Myanmar Peace Support Initiative

- En fallstudie av implementeringen av Säkerhetsrådets resolution 1325 i Myanmar

Kirke Kyander

Avdelningen för mänskliga rättigheter
Historiska institutionen
Kurskod: MRSK30
Termin: vårterminen 2014
Handledare: Rouzbeh Parsi & Lina Sturfelt
Omfång: 13058 ord

Abstract

The actions of states are governed by norms. These norms regulate what is looked upon as desirable behaviour and what is not. In recent years the norm about women, peace and security has developed and resulted in the UN Security Council Resolution 1325. The aim of the resolution is to make peace processes more inclusive and take issues related to women into concern. Despite the resolution much is to be done in the process of implementing the norm. A strategy to implement UNSCR 1325 has been for states to develop National Action Plans for this.

In this thesis I conduct a case study of the peace process in Myanmar. The purpose is to analyse how the projects in the process correspond to the financing countries action plans. The result of the research is that some traces of 1325 can be seen in the peace process but far from what is desired in the action plans. The example shows the difficulty in implementing norm, which is due to the unspecific character of norms.

Key words: Myanmar, norms, UNSCR 1325, peace building, norm implementation, peace process

Innehållsförteckning

1 Inledning ... 3

1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar ... 3

1.2 Material och avgränsningar ... 4

1.2.1 Primär- och sekundärmaterial ... 4

1.2.2 Källkritik ... 5

2 Teori och metod ... 7

2.1 Teori ... 7

2.1.1 Andra teorier om internationella normer ... 10

2.2 Metod ... 14

3 Litteraturöversikt och tidigare forskning ... 16

3.1 Kvinnor, fred och säkerhet ... 16

3.2 1325 som norm ... 16

3.3 Fallstudier av implementering av 1325 ... 17

3.4 1325 i Myanmar ... 20

4 Undersökningen ... 22

4.1 National Action Plans ... 22

4.1.1 Överblick av NAP ... 22

4.1.2 Gemensamma punkter ... 25

4.2 Myanmar Peace Support Initiative ... 27

4.2.1 Projekt som får stöd ska ha ett genusperspektiv – ”gender mainstreaming” ... 27

4.2.2 Åtgärder ska tas för att skydda kvinnor, speciellt mot sexuellt och könsrelaterat våld ... 30

4.2.3 Kvinnors samtliga rättigheter ska säkerställas - ekonomiska, politiska och sociala ... 30

4.2.4 Kvinnor ska stärkas – ”empowerment” ... 32

4.2.5 Projekt ska utformas och genomföras i samarbete med lokala aktörer – kvinnoorganisationer, NGOs och grupper från civilsamhället ... 35

4.2.6 Kvinnor ska vara delaktiga i projekten och i beslutsfattandet ... 37

5 Analys och diskussion ... 41

5.1 Analys ... 41

5.2 Diskussion ... 42

6 Sammanfattning ... 43

Referenser ... 44

Bilagor ... 46

1 Inledning

Att öka kvinnors rättigheter och delaktighet har under flera decennier varit ett uttalat mål. Men vad som sägs och vad som verkligen händer tenderar att skilja sig åt. Våra samhällen är uppbyggda av normer som styr vad vi anser vara korrekt och vad som ses vara fel. Att kvinnor bör vara med i beslutsfattade i samma utsträckning som män är något som flertalet skulle skriva under på men ser man hur det ser ut i praktiken är situationen i många fall inte ens i närheten av detta. Detta leder till den intressanta frågan om vilka normer som får genom slag, varför de får det och varför vissa får ett retoriskt genomslag med inte ett i praktiken.

År 2000 antogs FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (fortsättningsvis 1325 i den här texten). Resolutionen handlar om kvinnor, fred och säkerhet och syftar till att öka kvinnors deltagande i fredsprocesser samt att kvinnors behov ska tas hänsyn till i konfliktlösning. Som en reaktion på att arbetet med implementeringen av 1325 har tagit längre tid än önskat har stater uppmanats att utveckla egna handlingsplaner, National Action Plans (NAP), för hur det respektive landet ska arbeta för att implementera riktlinjerna som ges i resolutionen. Tanken är att dessa handlingsplaner ska leda till fredsprocesser där kvinnor ses som beslutsfattande aktörer samtidigt som åtgärder ska tas för att möta deras unika behov.

1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur implementeringen av 1325 fungerar i praktiken. Att det fattas beslut om en viss policy betyder inte att det per automatik implementeras i det verkliga arbetet. Fredsprocesser är komplicerade och har en historik av att vara väldigt mansdominerade, så som mycket som rör politik och säkerhet. Eftersom arbetet med att involvera kvinnor i fredsprocesser har tagit för lång tid och att för lite har hänt har stater uppmanats att utforma handlingsplaner för im-

plementering av 1325, så kallade ”National action plans” (NAP). I den här uppsatsen vill jag undersöka hur dessa handlingsplaner efterföljs. Detta kommer göras genom en fallstudie av fredsprocessen i Myanmar. I fallstudien kommer projekt som anordnas genom Myanmar Peace Support Initiative (MPSI) granskas. Dessa projekt finansieras genom stöd från Norge, Finland, Nederländerna, Danmark, Storbritannien, Schweiz, EU och Australien. Samtliga av dessa stater har utformat NAP:ar och EU har också en utformad policy för hur 1325 ska implementeras. I den här studien kommer MPSI:s arbete granskas för att se hur detta överensstämmer med de aktuella ländernas NAPs.

Frågeställningen för uppsatsen kommer vara: *i vilken utsträckning har 1325 implementerats i Myanmar Peace Support Initiative's arbete? Och i vilken utsträckning följer arbetet de riktlinjerna som de bidragsgivande länderna har tagit fram i sina National Action Plans?*

För att besvara uppsatsens frågeställning används en kvalitativ innehållsanalys där NAP:arnas gemensamma drag kommer användas som underlag för granskning av MPSI:s genomförda projekt. Undersökningen visar att det visserligen finns spår av 1325 i MPSI:s arbete men att detta inte är i den utsträckning som förespråkas i handlingsplanerna. Resultatet analyseras genom normteori och ger en förklaring till svårigheten att implementera normer på grund av deras ospecifika karaktär.

1.2 Material och avgränsningar

1.2.1 Primär- och sekundärmaterial

Primärmaterialet för undersökningen är NAP för Norge, Finland, Nederländerna, Danmark, Storbritannien, Schweiz och Australien.[1] För EU är dokumentet

---

[1]Norwegian Ministry of Foreign Affaires, *Norway's strategic plan 2011-13,* Oslo, 2011;
Ministry of Foreign Affairs of Finland, *Finland's National Action Plan 2012-2015,* Jyväskylä, 2012;
Ministry of Foreign Affairs of the Neatherlands, *Dutch National Action Plan (2012-2015),* Haag, 2011;
Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Danish National Police, *Denmark's National Action Plan for implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security 2008-2013,* Köpenhamn, 2008;

Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security[2] det material som granskas. För enkelhetens skull kommer samtliga handlingsplaner benämnas som NAP, även EU:s plan fastän denna inte är en nationell handlingsplan. Ur dessa planer tas några gemensamma punkter fram som i sin tur ligger som underlag i granskningen av finansierade projekt i Myanmar. I de fall där handlingsplanerna har uppdaterats i nyare versioner används den version som bäst stämmer överens med tidsperioden för de granskade projekten, vilket är 2012-2014. Vissa av planerna har en tidsram angiven utan att det kommit en ny version när denna har löpt ut, i denna undersökning kommer de antas fortfarande vara aktuella för det aktuella landets arbete med 1325.

Som underlag för granskning av de projekt som finansieras av MPSI är en rapport som släpptes i mars 2014, *Lessons Learned from MPSI's Work Supporting the Peace Process in Myanmar*[3], den som används. I den här rapporten finns beskrivningar på vilka projekt som har fått finansiering, vilka svårigheter och hinder som funnits samt rekommendationer för det framtida arbetet. Rapporten ger en bra överblick över vilken typ av projekt som bedrivs samt vad syftet med de olika projekten är. Därmed ges en bra bild av vilka aspekter som anses vara viktiga när det gäller arbetet med fredsprocessen.

1.2.2 Källkritik

I granskningen granskas MPSI:s egen rapport om det bedrivna arbetet. Därför måste det finnas i åtanke att det inte är en oberoende rapport över arbetet i

---

Foreign and Commonwealth Office, Ministry of Defence, Department for International Development, *UK Government National Action Plan on UNSCR 1325 Women, Peace and Security*, London, 2012;

Federal Department of Foreign Affaires (FDFA), *Women, Peace and Security: National Action Plan to implement UN Security Council Resolution 1325 (2000)*, Bern: Swiss Government, 2010;

Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affaires, *Australian National Action Plan on Women, Peace and Security, 2012-2018*, Canberra: Australian Government, 2012

[2] EU, *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Bryssel, 2008

[3] Myanmar Peace Support Initiative, *Lessons Learned from MPSI's Work Supporting the Peace Process in Myanmar*, Yangon, mars 2014

fredsprocessen. Det lyfts inte heller in andra perspektiv av arbetet för att främja freden i landet. Två års arbete kommer inte heller bli representerat i full utsträckning i en rapport på ett begränsat antal sidor och diskussioner och övervägningar görs utan att de alltid kan rapporteras. Detta är aspekter som jag är medveten om. Jag anser trots detta att rapporten ger en bra överblick av arbetet och därmed lämpar sig för den typ av undersökning som görs i den här uppsatsen.

