מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

שווה • WIPS
המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

יישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם בישראל
تطبيق قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتّحدة رقم 1325

נשים שלום ובטחון:
החלטה 1325 של מועצת הבטחון
בהקשר הישראלי

שרי אהרוני

المرأة والسلام والأمن:
قرار مجلس الأمن رقم 1325 في السياق الإسرائيلي

سراي أهاروني

EU PARTNERSHIP FOR PEACE
The World Justice Project







יישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם בישראל

נשים, שלום וביטחון: החלטה 1325 של מועצת הביטחון בהקשר הישראלי

ד"ר שרי אהרוני

ועדה מייעצת: פרופ' חנה הרצוג, פרופ' נעמי חזן, רונה ברייר־גארב, הדס בן אליהו

מחקר זה נערך במימון האיחוד האירופי ופרויקט הצדק העולמי



עריכת לשון: **לילך צ׳לנוב**

הפקה: **יונה רצון**

© תשע"ה - 2015, מכון ון ליר בירושלים

עיצוב: סטודיו רמי וז׳קי בע"מ

הדפסה: דפוס האוזר

לזכרה של יהודית שר

חוקרת מצטיינת וחברה אהובה

שוות - **המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית** הוקם במכון ון ליר בירושלים בסוף שנת 2009 בתמיכת קרן דפנה מייסודה של פרופ׳ דפנה יזרעאלי ז״ל. המרכז קם מתוך מחויבות לרעיון ההטמעה של חשיבה מגדרית כאסטרטגיה כוללת לקידום מעמדן הדמוקרטי והאזרחי של נשים מקבוצות שונות. עמדה זו מבקשת להוציא את סוגיית האי־שוויון המגדרי מתחום אחריותן הבלעדית של נשים, ולנסחה מחדש כתפיסת עולם חברתית כללית הנוגעת לגברים ולנשים כאחד, ולסדרי החברה בישראל בכלל. **שוות** שם לו למטרה להפוך את המושגים של שוויון מגדרי לחלק בלתי נפרד מהחשיבה ומהפעולה של קובעי המדיניות והמתכננים בכל תחומי החיים.

שוות - **המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית** עוסק במחקר, מציע חשיבה אסטרטגית ויוזם פרויקטים ותוכניות בתחומים הנוגעים להטמעה של חשיבה מגדרית ולשוויון מגדרי בישראל. מקימות **שוות** חותרות להופכו למסגרת שמפגישה בין ארגוני שטח, חוקרות/ים, מחוקקות/ים ומקבלי/ות החלטות, מתוך תקווה שהדיאלוג והחשיבה המשותפת ישמשו מקור מידע, הנחיה וניסיון מקצועי ומחקרי לכל המעוניינים בקידום שוויון וחשיבה מגדריים בישראל. יתרה מזו, **שוות** פועל לקידום אסטרטגיות שמטרתן לרכז את המאמץ ואת ההשפעה של הפעולה החברתית למען נשים ולמען קידום מגדרי ביצירת קשרים בין ארגוני שטח לבין קובעי מדיניות, חקיקה ושינוי חברתי רחב.

חברות הנהלת **שוות** הן: פרופ׳ חנה הרצוג, פרופ׳ נעמי חזן, רונה ברייר־גארב והדס בן אליהו.

תוכן העניינים

פתח דבר 6

תקציר מנהלים 8

מבוא 12

פרק 1
לוקליזציה של נורמות בין־לאומיות: התאמה למקום ופרשנות "תוך כדי תנועה" 14
"נשים, שלום וביטחון" - החלטה 1325 של מועצת הביטחון והחלטות נלוות
מהן נורמות בין־לאומיות?
מאפיינים גלובליים בתפוצת החלטה 1325 וביישומה
תפקידן של מדינות ביישום ההחלטות בעניין "נשים, שלום וביטחון"
החלטה 1325 מנקודת מבט פמיניסטית
סיכום

פרק 2
האם החלטה 1325 רלוונטית לישראל? 32
הגדרת אופיו של הסכסוך המקומי והשפעותיו המגדריות
מלחמות חדשות: תמורות במאפייני הסכסוך האזורי והשפעותיהן על נשים בישראל
קידום שוויון מגדרי בעת סכסוך: תגובת המדינה
קידום שוויון מגדרי בעת סכסוך: נקודת המבט הצבאית־ביטחונית
סיכום

פרק 3
המרחב הפרשני של החלטה 1325 בישראל: גורמים, מאפיינים ומגמות 55
התעצבות המנגנון הממשלתי ליישום החלטה 1325 בישראל
תהליך ניסוח תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה
פרשנויות נוספות להחלטה 1325 בהקשר הישראלי־פלסטיני
סיכום

מסקנות והמלצות 72

רשימת מקורות 74

תקציר בערבית **ملخّص باللغة العربية**

פתח דבר

נייר מדיניות זה נכתב במבט לאחור במטרה לבחון את תהליך ההתקבלות של החלטת מועצת הביטחון 1325 בעולם ובישראל בשנים 2000-2012. לצד כתיבת נייר המדיניות החל לפעול בישראל פרויקט ייחודי, שבו חברו יחד עשרות ארגוני נשים, ארגוני זכויות אדם ופעילות פמיניסטיות, בהובלת הארגונים: איתך معك - משפטניות למען צדק חברתי; שוות - המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר; ואג'נדה - המרכז הישראלי לאסטרטגיה תקשורתית. עשרה דיונים בשולחנות עגולים שהתקיימו בין ינואר 2012 לאוקטובר 2013, הולידו מסמך ובו תוכנית פעולה כוללת המקיפה נושאים רבים, ובהם: ייצוג של מגוון נשים ועמדות מגדריות במוקדי קבלת החלטות; בחינה פמיניסטית של מושג הביטחון והגנה על נשים מכל קבוצות האוכלוסייה מפני כל סוגי האלימות. טיוטת תוכנית הפעולה הושלמה באוקטובר 2013,[1] והוגשה לממשלת ישראל בדרישה שתהיה כלי ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם.

מטרת הפעולה המשותפת הייתה להוביל מהלך רחב של ארגוני נשים בחברה האזרחית, מהלך שינסח תוכנית פעולה רב־ממדית ליישום החלטה 1325 ויביא לאימוצה בידי גופי ממשל רלוונטיים. אף שבעשור האחרון פיתחו מדינות רבות תוכניות פעולה לאומיות כאלה, ייחודה של היוזמה הישראלית היה בצמיחתה "מלמטה". במקום לבטא את סדר היום הפוליטי והתקציבי של הממסד הפוליטי, ביקשה תוכנית הפעולה הכוללת שניסחו ארגוני הנשים להתבסס על הידע המצטבר של נשים בחברה האזרחית ולהתאים אותו לדרישות הקהילה הבין־לאומית. מטרתו העיקרית של המהלך הייתה להמשיג מחדש את המונח "ביטחון", כדי לכלול בו גם נקודת מבט מגדרית על "ביטחון אנושי" ומגוון קולות על אודות ייצוג נשים והגנה מפני מגוון סוגים של אלימות.

במהלך שנת 2014, לאחר שהסתיים תהליך הכתיבה והניסוח של תוכנית הפעולה האזרחית ליישום החלטה 1325, החל קמפיין ציבורי שנועד להעלות את המודעות בציבור הישראלי לנורמות הבין־לאומיות החדשות על נשים, על שלום ועל ביטחון, ובמיוחד לסוגיית שיתוף נשים ממגוון קבוצות אוכלוסייה בתהליכי יישוב סכסוכים. בעת ובעונה אחת נעשתה פעילות שתדלנית מאומצת בקרב חברות כנסת וחברי כנסת במטרה לקדם את הרעיונות, את הערכים ואת הדרישות שנוסחו בחברה האזרחית ולגזור מהן כלי מדיניות מעשיים ומחויבויות ממשלתיות.

1 ראו "תוכנית פעולה כוללת ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם" נשים מנהיגות לשלום וביטחון, 31 באוקטובר 2013 (מקוון).

ביולי 2014 התקיים בכנסת דיון משותף של הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי ושל ועדת חוץ וביטחון, ובו הוצהר כי שתי הוועדות:

> רואות חשיבות עליונה בשילוב נשים במוקדי קבלת החלטות, מיגור האלימות נגד נשים וסיום סכסוכים אלימים, ולפיכך קוראות לממשלת ישראל לקדם ולאמץ החלטת ממשלה במסגרתה יוקם צוות בין־משרדי. צוות זה יפעל בשיתוף פעולה מלא לטובת הכנת תוכנית פעולה כוללת ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם. אנו נעשה שימוש בכל הכלים שברשותנו על מנת לחתור להגשמת היעד הזה.[2]

ב-14 בדצמבר 2014 החליטה הממשלה להקים צוות לגיבוש תוכנית פעולה ממשלתית ליישום החלטה 1325. החלטה זו היא הישג עצום לארגוני הנשים ולארגוני החברה האזרחית שפעלו במשך יותר משנתיים לנסח תוכנית פעולה כוללת. יש לקוות כי מעבר להכרה הסמלית בדרישות המקיפות שהופיעו בחזון שניסחו ארגוני הנשים, יאמצו מוסדות הממשלה יעדים ברורים, לרבות הקצאת תקציבים לקידום שוויון מגדרי בישראל.

ברצוני להודות לנשים הרבות שהיו שותפות לחיבור זה כיועצות, מלוות וקוראות: לנעמי חזן, חנה הרצוג, רונה ברייר־גארב, הדס בן־אליהו, פנינה שטינברג ומירב פרץ משוות, לענת טהון־אשכנזי, נור פלאח ויופי תירוש מאיתך **معك**, לענת סרגוסטי וורד כהן־ברזילי מאג'נדה, לאילת הראל־שלו מאוניברסיטת בן־גוריון, ולעדו ליטמנוביץ ממכון ון ליר בירושלים.

2 ראו הכנסת התשע־עשרה, פרוטוקול מס' 94 מישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי ופרוטוקול מישיבת ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון למדיניות חוץ, הסברה ותודעה מדינית, 14 ביולי 2014.

תקציר מנהלים

החלטה 1325 היא הראשונה משבע החלטות שקיבלה מועצת הביטחון של האו"ם בשנים 2000–2013, שעניינן "נשים, שלום וביטחון" (women, peace and security). סדרת ההחלטות הזאת היא ניסיון היסטורי להטמיע נקודת השקפה מגדרית (gender mainstreaming) בפעילותם של ארגונים בין־לאומיים, והיא מבקשת לשלב בין שלושה ערכים אוניברסליים: הגנה, שוויון ושלום, מתוך הדגשת מעמדן הייחודי של נשים. בהקשר הצר, הסוגיה שהובילה לפיתוח נורמות במשפט הבין־לאומי הנוגעות למעמדן של נשים באזורי מלחמה, היא הצורך לספק הגנה לנשים ולנערות מפני אלימות מינית בזמן סכסוך. לשם כך, החלטה 1325 קובעת כי על המדינות החברות באו"ם מוטלת האחריות לכבד את כל האמנות הקובעות תקנות בעניין מצבן של נשים בעת מלחמה, להגן על נשים ועל נערות מפני אלימות מגדרית, ובמיוחד מאונס ומניצול מיני, ולהעמיד לדין חשודים בפשעי מין, ובמיוחד בפשעים שערכאות בין־לאומיות הגדירו אותם פשעי מלחמה, עינויים ופשעים נגד האנושות. בהקשר הרחב, בהחלטות אלו נוסחו דרישות נורמטיביות כלליות הנוגעות לצורך לכלול נשים בתהליכי מניעת סכסוכים, יישוב סכסוכים ושיקום לאחר סכסוך, וגם להכרה בקשר שבין התמשכותם של סכסוכים צבאיים לאי־שוויון מגדרי בחברה.

