองมากเกินไป เนื่องจากมันอาจปฏิบัติกระบวนการตัดสินใจทั้งหมด และไม่ใช่เพียงแค่จากมุมมองของการเมืองด้านเพศสถานะเท่านั้นด้วย

ข้อวิจารณ์ประการที่สองคือ การมุ่งเน้นสถาบันทำให้เรามองด้านเดียวเกินไป จริงอยู่ การเน้นย้ำว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายในกระทรวง หรือในสถาบันอย่างธนาคารโลก สภาเทศบาลและในบรรษัทต่าง ๆ พึ่งมีเจตจำนงที่ส่งเสริมนโยบายความเท่าเทียมทางเพศและสร้างความเสมอภาคทางเพศให้มากขึ้น นี่เป็นจุดเน้นที่ถูกต้อง แน่แน่นอนว่า การแก้ไขปัญหาจากบนลงสู่ล่างย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมการบูรณาการประเด็นเพศสถานะให้ประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม สถาบันและบริษัทไม่ได้เป็นกลางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สถาบันเหล่านี้ไม่ได้ปฏิบัติงานในสุญญากาศที่ปลอดพ้นการครอบงำและผลประโยชน์ส่วนตน สถาบันย่อมถูกชี้้นำให้กระทำเพื่อผลประโยชน์ของสถาบันเอง เจกเช่นรัฐบาลและองค์กรอื่น ๆ ผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์ค้นพบมานานแล้วว่า ผู้หญิงเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งและสนับสนุนการบูรณาการประเด็นเพศสถานะและ/หรือกระบวนการที่หลากหลายในแง่หนึ่ง กระนั้นก็ตาม ภาคธุรกิจก็มองผู้หญิงเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวและไม่ค่อยใส่ใจต่อความเหลื่อมล้ำทางเพศและบทบาททางเพศ เรามักปฏิบัติราวกับว่าเราสามารถบอกให้สถาบันเหล่านี้ทำอะไรก็ได้ แต่ลืมไปว่าสถาบันเหล่านี้สะท้อนถึงโครงสร้างอำนาจและการครอบงำสังคมโดยรวม ดังนั้นจึงย่อมสะท้อนความเชื่อเดิม ๆ เกี่ยวกับบทบาทของเพศด้วย ใครคือผู้นิยามว่าบทบาทของเพศคืออะไร? ใครคือผู้นิยามว่าอะไรที่ “ดีสำหรับผู้หญิง” และ “ดีสำหรับผู้ชาย”? ใครคือผู้กำหนดความต้องการและเป้าหมาย และที่สำคัญกว่านั้นคือการต่อรองกับอำนาจ? ใครคือผู้มีอำนาจในการกำหนดสิ่งเหล่านี้ภายในสถาบันต่าง ๆ? สถาบันและระบบราชการย่อมไม่ใช่พื้นที่ที่แฉแสดเรื่องเพศสถานะมากนัก นอกจากนี้ โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจมักมีโครงสร้างแบบบังคับบัญชา อีกทั้งวัฒนธรรมในภาคธุรกิจยังมักถูกครอบงำด้วย “เครือข่ายชายหน้าเดิม ๆ” พื้นที่เหล่านี้มักถูกครอบงำด้วยกฎเกณฑ์และระบบที่ตั้งอยู่บนความลับมากกว่าความโปร่งใสหรือวัฒนธรรมของการวิวาทะอย่างเปิดเผย ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่โครงการนำร่องการบูรณาการประเด็นเพศสถานะในระบบราชการกระทรวงและสถาบันอื่น ๆ มักหลงเหลืออยู่แค่ในหนังสือคู่มือ หลักเกณฑ์ และรายการตรวจสอบต่าง ๆ มักมีธรรมชาติแบบเทคโนโลยีแคร์ต โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้น กระนั้นก็ตาม เราไม่ควรเหมารวมไปเสียทั้งหมดว่ามันใช้การไม่ได้เลย ถึงอย่างไรก็เห็นได้ชัดว่า สถาบัน