2 Teori och metod

2.1 Teori

Utgångspunkten i den här uppsatsen är att undersöka hur 1325 har implementerats i fredsprocessen i Myanmar. För att undersöka det kommer teori för norm-implementering användas. De som forskar om normer i internationella relationer menar att det finns normer som påverkar hur stater beter sig. Hur detta sker och hur det ser ut finns det olika uppfattningar om. Anledningen till att jag kommer använda mig av teorier om normer är för att 1325 ofta beskrivs som en normativ resolution. Den definition av norm som kommer användas är ”en standard av passande beteende för aktörer med en viss identitet”.[4]

Mona Lena Krook och Jacqui True (fortsatt K&T) har skrivit om normer och menar att det finns ett behov av att omvärdera vad som ofta beskrivs som normernas livscykel, detta gör de i artikeln *Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality*.[5] Det är teorin som läggs fram i denna artikel som utgör det teoretiska ramverket i denna uppsats. I sin undersökning granskar författarna två normers livscykel: könsbalansen i beslutsfattande och ”gender mainstreaming”. K&T motsätter sig den konstruktivistiska uppfattningen om normer, exempelvis företrätt av Finnemore och Sikkink (se senare i detta avsnitt), som de menar ser normer som statiska och i princip som föremål. K&T menar att normer istället är betydligt mer dynamiska än vad många andra teorier hävdar. Anledningen till att de ser den statiska bilden som problematisk är att det gör det svårt att förklara varför normerna förändras över tid och hur de sprids så snabbt över

---

[4] M Finnemore & K Sikkink, ”International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, s. 891

[5] M L Krook & J True, ”Rethinking the life of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality”, *European Journal of International Relations*, vol. 18, no 1, 2012, s. 103-127

gränser, men även varför de ofta inte lyckas med sitt ursprungliga syfte.[6] Istället för den konstruktivistiska utgångspunkten anser författarna att en diskursiv utgångspunkt är bättre lämpad för att studera normer. De som använder den diskursiva utgångspunkten brukar argumentera för att de normer som får internationell spridning är de som ofta är vaga och därmed kan tolkas på olika vis och ges olika innebörder av olika aktörer. Detta kan i sin tur leda till att det uppstår konflikter kring vilken tolkning som är den korrekta och i förlängningen hur det praktiska arbetet med att införliva normen borde te sig. Av denna anledning anser författarna att det är mer passande att beskriva normer som en process som påverkas av både interna och externa faktorer.[7]

Den interna dynamik beror på att internationella normer ofta är vaga i vad de faktiskt innebär. Internationella konventioner är i många fall medvetet otydliga om hur de ska tolkas. Detta leder till en ökad chans för en bred uppslutning men samtidigt blir det oklart vad som är förenligt med normen och vad som faktiskt innebär ett brott mot den. Författarna använder sig av fenomenet med mänskliga rättigheter som exempel. De menar att mänskliga rättigheter har varit en internationell norm sedan den allmänna deklarationen antogs 1948, men att begreppet över tid har expanderat för att innehålla fler aspekter. En följd av detta är att uppfattningen på nationell nivå vad en norm innebär inte behöver överensstämma med vad som är den allmänna uppfattningen på internationell nivå. Det går även att se tendenser till att aktörer gör försök att ”översätta” normer för den nationella befolkningen. Av detta drar författarna slutsatsen att det alltid pågår en kamp inom normen för hur den ska tolkas och var den innebär, alltså kan den inte ses som en statisk produkt.[8] Den externa dynamismen relaterar istället till de redan existerande normerna som finns internationellt. Ofta används de normer som existerar och har ett brett stöd för att förstärka nya normer. Men vilka normer dessa är varierar över tid. Exempelvis användes det under 80-talet normer om jämlikhet och fred i arbetet för att för-

[6] Krook & True, a.a., s. 106
[7] Ibid., s. 109
[8] Ibid., s. 109f.

hindra våld mot kvinnor. Under 90-talet hade det istället gått mot att använda normer kring mänskliga rättigheter i samma fråga.[9]

K&T analyserar två normer som rör jämställdhet. Den ena är kvinnors politiska delaktighet. I det här fallet menar de att det från början var en norm som enbart hade innebörden att kvinnor skulle ha rätt att rösta och engagera sig politiskt men att det på grund av den kritik som vuxit fram internt samt de externa möjligheter som uppkommit har lett till att det idag är en mycket bredare tolkning. Nu har en koppling mellan mänskliga rättigheter, fred och kvinnors delaktighet gjorts, det är högre krav på att det ska bli en bättre könsfördelning i beslutsfattande samt att detta kan kräva aktiva åtgärder.[10] En annan norm om kvinnors rättigheter har varit den som har rört kvinnor och ekonomisk utveckling. I det fallet menar författarna att det har skett en utveckling i hur den ska tolkats vilket har lett till att begreppet ”gender mainstreaming” har växt fram. Men i det här fallet har det till stor det varit byråkrater och beslutsfattare som har påverkat hur en tolkning av begreppet ska göras och det är fortfarande omtvistat vad det egentligen ska innebära.[11]

För att stärka sin tes om att normer utvecklas över tid, och att detta beror på interna och externa förhållanden, tar Krook och True ett mer könsbalanserat beslutsfattande som exempel. De undersöker hur den normen har förändrats efter Beijing-konferensen på 90-talet och ser att denna norm har utvecklats till att bli mer omfattande och att den har börjat att applicerats på andra områden, till exempel inom själva FN. En anledning till det, menar författarna, kan vara att det är en mätbar norm och därmed är det möjligt att utforma ett tydligt mål. Förespråkare har även varit duktiga på att koppla ett ökat kvinnligt deltagande till aspekter som kan gynna ett helt samhälle och inte bara kvinnor som grupp.[12] Till skillnad från det väldigt konkreta med att öka kvinnors delaktighet i beslutsfattande är ”gender mainstreaming” betydligt mer diffust i vad det egentligen innebär. Normen har fått ett stort genomslag och anges ofta som ett

---

[9]Krook & True, a.a., s. 111
[10]Ibid., s. 112-115
[11] Ibid., s. 115ff.
[12] Ibid., s. 118ff.

mål men samtidigt som det breda genomslaget har skett har även innebörden blivit mer otydlig i dess innebörd.

2.1.1 Andra teorier om internationella normer

Krook och True använder Martha Finnemore och Kathryn Sikkinks teori om normers livscykel, formulerad i *International Norm Dynamics and Political Change*[13], som en kontrast till deras teori om normers diskursiva förmåga. Finnemore och Sikkink redogör för hur normer influerar den internationella politiken. De ser exempelvis att mycket av den politik som har ett ursprung från FN har en normativ aspekt.[14] Definitionen för begreppet norm som författarna ger är att det är ”en standard av passande beteende för aktörer med en viss identitet”.[15] Att granska normer inom sociala institutioner kan förklara hur dessa institutioner fungerar och förändras över tid.

Normer har som funktion att de berättar hur det ”borde vara”, vad som är ett legitimt beteende. Av den anledningen är det möjligt att spåra hur stater förhåller sig till den aktuella normen genom hur den rättfärdigar ett visst beteende. En central del i forskningen om normer är hur dessa normer påverkar staters beteende. En norms existens betyder alltså inte per automatik att det faktiskt sker en beteendeförändring.[16] Författarna argumenterar för att internationella och nationella normer är nära sammanflätade. Ibland kan en norm växa fram på nationell nivå för att sedan sprida sig till andra länder, på samma vis som en internationell norm som förefaller påtvingad på en stat som inte delar den egentligen kan användas av aktörer inom staten som befinner sig i en minoritetsställning. Det är därmed en process som sker på två nivåer, den nationella och internationella. Dock, hävdar författarna att den nationella påverkan är störst i början på, vad de kallar för, ”norm-cykeln”. När normen har vuxit

---

[13] Finnemore & Sikkink a.a., s. 887-917
[14] Ibid., s. 889
[15] Ibid., s. 891
[16] Ibid., s. 892

fram och blivit institutionaliserad i den internationella politiken blir den nationella påverkan betydligt mindre.[17]

Normers livscykel består av tre steg. Det första steget är ”normframträdandet”, det andra steget är normkaskaden och det tredje är internaliseringen. Mellan de två första stegen finns det ett gränsvärde då tillräckligt många relevanta aktörer har anslutit sig till normen. De olika stegen i processen drivs av olika aktörer och på olika sätt, samt även med olika motiv. Av den anledningen är inte framväxten av en norm en rak linje utan tar olika uttryck beroende på hur lång i livscykeln den är kommen.[18]

I det första steget i normers livscykel, normframträdandet, är ”normentreprenörer” centrala. Dessa normentreprenörer är aktörer med en stark uppfattning av vad de anser vara ett lämpligt beteende för samhället och som arbetar för att det ska införlivas. Det som de här aktörerna gör är att de uppmärksammar ett problem, och ibland omformulerar det genom att dramatisera det, tolka det eller ge det nya benämningar. I framväxten av normer är det alltid en utmaning av redan existerande normer och intressen.[19] På internationell nivå krävs en organisatorisk plattform för att kunna driva arbetet med att sprida normer. Det kan exempelvis vara genom NGOs som enbart arbetar i syfte att sprida normen. Vanligare är att det förespråkas inom internationella organisationer som har andra syften är just den specifika normen. I dessa fall påverkar den övergripande uppgiften organisationen har vilka normer den kommer att förespråka. Det som utmärker de internationella organisationerna är att de ofta använder sig av expertis och information för att influera andra aktörer och ändra deras beteende. Som tidigare nämnts, är det ett gränsvärde av anslutna stater som krävs för att normen ska gå in i nästa steg i livscykeln. Oftast behöver normen bli institutionaliserad på något vis i det internationella systemet för att detta ska ske. Detta kan ske genom internationell rätt. En anledning till att en institutionalisering gynnar steget till en normkaskad är eftersom det då blir

[17] Ibid., s. 893
[18] Ibid., s. 895
[19] Ibid., s. 896f.

tydligare vad normen i praktiken innebär. Samtidigt är det i vissa fall efter normkaskaden som institutionaliseringen sker.[20]

Det nämnda gränsvärdet då normkaskaden tar fart sker när normentreprenörerna lyckats med uppgiften att övertyga tillräckligt många stater. Författarna menar att detta gränsvärde är när åtminstone en tredjedel av staterna inom systemet anslutit sig till normen. Samtidigt ska det tilläggas att olika stater har olika stort inflytande och därmed är vissa av större vikt än andra. De mer betydelsefulla staterna är de som har betydelse för en förändring i beteende. En stat kan även ha större inflytande pågrund av ett större moraliskt inflytande.[21]

Under det första steget i normcykeln är det väldigt lite förändrig som sker på nationell nivå utan att det finns drivande aktörer som arbetar med förespråkning av normen. När normen har nått det andra stadiet, normkaskaden, sker förändringar på nationell nivå även om det inte finns inhemska aktörer som driver frågan. Det är därmed en annan dynamik i det här stadiet än vad det var i det första. Finnemore och Sikkink beskriver det som en ”internationell socialisering” där de som förespråkar normen arbetar för att även andra ska ansluta sig till den förespråkande gruppen. Även de internationella organisationerna kan vara med och driva den här socialiseringen. En anledning till att stater i det här stadiet ansluter sig och förespråkar en norm beror på identitet. Identifierar sig staten som tillhörande av en viss kategori av stater så kommer det påverka vilka normer den väljer att följa. När gränsvärdet för tillräckligt många anslutna stater nås ändras vad som uppfattas som lämpligt beteende för stater. Det kan även vara vad som ses som lämpligt beteende för en viss kategori av stater, exempelvis liberala stater.