נייר מדיניות זה מנתח את דפוסי התפוצה והיישום של החלטה 1325 מנקודת מבט גלובלית ובוחן כמה דגמים של פרשנות ושל התאמה מקומית (לוקליזציה) שהתפתחו בישראל בעשור האחרון. לוקליזציה היא מהלך שבו נורמות שנוסחו במקור בשפה אוניברסלית ומזוהות עם סדר היום של הקהילה הבין־לאומית, מתורגמות ומותאמות בידי גורמים מקומיים כדי שיבטאו ערכים, אינטרסים וזהויות פוליטיות מקומיות. בחקר היחסים הבין־לאומיים לוקליזציה מתוארת כתהליך של "הבנייה פעילה (על ידי שיח, מסגור וברירה תרבותית) של רעיונות חיצוניים על ידי סוכנים מקומיים" (Acharya 2004, 245) מנקודת המבט של שחקנים מקומיים. לוקליזציה מתוארת לא אחת כמעשה של "קבלת בעלות" שדרכו הם מעניקים משמעות לרעיונות זרים ומתאימים אותם למערכת האמונות והמנהגים המקומית.

הגישה שנייר המדיניות הזה מתבסס עליה גורסת שתהליך העיצוב של תקנות וחוקים מדינתיים ובין־לאומיים, הנוגעים לזכויות נשים, מושפע ממערך הכוחות הגיאו־פוליטי ומאינטרסים כלכליים ופוליטיים מרובים ורב־ממדיים ברמה הלאומית וברמה הגלובלית. בעידן הניאו־ליברלי שלאחר המלחמה הקרה נעשו זכויות נשים לסממן של דמוקרטיזציה ושל פיתוח כלכלי, ולכן אפשר לראות בעלייה במודעות הבין־לאומית למצבן של נשים באזורי סכסוך ובהתפתחותם של סטנדרטים גלובליים ליישום החלטה 1325 ביטוי של

"עוצמה רכה" ואמצעי להרחבת תחומי ההתערבות של הקהילה הבין־לאומית באזורים המתאפיינים באי־יציבות פוליטית.

ביודענו שהמקרה הישראלי חורג במידה מסוימת מהנחות היסוד של החלטה 1325 ומהתמונה העולמית הקושרת קשר מובהק בין סכסוכים צבאיים לשיעורים נמוכים מאוד של פיתוח כלכלי ושוויון מגדרי, השאלה הניצבת במרכז הדיון היא כיצד אפשר להתאים את החלטה 1325 ואת התביעות הנגזרות ממנה למציאות הישראלית. האם "תוכנית פעולה לאומית" (NAP), כלי המדיניות שאומץ בעשור האחרון במדינות רבות ליישום ההחלטה, מתאים להקשר הישראלי, ומהן הפעולות הנדרשות כדי לקדם שוויון מגדרי בישראל לנוכח התמשכותו של הסכסוך הישראלי־פלסטיני והשינויים באופיו של העימות האזורי?

הפרק הראשון של נייר המדיניות מוקדש לבחינת המאפיינים הגלובליים בתפוצת החלטה 1325 וביישומה מאז שנת 2000 ועוסק בהרחבה ביתרונות ובחסרונות של אימוץ תוכנית פעולה לאומית ושל כלי מדיניות נוספים. מהסקירה עולה כי אימוץ תוכנית פעולה לאומית מאפשר למדינות לגבש סדר עדיפויות ציבורי מוסכם, לחלק תחומי אחריות, להקים גופי תיאום מסודרים ולהוביל תכנון תקציבי בכל הנוגע לקידום זכויות נשים למשך תקופה קבועה מראש. נוסף על כך, מדינות המאמצות תוכנית פעולה לאומית ליישום החלטה 1325 זוכות ללגיטימציה פוליטית רבה יותר במרחב הבין־לאומי בזכות יכולתן לתאם בין המטרות הפנים־מדינתיות ליעדים ולסטנדרטים גלובליים. בה בעת, תוכניות פעולה לאומיות הנכתבות בשיתוף ארגוני נשים מאפשרות לארגוני החברה האזרחית להשמיע את קולם במרחב הבין־לאומי והפנים־מדינתי, להציע פתרונות לחסמים המונעים שוויון מגדרי, לבקר את המדיניות הקיימת לקידום זכויות נשים ולשמש מעין "שומרי סף" מקומיים.

המסקנה העיקרית העולה מפרק זה היא שהתהליכים המקדימים לגיבוש תוכניות פעולה לאומיות הם הזדמנות לפתח שיח מקומי ולהעלות את המודעות לסוגיות הנוגעות לקשר שבין מגדר, ביטחון ושלום. בתוך כך, לעתים קרובות תהליכים אלו מביאים לקונפליקטים הנובעים מהיותה של הלוקליזציה תהליך פרשני וכרוכה בתהליכי מיקוח בין תפיסות אידיאולוגיות, פוליטיות ואסטרטגיות מתחרות באשר למדיניות חוץ, למדיניות ביטחון ולפמיניזם. תהליכי המיקוח האלה משקפים את "המרחב הפרשני" ואת האופן שבו גורמים שונים מבינים את המציאות הפוליטית המקומית ואת הקשר שלה לזכויות נשים. אפשר לומר שמכיוון שארגוני נשים הם סוכנים מרכזיים בהטמעת סדרת הנורמות הללו, טיב יחסי הגומלין ביניהם לבין מוסדות המדינה הם המעצבים את השונות בפרשנויות המקומיות להחלטה 1325 בעשורים האחרונים.

הפרק השני של מסמך זה מתמקד בשינויים באופיו של הסכסוך הישראלי־פלסטיני מאז שנת 2000 ובהשפעות המגדריות של השינויים האלה, כרקע להבנת תיקון 36 ל"חוק שיווי זכויות האשה", הקובע את מנגנון היישום הרשמי של החלטה 1325 בישראל. מהסקירה שבפרק זה עולה כי בניגוד לטענה הרווחת בספרות על נשים באזורי סכסוך, ולפיה סכסוכים צבאיים מובילים להעמקה מיידית של האי־שוויון המגדרי, המקרה הישראלי מלמד כי **למרות ההסלמה בתקופת האינתיפאדה השנייה, הצליחה מדינת ישראל לשמר הישגים ארוכי שנים ואף להרחיב את תחומי החקיקה וההתערבות הממשלתית, במיוחד בתחום ההגנה מפני אלימות מבוססת מגדר.**

תהליך זה התאפשר, במידה רבה, בשל מגמת הדה־פוליטיזציה של המאבקים הפמיניסטיים, ניתוקם מסוגיות ישירות הנוגעות לסכסוך הישראלי־פלסטיני ומסגורם כסוגיה חברתית־תרבותית. עם זאת, מסגור זה פעל כחרב פיפיות משום שהוא סייע לטשטש את השינויים העמוקים שחלו במצבן של נשים יהודיות

ופלסטיניות בישראל ובשטחים הכבושים בעקבות קריסת תהליך השלום, השינוי באופי העימות וההסלמה בסבבי האלימות החוזרים ונשנים מאז שנת 2000.

המסקנה העיקרית העולה מפרק זה היא שלמאפייני העימות הנוכחי, ובמיוחד לטשטוש ההבחנות בין חזית לעורף ובין לוחמים לאזרחים, יש היבטים מגדריים מובהקים. היבטים אלו הם, בין היתר, עלייה במספר הנשים הנפגעות מאלימות פוליטית; הפיכה הדרגתית של המרחב העירוני ובית המגורים למטרות צבאיות; שיעורים גבוהים של פוסט־טראומה, חרדה, דיכאון, בעיות בריאות, חוסר תפקוד ומוגבלות גופנית בקרב נשים; ירידה בדיווח על אלימות מגדרית בעת הסלמה; עלייה בשימוש בנשק קל בעברות אלימות במשפחה; הרעה במצב הכלכלי וביכולת ההשתכרות של נשים מקבוצות שוליים; הופעה של שיח תקשורתי הרואה באישה היהודייה קורבן סביל של אלימות פוליטית שיש לגונן עליו באמצעים צבאיים; ואימוץ של תקנות משפטיות ושל חקיקה המגבילות את זכותם של פלסטינים אזרחי ישראל למשפחה. **מצב זה מעמיד בספק את פוטנציאל השינוי הרחב הגלום בפעולות חקיקה נקודתיות שמטרתן לקדם ייצוג הולם של נשים, וחושף את הצורך המיידי ביצירת מנגנונים אזרחיים משלימים לשם תיעוד ובקרה של השפעות הסכסוך המתמשך על מצבן של נשים וילדות, ולשם הטמעת נקודת מבט מגדרית בפעילות התיאום בין המערכות האמונות על ניהול מצבי חירום ומשבר.**

הפרק השלישי בוחן כמה פרשנויות מתחרות שהתפתחו בישראל לסדרת ההחלטות של מועצת הביטחון על "נשים, שלום וביטחון". הטענה המרכזית של פרק זה היא שפרשנויות אלו הושפעו לא רק מהעמימות המובנית בנוסח החלטה 1325 ומהדגמים ליישומה שהחלו להתפתח במרחב הבין־לאומי, אלא גם מההיסטוריה ומהתרבות המקומיות ומהתנאים הפוליטיים והחברתיים במדינה ובאזור. **בחינת המקרה הישראלי חושפת את התפתחותן ההדרגתית של ארבע פרשנויות להחלטה 1325, כמה מהן אף סותרות זו את זו.** מכל פרשנות נגזרים כיווני פעולה וכלי מדיניות אחרים:

- הפרשנות הראשונה נגזרת מפסיקות בג"ץ בנוגע ליישום התיקון לחוק "שיווי זכויות האשה", שהוא מנגנון היישום הרשמי של מדינת ישראל. על פי פרשנות זו, יש לראות בהחלטה 1325 ביטוי לנורמה של שוויון וכלי להשגת ייצוג הולם של נשים בתהליכי קבלת החלטות מדיניות בתחומי חוץ וביטחון.
- הפרשנות השנייה מופיעה בלשון החוק עצמו אך טרם זכתה לפרשנות של בית המשפט או של מוסדות המדינה, ועל פיה יש לראות בהחלטה הזדמנות להרחיב את ייצוג הנשים מקבוצות מגוונות, דהיינו ביטוי ל"עֶקרון המגוון" בתהליכי קבלת החלטות בקביעת מדיניות לאומית.
- הפרשנות השלישית מאפיינת את פעילותם של ארגוני נשים לשלום, קרנות בין־לאומיות ונציגויות של מדינות זרות, ולפיה החלטה 1325 היא ביטוי לנורמה בין־לאומית של חתירה לשלום ולצדק. פרשנות זו מדגישה את החשיבות שבהעצמת פעילותם של ארגוני מחאה נשיים, ואת חשיבות התמיכה בדיאלוג פוליטי בין נשים משני צדי הסכסוך כדי להגביר את הנראות, את הלגיטימציה ואת ההשפעה של תנועות נשים לשלום, ולסייע בקידום צדק, פיוס ודמוקרטיזציה.
- הפרשנות הרביעית מאפיינת את פעילותם של ארגוני נשים פמיניסטיים מקומיים ועל־לאומיים ושל קרנות בין־לאומיות, ועל פיה החלטה 1325 היא מסגרת נורמטיבית המאפשרת להרחיב את תפיסת הביטחון הלאומי והבין־לאומי ולעצב אותה מחדש על פי רעיון "הביטחון האנושי". פרשנות זו מדגישה את הצורך להגן על נשים ועל ילדות מפני אלימות מינית ומגדרית, להרחיב את מדיניות האכיפה והענישה

כלפי תוקפים ולהרחיב את מערך השירותים הניתנים לנשים בכל תחומי החיים, ובמיוחד לשמור על ביטחונן האישי והכלכלי.