สามารถส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ได้ ถึงแม้เราต้องการสถาบันที่ทำหน้าที่ได้ดีกว่านี้ในการส่งเสริมแนวคิดทางการเมือง โดยเฉพาะแนวคิดที่มีลักษณะปลดปล่อย แต่ในทัศนะของผู้เขียน และนี่คือข้อเสนอพื้นฐานประการหนึ่งของผู้เขียน เรายังจำเป็นต้องมีขบวนการสังคมจากระดับรากหญ้าขึ้นมา เราจำเป็นต้องสร้างแรงกดดันทางการเมืองจากสังคมส่วนรวม เพื่อให้สถาบันเหล่านี้ต้องเปลี่ยนแปลงตัวเอง การตัดสินใจทางการเมืองจะเปลี่ยนไปก็ต่อเมื่อสังคมแสดงออกชัดเจนว่าต้องการการเปลี่ยนแปลง เช่นนี้เท่านั้นที่จะทำให้สถาบันยอมหันมาใช้นโยบายและการตัดสินใจทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้เขียนคิดว่า หลาย ๆ คนที่เคยเชื่อและยังเชื่อว่าสถาบันเคยหรือจะสามารถรุกรายทางให้ทุกอย่างราบรื่นได้ กลับละเลยสหสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ไป การสร้างอิทธิพลกดดันสถาบันและระบบราชการด้วยการลှอบบี้เป็นวิธีการหนึ่ง ส่วนการจัดตั้งพลังกดดันทางสังคมด้วยสื่อและสาธารณชน ด้วยการส่งเสียงประท้วง ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งเช่นกัน

นโยบายความเท่าเทียมทางเพศที่มุ่งเน้นสถาบันโดยอาศัยเครื่องมือของการบูรณาการประเด็นเพศสถานะเพียงอย่างเดียว ย่อมเผชิญกับกำแพงที่ตันทางการเมือง นี่คือความจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ปราศจากองค์กรการเมืองของผู้หญิงหรือเพศสถานะที่สามารถต่อรองกับอำนาจ กดดันรัฐสภาและความคิดเห็นของสาธารณชนจากภายนอก และสร้างแรงกดดันทางอ้อมต่อสถาบันต่าง ๆ อีกทีหนึ่ง วิธีการนี้ประสบความสำเร็จมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศ ทั้งในแอฟริกาใต้ เคนยา ในเม็กซิโกและบราซิล องค์กรทางการเมืองของผู้หญิงสามารถใช้โอกาสจากความปั่นป่วนทางการเมืองในประเทศระหว่างขั้นตอนความเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่ง จนสามารถนำหลักการการบูรณาการประเด็นเพศสถานะดังที่วางรากฐานไว้ใน“แนวนโยบายปฏิบัติการปักกิ่ง” มาใช้ได้สำเร็จ ถึงที่สุดแล้ว ในทุก ๆ ประเทศ สิ่งสำคัญที่เป็นตัวตัดสินใจก็คือการจัดตั้งองค์กรผลักดันประเด็นเพศสถานะทางการเมืองภายในสังคมนั้น ๆ ประการสุดท้ายหลายคนทราบดีว่าเป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ มีหลายสถาบันที่ฉกฉวยแนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะไปใช้ในทางที่ผิด เพื่อขัดขวางการให้เงินทุนสนับสนุนการริเริ่มทางการเมืองแบบอื่น ๆ ของกลุ่มผู้หญิง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีการใช้แนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะมาเป็นข้ออ้างในการยกเลิกทุนอุดหนุนโครงการอื่น ๆ ของผู้หญิง โดยใช้คำอธิบายทำนองว่า “เราดูแลเรื่องเพศสถานะอยู่แล้วโดยใช้แนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ” นี้เคยเป็นและยังคงเป็นวิธีการขอลอยอย่างน่ารังเกียจของสถาบันการเมืองและสถาบันอื่น ๆ บางแห่งนับแต่เริ่มต้น แนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะยืนยันอย่างชัดเจนว่า เราจำเป็นต้องมีทั้งสองอย่าง เราต้องสร้างความเข้มแข็งและเกื้อหนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเศรษฐกิจใน

สังคมของผู้หญิง ขณะเดียวกันก็ต้องดึงผู้ชายเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นเพศสถานะ-การเมือง ด้วย ข้อเท็จจริงที่โครงการของผู้หญิงถูกเบียดตกขอบไปทำให้ความสมานฉันท์ระหว่างเพศตามแนวคิดนี้เสื่อมถอยไปด้วย แทนที่จะเข้มแข็งขึ้น มีความแตกแยกเกิดขึ้นมากมายและมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะไปทั่วโลก เพราะเมื่อนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในเชิงปฏิบัติทางการเมือง หัวใจสำคัญที่มีความถึงรากถึงโคนของแนวคิดกลับสูญเสียไปด้วยสาเหตุหลายประการ

สรุป

ในทัศนะของผู้เขียน การบูรณาการประเด็นเพศสถานะยังคงเป็นแนวคิดทางสังคมที่ถึงรากถึงโคน หากนำมาใช้อย่างจริงจังและหากสามารถนำวิสัยทัศน์เชิงเพศสถานะเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองได้สำเร็จ มันจะก่อให้เกิดความก้าวหน้าครั้งยิ่งใหญ่ที่นำไปสู่ความเท่าเทียมทางเพศมากขึ้น ความเสมอภาคมากขึ้น และผู้เขียนเชื่อว่า มันจะนำมาซึ่งนโยบายและการเมืองโดยรวมที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงด้วย เราต้องการความเปลี่ยนแปลงจากวิสัยทัศน์เชิงเพศสถานะทั้งในด้านการเก็บภาษี ในนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง ในนโยบายแรงงาน ฯลฯ ปัญหาก็คือ เรามุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิคและระบบราชการภายในสถาบันมากเกินไป พวกเรามีงานใหญ่ที่ต้องทำอีกครั้งเพื่อให้นโยบายเพศสถานะกลายเป็นประเด็นของสังคมโดยรวม รวมทั้งเป็นประเด็นที่ไม่ได้ถกเถียงกันแค้ในแวดวงผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น ประเด็นความเท่าเทียมทางเพศพึงได้รับการส่งเสริมและเผยแพร่ไปทั่วทั้งสังคม ทั้งเรายังต้องหาทางจัดตั้งพลังกดดันทางการเมืองจากเบื้องล่างให้มากกว่านี้ด้วย นโยบายเพื่อความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งรวมถึงแนวคิดการบูรณาการประเด็นเพศสถานะ เป็นเพียงแค่เครื่องมือหนึ่งในหลาย ๆ อย่างภายในสหภาพยุโรป ที่ยังคงเป็นกรอบการอ้างอิงที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับนโยบายระดับชาติ ผู้เขียนรู้สึกว่าคุณหญิงและผู้ชายที่ไฝหาความเท่าเทียมในหลาย ๆ ประเทศของสหภาพยุโรป น่าจะรู้สึกโชคดีที่เรายังมีกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปที่ชี้นำการปฏิบัติของรัฐบาลระดับชาติ ผู้เขียนเชื่อว่า ไม่มีเหตุผลแต่อย่างใดที่เราต้องลดความคาดหวังลง เราต้องนำกรอบการอ้างอิงนี้มาใช้ แต่ นอกเหนือจากกรอบเชิงกฎหมายนี้แล้ว เรายังจำเป็นต้องมีนโยบายที่ผลักดันจากเบื้องล่าง ส่งเสริมการริเริ่มที่มีเป้าหมายไปสู่ความเท่าเทียม และยิ่งกว่านั้น เรายังจำเป็นต้องดึงผู้ชายเข้ามามีส่วนร่วม เราต้องการแบบอย่างของผู้ชายที่เต็มใจสนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศในสังคม ในการบริหาร ในอุตสาหกรรมและในสหภาพแรงงาน ลำพังผู้หญิงเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างเพศชั้นรากฐานได้