I vissa fall kan stater ansluta sig till en norm på grund av vad författarna beskriver som grupptryck. De förklarar det med tre tänkbara motiv. Det första motivet är att de ansluter sig för att skapa legitimitet, antingen i förhållandet till andra länder och ledare, eller legitimitet jämte sina egna medborgare. Det andra motivet är att visa sin anpassningsförmåga. I dessa fall fungerar det på ett sätt att visa sin sociala förmåga i det internationella systemet och att staten är villig att i vissa fall anpassa sig till resten av gruppen. Det tredje motivet byg-

---

[20] Ibid., s. 899f.
[21] Ibid., s. 901

ger på de tidigare två motiven och innebär att ledare för stater kan ansluta sig till en norm för att framstå i god dager samt för att de själva vill denna självbild.[22]

Det tredje steget i normernas livscykel är när de internaliseras. I detta steg är normerna så inbäddade i vårt beteende att de ofta tas för givet. De normer som befinner sig i det här stadiet ses som en så självklar del av staters beteende att de sällan diskuteras inom politiken.[23] I artikeln är det vissa förutsättningar som föreslås öka sannolikheten att en norm kommer internaliseras. En förutsättning är att stater befinner sig i ett läge då de behöver öka sin legitimitet. En annan anledning kan vara positionen som normförespråkarna har i det internationella systemet. De länder med ett större inflytande och mer makt har större förutsättningar att påverka andra stater, i dessa fal kan det röra sig om den militära, ekonomiska eller kulturella positionen staten har. Den sista förutsättningen rör sig om vilka inneboende karaktärsdrag normen har. Författarna ger exempel på två punkter som ökar chansen för att stater ska följa normen. Dessa är om normen syftar till att skydda oskyldiga mot kroppslig skada eller om den syftar till allas juridiska jämlikhet och möjlighet. Samtidigt har normer lättare att få genomslag om de förstärks genom redan existerande normer, detta gäller speciellt internationell rätt.[24]

En mer evolutionär syn på internationella normers uppkomst förespråkas av Ann Florini. I artikeln *The Evolution of International Norms*[25] gör författaren en jämförelse mellan normer och gener. Hon menar att normers uppkomst och utveckling borde ses som en version av evolutionens inverkan på vilka gener som uppstått. Normer uppstår som en som en följd av ett urval. I uppkomsten av nya normer är det alltid en följd av konkurens med redan existerande. För att en ny norm ska konkurrera ut en redan existerande krävs tre förutsättningar 1) normen måste vara tillräckligt framträdande för att få ett första fotfäste 2) att den samverkar med redan existerande icke-konkurerande normer 3) att den passar med de miljömässiga villkor som ”normpoolen utsätts för. En

---

[22] Ibid., s. 903f.
[23] Ibid., s. 904
[24] Ibid., s. 906ff.
[25] A Florini, ”The Evolution of International Norms”, *International Studies Quarterly*, vol. 40, no. 3, 1996, s. 363-389

viktig förutsättning för normer är att de ska ha en känsla av legitimitet. När det kommer till vilka normer som får spridning menar Florini att beteende till stor del här imiterande och att det i väldigt liten utsträckning är påverkat av rationellt tänkande.

2.2 Metod

Uppsatsens undersökning består av en fallstudie av fredsprocessen i Myanmar. En fallstudie är inte en metod utan en strategi för undersökningen. Den måste därför kompletteras med andra metodval.[26]

Metoden för den här uppsatsen genomförs i två steg. Det första steget är att genom en läsning av NAP ta ut de centrala och gemensamma punkterna för hur 1325 kommer implementeras i ländernas praktiska arbete. Dessa gemensamma punkter kommer sedan att användas som undersökningsfrågor när rapporten från MPSI granskas. Den granskningen kommer att ske genom en kvalitativ innehållsanalys. De gemensamma punkterna som tas fram från ländernas NAP:ar fungerar som frågor till rapporten.

De gemensamma punkterna som används som undersökningsfrågor är:

- Projekt som genomförs ska ha ett genusperspektiv
- Kvinnor ska skyddas från sexuellt och könsrelaterat våld
- Kvinnors samtliga rättigheter ska säkerställas
- Projekt ska genomföras med syfte att stärka kvinnor
- Projekt ska genomföras i samarbete med lokala aktörer, som kvinnoorganisationer, NGOs och samhällsbaserade organisationer (CBO)
- Kvinnor ska vara delaktiga i projekten och i beslutsfattande

En närmre beskrivning ges i senare kapitel.

Resultatet av undersökningen analyseras därefter med hjälp av det teoretiska ramverkat för uppsatsen. Krook och True förespråkar en mer diskursiv syn på normer trots detta används inte en diskursanalys i den här uppsatsen.

---

[26] F Kohlbacher, ”The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research”, *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research,* vol. 7, no. 1, art. 21, 2005

Anledningen till det är att jag anser att en diskursanalys inte passar den undersökning som är aktuell i den här uppsatsen. Jag anser att deras teori är lämplig att använda i uppsatser med andra metodval än just diskursanalys.

Genus är ett begrepp som återkommer i uppsatsen. Begreppet har här en snäv innebörd där enbart frågor om män och kvinnor är aktuella. Jag är medveten om att begreppet i andra sammanhang har en bredare innebörd.

3 Litteraturöversikt och tidigare forskning

Sedan säkerhetsrådsresolutionen 1325 antogs har det skrivits en hel del om resolutionen samt implementeringen av den. Det har gjorts analyser av resolutionen i sig samt hur den har inkorporerats i diverse fredsprocesser. Det har även skrivits mycket om kvinnor i krig och fredsprocesser.

3.1 Kvinnor, fred och säkerhet

I Tarja Väyrynens artikel *Gender and UN peace operations: The confines of modernity*[27] gör författaren en analys av FN-dokument som rör kvinnor och säkerhet. Hon beskriver hur diskursen är uppbyggd i binära strukturer och att dessa återspeglar sig i de roller som män och kvinnor får. De krig som uppstått efter Kalla kriget ser annorlunda ut än de tidigare krigen mellan stater. Dagens krig är inte lika tydliga i gränsdragningen mellan krig och fred eller kombattant och icke-kombattant. I denna nya struktur där stater är mindre i fokus till förmån för samhällen har det uppstått ett utrymme för införandet av ett genusperspektiv, ett ”gender mainstreaming”. Dock sker detta fortfarande inom det binära tankesättet inom FN-systemet, vilket leder till att genus likställs med kvinnor och kvinnor ses som annorlunda än män. Kvinnor får rollen som den som är ett offer och behöver beskyddas. Med den passiva offerrollen kommer även andra roller, som civil, opolitisk och så vidare.

3.2 1325 som norm

[27] T Väyrynen, ”Gender and UN peace operations: The confines of modernity”, *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 1, 2004, s. 125-142

Torunn Tryggestad undersöker i *The UN Peacebuildning Commission and Gender: A Case of Norm Reinforcement*[28] framväxten av normen rörande kvinnor, fred och säkerhet. Författaren granskar hur frågor rörande kvinnor integrerats i arbetet inom UN Peacebuilding Commission (PBC). Tryggestad menar att på det vis som 1325 är utformat bör det finnas tydliga reflektioner rörande kvinnors roll i fredsprocesser i de dokument och det arbete som utförts efter att resolutionen träde i kraft.[29] Hon hävdar även att resolutionen innebär en institutionalisering av normen rörande kvinnor, fred och säkerhet. I undersökningen använder sig författaren av Martha Finnemore och Kathryn Sikkinks teori om normers livscykel inom internationell politik. I granskningen av policydokument finner författaren att det finns en stark närvaro av 1325 och att det verkar finnas en ambition att arbeta med genusfrågor.[30] I det mer praktiska arbetet ser författaren istället att frågor rörande genus och kvinnor ofta blir bortprioriterat, men att när frågorna når fram och tas upp får de ofta genomslag. Slutsatsen av artikeln är att även om normen kring kvinnor, fred och säkerhet fått genomslag är den inte tillräckligt utbredd än för att påverka det praktiska arbetet i stor utsträckning. Den fortsatta framväxten är fortfarande i stor del beroende av normentreprenörer inom NGOs och FN-systemet. Samtidigt är författaren optimistisk eftersom 1325 och kvinnor har fått en viktig roll inom de formella dokumenten inom PBC vilket borde ge en ökad inkludering av kvinnor i det framtida arbetet.[31]

3.3 Fallstudier av implementering av 1325

Jasmine-Kim Westendorf gör i artikeln *'Add women and stir': the Regional Assistance Mission to Solomon Islands and Australia's implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*[32] en fallstudie av Australiens fredsarbete i konflik-

---

[28] T L Tryggestad, "The UN Peacebuilding Commission and Gender: A Case of Norm Reinforcement", *International Peacekeeping,* vol. 17, no. 2, 2010, s. 159-171
[29] Ibid., s. 159
[30] Ibid., s. 162-165
[31] Ibid., s. 169
[32] J-K Westendorf, "'Add women and stir': the Regional Assistance Mission to Solomon Islands and Australia's implementation of United Nations Security Council Resolution 1325", *Australian Journal of International Affairs,* vol. 67, no. 4, 2013, s. 456-474

ten på Salomonöarna. Det hon kommer fram till i artikeln är att trots att det var ett passande uppdrag för Australien att arbeta med att implementera 1325 finns det uppenbara brister i detta arbete. Slutsatsen som görs är att det finns flera orsaker som bidrar till att 1325 inte implementeras på ett effektivt sätt. En av orsakerna är att det saknas mekanismer för att utkräva ansvar av länder att följa resolutionen. Westendorf argumenterar för att en bättre implementering av 1325 kan nås genom utvecklandet av en NAP, vilket Australien inte hade gjort än i fallet med Salomonöarna.