מסקנות והמלצות

1. עד להחלטת הממשלה על הקמת צוות בין־משרדי לגיבוש תוכנית פעולה ממשלתית כוללת ליישום החלטה 1325 בדצמבר 2014, התמצה הדגם הישראלי ליישום החלטה 1325 בחקיקה להעלאת ייצוג הנשים בצוותים ובוועדות לעיצוב מדיניות לאומית. החלטת הממשלה היא צעד ראשון המסמל את הצטרפותה של ישראל **למגמה העולמית** של אימוץ תוכניות פעולה לאומיות (NAP), ויש לקוות שהוא מבטא תפיסה רחבה יותר מבעבר של שוויון מגדרי.
2. הפרשנות הצרה שאפיינה את הדגם הישראלי עד להחלטת הממשלה **אינה משקפת את האתגרים המידיים וארוכי הטווח בקידום שוויון מגדרי ברמה הלאומית** ואינה נותנת ביטוי מספק לפרשנויות אחרות של החלטה 1325. ההחלטה לגבש תוכנית פעולה ממשלתית מצהירה על מחויבותה של הממשלה לא רק לייצוג נשים, אלא גם לחיזוק הביטחון של נשים ולהגנה עליהן מפני כל סוגי האלימות המופנים כלפיהן, להטמעת חשיבה מגדרית בקבלת החלטות, ולמתן הזדמנויות שוות לנשים בכל תחומי החיים, לרבות תעסוקה, כלכלה, חינוך והשכלה, בריאות ורווחה. יש לקוות שמטרות אלו תתממשנה במסגרת תוכנית הפעולה הממשלתית.
3. כדי לנסח תוכנית פעולה לאומית **יש לתרגם את החלטת הממשלה מיום 14 בדצמבר 2014 לפעילות מעשית שתוביל להקמת גוף ממשלתי מוסמך שבו יהיה לארגוני החברה האזרחית מעמד מייעץ ומפקח**. בתהליך זה יש לפעול בשיתוף פעולה עם ארגוני נשים המייצגים מגוון קבוצות באוכלוסייה.
4. לקידום תוכנית הפעולה הלאומית **יש להגדיר מראש את התקציב הכולל שיושקע בקידום שוויון מגדרי לטווח הארוך; לקבוע מנגנוני פיקוח והתייעצות בשיתוף החברה האזרחית; לנסח יעדים ברורים, מוסכמים ומדידים; ולשלב סעיפים העוסקים בצורכיהן ובהשקפת עולמן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה**.
5. בהחלטה 1889 קוראת מועצת הביטחון למדינות החברות באו"ם ולארגוני החברה האזרחית לפעול ל"איסוף נתונים, לניתוח של נתונים ולהערכה שיטתית של הצרכים הייחודיים של נשים ונערות במצבי סכסוך ואחרי סכסוך, לרבות מידע על ביטחונן האישי ועל מעורבותן בתהליכי קבלת החלטות ובתכנון המעבר ממלחמה לשלום". כדי לעמוד בדרישות החלטה זו, **יש ליצור בישראל מנגנון אזרחי שיתעד את השפעות הסכסוך המתמשך על מצבן של נשים וילדות ויבקר אותן ויטמיע נקודת מבט מגדרית בפעילות התיאום בין המערכות האמונות על ניהול מצבי חירום ומשבר**.
6. **אם המשא והמתן המדיני יימשך, יש לפעול להכללה ולהטמעה של נקודת השקפה מגדרית בהסכמי השלום**. אפשר לעשות זאת במינוי מומחיות לענייני מגדר שיבחנו את ההשלכות המגדריות של ההסכמות המוצעות בכל הנוגע לחיי משפחה, יחסי צבא־חברה, פירוק נשק, תפקידם של כוחות רב־לאומיים, זכויות חברתיות־כלכליות ורפורמות מוסדיות־חוקתיות.
7. **אם המשא והמתן המדיני לא יימשך, יש לפעול להכללת נשים מומחיות, לרבות נציגות מטעם ארגוני נשים, כדי להטמיע נקודת השקפה מגדרית** במשלחות הישראליות לדיונים בהפסקות אש, בהכנסת כוחות רב־לאומיים לאזור ובפעולות חד־צדדיות שמטרתן שינוי המצב המדיני הקיים.

מבוא

מסמך זה בוחן את תהליכי הפרשנות המקומית לסדרת ההחלטות שהתקבלו במועצת הביטחון של האו"ם מאז שנת 2000 בנושא מעמדן של נשים באזורי סכסוך, ודן בשאלה כיצד אפשר להתאים אותן למציאות הישראלית. החלטות אלו, המזוהות בכללן עם הכותרת "נשים, שלום וביטחון" (WPS - Women, Peace and Security), התפרסמו בזכות החלטה 1325 של מועצת הביטחון (אוקטובר 2000), החלטה שביקשה לקבוע קווים מנחים עבור מוסדות הקהילה הבין־לאומית והמדינות החברות באו"ם בכל הנוגע להגנה על נשים, להשתתפותן בתהליכי שלום ולהטמעה של נקודת השקפה מגדרית (gender mainstreaming) בפעילות למניעת סכסוכים בין־לאומיים, לניהולם וליישובם.

הגישה המוצגת כאן גורסת שתהליך העיצוב של תקנות וחוקים מדינתיים ובין־לאומיים הנוגעים לזכויות נשים מושפע תדיר ממערך הכוחות הגיאו־פוליטי ומאינטרסים כלכליים ופוליטיים מרובים ורב־ממדיים ברמה הלאומית וברמה הגלובלית. ולכן הופעתן של פרקטיקות ותקנות מעין־ריבוניות המאפשרות התערבות בין־לאומית באזורי סכסוך - הגנה, שיפוט, שיקום וסיוע - כדי להגן על נשים ועל נערות, מבטאת את הניסיונות להרחיב את תחום השליטה של הקהילה הבין־לאומית בעידן של ריבונות מצטמצמת של המדינה, ועם זאת, אין לראות בנורמות בין־לאומיות כללים נוקשים ואחידים, אלא תבניות דינמיות בעלות תכנים מרובים ופתוחות לפרשנויות מגוונות שיישומן מושפע מתהליכים פנים־מדינתיים.

המסמך מבקש להראות כי כמה גורמים פנים־מדינתיים וחוץ־מדינתיים משפיעים על היכולת ליישם בהצלחה נורמות בין־לאומיות לקידום שוויון מגדרי בישראל בתחומים הנוגעים למדיניות חוץ וביטחון: (1) קיומם של ארגוני נשים מרובים ועצמאיים: ארגוני סנגור, סיוע ומחאה, המייצרים פרשנויות מגוונות לנורמות בין־לאומיות; (2) מידת שיתוף הפעולה בין ארגוני החברה האזרחית לחברות כנסת ולמוסדות ממשלתיים; (3) התערבות בית המשפט בהגנה על זכויות נשים; (4) הסיוע הכלכלי הבין־לאומי לפעילות אזרחית למען קידום זכויות נשים ושלום; (5) אופיו המשתנה של הסכסוך האזורי ומבנה ההזדמנויות הפוליטי שהוא מייצר.

כדי לבחון את הקשר בין הגורמים הללו חולק המסמך לשלושה חלקים. הפרק הראשון סוקר את תהליכי העיצוב והתפוצה של נורמות עכשוויות הנוגעות ל"נשים, שלום וביטחון" ברמה הבין־לאומית. הפרק השני מתמקד בשינויים באופיו של העימות האזורי מאז שנת 2000 ובהשפעות המגדריות של השינויים האלה. הפרק השלישי בוחן את מנגנון היישום הקיים להחלטה 1325 כפי שהוא בא לידי ביטוי בסעיף 6ג (תיקון מס' 4 משנת 2005) לחוק שיווי זכויות האשה ומתאר את הופעתן של כמה פרשנויות מתחרות שהתפתחו לצד המנגנון זה. המסקנה העיקרית העולה מהניתוח המוצע היא ששמירה על מסגרת פרשנית רחבה להחלטה

1325 אפשרה למגוון רחב של שחקנים מדינתיים ולא־מדינתיים לנסח כלי מדיניות יעילים במגוון תחומים הנוגעים למעמדן של נשים בישראל, סייעה בהשגת מימון לקידום זכויות נשים בעידן של הפרטה וצמצום השירותים החברתיים, ותרמה ללגיטימציה הפוליטית של ארגונים לא־ממשלתיים ומוסדות מדינתיים כאחד. ההשלכה העיקרית של ממצאים אלו היא שלמרות הנטייה של מעצבי מדיניות לפתח מנגנונים מוסדיים המסדירים שוויון פורמלי (למשל, העלאת ייצוג נשים בצוותי משא ומתן), נראה שלפיתוח תוכנית פעולה מקיפה המבוססת על התייעצות ועל שיתוף פעולה מעמיק עם ארגונים לא־ממשלתיים יש יתרונות רבים יותר בקידום שוויון מגדרי לטווח הארוך.

פרק 1

לוקליזציה של נורמות בין־לאומיות: התאמה למקום ופרשנות "תוך כדי תנועה"[3]

"נשים, שלום וביטחון" – החלטה 1325 של מועצת הביטחון והחלטות נלוות

נורמות בין־לאומיות הנוגעות לשוויון מגדרי הן מקרה ייחודי בהבנת תהליכי לוקליזציה ותפוצה של רעיונות וערכים אוניברסליים בתחילת המאה ה-21. אף שנדמה כי תהליך הנדידה והתפוצה של רעיונות הנוגעים לשוויון מגדרי, כמו המאבק באלימות כלפי נשים או זכותן של נשים להשתתפות פוליטית, מבטא קונצנזוס רחב במערכת הפוליטית־תרבותית הגלובלית העכשווית, לא תמיד כך הם פני הדברים. למעשה, תהליך העיצוב של תקנות וחוקים בין־לאומיים הנוגעים לזכויות נשים מושפעים תדיר ממערך הכוחות הגיאו־פוליטי ומאינטרסים כלכליים ופוליטיים מרובים. למשל, ההיסטוריה של הפמיניזם הבין־לאומי שהתפתח בגל הגלובליזציה המוקדם של ראשית המאה ה-20, מגלה כיצד ההצדקות המוסריות שעמדו בבסיס מאבקים למען זכויות אוניברסליות של נשים, כמו זכות ההצבעה, מדיניות רווחה או קידום השלום, היו למעשה תוצר של תהליכי התדיינות ממושכת שהתקיימו בתוך רשתות סבוכות של גופים וארגונים שפעלו ברמה המקומית וברמה הבין־לאומית אל מול הסדר הבין־לאומי המשתנה שאפיין תקופה זו. גם בעידן המלחמה הקרה לעתים קרובות נקשרה תפוצתם של רעיונות אוניברסליים בדבר שוויון מגדרי לנאמנויות לאומיות, למתיחויות אידיאולוגיות ולפוליטיקה בין־גושית, כפי שאפשר ללמוד מתהליך הניסוח של ה–CEDAW, האמנה למניעת כל סוגי האפליה נגד נשים (Galey 1984).