Katrina Lee-Koo har undersökt hur Australiens NAP implementeras i praktiken i artikeln *Implementing Australia's National Action Plan on United Nations Security Council Resolution 1325*.[33] Syftet med artikeln är att utvärdera hur vida Australien har levt upp till riktlinjerna som getts i landets NAP, författaren argumenterar för att detta är intressant eftersom Australien själv har målat upp en bild av att vara en förkämpe för ett större inkluderande av kvinnor i fredsprocesser. Lee-Koo menar att Australiens NAP är styrkor när det gäller det retoriska engagemanget. Detta bidrar till att stärka en växande norm rörande vikten av genusfrågor. Svagheten som landets NAP har är svårigheterna att omvandla den till praktik.[34] Författaren anser att en av handlingsplanens största styrkor är den tydliga kopplingen den gör mellan jämställdhet och fred, samtidigt som den undviker att göra stereotypa beskrivningar av kvinnor.[35] Samtidigt är inte planen utformad under de departement som har det största ansvaret för implementeringen utan togs fram under Office of Women som låg under "Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs". Detta är ett departement som i princip inte hanterar internationella frågor och som inte heller kan påverka den faktiska implementeringen. Anledningen till att arbetet för att ta fram Australiens NAP hamnade här var att de mer relevanta departementen, som försvarsdepartementet eller utrikesdepartementet, inte ville arbeta med att ta fram planen. Efter att planen antagits har de ansvariga myndigheterna inte heller arbetat aktivt med att införliva planen, och de som arbetar med den gör det ofta med bara vissa delar av den. Lee-koo menar även att det sätt som arbetet ska utvärderas på inte är tillräckligt. Myndigheterna ska beskriva hur de har arbetat med planen men

---

[33] K Lee-Koo, "Implementing Australia's National Action Plan on United Nations Security Council Resolution 1325", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 68, no. 3, 2014, s. 300-313
[34] Ibid., s. 301
[35] Ibid., s. 304

de behöver inte utvärdera om det är tillräckliga åtgärder eller om det har lett till någon faktisk skillnad. Bland de som var medvetna av planen var det fortfarande en brist på nyanserad förståelse och den allmänna uppfattningen var att planen syftar till att skydda kvinnor. En följd av detta blev att det i många fall var en paternalistisk bild av kvinnors behov av skydd.[36]

En annan som har skrivit om implementering av 1325 är Jill A. Irvine som i *Leveraging Change* granskar hur 1325 har använts på Balkan.[37] Irvine undersöker hur lokala kvinnoaktivister använder sig av resolutionen i sitt arbete. I artikeln används teori om hur NGO:s arbetar genom en bumerang-effekt för att ansvariga ska implementera normer. Bumerang-effekten fungerar på det vis att lokala organisationer använder sig av internationella aktörer, som exempelvis FN, för att sätta press på den egna regeringen. Detta arbete av NGO:s kan även syfta till att påverka de internationella organisationerna så att dessa följer de riktlinjer som de har satt upp. Enligt författaren använde sig FN och andra internationella aktör av frågor som jämställdhet för att sätta press på regeringar men samtidigt verkade de inte särskilt intresserade av att ändra de egna organisationsstrukturerna för att göra dessa mer jämställda.[38] För att ändra detta problem organiserade sig de lokala kvinnoorganisationerna för att sätta press på de internationella aktörerna. I det arbetet använde sig organisationerna av 1325 för att nå sina mål om större delaktighet för kvinnor.[39] Slutsatsen som författaren drar är att 1325 är ett användbart verktyg för kvinnoorganisationer när de arbetar med kvinnors rättigheter och att öka deras delaktighet, även om det är ett ganska begränsat verktyg. Hon ser även att organisationerna har använt sig av bumerang-effekten i det här arbetet. Irvine menar att kvinnoorganisationer använder sig av olika metoder för att påverka de internationella aktörernas selektiva arbete med jämställdhet. [40]

Sahana Dharmapuri gör i artikeln *Implementing UN Security Council Resolution 1325: Putting the Responsibility to Protect into Practice* kopplingar till ”responsibil-

---

[36] Ibid., s. 305-308
[37] J A Irvine, ”Leveraging Change”, *International Feminist Journal of Politics,* vol. 15, no. 1, 2013, s. 20-38
[38] Ibid., s. 24
[39] Ibid., s. 26f.
[40] Ibid., s. 33f.

ity to protect" (RtoP).[41] Författaren anser att den delen av 1325 som handlar om kvinnors skyddsbehov kan ses som överrensstämmande med RtoP. Trots att RtoP och 1325 har utvecklats ungefär samtidigt saknar RtoP ett tydligt genusperspektiv.[42] Dharmapuri menar att ett ökat fokus på sexuellt våld och hur det ska förebyggas och motverkas skulle innebära en praktisk utveckling av RtoP, utan att det skulle innebära en teoretisk utveckling. I arbetet med att implementera 1325 har många länder tagit fram tydliga riktlinjer för hur deras personal ska arbeta med frågor som rör beskydd av civilbefolkningen, vilket i många fall svarar till principer fastslagna i RtoP.[43] Även om författaren argumenterar för att implementeringen av 1325 har kommit längre än RtoP ser hon att det finn flera brister inom implementeringen av 1325. Denna bristande implementering beror på låg finansiering, att det inte finns tillräcklig kapacitet eller att personalen inte förstår hur en implementering ska göras.[44] Dharmapuri menar att 1325 bidragit till RtoP genom att resolutionen bidragit till utvecklandet av strategier för att genom fredliga medel ge ett ökat skydd för civilbefolkningen.[45]

3.4 1325 i Myanmar

Till min kännedom finns det ingen tidigare forskning av implementeringen av 1325 i Myanmar. Min ambition är därför att börja fylla denna lucka i forskningen. Eftersom arbetet med att implementera 1325 ständigt är i pågående finns det ett behov av att kontinuerligt undersöka hur kvinnor involveras i fredsprocesser. Arbetet kan även variera från plats och situation och därmed är det viktigt att se hur arbetet sker i olika fredsprocesser. Till skillnad mot flera andra processer som granskas är de bidragsgivande länderna inte militärt närvarande i landet vilket kan leda till att denna typ av processer inte uppmärksammas eller granskas. Det är viktigt att följa utvecklingen eftersom det förhoppningsvis sker en utveckling inom området. Det är även nödvän-

---

[41] S Dharmapuri, "Implementing UN Security Council Resolution 1325: Putting the Responsibility to Protect into Practice", *Global Responsibility to Protect*, vol. 4, no. 2, 2012, s. 241-272
[42] Ibid., s. 249
[43] Ibid., s. 252f.
[44] Ibid., s. 259
[45] Ibid., s. 270

digt att göra granskningar av hur ländernas National Action Plans införlivas i praktiken. Eftersom dessa handlingsplaner är nya och tillkommit de senaste åren är detta ett område som behöver undersökas.

4 Undersökningen

Upplägget för undersökningen kommer vara att först granska NAP och ur dessa identifiera de gemensamma dragen samt att beskriva eventuella skillnader. Följande avsnitt kommer bestå av granskningen av MPSI:s arbete och finansierade projekt för att se hur dessa projekt stämmer överrens med de riklinjer som ges i NAP.

4.1 National Action Plans

I det här avsnittet kommer en redogörelse göras över innehållet i handlingsplanerna för implementering av 1325 som länderna som är med och finansierar MPSI:s projekt. Länderna är Norge, Finland, Nederländerna, Danmark, Storbritannien, Schweiz och Australien. Även EU är en av de bidragande aktörerna. Eftersom NAP inkluderar samtliga aspekter av ländernas egen inblandning i fredsprocesser, från könsfördelning och utbildning av den egna personalen till ett genusperspektiv i biståndsprojekt, är det endast de riktlinjer som är relevanta för den här undersökningen som kommer att inkluderas. Det som anses vara relevant är hur 1325 ska implementeras i fredsbyggande projekt där det framför allt är finansiellt stöd som ges. De olika handlingsplanerna har 1325 som utgångspunkt men var de lägger fokus skiljer sig mellan de olika länderna.

4.1.1 Överblick av NAP

Australiens NAP är indelad efter fem teman, vilka är åtgärder som syftar till förebyggande, delaktighet, skydd, återhämtning samt en normativ aspekt. Det betonas i NAP:en att kvinnor ska delta i fredsprocesser på ett meningsfullt sätt och på samma villkor som män. Landet ska ge stöd till organisationer från civilsamhället (CSO) för att öka jämställdheten och därmed kvinnors delaktighet. Genom att ta tillvara på

kvinnors kapaciteter ska kvinnor få möjligheten att inta ledarskapsroller i samhället. Insatser där Australien närvarar ska ske i enlighet med mänskliga rättigheter och insatserna ska både vara tillgängliga för och gynna kvinnor. Det ska även vidtas åtgärder för att motverka könsrelaterat våld och kvinnors rättigheter ska säkerställas. I arbetet ska det tas fram strategier för att specifikt öka kvinnors deltagande i fredsprocesserna. I de fredsprocesser där Australien engagerar sig ska det försäkras att det sker arbete för att kvinnor ska delta på ett meningsfullt sätt och att deras behov tillgodosetts.[46]

I Danmarks NAP beskrivs tre huvudsakliga mål. Dessa är ett större deltagande för kvinnor, bekräftelse för kvinnor och flickors rättigheter och behov, samt att kvinnor ska ges skydd. Mycket av fokus läggs på att kvinnor ska ges skydd, alltså mot sexuellt och könsrelaterat våld, och rehabilitering av kvinnor. Det nämns att det i arbetet för att öka kvinnors deltagande måste arbetas med traditionella könsroller, men lite fokus läggs på frågor som relaterar till detta. Landets bidragsgivande organisationer ska arbeta med 1325 i humanitära projekt.[47]

Kvinnors ökade deltagande anges som ett viktigt mål i Finlands NAP. Alla landets aktiviteter i fredsprocesser ska genomföras med ett genusperspektiv. Kvinnor ska ses som aktiva medlemmar i samhället och ska därmed ha inflytande i både den politiska och ekonomiska utvecklingen. En följd av detta är att kvinnor även ska vara delaktiga i planeringen av projekt. Ett sätt att uppnå dessa mål är att arbeta med kvinnoorganisationer och organisationer som inriktat sig på mänskliga rättigheter. Genom att arbeta med kvinnors rättigheter och att öka deltagandet av kvinnor ska kvinnors roll i samhället stärkas. Även i Finlands NAP beskrivs behovet att även skydda kvinnor.[48]
Nederländernas NAP skiljer sig något från de övriga då denna har tagits fram i samarbete med icke-statliga aktörer. Det huvudsakliga målet för planen är att stärka kvinnors ledarskap och öka den politiska delaktigheten bland kvinnor. Detta ska ske på alla nivåer i samhället. I de projekt där planens aktörer är medverkande ska det alltid finnas ett genusperspektiv och det ska arbetas med att implementera 1325. I planen beskrivs fredsprocesser som ett unikt tillfälle för att förändra samhällsstrukturer och därför är det viktigt att redan från början arbeta utifrån ett genusperspektiv

---

[46] Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affaires, a.a., s. 17-24
[47] Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Danish National Police, a.a.
[48] Ministry of Foreign Affairs of Finland, a.a.

för att inkludera kvinnor. Lokala kvinnor och kvinnoorganisationer ses som nyckelaktörer i arbetet och dessa ska fungera som rådgivare för vilka andra aktörer samarbete ska ske med. För att förverkliga målen behövs utbildning av både män och kvinnor. Kvinnor ska utbildas i politiska frågor, om det finns behov av detta. För att få större genomslag måste även maskulinitet diskuteras och ifrågasättas. I den här planen utmålas riktlinjer för att motverka könsrelaterat våld.[49]

Projekt där Norge är involverat ska enligt den norska NAP:en ha deltagande kvinnor. Projekten ska ha ett genusperspektiv. Kvinnor ska vara delatiga i fredsprocesser men om detta inte är möjligt ska parallella processer ske där kvinnor får en större roll. Det ska ske ett samarbete med NGOs, lokala aktörer och kvinnonätverk i arbetet. För att göra de lokala kvinnorna mer delaktiga ska kompetens ökande projekt genomföras och på det viset ge kvinnor ett större inflytande. Konfliktrelaterat sexuellt våld ska motarbetas och ansvariga ska ställas inför rätta.[50]

Precis som i de andra handlingsplanerna är Schweiz NAP inriktad på ökad delaktighet av kvinnor i fredsprocesser. Ett sätt att bidra till detta ska vara att ge stöd till kvinnoorganisationer. Alla projekt som genomförs ska ha ett genusperspektiv. Det ska genomföras program för att motverka könsrelaterat våld.[51]

Storbritanniens NAP fokuserar mycket på arbetet med jämställdhet inom de egna organisationerna och deras arbete Landet är inte heller lika långtgående som de andra är, planen uttrycker till exempel att det ska finnas projekt med genusperspektiv men säger inte att alla projekt måste ha detta. Ett av målen för NAP:en är att ha ett närmre samarbete med civilsamhället. Projekt för att stärka kvinnor ska enligt planen genomföras. Det könsrelaterade våldet ska motarbetas med hjälp av arbete tillsammans med NGOs. Det beskrivs inte särskilt utförligt hur arbete för implementering av 1325 ska gå till men landet har utvecklat tre stycken kontextbundna planer för Afghanistan, Kongo och Nepal. Tanken är att börja med dessa tre för att senare utvärdera arbetet.[52]

Även EU har tagit fram ett strategidokument för hur organisationen ska arbeta med 1325. För att lyckas med att öka kvinnors inflytande måste det, enligt dokumen-

---

[49] Ministry of Foreign Affairs of the Neatherlands, a.a.
[50] Norwegian Ministry of Foreign Affaires, a.a.
[51] Federal Department of Foreign Affaires (FDFA), a.a.
[52] Foreign and Commonwealth Office, Ministry of Defence, Department for International Development, a.a.

tet, arbetas med att säkerställa kvinnors alla rättigheter och inte inbart fokusera på att öka delaktigheten. Inom EU:s utvecklingsarbete ska det finnas ett genusperspektiv, ”gender mainstreaming” och det ska finnas projekt som riktar sig direkt till kvinnor och att stärka deras ställning. Projekten ska genomföras i samråd med lokala aktörer, exempelvis NGOs. Organisationen ska ge stöd till NGOs, kvinnoorganisationer och kvinnogrupper. Kvinnor ska erbjudas utbildning för att möjliggöra för dem att ta till vara på och kräva sina rättigheter. Även där det enbart ät finansiellt stöd som EU bidrar med ska det finnas genusperspektiv inkorporerat i projekten. I dokumentet uppmärksammas kvinnliga kombattanter och att det behövs särskilda åtgärder för att återintegrera dessa i samhället. Även i den här planen tas problemet med sexuellt våld upp.[53]

4.1.2 Gemensamma punkter

Efter genomgången av handlingsplanerna har sex gemensamma punkter för hur arbetet med 1325 ska gå till tagits fram. Dessa punkter är:

1. De projekt som får stöd ska ha ett genusperspektiv, detta går ofta under termen ”gender mainstreaming”
2. Åtgärder ska tas för att skydda kvinnor, speciellt fokus på det sexuella och könsrelaterade våldet.
3. Kvinnors samtliga rättigheter ska säkerställas, så som ekonomiska, politiska och sociala.
4. Kvinnor ska stärkas, så kallat ”empowerment”, genom exempelvis utbildning, att öka deras kapacitet och ledarskapsträning.
5. Projekt ska genomföras i samarbete med lokala aktörer, så som kvinnoorganisationer, NGO:s och grupper från civilsamhället.
6. Kvinnor ska vara delaktiga i projekten och i beslutsfattandet.

Samtliga av dessa punkter syftar till att kvinnors delaktighet ska öka och att de även ska ha inflytande i beslutsfattande. Att delaktighet inte nödvändigtvis behöver betyda ett faktiskt inflytande är det flera av handlingsplanerna som slår fast och av den an-

[53] EU, a.a.

ledningen är det viktigt att inte bara arbeta med att kvinnor får vara närvarande utan även att de ses som beslutsfattande aktörer.

4.2 Myanmar Peace Support Initiative

MPSI är ett samarbete för att finansiera projekt som syftar till att bidra till freden i landet. Projekten finansieras genom stöd från Norge, Finland, Nederländerna, Danmark, Storbritannien, Schweiz, Australien samt EU. I den här delen av undersökningen kommer en kvalitativ innehållsanalys göras av rapporten *Lessens Learned from MPSI's Work Supporting the Peace Process in Myanmar*, vilket är en rapport som beskriver samarbetet, genomförda och planerade projekt, utvärdering av dessa samt lite kort om vilka svårigheter det finns i arbetet och vilken strategi som är lämpig i fortsättningen. I innehållsanalysen kommer det göras en granskning för att se om projekten lever upp till de riktlinjer som är utlagda i ländernas NAP. De gemensamma punkter som tagits fram ur NAP är de som kommer ligga som underlag för undersökningen.

För varje punkt kommer jag först beskriva hur vida den berörda frågan är beskriven i den del av rapporten som beskriver MPSIs arbete mer generellt och vilka specifika mål organet har. Därefter kommer de projekt som finns beskrivna i rapporten granskas för att se om det har genomförts mer konkreta försök att arbeta med den aktuella frågan. Varje projekt i har i undersökningen fått ett nummer, P1-P22, efter den följd som de kommer i rapporten. Detta har gjorts för att göra undersökningen tydligare då vissa projekt återkommer under flera av punkterna.

4.2.1 Projekt som får stöd ska ha ett genusperspektiv – ”gender mainstreaming”

Denna punkt kan ses som en aning otydlig. För att förtydliga vad jag söker efter i granskningen av materialet är det projekt där det är tydligt att det under projektplaneringen och utförandet även har tänkt på genusdimensionen. Exempelvis om det reflekteras över hur aktiviteterna påverkar kvinnor, eller om det behövs göras andra åtgärder för att involvera kvinnor i projekten.

I rapportens inledning beskrivs fredsprocessen som mansdominerad och att kvinnor är underrepresenterade i denna. MPSI beskriver som sin uppgift att uppmuntra de inblandade aktörerna att involvera kvinnor och att det har skett försök till att identifiera hinder för kvinnor som vill vara en del av processen i landet. De rekommendationer som läggs fram för ett fortsatt arbete i Myanmar är att göra arbetet i fredsprocessen mer inkluderande för att, bland andra, kvinnor ska få ett större inflytande. För att uppnå detta krävs det, enligt rapporten, att hitta nya och innovativa sätt för att stärka kvinnors roll i samhället.[54] Senare i rapporten beskrivs fredsprocessen mer generellt, här konstateras återigen att kvinnor är marginaliserade från processen vilket även lett till att det finns en ”okänslighet” till frågor med en genusdimension.[55] MPSI ska enligt rapportförfattaren arbetat tillsammans med CBO:s som har ledande kvinnor för att öka det kvinnliga deltagandet i aktiviteterna. Samtidigt ska det skett ett arbete för att hitta sätt att få en större representation av kvinnor. En tydligare förklaring vad detta har inneburit ges inte.[56] Ett sätt för att göra kvinnors röster hörda har varit genom ett ”lyssningsprojekt” där lokalbefolkningen i de konfliktdrabbade områdena har intervjuats för att ge sina reflektioner över fredsprocessen (en närmre granskning av den faktiska representationen av kvinnor i detta projekt finns under avsnitt 4.2.6).[57] Något som efterfrågas av de intervjuade i lyssningsprojektet är ett större fokus på genus och stärkandet av kvinnor.[58]

Till stor del bedrivs projekten som MPSI ger stöd till genom lokala organisationer. Rapporten beskriver att det i detta arbete är viktigt att arbeta med organisationer som är inriktade på frågor rörande genus eftersom det kan leda till en ökad förståelse bland andra aktörer. Det gör inte ett förtydligande i hur det arbetet har sett ut i praktiken och det ges inte heller exempel på vilka organisationer som varit en del av detta och vad det har haft för konsekvenser.[59] Detta finns skrivet under avsnittet för lärdomar från arbetet i Myanmar, och det är inte helt tydligt om författaren menar att detta är en lärdom för att de sett att det

---

[54] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 6ff.
[55] Ibid., s. 11
[56] Ibid., s. 16
[57] Ibid., s. 22
[58] Ibid., s. 26
[59] Ibid., s. 30

har fungerat eller om det är en lärdom som kommit av bristen på genusperspektiv bland organisationerna.

Trots bristen på kvinnor i fredsprocessen sägs det finnas vissa kvinnor som har viktiga roller inom organisationer i landet och *Mon Women's Organisation* (MWO) ges som exempel på en kvinnoorganisation som lyfter frågor som är viktiga för kvinnor. I samma avsnitt av rapporten beskrivs det att ett behov i fredsprocessen är kapacitetsökande åtgärder för kvinnor som har potential att bidra till fredsprocessen.[60] Inte heller här ges det ett förtydligande om hur detta har omvandlats till praktiskt arbete.

Nu kommer den del av rapporten som innehåller en mer detaljerad beskrivning av MPSI:s samtliga projekt som hållits under de första två åren granskas för att se om det finns projekt där det framgår ett genusperspektiv i planerandet och utförandet. Det första projektet där det finns reflektioner över frågor som rör kvinnor är ett projekt i Mon State (P3) det gjorts försök till att öka andelen kvinnor som deltar i aktiviteterna.[61] I samma område hölls ett konsultationsprojekt (P7) där MPSI:s arbete genomfört med hjälp av en kvinnoorganisation för att säkerställa att kvinnors röster blev hörda.[62] I Mon State har det även hållits en konferens (P8) där kvinnors delaktighet i beslutsfattande varit en av innehållspunkterna på konferensen.[63]

Ethnic Peace Resources Project (EPRP) (P17) är det projekt där genusperspektivet blir tydligast. I projektet ska det finnas en genusinriktad komponent för att ta fram sätt att öka kvinnors delaktighet samt lyfta frågor som är viktiga för kvinnor. Projektet ska under 2013 fått en rådgivare för genusfrågor (”gender advisor”). I projektet har det framkommit att det i Myanmar ofta uppstår missförstånd kring begreppet ”genus” eftersom det inte finns ett motsvarande ord på burmesiska, utan istället har det ofta översatts som ”kvinnors rättigheter”. Slutsatsen av detta är att det finns ett behov att hitta andra sätt att uttrycka sig kring rättvisefrågor och könsroller. Det finns en andra fas inplanerad av

---

[60] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 33
[61] Ibid., s. 48
[62] Ibid., s. 52
[63] Ibid., s. 54

projektet, där det anges finnas ett tydligt genusfokus. Vad detta fokus på genus innebär utvecklas inte i texten.[64]

4.2.2 Åtgärder ska tas för att skydda kvinnor, speciellt mot sexuellt och könsrelaterat våld

I rapporten finns ingen beskrivning av projekt som har skydd av befolkning som syfte. Sexuellt och könsrelaterat våld nämns inte i rapporten, inte heller i beskrivningen av de väpnade konflikterna i Myanmar.