עם העלייה בשיתוף הפעולה בין מדינות בעידן שלאחר המלחמה הקרה ובהשראת הדרישה שליוותה את ועידת הנשים העולמית בבייג'ין (1995) להכיר בכך ש"זכויות נשים הן זכויות אדם", הצליחו רשתות על־לאומיות של פמיניסטיות ופעילות למען זכויות נשים ליצור קואליציות בין־לאומית אפקטיביות לקידום סוגיות שקודם לכן הוכפפו לאידיאולוגיות ולאינטרסים מדיניים או בין־גושיים. שיתופי פעולה אלו הניבו דור חדש של ציפיות נורמטיביות ומוסדיות ותורגמו לשורה ארוכה של מסמכים בין־לאומיים בתחומים מגוונים: בריאות נשים, חינוך, פיתוח כלכלי, ייצוג פוליטי, הגנה מפני אלימות ועוד. הבולטים שבהם הם "מצע הפעולה של

3 פרסום זה הוא הרחבה של מאמר באנגלית העוסק בגורמים לשונות פנימית בפרשנות מקומית להחלטה 1325: Sarai Aharoni (2014). "Internal Variation in Norm Localization: Implementing Security Council Resolution 1325 in Israel," *Social Politics* 21, 1, pp. 1-25

בייג'ין" (The Beijing Platform for Action, 1995) המפרט את סדר היום העולמי לקידום נשים בכל תחומי החיים הפרטיים והציבוריים, והסעיפים הנוגעים למגדר ב"אמנת רומא" (1998), הקובעת את סמכויותיו של בית המשפט הבין־לאומי הפלילי בהאג.

מבין שלל התביעות הנורמטיביות הנוגעות לשוויון מגדרי, המסגרת הנורמטיבית "נשים, שלום וביטחון" אינה רק החדשה ביותר, אלא גם המאתגרת ביותר. מסגרת זו, המבוססת על שבע החלטות שקיבלה מועצת הביטחון של האו"ם בשנים 2000–2013, היא ניסיון לשלב בין ארבעה ערכים אוניברסליים: הגנה, השתתפות, שוויון ושלום, מתוך הדגשת מעמדן הייחודי של נשים. בהקשר הצר, הסוגיה שהובילה לפיתוח נורמות הנוגעות למעמדן של נשים באזורי מלחמה במשפט הבין־לאומי היא הצורך להגן על נשים, על נערות (ועל גברים) מפני אלימות מינית בזמן סכסוך (conflict-related sexual violence). על פי צורך זה, החלטה 1325 קובעת כי על המדינות החברות באו"ם מוטלת האחריות לכבד את האמנות הקובעות תקנות בדבר מצבן של נשים בעת מלחמה, להגן על נשים ונערות מפני אלימות מגדרית, ובמיוחד מאונס ומניצול מיני, ולהעמיד לדין חשודים בפשעי מין, ובמיוחד בפשעים שערכאות בין־לאומיות הגדירו פשעי מלחמה, עינויים ופשעים נגד האנושות. בהקשר הרחב, להחלטות אלו יש השלכות נורמטיביות כלליות יותר הנוגעות לצורך לכלול נשים בתהליכי מניעת סכסוכים, יישוב סכסוכים ושיקום לאחר סכסוך, וגם להכרה בקשר שבין התמשכותם של סכסוכים צבאיים לאי־שוויון מגדרי בחברה (רדאי 2004).

סיכום החלטות האו"ם בנושא "נשים, שלום וביטחון"

החלטת מועצת הביטחון	מועד	סוגיות עיקריות
החלטה 1325	אוקטובר 2000	• קוראת להגברת שילוב נשים וייצוגן בכל דרגי קבלת החלטות על אודות ביטחון ושלום • קוראת להעלאת המודעות להגנה על צורכיהן של נשים ונערות באזורי סכסוך • מעודדת הטמעת נקודת מבט מגדרית בתהליכי שיקום מסכסוך • פועלת להטמעת נקודת מבט מגדרית בתוכניות של האו"ם ובמוסדותיו, לרבות בתהליכי הכשרה של כוחות לשמירת שלום
החלטה 1820	יוני 2008	• מכירה בכך שאלימות מינית בעת סכסוך מזוין היא סוגיה הנוגעת לשלום ולביטחון הבין־לאומי • מכירה בפעם הראשונה בכך שאלימות מינית היא טקטיקה של מלחמה • מכירה בקשר שבין אלימות מינית לבין הצורך בהשתתפות פוליטית ובהעצמה של נשים באזורי סכסוך
החלטה 1888	ספטמבר 2009	• קוראת לפעול בתקיפות נגד גילויים של אלימות מינית המשמשים טקטיקה של מלחמה, על ידי ניטור שיטתי של מקרים של אלימות מינית באזורי סכסוך, תיעודם ומינוי יועצים מגדריים בצבאות מדינתיים ובכוחות לשמירת שלום ושילוב התייחסות לאלימות מינית בהסכמי שלום
החלטה 1889	אוקטובר 2009	• מדגישה את החשיבות שבשילוב נשים בתהליכי שיקום שלאחר סכסוך מזוין • קוראת להעלאת מספר הנשים במשלחות שלום ובכוחות שמירת שלום • דורשת יצירת מנגנוני דיווח וניטור אחידים ויעילים ברמה הבין־לאומית והלאומית למעקב אחר יישום ההחלטות הנוגעות לנשים, לשלום ולביטחון
החלטה 1960	דצמבר 2010	• מאשרת הקמתם של כלים מוסדיים להילחם בתופעת אי־הענישה על אלימות מינית באזורי סכסוך • מאפשרת למועצת הביטחון לדון בתופעות של אלימות מינית בסכסוכים הנמצאים על סדר היום של המועצה
החלטה 2106	יוני 2013	• מאשרת את ההחלטות הקודמות ומוסיפה על החלטה 1880 את הדרישה למנות ולהכשיר "יועצות להגנה על נשים" (Women Protection Advisors) במסגרת פעילות האו"ם באזורי סכסוך
החלטה 2122	אוקטובר 2013	• מאשרת סדרת צעדים ברורים יותר להכללת נשים בתהליכי יישוב סכסוכים, ובהם דרישה להצגת נתונים ודיווחים שוטפים בנושא מטעם ארגוני האו"ם והמדינות החברות

לסדרת ההחלטות על "נשים, שלום וביטחון", ובמיוחד להחלטות 1325 (2000) ו־1820 (2008), משמעות סמלית רבה, הן בהעלאת המודעות למצבן של נשים באזורי סכסוך לסדר היום הגלובלי, הן בפתיחת דלתה של מועצת הביטחון לארגוני נשים בין־לאומיים. מבחינה משפטית, ההחלטות מסמלות שינוי בדרך ההתבוננות של הדין הבין־לאומי בנשים. עד שנות התשעים של המאה העשרים בחר הדין הבין־לאומי לראות בנשים

קורבנות, אימהות לילדים ופרטים הראויים להגנה. לעומת זאת, התביעה לייצוג הולם של נשים במסגרות הקיימות במשפט הבין־לאומי ובתהליכי יישוב סכסוכים רואה בהן סוכנות פעילות ו"חושפת את ההשתקה ואת המקומות והתחומים שהמשפט הבין־לאומי נמנע מלהתמודד עמם" (חגאיי־פריי 2011, 266), ובכך היא מאפשרת לשלב את נקודת מבטן של נשים בתהליכי עיצוב מדיניות גלובלית. אף שחמש ההחלטות מאמצות במידה מסוימת רטוריקה מהותנית המזהה נשיות עם עשיית שלום, ההיגיון המעצב את הדרישות המופיעות בהן מבוסס על ניתוח של אפליה מוסדית ומבנית המזהה כי נשים באזורי סכסוך לכודות במעין "מעגל קסמים": נשים הן מרבית האוכלוסייה האזרחית הבלתי־מעורבת והבלתי־חמושה, ולפיכך הן חשופות להשלכות הקשות של מלחמה ואלימות פוליטית; אך כיוון שהן מודרות מתהליכי קבלת החלטות רשמיים, חוויותיהן, צורכיהן ועמדותיהן אינם זוכים להכרה ציבורית, וכך מועצמות ומוגברות שוליותן ופגיעותן.

מהן נורמות בין־לאומיות?

נורמות בין־לאומיות הן ביטוי לערכים, לציפיות ולתקנים המקובלים על מספר רב של גורמים ומגדירים מהי התנהגות ראויה של גופים במערכת הבין־לאומית: ארגונים בין־לאומיים, ארגונים אזוריים, תאגידים, מדינות, ארגונים לא־ממשלתיים וגופים צבאיים. בעבר נחשבו נורמות לאמצעי המייצב את המערכת הבין־לאומית על ידי ריסון תוקפנות ואלימות ויצירת מנגנונים המסדירים יחסי עבודה ויחסי סחר וקניין ברמה העל־לאומית. כיום התפתחו נורמות חדשות, והן מעצבות מחויבויות וסטנדרטים בין־לאומיים בתחומים הקשורים לזכויות הפרט ולא רק ליחסים שבין מדינות. נורמות אלו נוגעות לזכויות אדם, לזכויות נשים, למדיניות הגירה ואפילו להגנה על אזרחים מפני אלימות ותוקפנות. על פי רוב נורמות מתורגמות למסמכים, למנהגים, לאמנות ולחוקים בין־לאומיים, ולעתים קרובות הן גם מוטמעות במנהגים ובחוקים פנים־מדינתיים.

מאז תום המלחמה הקרה העמיקו תהליכי הגלובליזציה והתהדקה התלות הכלכלית בין מדינות. הצורך לקיים קשרים דיפלומטיים המבוססים על שיתוף פעולה התרחב, נוצרו מנגנוני תיווך, שיפוט והתערבות לשם מניעת סכסוכים צבאיים וסיומם והתפתחו ערוצי תקשורת מקוונים שתרמו להופעתה של תרבות גלובלית. במציאות זו חלה גם עלייה במעמדם ובהשפעתם של ארגונים בין־לאומיים, המייצרים מסמכים נורמטיביים מחייבים הכוללים הצהרות רשמיות, ואמנות שמוסדות האו"ם ופסיקות של בית הדין הפלילי הבין־לאומי מחויבים להן. במערכת זו נוצרו גם רשתות על־לאומיות המקיימות קשרים חוצי תרבויות ומדינות במטרה לקדם זכויות וערכים משותפים, כמו זכויות אדם, הגנת הסביבה, זכויות תרבותיות, פירוק נשק, פיתוח כלכלי, בריאות ועוד.

בתוך כך, ההתבוננות בנורמות נועדה להרחיב את ההבנה של תהליכי גלובליזציה אל מעבר להופעה של שווקים גלובליים, רגולציה ותהליכי הגירה, ומאפשרת לבחון כיצד נוצרת שפה המשמשת תשתית לתרבות הגלובלית המתקיימת במקביל לתרבויות מקומיות מרובות. ההנחה המובלעת בדיון בנורמות היא שהמערכת הגלובלית איננה אחידה, אלא משקפת מכלול של אינטרסים מרובים ומנוגדים, וגם של היסטוריות תרבותיות ופוליטיות המבטאות מגוון של ערכים ותפיסות הקשורות ללאום, לדת ולקהילה. ולכן, נורמות בין־לאומיות ה"נודדות" בתוך המערכת הגלובלית, אף על פי שהן מתיימרות לסמל ערכים משותפים ורחבים, נוטות להשתנות על פי העדפות וצרכים מקומיים ולהשתלב בתוך מארגי החקיקה והממשל הקיימים ברמת המדינה או ברמה האזורית.

תהליך זה, שבו הקיום המתמשך של מערכות חברתיות, תרבותיות ופוליטיות מקומיות נדרש להתמודד עם הדרישות ועם הציפיות הנובעות מאופיו של הסדר העולמי מתרחש לעתים על ידי "לוקליזציה של נורמות" (norm localization). לוקליזציה היא התאמה למקום, היינו מהלך שבו נורמות שנוסחו במקורן בשפה אוניברסלית ומזוהות עם סדר היום של הקהילה הבין־לאומית מתורגמות ומותאמות למקום מסוים על ידי שחקנים מקומיים, כדי שייטיבו לבטא ערכים, אינטרסים וזהויות פוליטיות מקומיות. בחקר היחסים הבין־לאומיים לוקליזציה היא תהליך של "הבנייה פעילה (על ידי שיח, מסגור וברירה תרבותית) של רעיונות חיצוניים על ידי סוכנים מקומיים" (Acharya 2004, 245). מנקודת מבט מקומית, לוקליזציה היא לא אחת מעשה של "קבלת בעלות", שדרכו גורמים מקומיים (ממשלות, גופים ממשלתיים, ארגונים לא־ממשלתיים, איגודים, אמצעי תקשורת, סוכני תרבות, חברות עסקיות וכו') מעניקים משמעות לרעיונות זרים ומתאימים אותם למערכת האמונות והמנהגים המקומית. מנקודת מבט עולמית, תהליכי הפצה ולוקליזציה של נורמות בין־לאומיות הם אבן בוחן להכרה בשונות תרבותית והיסטורית בעידן גלובלי, שבו יחסי התלות בין מדינות וקהילות הולכים ומתהדקים וערכים ותקנונים משותפים נהיים הכרח בשמירה על שיתופי פעולה חוצי גבולות.[4]

מכיוון שמרבית זכויות הפרט עדיין נקשרות לריבונות של מדינות ואינן חוסות תחת סמכות הפעולה או השיפוט של הקהילה הבין־לאומית, תהליכי הלוקליזציה של נורמות בין־לאומיות מבטאים את המתח שבין ערכים אוניברסליים לזהויות, לערכים ולתרבויות מקומיות. ככלל, סיכויי ההצלחה להטמיע ערכים הנחשבים אוניברסליים עולים כאשר הם מנוסחים בשפה המשקפת אתוסים, אינטרסים ותרבות פוליטית מקומית. ואולם לעתים ההפשטה של הממד האוניברסלי נושאת עמה "מחיר אידיאולוגי", מכיוון שבמקום שנורמות חיצוניות יסייעו להוביל שינוי מוסדי עמוק, כמו מעבר לשלטון דמוקרטי יותר או העמקת המחויבות לשוויון מגדרי, הן מסתכמות לעתים בהתאמות תקנוניות או בשינויים מוגבלים בחקיקה שאינם מערערים את מעמדם ואת מדיניותם של מוסדות מדינה מפלים ופוגעניים (Levitt and Merry 2009).

סוגיה נוספת בדיון זה נוגעת למידת הכוח שיש לגורמים מקומיים (גופים מדינתיים, ארגוני חברה אזרחית, חברות עסקיות) להשפיע על ערכים ונורמות המתעצבים במרחב העל־מדינתי. מצדדי גישת הממשליות הגלובלית (global governance) טוענים כי תהליכי לוקליזציה פועלים כמעט תמיד "מלמעלה למטה", דהיינו מקורם בסמכות בין־לאומית, והיא מתרחבת ומבקשת להשפיע על התנהגות של מדינות בעידן של ריבונות מצטמצמת. גישה זו רואה בחיוב את חיזוקם של ההשפעה, המשאבים, האינטרסים והזהות המשותפת של הקהילה הבין־לאומית בהיותם דרך להפעיל לחץ על מדינות לפעול על פי ציפיות נורמטיביות על־לאומיות. על פי תפיסה זו, לוקליזציה של נורמות מתקיימת תמיד בתוך מארג נתון של יחסי עוצמה גלובליים, ולכן "הטווח הפרשני" (היכולת של שחקנים מקומיים להעניק משמעויות מקוריות לנורמות בין־לאומיות החורגות מפרשנותם המידית והנראית לעין) אינו בלתי מוגבל, אלא תלוי במבנה העוצמה הגלובלי ובכוחה של הקהילה הבין־לאומית לכפות סנקציות או לתת תמריצים למדינות על פי התנהגותן.

4 בספרות הסוציולוגית מכנים את מכלול התופעות הנקשרות ביחסים שבין תהליכים גלובליים (עולמיים) ולוקליים (מקומיים) בימינו בשם "גלוקליזציה" (בעברית טבע הסוציולוג אורי רם את המושג "עולמקומיות"). ראו רם 1999; Robertson 1995; Khondker 2004

נקודת המבט המתחרה, הנקראת לעתים הגישה הטרנס־לאומית או "גישת המגוון" (diversity), מדגישה יותר את השונות בפרשנות מדינתית של ערכים אוניברסליים, ואינה מזהה יחסים סיבתיים מובהקים בין התפתחות נורמות בין־לאומיות לנורמות מקומיות. להבדיל מהתפיסה הגלובלית, המתמקדת בתקינה אחידה, בניטור ובאכיפה, גישה זו מדגישה את חשיבותם של גורמים והקשרים מקומיים בתהליכי תפוצה של נורמות בין־לאומיות. היא גורסת כי במקום להשקיע בחיזוק הסמכות של הקהילה הבין־לאומית יש לעודד תהליכים פתוחים של "מיקוח", של למידה מורכבת ושל יצירת ערכים משותפים בין מדינות לבין ארגונים לא ממשלתיים וארגונים בין־לאומיים. תהליכים פתוחים מסוג זה מזוהים לעתים עם "עוצמה רכה" (soft power)[5] ועם אסטרטגיות לפתרון בעיות שאינן נשענות רק על מנגנוני אכיפה, על סנקציות או על תמריצים בין־לאומיים, אלא גם על מחויבות ערכית משותפת (Zwingel 2012).

מאפיינים גלובליים בתפוצת החלטה 1325 וביישומה

מחקרים השוואתיים העוסקים בהטמעה של נורמות בין־לאומיות לקידום שוויון מגדרי בעשורים האחרונים מראים כי למרות שנורמות אלו אומצו והתפשטו במהירות רבה למדיי וזכו לנראות ולהכרה, יש שונות מרובה בפרשנות המקומית שלהן (Tripp 2006). לשונות זו כמה הסברים אפשריים. ראשית, ככל שהתביעות הבין־לאומיות לקידום שוויון מגדרי מנוסחות בשפה מרחיבה ועמומה יותר הניתנת לפרשנויות בהקשרים מגוונים, כך גדלה הנכונות של מדינות לאמץ אותן ולפרש אותן על פי החקיקה במדינה או על פי האמונות המקובלות בחברה בדבר יחסים מגדריים (Krook and True 2012). שנית, ההקשר המוסדי של תהליכי עיצוב מדיניות משפיע על דפוסי הלוקליזציה של נורמות לשוויון מגדרי. למשל, קיומן של רשויות ממשלתיות ומנגנונים ממשלתיים הפועלים לקידום נשים, מידת ההשפעה והנראות של ארגוני נשים בחברה האזרחית, או המעורבות של ארגונים בין־לאומיים קובעים את הדגשים המקומיים של התביעות לשוויון מגדרי (Cortell and Davis 2000). שלישית, לאינטרסים של שחקנים פנימיים המבקשים לייבא נורמות בין־לאומיות ולזהותם ניכרת השפעה על דרך מסגורן של נורמות אלו, במיוחד בשלבים המוקדמים של הגעת הנורמה אל המרחב המקומי (Finnemore and Sikkink 1998). לעתים קרובות הבחירות האסטרטגיות, התזמון וסדרי העדיפויות של ארגוני נשים ושל מנגנונים ממשלתיים כרוכים באופן שבו הם תופסים את הרווחים הממשיים או הסמליים הגלומים באימוץ של נורמות בין־לאומיות לשוויון מגדרי.

דפוסים אלו ניכרים גם בתפוצת הפרשנות להחלטה 1325. מבחינה מעשית, התאמת המסגרת הנורמטיבית של "נשים, שלום וביטחון" למציאויות המשתנות של חיי נשים במרחב הגלובלי היא אתגר הן ברמה הבין־לאומית, הן ברמה המקומית. השנים הראשונות שלאחר קבלת ההחלטה התאפיינו בהתלהבות ובפעילות מורחבת ומגוונת בניסיון לממש את השאיפות המוצהרות בהחלטה ולאמוד את פוטנציאל המימוש שלה. בשנים אלו התמקדו המאמצים של ארגונים בין־לאומיים בהעלאת המודעות למימוש ההחלטה ובחגיגת ההישג הפמיניסטי שהתגלם בהכרה ההיסטורית של מועצת הביטחון.

5 המושג "עוצמה רכה" מייצג את יכולתם של שחקנים לעצב את התנהגותם ואת העדפותיהם של מדינות, של מוסדות ושל ארגונים בזירה העולמית לנקוט דרכים לא כוחניות על ידי שימוש ברעיונות, בערכים משותפים, בתרבות, בדיפלומטיה או בתעמולה, ולא רק על ידי שימוש בכוח צבאי, בסנקציות ובתמריצים.

תרגום החלטה 1325 לשפות מקומיות

אחת הדוגמאות המוקדמות שהחלטה 1325 נתפסה בעיני ארגוני נשים בין־לאומיים לא רק כדרך לשנות את סדרי העדיפויות של ארגונים בין־לאומיים, אלא גם ככלי שנועד להעצים את קולן של נשים באזורי סכסוך היא "יוזמת התרגום" משנת 2001 (The Translation Initiative) של "ליגת נשים עולמית לשלום ולחירות" (WILPF). יוזמה זו נועדה להפיץ את ההחלטה ולהנגיש אותה לנשים מקומיות בשפתן, והיא הובילה לתרגום ההחלטה ליותר ממאה שפות כדי "לקדם תחושת בעלות מקומית ותחושת השתתפות של נשים במניעת סכסוכים ובבניית שלום" (WILPF 2011).

לארגוני נשים מקומיים ועל־לאומיים היה תפקיד חשוב בשינוי השיח הציבורי וביצירת כלי מדיניות חדשים הנוגעים לשוויון מגדרי באזורי סכסוך. בשנים שחלפו מאז התקבלה החלטה 1325 נוסדו מאות רבות של התארגנויות ברחבי העולם המבקשות להגדיר את תחומי הפעולה ואת אופני הפעולה שיש לנקוט כדי לקדם שילוב נשים בתהליכי שלום וכדי להשפיע עליהם, כדי להגן על נשים מפני ההשלכות השליליות של סכסוכים צבאיים וכדי להבטיח את זכויותיהן ואת מעמדן עם סיום הסכסוך. לעתים קרובות פעולתם של ארגוני חברה אזרחית מקומיים ועל־לאומיים בהפצה של נורמות בין־לאומיות בעידן שלאחר המלחמה הקרה מתוארת כפעילות יזמית (norm entrepreneurs) המונעת משילוב של תודעה פוליטית המבקשת לשנות נורמות חברתיות עם רצון לחזק את מעמדם של ארגונים אלו במרחבים פנים־מדינתיים או לחזק רשתות מבוססות אינטרסים ברמה הבין־לאומית (Finnemore and Sikkink 1998).