4.2.3 Kvinnors samtliga rättigheter ska säkerställas - ekonomiska, politiska och sociala

För att undersöka om det genomförts projekt där MPSI är inblandat som har som syfte att säkerställa kvinnors rättigheter kommer jag först undersöka om det genomförts projekt som mer generellt ska säkra befolkningens rättigheter för att sedan se om några av dessa riktar sig till kvinnor mer specifikt. Även om det i rättighetsbegreppet kan tolkas in mycket kommer jag söka efter projekt som uttryckligen har ett rättighetstänk.

I rapportens inledande del konstateras det att grova människorättsövergrepp skett i Myanmar som en följd av den väpnade konflikten. Att arbeta i de aktuella områderna beskrivs som komplext då befolkningen beskrivs som väldigt sårbar efter lång isolering och människorättsövergrepp.[65] I den del av rapporten som har en mer generell beskrivning av MPSI:s arbete anges ett sätt att säkerställa befolkningens rättigheter ha varit att dela ut ID-kort som ger innehavaren tillgång till grundläggande rättigheter. Befolkningen i de berörda områdena berättar enligt rapporten att de nu kan röra sig mer fritt och inte behöver vara rädda för brott mot deras mänskliga rättigheter. Samtidigt skriver rapportförfattaren att det för en långvarig fred måste arbetas med upprättelse för tidigare

---

[64] Ibid., s. 61ff.
[65] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 13f.

övergrepp.[66] Bristen av ett fungerande rättssystem samt brist på säkerhet anges som en av de stora utmaningarna för fredsprocessen.[67] Att internationella aktörer börjar bli mer närvarande i landet beskrivs som ett sätt att öka säkerheten och minska brott mot de mänskliga rättigheterna (”protection by presence”).[68] Det är i dessa fall som det framkommer ett tydligare rättighetstänk i den generella beskrivningen av MPSI:s arbete i Myanmar.

Det projektet där säkerställande av rättigheter är tydligast är utdelningen av ID-kort (P6), som redan nämnts under den mer övergripande beskrivningen. Projektet har genomförts genom *Norwegian Refugee Council* (NRC). Eftersom många av internflyktingarna av olika anledningar inte har nationella ID-kort har NRC i samarbete med myndigheter fån Myanmar åkt ut till byar i de konfliktdrabbade områdena för att leverera ID-handlingar till befolkningen, samtidigt som processen gjorts snabbare och lättare. ID-korten är viktiga för medborgare eftersom de inte kan kräva sina nationella rättigheter utan dem. Det är svårare att resa i landet utan ID-handlingar, det går inte att rösta i nationella val och inte heller att anmäla sina barn till den statliga utbildningen. Att hålla staten ansvarig för övergrepp går inte heller att göra utan ID-handlingar, för att ta några exempel. Av den anledningen har utdelning av dessa ID-kort varit av stor vikt för att befolkningen ska kunna kräva sina rättigheter. Under projektets gång har över 100000 personer fått ID-handlingar.[69]

MPSI har tillsammans med *New Mon State Party* (NMSP) hållt i konsultationsmöten i Mon State samt Karen State och Tanintharyi regionen under perioden från juni 2012 till juli 2013 (P7). Under mötena har NMSP samlat in dokumentation av människorättsövergrepp för att lämna över dessa till **Liaison kontor**.[70] Det tredje projektet där rättighetsaspekten nämns är MPSI:s arbete med ”Ceasefire Liaison Officies” (P18). Dessa kontor är utformade för att de beväpnade etniska grupperna ska kunna samarbeta med staten och den statliga militären för att implementera överenskommelser mellan parterna. Vissa av dessa kontor har nu börjat dokumentera människorättsövergrepp och konfiska-

---

[66] Ibid., s. 24-29
[67] Ibid., s. 37
[68] Ibid., s. 39
[69] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 50f.
[70] Ibid., s. 51ff.

tion av land, i vissa fall har detta lett till en juridisk eller politisk process.[71] Även i Kayah State har det hållits en konsultations process (P11) där en komponent har varit att skapa en människorättskommitté för att övervaka befolkningens rättigheter i regionen.[72]

Dessa tre ovan beskrivna projekt är de enda som direkt hänvisar till rättigheter. I rapporten finns inga projekt beskrivna som riktar sig direkt till kvinnors rättigheter. Samtidigt är det viktigt att vara medveten att de flesta aspekter av en fredsprocess i förlängningen kan kopplas till säkerställande av rättigheter för befolkningen.

4.2.4Kvinnor ska stärkas – ”empowerment”

I granskningen av rapporten för att se om MPSI har genomfört arbete med syfte att stärka kvinnor, ofta under benämningen ”empowerment”, kommer arbetet ske i två steg. Första steget är att se om det har genoförts denna typ av arbete med samhället generellt. I andra steget kommer jag se om några av dessa projekt har riktat sig specifikt mot kvinnor. Anledningen till att jag gör detta i två steg är att projekt som riktar sig till samhället i stort fortfarande kan gynna kvinnor, samtidigt som det kan behövas en satsning på kvinnor för att komma tillrätta med den ojämlika könsfördelningen i fredsprocessen och beslutsfattande mer generellt.

I rapportens inledning anges brist på kapacitet för arbete med empowerment vara en av svårigheterna för arbetet i Myanmar.[73] Samtidigt är en av rekommendationerna för arbete med fredsprocessen som läggs fram i rapporten att försök till att öka den lokala kapaciteten ska göras när projekt genomförs.[74] Kapacitetsbygge är även något som det anses finnas ett behov av i processen i landet.[75] I denna del av rapporten som mer generellt beskriver MPSI:s arbete tas två projekt upp som exempel där man satsat på stärkande av samhället samt ledarskapsträning för kvinnor. Det antyds att dessa projekt är en följd av att det

---

[71] Ibid., s. 63f.
[72] Ibid., s. 56
[73] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 5
[74] Ibid., s. 7
[75] Ibid., s. 11

skapats säkra utrymmen i samhället som leder till möjligheten att ifrågasätta auktoriteter. Av denna anledning belyser rapporten vikten att arbeta med att stärka civilsamhällena och öka deras kapacitet under processens gång.[76] Rapportförfattarna anger att det är en utmaning i fredsprocessen att se till att civilsamhället stärks och att det finns ett behov av kapacitetsbyggande aktiviteter för kvinnor som kan spela en viktig roll i processen men som saknar självförtroende och kunskaper.[77] I den men överblickande beskrivningen av MPSI förklaras arbetet med *Ethnic Peace Resources Project* (EPRP), som är ett projekt som syftar till att stärka de etniska folken för att öka möjligheterna att delta i det politiska arbetet.[78] Rapporten återger lärdomar och rekommendationer för arbete i kontexter liknande den i Myanmar. Av dessa lärdomar finns bland annat beskrivet behovet att arbeta mer med projekt som har som syfte att stärka samhällen istället för vanliga ”standard” åtgärder. Internationella aktörer som arbetar i fredsprocesser bör ta till vara på den lokala kapaciteten samt arbeta kapacitetsbyggande, samt att det finns ett behov att hitta nya sätt att stärka kvinnors roll i processen.[79]

Nu kommer den delen av granskningen som granskar den mer detaljerade projektbeskrivningen. Den allra största majoriteten av projekten har som en aspekt att MPSI har assisterat med formulering av aktiviteter samt att utforma budget, vilket är något som bidragsgivare ställer som krav att det finns.[80] Detta kan ses som en aspekt i stärkandet av lokala aktörer, även om det inte uttrycks specifikt, eftersom de får en ökad kapacitet när det gäller förmågan att ansöka om finansiering för projekt, något som det finns brist på eftersom detta i många fall är den första kontakten dessa samhällen har med internationella aktörer och hjälporganisationer.

I östra Bago har ett projekt (P1) genomförts där en aspekt i projektet var att *Norwegian People's Aid* (NPA) bidrog med kapacitetsbyggande aktiviteter. Den andra fasen av projektet syftade till att hjälpa lokalbefolkningen få en stör-

---

[76] Ibid., s. 25, 27, 39
[77] Ibid., s. 33
[78] Ibid., s. 34
[79] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 41
[80] Ibid., s. 43-67

re kontroll över sina liv och utvecklingen i samhällena. Vad den kapacitetsbyggande aspekten var i detta projekt beskrivs inte i texten.[81]

I Kayah State har ett projekt (P4) genomförts där ett av syftena var att stärka lokalbefolkningen. Projektet uppstod som ett resultat av att internflyktingar spontant börjat återvända till sina hembyar vilket ledde till att en CBO vände sig till MPSI för att assistera i omställningen. I rapporten motiveras beslutet att ge stöd till projektet som ett sätt att uppmuntra internationell finansiering som utformas efter befolkningens egna beslut. Av projektbeskrivningen framgår det som om en stor del av vad som anses vara stärkande för denna grupp är att göra byarna självförsörjande, öka matsäkerheten samt uppbyggnad av skolor. Utöver detta har en kvinna från fem av byarna fått hälsovårdsutbildning.[82] Detta kan ses som ett sätt att stärka kvinnor i samhället då de lärt sig ett yrke.

Ett projekt i Karen State (P5) har även det som syfte att stärka civilbefolkningen. Projektet är inplanerat till mars 2014 fram till december samma år. Genom utbildning som är anpassad till den etniska befolkningen ska projektet öka kapaciteten i samhället. Det ska inom projektet hållas flera workshops som syftar till att öka kapaciteten.[83] MPSI har i samarbete med *New Mon State Party* (NMSP) genomfört ett konsultationsprojekt (P7) i Mon State, Karen State och Tanintharyi regionen. I denna konsultation efterfrågades kapacitetsökande projekt vilket även lett till att unga från CBO:s fått sex veckor av träning om syftar till att öka kapaciteten.[84]

MPSI har i Shan State (P19) bidragit till att hålla i mediaträning. I projektet har deltagarna fått utbildning i grundläggande journalistik. Detta ska göra det lättare för lokalbefolkningen att få tillförlitlig information om samhällsutvecklingen. I den första träningsomgången var 11 av de 25 deltagarna kvinnor (44 procent) och i den andra var 12 av 30 deltagare kvinnor (40 procent).[85]

De projekt som riktar sig direkt till att stärka kvinnor är inte så många. Ett av dem ha genomförts i Mon State (P3). I detta projekt har MPSI haft stärkandet av kvinnor som en komponent i projektet. Kvinnor har erbjudits ledarskaps-

---

[81] Ibid., s. 43ff.
[82] Ibid., s. 49
[83] Ibid., s. 49f.
[84] Ibid., s. 51ff.
[85] Ibid., s. 65

träning och samhället i stort ska också ha fått hjälp med empowerment. Projektet beskrivs som lyckat då 60 procent av de valda till en nybildad kommitté varit kvinnor och att lokalbefolkningen, speciellt kvinnor, har fått ett större inflytande.[86]

Ett resultat av EPRP (P17) har varit konstaterandet att det behövs aktiviteter för att öka kvinnors kapacitet. Detta för att ge kvinnor som har potential att delta i fredsprocessen men som saknar kunskaper ska få större möjligheter. Något konkret förslag på vad detta skulle innebära för typ av aktiviteter beskrivs inte.[87]

4.2.5 Projekt ska utformas och genomföras i samarbete med lokala aktörer – kvinnoorganisationer, NGOs och grupper från civilsamhället

MPSI beskriver sitt arbete som att genomföra projekt som syftar till att öka tilliten mellan de olika samhällsaktörerna i Myanmar, och därmed öka förtroendet för en varaktig fred i landet. I dessa projekt ska representanter från såväl den statliga militären, beväpnade etniska grupper, civilsamhället och internationella aktörer. Samtidigt uttrycks det i rapporten att en av svårigheterna med arbetet har varit bristande kunskaper hur ”community agency” bäst förverkligas.[88] Rapporten betonar vikten av att lokala aktörer får inflytande och att den verkliga drivkraften finns lokalt. Det konstateras att en, vad som kallas, lokalägd (”locally owned”) fredsprocess även leder till en mer hållbar fred.[89] Målsättningen är att alla projekt som genomförs med stöd från MPSI ska involvera lokala aktörer i alla steg i processen. Projekten ska enligt rapporten även vara efterfrågade av de lokala aktörerna.[90] I beskrivningen av MPSI:s arbete skriver rapportförfattaren att arbetet har skett i samarbete med CBO:s som leds av kvinnor. Därefter beskrivs arbeten med kvinnoorganisationen som genomförst i

---

[86] Ibid., s. 47f.
[87] Ibid., s. 63
[88] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 5
[89] Ibid., s. 7
[90] Ibid., s. 12

Myanmar, men som inte är en del av MPSI:s projekt.[91] I den avlutande delen av rapporten där reflektioner görs över var som är viktigt att tänka på när projekt ska genomföras i konfliktdrabbade områden konstateras det att för att bättre förstå genusrelaterade problem är det värdefullt att involvera kvinnoorganisationer i arbetet. Detta även för att bidra till att kvinnor får en mer aktiv roll i beslutsfattande.[92]

I granskningen av den del av rapporten som har en mer detaljerad projektbeskrivning gå det att konstatera att projekten i hög utsträckning genomförs i samarbete med lokala aktörer, ofta genom CBO:s. Många av projekten består av konsultation med lokala aktörer, samt försök att möjliggöra en dialog mellan lokalbefolkningen, organisationer, militära etniska grupper samt den statliga militären.

Däremot är det inte lika positivt när det kommer till samarbetet med kvinnoorganisationer. Trots att det i beskrivningen av ambitionerna att involvera kvinnoorganisationerna är det i väldigt få projekt som det nämns att kvinnoorganisationer har varit delaktiga. I ett av projekten som genomförts i Mon State (P7) har varit en konsultationsprocess där omfattande konsultationsmöten har hållits med flera samhällsaktörer. För att säkra att kvinnor blir hörda har implementeringen av projektet genomförts i samarbete med kvinnoorganisationen *Mon Women's Organisation* (MWO). Organisationen har även hjälpt till med andra delar av arbetet med projektet.[93] En konferens hölls i Chin State i november 2013 (P10) med deltagare från Chin National Front, politiska partier och grupper från civilsamhället. I projektbeskrivningen förtydligas det att även kvinnogrupper har varit en del av de grupper som utgjorts av civilsamhället.[94] Under 2013 hölls ett utbildningsprojekt i Mon State (P16). Den första fasen i projektet innebar en konsultationsprocess för att ta fram en utbildningspolicy som ska gälla i delstaten. I denna konsultationsprocess ska 441 representanter från olika delar av samhället varit delaktiga, av dessa ska även kvinnogrupper varit en del av dessa representanter men det framgår inte i vilken utsträck-

---

[91] Ibid., s. 16
[92] Ibid., s. 70
[93] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 51f.
[94] Ibid., s. 55

ning.[95] Under den senare delen av 2013 genomförde MPSI ett projekt där intervjuer hölls med befolkningen från Karen, Mon, Shan och Karenni (Kayah). Syftet med projektet var att lyfta röster från delar av samhället som annars väldigt sällan hörs. I projektet hölls flera intervjuer med representanter från olika organisationer, en av dessa var MWO.[96]

Det är enbart dessa fyra projekt där det nämns att kvinnoorganisationer och kvinnogrupper har varit delaktiga i genomförandet. Detta behöver inte utesluta att de även har varit delaktiga i andra projekt, dock betonas det på flera ställen i rapporten att kvinnor är marginaliserade i processen och av den anledningen är det rimligt att tro att dessa grupper och organisationer i andra projekt inte varit delaktiga, eller att de inte fått en avgörande roll.

4.2.6 Kvinnor ska vara delaktiga i projekten och i beslutsfattandet

I den inledande delen av rapporten skrivs det i fredsprocessen är en underrepresentation av kvinnor. MPSI ser det som sin uppgift att uppmuntra involverade parter att inkludera kvinnor i processen och att frågor som rör kvinnor tas upp. Det ska dessutom ha gjorts försök till att förstå vilka typer av hinder det finns för kvinnor att bli mer delaktiga.[97] I samma del av rapporten ges rekommendationer för det fortsatta arbetet med fredsprocessen i Myanmar. En av rekommendationerna är att den ska bli mer inkluderande genom att lyssna på marginaliserade grupper, så som kvinnor. Här beskrivs fredsprocessen som en i stor utsträckning elitledd och toppstyrd process. Det konstateras att det finns mer att göra för att inkludera kvinnor i processen och att det krävs nya och innovativa försök för att nå en mer jämställd process.[98] Vid fler tillfällen i rapporten görs konstaterandet att kvinnor är marginaliserade i fredsprocessen och att de inte deltar i den utsträckning som män gör.[99] MPSI säger sig arbeta utifrån riktlinjer, så kallade *Fragile State Principles* (FSP), framtagna för arbete med, bland

---

[95] Ibid., s. 60f.
[96] Ibid., s. 71f.
[97] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 6
[98] Ibid., s. 7f., 41
[99] Ibid., s. 11, 33

annat, fredsbyggande projekt. En av riktlinjerna är att icke-diskriminering ska förespråkas.[100]

MPSI menar att de har försökt att öka kvinnors delaktighet genom att arbeta med organisationer som leds av kvinnor samt med viktiga kvinnor i de berörda samhällena. Det har gjorts försök till att förstår hur kvinnor ska bli inkluderade i större utsträckning genom projektet som kallas *Ethnic Peace Resources Project* (EPRP).[101] I arbetet med EPRP har ”listening events” i samhällena setts som ett alternativ till att göra kvinnors röster hörda i fredsprocessen. Ett annat sätt som har använts för att öka kvinnors inflytande har varit att betona deras kapacitet och styrkor, och på detta vis betona fördelarna för de etniska minoriteterna att göra dessa delaktiga i processen för att stärka gruppen i förhållande till det etniska majoritetssamhället.[102] I Mon State ska projekt som syftar till att stärka (”empowerment”) samhällen samt ledarskapsträning för kvinnor, dessa insatser ska enligt rapporten lett till en ökning av representationen av kvinnor. Utöver det har *International Labour Organisation* (ILO) genomfört projekt i samma område med resultat att över 40 procent av de framröstade deltagarna i en bykommitté var kvinnor.[103]

Hittills har granskningen varit av den del av rapporten som beskriver MPSI:s arbete mer generellt, nu kommer istället den mer detaljerade projektbeskrivningen i rapporten granskas. Det som jag söker efter i texten är hur vida det går att utläsa om kvinnor har varit närvarande och delaktiga i projekten. Det första projektet där det finns rapporterat om det kvinnliga deltagandet är ett projekt som bedrivs i Mon State (P3). Det första steget i det projektet var att göra en behovsbedömning i de fyra byar som skulle vara en del av projektet. I denna bedömning gjordes observationen att kvinnor inte sågs som viktiga aktörer i arbetet med byns utveckling och att deras delaktighet inte värderades högt av byborna. Under projektets gång utformades en kommitté för byns utveckling där 60 procent av de valda medlemmarna av kommittén var kvinnor.

---

[100] Ibid., s. 37, 39
[101] Ibid., s. 16, 33
[102] Ibid., s. 35
[103] Ibid., s. 27ff.

MPSI:s utvärdering av projektet gav slutsatsen att ett resultat av projektet var att kvinnor hade fått mer inflytande i byarnas utveckling.[104]

Som redan har beskrivits i tidigare avsnitt, hölls en konsultations process i Mon State (P7) där MWO var en samarbetspartner för att kvinnor skulle bli mer inkluderade i aktiviteterna.[105] Under september 2013 hölls en konferens (P8) i Mon State, *Mon National Conference*. I beskrivningen av projektet nämns inte i vilken utsträckning kvinnor var närvarande på konferensen. Det som nämns som är relevant för den här punkten är att det inför konferensen tagits fram strategidokument, var av ett ämne var arbetet med ökad kvinnlig närvaro i beslutsfattande.[106]

Under perioden januari till juni 2013 hölls ett utbildningsprojekt (P16) i Mon State. Detta projekt beskrivs som viktigt ur ett genusperspektiv eftersom projektet till stor del leds av kvinnor, och ett av få projekt där det är på detta vis. Den inledande fasen av projektet bestod av en konsultationsprocess. Här finns angivet hur könsfördelningen var av deltagarna, 153 av 441 deltagare var kvinnor vilket motsvarar runt 35 procent.[107]

Som beskrivits tidigare har EPRP (P17) arbetat med hur kvinnor ska bli mer delaktiga i fredsprocessen och i beslutsfattande. I beskrivningen av projektet finns återgivet hur hög den kvinnliga representationen har varit på de workshops som har hållits som en del av projektet. Under juli 2013 hölls de första workshoparna där ett av ämnena var kvinnors delaktighet i fredsprocessen. Av de 47 deltagarna var 43 procent av dem kvinnor (20 stycken). Den här workshopen riktade sig till civilsamhället. I den senare workshopen som var mer inriktade på de politiska partierna var det bara 29 procent kvinnor (7 av de 24 deltagarna). Enligt rapporten hade försök gjorts för att öka andelen kvinnor genom att ge partierna möjligheten att skicka två representanter så länge en av dem var en kvinna, annars var det en representant som gällde.[108]