ייתכן שאחת הסיבות להתמקדות של ארגוני נשים בין־לאומיים בפעילות שתכליתה להעלות את מודעות החברה האזרחית להחלטה 1325 נבעה מהמעמד המשפטי המוגבל של ההחלטה. החלטה זו היא חלק מפרק 6 של כתב הזכויות של האו"ם, העוסק ביישוב סכסוכים בדרכי שלום, ולא מפרק 7, המקנה למועצת הביטחון סמכויות פעולה נרחבות, לרבות סמכות התערבות צבאית במידת הצורך, ולכן אין לה מעמד מחייב, אלא היא "חוק רך" - חוק שיישומו תלוי ברצונן הטוב של מדינות. למעשה, אפשר לטעון שמתוך ארבע הסוגיות המרכזיות הנידונות בסדרת ההחלטות בדבר "נשים, שלום וביטחון" (מניעה, הגנה, שילוב והטמעה), רק החלטה 1820, ההחלטה המגדירה אלימות מינית "כלי מלחמה", שייכת לדיני הלחימה ולדין ההומניטרי הבין־לאומי, המבוססים על רעיון סמכויות השיפוט האוניברסליות.

אולם למרות המגבלות המשפטיות האלה אין להקל ראש בחשיבות הפעילות הציבורית סביב החלטה 1325. למעשה, בשנים שחלפו מאז התקבלה ההחלטה נראה כי היא הביאה לשינוי מהותי ברטוריקה של מועצת הביטחון בכל הנוגע למעמדן של נשים באזורי סכסוך (במיוחד בעניין ההכרה באלימות מינית ככלי מלחמה), ופתחה את הדלת לשיתוף מתמשך של ארגוני נשים על־לאומיים בתהליכי עיצוב מדיניות מטעם האו"ם והקהילה הבין־לאומית (Cohn 2008). ההחלטה הביאה גם להתאמות מוסדיות ולרפורמות בתוך ארגונים בין־לאומיים ואזוריים, כמו האו"ם, הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית, נאט"ו והאיחוד האירופי, המתאמצים ליצור סטנדרטים ומדדים שיהוו בסיס משותף ואפקטיבי לדיווח ולמעקב אחר מידת היישום של העקרונות המופיעים בהחלטות.

מגמות ביישום ההחלטות בדבר "נשים, שלום וביטחון" - הרמה הבין־לאומית והרמה האזורית

העלאת מודעות וחינוך	• יצירת רשתות של ארגוני נשים מקומיים ועל־לאומיים המתמקדות בזכויותיהן של נשים באזורי סכסוך ובהרחבת שילובן בתהליכי שלום • פרסום דוחות תקופתיים בנושאים רלוונטיים • שיתוף ארגוני נשים בדיוני מועצת הביטחון
הרחבת תקציבים	• דרישה ממדינות תורמות להגדיל את סיוע החוץ המיועד לתמיכה במטרות המוגדרות בהחלטה 1325: מניעה, הגנה, ייצוג ושיקום • הקצאת משאבים למינוי ולהכשרה של יועצות לענייני מגדר ביחידות האו"ם הפועלות באזורי סכסוך
רפורמות מוסדיות	• הטמעה מגדרית (gender mainstreaming) במוסדות בין־לאומיים ובמוסדות העוסקים במדיניות חוץ וביטחון, לרבות הקמת יחידות מנהליות, מינוי יועצות מגדר והרחבת ייצוג לנשים
תקינה, רגולציה ומדידה	• האחדה של סטנדרטים גלובליים ליישום החלטה 1325 ויצירת מנגנוני מעקב אחר מימושם בפועל • עיגון ההבחנה בין תחומי האחריות השמורים לגורמים השונים בזירה הבין־לאומית
פיקוח ושיפוט	• הכללת סעיפים הנוגעים לזכויות נשים בהסכמי שלום • הרחבת תחומי השיפוט של בתי דין בין־לאומיים ואזוריים כדי להחמיר את ההרתעה ואת הענישה על פשעי מין באזורי סכסוך

דוגמה לרפורמה מוסדית מקיפה שנעשתה בעקבות פעילות ציבורית של ארגוני נשים על־לאומיים ליישום החלטה 1325 ובשיתוף פעולה עם גופים בקהילה הבין־לאומית, היא הרפורמה המגדרית במשימות משמרות השלום של האו"ם (UN Peacekeeping Missions). רפורמה זו הייתה תגובה לחשיפת המעורבות של חיילי משמרות השלום בהפרות זכויות אדם הכוללות אלימות מינית נגד קטינות, עידוד זנות בכפייה וסחר בנשים ואונס של נשים מקומיות וזרות. הרפורמה כללה סדרה של שינויים בהתנהלות המערך הגדל של משמרות השלום והטמעה של נקודת השקפה מגדרית בפעילותם על ידי הגדלת מספרן של הנשים המשרתות במשמרות השלום, ביחידות הצבאיות והאזרחיות; יצירת תוכניות להכשרה מגדרית לחיילים וחיילות במשמרות השלום; מינוי יועצים ויועצות לענייני מגדר בכל משימה; מינוי נשים לתפקידי פיקוד וניהול בכירים במשמרות השלום למיניהם; וקביעת מדיניות של "אפס סובלנות" כלפי גילויים של אלימות מינית מצד החיילים.

יתר על כן, בעקבות הפעילות המתמשכת להגדרת זכויות נשים ושוויון מגדרי באזורי סכסוך כ"בעיה חוצת גבולות", אימצו מוסדות האו"ם גם אסטרטגיה של האחדת סטנדרטים ליישום, למעקב ולדיווח. אחת הדוגמאות להתפתחות המנהלית הזאת ניכרת בפעילותו של הגוף המתאם קידום זכויות נשים באו"ם (UN-Women, הגוף שיוניפ"ם התמזגה אתו). גוף זה מוביל את המאמץ להטמיע ניתוח מגדרי בתכנון פעילות בין־לאומית באזורי סכסוך על ידי איסוף שיטתי של נתונים על פי מגדר מיחידות רלוונטיות באו"ם, קידום פעילויות לשילוב נשים בתהליכי יישוב סכסוכים ותמיכה בארגוני נשים מקומיים (Winslow 2009). גוף זה איגד רשימה של מדדים למעקב אחר יישום החלטה 1325, ובכך הוביל את אחת ההתפתחויות החשובות בעיצוב מערך היישום הגלובלי של ההחלטה. הרשימה הוגשה על ידי מזכ"ל האו"ם למועצת

הביטחון באפריל 2010, והיא כוללת 26 מדדים שנוסחו כקטגוריות "ייחודיות, ניתנות למדידה, בנות השגה, רלוונטיות וכפופות ללוח זמנים", ושעל פיהן אפשר להעריך את יישום חמש ההחלטות בארבעה תחומים: מניעת סכסוכים; שילוב נשים בהליכי יישוב סכסוכים; הגנה על נשים ונערות באזורי סכסוך; ושיקום לאחר סכסוך, לרבות סיוע הומניטרי (Security Council 2010).

מהי סדרת המדדים הגלובליים ליישום החלטה 1325?

מוסדות האו"ם אימצו את 26 המדדים ליישום החלטה 1325 בשנת 2010 בכפוף להחלטת מועצת הביטחון 1889 (2009).[6] המדדים נוסחו כדי להגדיר מקבץ יעדים משותף וסטנדרטים שיתאימו לכלל מוסדות הקהילה הבין־לאומית ולמדינות החברות באו"ם. המדדים מספקים כלי למדידת ההתקדמות במסגרת זמן קבוע מראש, והם משמשים בתהליכי תכנון פרויקטים, עיצוב מדיניות והקצאת משאבים, ובתהליכי ניטור ומעקב אחר פעילותם של מדינות וארגונים בין־לאומיים. לדוגמה, **מדד 1א** מונה את "מספר המקרים של אלימות מינית במדינות הנתונות בסכסוך" ו**מדד 1ב** מבקש לזהות דפוסים של אלימות מינית במצבי סכסוך ולאחריו. אלו מדדים שנועדו לבדוק השפעה של מדיניות, ואפשר להשתמש בהם כדי לעקוב אחר מידת ההתקדמות במניעת אלימות נגד נשים ונערות, ובמיוחד אחר אלימות מבוססת מגדר. שני המדדים האלה מבטאים את מחויבות המדינות והקהילה הבין־לאומית לפעול נגד אלימות מינית באזורי סכסוך כפי שהיא מופיעה בפסקאות 9 ו־10 בהחלטה 1325 ובפסקאות 2 ו־3 בהחלטה 1820.

המאמץ לגבש סטנדרטים מוסכמים ליישום החלטה 1325 נועד, בין היתר, לעגן את ההבחנה בין תחומי האחריות השמורים לגורמים השונים בזירה הבין־לאומית ולקבוע אילו מהציפיות הנורמטיביות הנובעות ממנה הן באחריות מוסדות האו"ם ובית הדין הפלילי הבין־לאומי, ואילו נשארות באחריותן של המדינות. תהליך זה משקף את מגמת ההתמסדות המתאפיינת בהקמתם של יחידות וגופים מנהליים בין־לאומיים, שיש להם מומחיות מקצועית בסוגיות הנוגעות למגדר ולמעמדן של נשים באזורי סכסוך. בעקבות זאת, ובדומה לדפוס הפעולה שהתפתח בתחומים אחרים הנוגעים לזכויות נשים, אפשר לומר שמעמדם של המוסדות הבין־לאומיים (ובמיוחד מעמדו של האו"ם) הוא מעמד של מעין מתאמים ורגולטורים המייצרים סטנדרטים ליישום החלטה 1325, מסייעים לתהליכי הקמת מנגנונים מדינתיים ומופקדים על הפיקוח על יישומם (ברקוביץ 2003).

תחום אחר שבו ניכרת השפעה גלובלית של סדרת ההחלטות על "נשים, שלום וביטחון" הוא ההכללה של נקודת המבט המגדרית בהסכמי שלום והפסקת אש. כאן אפשר לראות תמונה דומה של שינוי הדרגתי המבטא הטמעה חלקית של נורמות בין־לאומיות. מניתוח של כלל הסכמי השלום שנחתמו בשנים 1990–2009 עולה כי רק ב־16 אחוזים מהם יש התייחסות ישירה לנשים או למגדר, ורק 4 אחוזים מההסכמים

6 לרשימת המדדים המלאה ראו: "Implementation of SCR 1325: Indicators on Women, Peace and Security," peacewomen, www.peacewomen.org/security_council_monitor/indicators

עוסקים באלימות מינית או באלימות מבוססת מגדר (Bell and O'Rourke 2010). ואולם מאז התקבלה החלטה 1325 ניכרת עלייה בעיסוק המפורש במעמדן של נשים ובזכויותיהן בנוסחים הרשמיים של הסכמי שלום - מ-11 אחוזים ל-27 אחוזים - מגמה הניכרת במיוחד בהסכמים שהאו"ם היה מעורב בהשגתם. החוקרות שאספו את הנתונים האלה מדגישות כי הטמעה של נקודת השקפה מגדרית בהסכמי שלום אינה מתמצה בציון תפקידן החיובי של נשים בבניית החברה לאחר המלחמה, אלא נוגעת למגוון רחב של סוגיות הקשורות בשוויון מגדרי ובדמוקרטיזציה, ובהן יחסי צבא־חברה, פירוק נשק, תפקידם של כוחות רב־לאומיים, זכויות חברתיות־כלכליות ורפורמות חוקתיות.

התייחסות למגדר בהסכמי שלום – שפה מקומית או שפה אוניברסלית?

מרבית ההתייחסויות לנשים המופיעות בהסכמי שלום עכשוויים מנוסחות בשפת זכויות האדם האוניברסלית ומושפעות מנוסחי האמנות וההצהרות הבין־לאומיות העוסקות בזכויות נשים. כיוון שלהסכמי שלום יש מעמד של מעין חוזה, השימוש בשפה אחידה יוצר משמעות החורגת מהסכסוך הנידון ומספק לגיטימציה לתביעותיהן ולקולותיהן של נשים מקומיות.

אחת הדוגמאות היחידות לחריגה מדפוס זה ולהתעקשות על הכללת ההקשר התרבותי־היסטורי שבתוכו פועלות נשים מקומיות היא ב"הסכם גואטמלה בדבר זהות וזכויות של עמים ילידים" (Agreement on the Identity and Rights of Indigenous Peoples) שנחתם בשנת 1995 ועוסק במפורש במורשת התרבותית של בני המאיה. בהסכם זה נאמר ש"**ראיית העולם המבוססת על היחסים ההרמוניים בין כל מרכיבי היקום, שבו בני אנוש הם רק מרכיב אחד מני רבים, שבו האדמה היא האם המעניקה חיים והתירס הוא סמל מקודש שסביבו סובבת תרבות בני המאיה. ראייה זו של העולם נמסרה מדור לדור והועברה על ידי חפצים, בכתובים, וגם במסורת שבעל־פה, שבשימורה היה לנשים תפקיד מרכזי**" (Anderson 2011).

תפקידן של מדינות ביישום ההחלטות בעניין "נשים, שלום וביטחון"

בכל התחומים שאינם באחריותם הישירה של מוסדות בין־לאומיים או אזוריים, האחריות לפעול ליישום חמש ההחלטות הנוגעות ל"נשים, שלום וביטחון" מוטלת בראש ובראשונה על מדינות. אף שמוסדות הקהילה הבין־לאומית, ובראשם האו"ם, משתדלים לתמוך תמיכה אפקטיבית במדינות המבקשות ליישם את החלטה 1325, המדינות החברות באו"ם מצופות לפעול בעצמן מתוך שיתוף פעולה מלא עם ארגוני חברה אזרחית ועם ארגונים ביטחוניים ברמה בין־לאומית ואזורית. משום כך המדינה, בהיותה גוף ריבוני, נחשבת כיום יותר ויותר לכתובת המרכזית לשורה של תביעות נורמטיביות הנוגעות למעמדן של נשים באזורי סכסוך.

מגמות ביישום ההחלטות בעניין "נשים, שלום וביטחון" - רמת המדינה

העלאת מודעות וחינוך	• תמיכה בפעילות מקומית של נשים לקידום השלום • תמיכה בפעילות מקומית של ארגוני נשים לקידום שוויון מגדרי • שיתוף ארגוני נשים בדיונים פרלמנטריים הנוגעים למדיניות חוץ וביטחון • פיתוח תוכניות הכשרה לחיילים ולשוטרים
הגדלת תקציבים	• הגדלת סעיפים תקציביים המיועדים לסיוע לנשים באזורי סכסוך כחלק מסיוע חוץ • הגדלת תקציבים לקליטת נשים פליטות ומבקשות מקלט מאזורי סכסוך
רפורמות מוסדיות	• הקמת יחידות מנהליות המופקדות על הטמעה מגדרית (gender mainstreaming) במוסדות מדינתיים: צבא, משטרה ושירות החוץ • פתיחת תפקידי לוחמה ושיטור בפני נשים • מינוי נשים לתפקידים מובילים בצוותי משא ומתן לשלום • יצירת מנגנונים לאיסוף נתונים, לניטור ולדיווח
חקיקה	• חקיקה הקובעת ייצוג הולם לנשים בתהליכי שלום ובמוסדות שלטוניים • חקיקה העוסקת באלימות מינית באזורי סכסוך
פיקוח ושיפוט	• הרחבת תחומי הסמכות של בתי משפט מקומיים לדון בעברות בעלות גוון מגדרי המתרחשות בהקשר של סכסוך צבאי
פיתוח תוכניות פעולה לאומיות	• יצירת גוף ממשלתי מתאם לשם הסדרת מגוון יעדים בתחומים שונים ליישום החלטה 1325 מתוך שיתוף ארגוני החברה האזרחית במטרה להעלות מודעות, להגדיל תקציבים, לקדם רפורמות מוסדיות, ליזום חקיקה ולהרחיב את האכיפה והענישה

מאז שנת 2005 החליטו מדינות רבות לאמץ "תוכניות פעולה לאומיות" (National Action Plans) ליישום החלטה 1325. את רוב תוכניות הפעולה הלאומיות ניסחו ועדות או צוותים בין־ממשלתיים, והן הכלי ליישום מדיניות לקידום שילוב נשים בהליכי יישוב סכסוכים, להגנה מפני אלימות מגדרית באזורי סכסוך ולפעילות למניעת סכסוכים אזוריים ובין־לאומיים ולצמצומם (Gumru and Fritz 2009). אסטרטגיה זו התפתחה כחלק מגישה המאפיינת את שלב ההתמסדות של המסגרת הנורמטיבית של "נשים, שלום וביטחון", גישה המדגישה את הצורך לקדם יישום הדרגתי ברמה הלאומית ולפתח מנגנוני ניטור והערכה בשיתוף ארגוני החברה האזרחית. העובדה שיותר מארבעים מדינות כבר אימצו תוכנית כזאת מעידה שזוהי תבנית היישום המקומי הנחשבת היום לתבנית היעילה והמקיפה ביותר. אישור לכך אפשר למצוא גם בהחלטה 1889 של מועצת הביטחון (2009), המציינת במפורש כי יש לעודד את המדינות החברות באו"ם לאמץ תוכניות פעולה כאלה כדי להתאים את העקרונות הכלליים של החלטה 1325 לאתגרים ולהקשרים לאומיים ייחודיים.

מהי תוכנית פעולה לאומית (NAP)?

תוכנית פעולה לאומית היא מסמך כתוב המתאר את ההשקעה ואת המשאבים הנדרשים כדי ליישם יעדים, תוכניות ומדיניות בפרק זמן קצוב, וקובע מי הגורם האחראי להשגת כל אחת מהמטרות ולביצוע כל אחת מהפעילויות. במרבית תוכניות הפעולה הלאומיות ליישום החלטה 1325 מופיעה רשימה מפורטת של יעדים ארוכי טווח ויעדים קצרי טווח, והן מציגות תוכניות מפורטות, לוחות זמנים, דרכי הערכה ומסגרת תקציבית.

תוכניות פעולה לאומיות ליישום החלטה 1325 נתפסות ככלי פרשני מרחיב אך מחייב. הן אינן מוגבלות למדינות שיש בהן סכסוך פעיל או משתקמות מסכסוך, אלא עוסקות בנושאים מגוונים. השונות המרובה באופיין של תוכניות פעולה לאומיות שהתקבלו מאז שנת 2005 מעידה שיש קשר בין התכנים של התוכניות והיקפם לבין המיקום הגיאו־פוליטי ומידת ההשפעה (או התלות) הבין־לאומית של המדינות המאמצות. למשל, דנמרק, שוודיה ובריטניה, שהיו מהמדינות הראשונות שפיתחו תוכניות פעולה ליישום החלטה 1325, הן מדינות המעורבות במימון מאמצים בין־לאומיים ליישוב סכסוכים ולשמירת שלום, והן ביקשו לשלב נקודת השקפה מגדרית במדיניות החוץ שלהן על ידי עידוד שילוב נשים בתהליכי שלום, בכוחות שמירת השלום ובהקצאת משאבים לפעילות ארגוני נשים במדינות נתמכות. במדינות אחרות, שבהן יש לצבא ולמדינה משקל רב בתהליכי קבלת החלטות, כמו צי'לה וארגנטינה, תוכניות הפעולה ליישום החלטה 1325 עוצבו על ידי משרד ההגנה בשיתוף עם ארגוני נשים מקומיים והתמקדו בעיקר בסוגיות הנוגעות לקידום זכויות מגדריות בזרועות הביטחון. בארגנטינה הוקמה "מועצה לשוויון מגדרי" בתוך מערכת הביטחון, והיא גוף מתאם ומייעץ, הפועל ליישום חקיקה פנימית ולהקצאת תקציבים לקידום שילוב נשים בתפקידי לחימה, לצמצום אי־שוויון מגדרי, למאבק באלימות מגדרית בצבא, לתמיכה במשפחות של אנשי צבא ונשות צבא, לנגישות לשירותי בריאות לנשים בכוחות הביטחון וכיוצא באלה (Ministerio de Defensa 2013).

קבוצה נוספת של תוכניות פעולה לאומיות ליישום החלטה 1325 מאפיינת מדינות המשתקמות מסכסוך. מדינות אלו מתמודדות עם ההשלכות המתמשכות של מלחמות אזרחים, טרור, טיהור אתני או משטרים צבאיים, ונדרשות להטמיע חשיבה מגדרית בתהליכי שיקום תשתיות פיזיות ואזרחיות, בעיצוב חקיקה ובבניית מוסדות פוליטיים. תוכניות הפעולה הלאומיות ליישום החלטה 1325 בבוסניה־הרצגובינה, בורונדי, גיאורגיה, ליבריה, נפאל, סרביה, סיירה־ליאון, קרואטיה והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו עוסקות במפורט בסוגיות הנוגעות להיבטים מגדריים לאומיים, ובהם תהליכי פירוק נשק ואיסופו, פיתוח כלכלי, הבטחת ייצוג נשים בגופים נבחרים, רפורמות משפטיות, קידום תוכניות למניעת אלימות כלפי נשים, סיוע נפשי ובריאותי ועזרה לנשים וילדים המתגוררים במחנות פליטים ועקורים.

מדוע קשה לנסח תוכניות פעולה לאומיות במדינות הנתונות בסכסוך פעיל?

אף שהחלטה 1325 עוסקת במפורש בהשפעות של סכסוכים אלימים ושל שלום על שוויון מגדרי, נראה כי מדינות המעורבות בסכסוכים צבאיים אינן ממהרות לאמץ תוכניות פעולה לאומיות. למשל, רק חמש מדינות מתוך 37 המדינות שהיו מעורבות בסכסוכים צבאיים בשנת 2011 אימצו תוכנית פעולה לאומית ליישום החלטה 1325: חוף השנהב, פיליפינים, רואנדה, סנגל ואוגנדה. אפשר להסביר עובדה זו בכמה תופעות המאפיינות מדינות הנתונות בסכסוך פעיל:

- קריסת תשתיות וסמכויות מדינתיות בעת הסלמה צבאית.
- היעדר תכנון לטווח ארוך.
- השקעת משאבים כלכליים באמצעים צבאיים, הנחשבים הכרחיים לחיזוק הביטחון הלאומי: חימוש, הגדלת הכוחות הלוחמים ופיתוח אמצעי הגנה.
- צמצום ההשפעה של ארגוני החברה האזרחית על השיח הציבורי ועל תהליכי קבלת החלטות, לרבות ארגוני נשים.
- נגישות מועטה למידע בזמן אמת על אודות צרכים של נשים ונערות במצבי חירום.
- העדפת זהות ואינטרסים לאומיים וקבוצתיים (כמו ערכים דתיים מסוימים) על פני ערכים ועקרונות אוניברסליים (כמו זכויות אדם וזכויות נשים).