I rapporten finns det ytterligare ett projekt (P19) där det anges hur stor andel av deltagarna det var som var kvinnor, *Shan Media Training*. Det projektet

---

[104] Ibid., s. 48
[105] Ibid., s. 51f.
[106] Ibid., s. 53f.
[107] Myanmar Peace Support Initiative, a.a., s. 60f.
[108] Ibid., s. 62f.

bedrevs i Shan State under perioden juni 2013 fram till maj 2014. Projektet bestod av tre sammanträden där deltagarna fick mediaträning. I det första sammanträdet var 44 procent av deltagarna kvinnor (11 av 25 deltagare) och i det andra var 40 procent kvinnor (12 av 30 deltagare). Det tredje sammanträdet hade inte ägt rum än när rapporten skrevs.[109]

I det förra avsnittet beskrevs MPSI:s lyssningsprojekt. En aspekt av projektet var som beskrivits att göra kvinnors röster mer hörda. Lyssningsprojektet har fått ett eget kapitel i rapporten där utvalda citat finns återgivna.[110] För de flesta av citaten finns det angivet om det är en man eller kvinna som gjort uttalandet, i vissa fall står det enbart vilken organisation personen representerar eller endast ”villager”. Totalt är det 55 citat, varav 42 är specificerade så att det går att se om det är en man eller kvinna. 12 av dessa är citat av kvinnor (då har jag gjort antagandet att representanter för MWO är kvinnor) och 30 är av män. I projektet som hade som ett av sina syften att lyfta fram kvinnors röster är det fortfarande en minoritet av de utvalda citaten som är från kvinnor. Här måste man fortfarande ha i åtanke att detta är de utvalda citaten, andelen kvinnor som blivit intervjuade kan därmed vara större. Samtidigt borde fler kvinnor blivit citerade om ett av projektets syften var att lyfta fram deras röster och åsikter.

---

[109] Ibid., s. 64f.
[110] Ibid., s. 71-80

5 Analys och diskussion

5.1 Analys

I det här kapitlet analyseras undersökningen av MPSI:s projekt i Myanmar genom det teoretiska ramverket för den här uppsatsen. Teorin som är utgångspunkt i analysen är Mona Lena Krook och Jacqui Trues teori om normimplementering. För att lite kort sammanfatta författarnas teori går den ut på att normer lämpligast beskrivs som en process där normens innebörd konstant förändras genom interna och externa faktorer. En anledning till att vissa normer får ett genomslag är att de ofta är otydliga i sin innebörd och därmed kan tolkas på olika sätt. Författarna menar att det inom normer som rör jämställdhet är två aspekter som fått större genomslag. Den ena är normen kring ”gender mainstreaming” som bland byråkrater fått ett genomslag eftersom det är svårt att ge en direkt definition av vad den egentligen innebär. Den andra normen kring jämställdhet är den jämna könsfördelningen i beslutsfattande. Denna har fått stor spridning eftersom den underlättar målsättning då den är lätt att mäta.

En av punkterna som de olika NAP:arna har gemensamt är att projekt inom fredsprocesser där länderna på något sätt var involverande ska ha ett genusperspektiv – gender mainstreaming. I granskningen av MPSI belystes frågan om vikten att involvera kvinnor i fredsprocessen och lyssna till deras behov. I granskningen av de genomförda projekten lyste inte genus aspekten fram i samma utsträckning. Ofta konstaterades behovet att inkludera kvinnor utan att det gavs några konkreta exempel hur detta ska göras. I EPRP hade det till exempel anlitats en rådgivare för genus frågor men vad denna person har i uppgift klargjordes inte. Inte heller förklarades vad som menades med den inplanerade genusaspekten i framtida projekt.

Samma tendens går att se i försök att stärka kvinnor (”empowerment”). Det framgick att det i några projekt gjorts försök till att stärka kvinnor men det gavs sällan exempel på hur detta ska uppnås.

I granskningen av projekt där kvinnor varit delaktiga i projektet samt i beslutsfattande, var det bara i vissa fall där det gick att utläsa om kvinnor hade varit delaktiga i projektet. Samtidigt angavs det i flera projekt hur stor andel som varit kvinnor. Samtidigt säger detta enbart något om deltagandet, inte om de varit en del i beslutsfattandet. I enlighet med Krook och Trues teori är delaktigheten lättare att mäta än det faktiska inflytandet i beslutsfattande.

Jämför man vad som framkom i undersökningen av ländernas handlingsplaner för 1325 med vad som kom fram av undersökningen av MPSI:s arbete går det att se en tydlig skillnad. I NAP:arna gavs känslan av att 1325 ska genomsyra alla aspekter av en fredsprocess, kvinnor skulle i princip garanteras en plats i processen och alla projekt ska genomföras med ett genusperspektiv. MPSI belyser visserligen att kvinnor är marginaliserade i fredsprocessen men i de aktuella projekten är det inte många som har aktiviteter direkt riktade mot kvinnor. Utifrån teorin kan det förklaras genom att handlingsplanerna kan uttrycka sig i mer abstrakta termer om kvinnors inflytande. När detta ska omsättas till praktiskt arbete blir det tydligare att de utarbetade riktlinjerna i verkligheten inte ger den tydlighet som de är tänkta att ha. När detta sker inom fredsprocesser, som redan är väldigt komplicerade, blir genomslagskraften inte så stark som normen syftar till.

Samtidigt har det i undersökning gått att hitta projekt som försöker lyfta fram kvinnor och MPSI är i viss mån självkritiskt när det kommer till denna fråga. Ses normers framväxt som en process blir även implementeringen en process. Då måste det rimligtvis arbetet med att hitta sätt för implementeringen också vara en process. I MPSI:s fall kan det ses som att arbetet att hitta sätt för att inkludera kvinnor har börjat men att det fortfarande är i startskedet.

5.2 Diskussion

6 Sammanfattning

Frågeformuleringen för denna uppsats har varit:

- *I vilken utsträckning har 1325 implementerats i Myanmar Peace Support Initiative's arbete? Och i vilken utsträckning följer arbetet de riktlinjerna som de bidragsgivande länderna har tagit fram i sina National Action Plans?*

För att besvara frågeställningen har en kvalitativ innehållsanalys använts av aktuella NAP:ar och MPSI:s rapport över det bedrivna arbetet. Av undersökningen har det framkommit att det i viss mån finns spår av 1325 rapporten men inte i den utsträckning som läggs fram som mål i ländernas handlingsplaner. Detta kan förstås genom teorins beskrivning av normer som ospecifika. Denna karaktär bidrar till att de lätt får spridning och uppslutning men att de samtidigt blir svåra att implementera i det praktiska arbetet.

Referenser

The Myanmar Peace Support Initiative, *Lessons Learned from MPSI's Work Supporting the Peace Process in Myanmar,* Yangon, mars 2014

Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affaires, *Australian National Action Plan on Women, Peace and Security, 2012-2018,* Canberra: Australian Government, 2012

EU, *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security,* Bryssel, 2008

Federal Department of Foreign Affaires (FDFA), *Women, Peace and Security: National Action Plan to implement UN Security Council Resolution 1325 (2000),* Bern: Swiss Government, 2010

Foreign and Commonwealth Office, Ministry of Defence, Department for International Development, *UK Government National Action Plan on UNSCR 1325 Women, Peace and Security,* London, 2012

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Danish National Police, *Denmark's National Action Plan for implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security 2008-2013,* Köpenhamn, 2008

Ministry of Foreign Affairs of Finland, *Finland's National Action Plan 2012-2015,* Jyväskylä, 2012

Ministry of Foreign Affairs of the Neatherlands, *Dutch National Action Plan (2012-2015),* Haag, 2011

Norwegian Ministry of Foreign Affaires, *Norway's strategic plan 2011-13,* Oslo, 2011

Aharoni, Sarai B., ”Internal Variation in Norm Localization: Implementing Security Council Resolution 1325 in Israel”, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society,* vol. 21, no. 1, 2014, s. 1-25

Dharmapuri, Sahana, ”Implementing UN Security Council Resolution 1325: Putting the Responsibility to Protect into Practice”, *Global Responsibility to Protect,* vol. 4, no.2, 2012, s. 241-271

Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn, ”International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization,* vol. 52, no. 4, 1998, s. 887-917

Florini, Ann, ”The Evolution of International Norms”, *International Studies Quarterly,* vol. 40, no. 3, 1996, s. 363-389

Irvine, Jill A., ”Leveraging Change”, *International Feminist Journal of Politics,* vol. 15, no. 1, 2013, s. 20-38

Kohlbacher, Florian, ”The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research”, *Forum: Qualitative Social Research/Forum: Qualitative Sozialforschung,* vol. 7, no. 1, art. 21, 2006

Krook, Mona Lena & True, Jacqui, ”Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality”, *European Journal of International Relations,* vol. 18, no. 1, 2012, s. 103-127

Lee-Koo, Katrina, ”Implementing Australia’s National Action Plan on Security Council Resolution 1325”, *Australian Journal of International Affairs,* vol. 68, no. 3, 2014, s. 300-313

Tryggestad, Torunn L., ”The UN Peacebuilding Commission and Gender: A Case of Norm Reinforcement”, *International Peacekeeping,* vol. 17, no. 2, 2010, s. 159-171

Väyrynen, Tarja, ”Gender and UN peace operations: The confines of modernity”, *International Peacekeeping,* vol. 11, no. 1, 2004, s. 125-142

Westendorf, Jasmine-Kim, ”’Add women and stir’: the Regional Assistance Mission to Solomon Islands and Australia’s implementation of United Nations Security Council Resolution 1325”, *Australian Journal of International Affairs,* vol. 67, no. 4, 2013, s. 456-474

Bilagor

Överblick av MPSI-projekt

P1: Eastern Bago – Kyauk Kyi Pilot
P2: Tanintharyi – Dawei and Palaw Pilot
P3: Mon – Kroeng Batoi Pilot
P4: Kayah/Karenni – Shadaw Pilot
P5: Karen – DKBA Pilot
P6: ID Card Programme
P7: NMSP Consultation Process
P8: Mon National Conference
P9: Chin Consultation Process and IT for Chin schools
P10: Chin National Conference
P11: KNPP Consultation Process
P12: 'Trust Building for Peace' Conference
P13: Karen District Information-sharing and Planning for Community Development
P14: Ethnic Armed Groups Community Consultations Workshop
P15: Chin Development Agency
P16: Mon Education Project
P17: Ethnic Peace Resources Project
P18: Ceasefire Liaison Officies
P19: Shan Media Training
P20: KNU Districts Political and Strategic Thinking Workshops
P21: KNU Economic Policy Workshops
P22: Non-technical Survey of Landmines (pilot)