לתוכניות פעולה לאומיות כמה יתרונות. ראשית, בניית תוכנית פעולה לאומית היא כלי יעיל למיסוד תהליכי לוקליזציה, והיא יכולה לסייע בהעלאת מודעות וביצירת תחושת שייכות או "בעלות" מקומית בעזרת תרגום המסגרת הנורמטיבית המובעת בהחלטה 1325 למונחים מקומיים, לצרכים המקומיים ולשפה המקומית. תהליך זה מאפשר לכל מדינה לעצב דרכי פעולה המתאימים להקשר הלאומי ולצרכים הייחודיים של נשים ונערות המתגוררות באזורה, ובכך הוא מבטא את הרלוונטיות של החלטה 1325 למגוון רחב של מקרים. שותפות בין מוסדות מדינתיים לארגוני חברה אזרחית בקביעת תהליך ההתאמה של ההחלטה למציאות המקומית יכולה גם לסייע בהעלאת התמיכה הציבורית בהחלטה ובהרחבת הנכונות של מדינות לעמוד במחויבויות העולות ממנה. שנית, כיוון שתוכניות פעולה לאומיות הן "מותאמות הקשר", אפשר ליישם אותן באמצעים מגוונים: הן יכולות לשקף תכנון של תהליכים ארוכי טווח לקידום שוויון מגדרי או להגדיר יעדים לטווח קצר; הן יכולות להקיף מגוון רחב של סוגיות או לעסוק רק בפתרונות לבעיות מסוימות. שלישית, תהליכי בניית תוכנית פעולה לאומית והמעקב אחר יישומה בפועל מאפשרים יצירת קשרים בין גופים ממשלתיים לארגוני חברה אזרחית. רביעית, בניית תוכנית פעולה לאומית מסייעת ליצירת מדיניות ברורה, להגדרה של חלוקת סמכויות, לתיאום בין גופים ממשלתיים הפועלים בתחומים שונים ולאיתור תקציבים ותקנים ייעודיים לקידום זכויות נשים, ובמיוחד לקידום זכויות הזקוקות להגנה מעצם קיומו של סכסוך צבאי. ולבסוף, בחינת ההשפעה של תוכניות פעולה לאומיות מעלה כי בתחומים מסוימים הן נקשרות עם מגמות מובהקות של שיפור בייצוגן של נשים ובמעמדן. למשל, סטטיסטיקות רשמיות של נציבות האיחוד האירופי מעידות שבכל

מדינות האיחוד שניסחו תוכנית פעולה לאומית ליישום 1325 חלה עלייה ברורה בשיעורי הנשים המכהנות במשרות ממשלתיות בכירות בשנים שלאחר אימוץ התוכנית (Larsen 2012).

יצירת מנגנוני קישור, דיווח ותיאום המשלבים גופים ממשלתיים וארגוני חברה אזרחית: הדוגמה של בריטניה

יישום החלטה 1325 על ידי יצירת תוכניות פעולה לאומיות כרוך במחויבות לתהליך מתמשך. במקרים רבים תוכנית הפעולה משתנה במשך הזמן. למשל, תוכנית הפעולה הלאומית הראשונה של בריטניה התקבלה בשנת 2006 ללא מעורבות של החברה האזרחית והתמקדה במדיניות חוץ, בפיתוח כלכלי ובביטחון. לאחר שהתקבלה התוכנית הוזמנו ארגוני החברה האזרחית להביע את עמדתם עליה ולהציע לה שיפורים. בעקבות מעורבות זו, בתוכנית הפעולה השנייה, שנכתבה בשנת 2009, עוצב מנגנון פיקוח פרלמנטרי הפועל בשיתוף ארגון הגג של ארגוני החברה האזרחית (Gender Action for Peace and Security - GAPS). מנגנון זה מספק הערכה שנתית של פעילות הממשלה ליישום היעדים והמדדים שנקבעו בתוכנית. עם הזמן הפך ה–GAPS לגוף מרכזי המאפשר שיתוף פעולה והעברת מידע בין נציגי הממשלה, לחברי פרלמנט ולארגונים לא־ממשלתיים. תהליך זה מראה כיצד קואליציות הפועלות במרחב האזרחי נעשות לעתים ל"ארגונים מפקחים" המתמקדים בניטור של פעילות ממשלתית ליישום היעדים שנקבעו בתוכניות הפעולה **הלאומיות**.[7]

עם זאת, גיבושן של תוכניות פעולה לאומיות רבות בעשור האחרון מלמד כי לאסטרטגיה זו יש גם כמה מגבלות. ראשית, למוסדות מדינתיים המופקדים על יישום מדיניות בתחומי נשים, שלום וביטחון יש נטייה לקשור בין סוגיות מגדריות לבין סדרי עדיפויות לאומיים הנגזרים לעתים מתפיסות מסורתיות על אודות ביטחון לאומי וצבאיות. הדבר נכון במיוחד במקרים שבהם תוכניות פעולה מתמקדות בתהליכי שילובן של נשים בזרועות הביטחון או רואות בנשים ובילדים קורבנות פסיביים הזקוקים להצלה ולהגנה בלבד.

שנית, גם במקרים שבהם תהליך כתיבת תוכנית הפעולה הלאומית כלל התייעצויות עם ארגוני נשים נראה כי מדינות מעדיפות לאמץ פרשנויות מצמצמות של החלטה 1325, ולכן חלק ניכר מהדרישות של החברה האזרחית נותרות מחוץ לתוכנית הפעולה. למשל, אף על פי שארגוני חברה אזרחית בארצות הברית מקיימים פעילות מתמשכת של פיקוח על פעולת רשויות המדינה, אגב מיסוד קשרים מתמשכים עם הוועדה הבין־משרדית (Interagency Policy Committee - IPC) שהוקמה במועצה לביטחון לאומי בבית הלבן כדי לממש את תוכנית הפעולה האמריקנית ליישום החלטה 1325, רק חלק מהדרישות של ארגוני הנשים שולבו בסופו של דבר בתוכנית הפעולה הרשמית.

שלישית, במדינות מפותחות תוכניות פעולה לאומיות משמשות בעיקר כלי לעצב מדיניות חוץ באמצעים "רכים" (soft power). בעקבות זאת, מדינות אלו נמנעות מלעסוק באתגרים פנימיים הקשורים במעמדן

7 עוד על היבטים השוואתיים של מנגנוני ניטור ודיווח על תוכניות פעולה לאומיות ראו: Dharmapuri 2011.

של נשים מבית או במצבן של נשים בשטחים הנמצאים בשליטתן. תוכנית הפעולה הלאומית של ארצות הברית, לדוגמה, איננה עוסקת כלל בסוגיות הנוגעות לענייני פנים, כמו תפוצת נשק קל, אלימות כלפי נשים וחוסר ביטחון כלכלי, או במצבן של נשים בטריטוריות הנמצאות בשליטת ארצות הברית באוקיאנוס השקט. תוכנית הפעולה הלאומית של בריטניה עוסקת בהרחבה במצב באפגניסטן, אך איננה מציינת כלל את ההשלכות המרובות של הסכסוך בצפון אירלנד על מעמדן של נשים פרוטסטנטיות וקתוליות. רביעית, אחד העקרונות המרכזיים העומדים בבסיס החלטה 1325 הוא מניעה (prevention) של סכסוכים צבאיים וצמצום החימוש העולמי (לרבות נשק גרעיני). אולם תרגום עיקרון זה מופיע על פי רוב כחלק מיצירת תוכניות למניעת אלימות כלפי נשים, ולא בהכרח כדרישה לצמצום המעורבות של מדינות בהתעצמות צבאית או בסחר בנשק. חמישית, לתוכניות פעולה לאומיות יש מגבלות גיאוגרפיות - הן חלות רק על שטחים שבהן יש למדינות שליטה ואינן נוגעות להסדרים הנוגעים ליחסים בין מדינות. כך, למשל, הסכמים בין מדינות בעניין מעמדם של כוחות זרים (Status of Forces Agreements) המסדירים סוגיות כמו אחריות פלילית ומשפטית של חיילים במדינות מארחות, אינם בסמכותן של תוכניות פעולה לאומיות.

ולבסוף, במרבית תוכניות הפעולה הלאומיות אין לוחות זמנים, מדדים, הגדרות ברורות לעמידה ביעדים ומחויבויות תקציביות ייעודיות, ולעתים הן משמשות "עלה תאנה", ובמקום לקרב את יישום החלטה 1325, הן מרחיקות את אפשרויות היישום שלה ומקשות על יצירת שיתופי פעולה חוצי גבולות סביב סוגיות משותפות.

פרשנויות מתחרות ליישום החלטה 1325 בתקופה שאחרי סכסוך: הדוגמה של סרביה

תוכנית הפעולה הלאומית ליישום החלטה 1325 בסרביה אומצה בשנת 2010, כחלק מהמאמץ הלאומי לעמוד בדרישות ובסטנדרטים של האיחוד האירופי. את התהליך שהוביל לניסוח התוכנית ריכז משרד ההגנה הסרבי ובמהלכו התגלו פערים שאינם ניתנים לגישור בין מוסדות הממשלה לארגוני הנשים המקומיים בנוגע להיקף תוכנית הפעולה, למטרותיה ולסיכויי השפעתה. הפרשנויות המתחרות לרלוונטיות של החלטה 1325 בסרביה הושפעו מהבדלים אידיאולוגיים עמוקים בתפיסת האחריות ההיסטורית של סרביה לעוולות המלחמה ומהפרשנות שניתנה למקומן ולמעמדן של נשים בתקופה שאחרי הסכסוך (McLeod 2011a).

מדוח שהתפרסם מטעם הארגון "נשים בשחור - בלגרד" בשנת 2010 על תוכנית הפעולה הלאומית, אפשר ללמוד על העוינות בין ארגוני הנשים בסרביה למוסדות המדינה. לדברי הדוח "תוכנית הפעולה הלאומית מבוססת על גישה מיליטריסטית לביטחון, גישה המתאפיינת בהחלה של ערכים צבאיים ותרבות צבאית על כל תחומי החיים; בהדרה של החברה האזרחית מתהליך ההגדרה של המושג ביטחון ובעיצוב הפרקטיקות הנוגעות לביטחון [...] ובקיצור, גישה המעמידה במרכז את ביטחון המדינה ולא את ביטחון האזרחים, ויותר מכול נועדה לשמר את כוחה של העילית הפוליטית והכלכלית" (Women in Black - Belgrade 2010, 15-16).

החלטה 1325 מנקודת מבט פמיניסטית

מנקודת מבט פמיניסטית, העלאת מצבן של נשים באזורי סכסוך לסדר היום הגלובלי היא הישג עצום לארגוני נשים גם ברמה הבין־לאומית וגם ברמה המקומית. אולם בחינה של השיח ושל כלי המדיניות הנקשרים להחלטה 1325 הביאו חוקרות פמיניסטיות למסקנה שבמקרים מסוימים ההחלטה עלולה להוביל לשעתוק של תפיסות מגדריות מסורתיות. למשל, אף שהחלטה 1325 עוסקת בסוגיית שילוב הנשים בתהליכי משא ומתן, הנחות היסוד שהיא מבוססת עליהן אינן מאתגרות את התבניות המגדריות הרווחות במרחב הבין־לאומי ואת זיהוי המנהיגות עם תכונות גבריות, כמו סמכות, תחרותיות, רציונליזם, איפוק, ואפילו כוח פיזי (Enloe 2000). ביקורת זו רואה בהחלטה 1325, ובמיוחד ברעיון ששילוב נשים בתהליכי משא ומתן יוביל לשינוי של ממש במעמדן של נשים באזורי סכסוך, ניסיון להציע סדרה של פתרונות שטחיים (מוסדיים וטכניים) לבעיות עמוקות ורב־ממדיות הנובעות מהמבנה האי־שוויוני והממוגדר של הפוליטיקה ושל הכלכלה הבין־לאומיות. יתר על כן, על פי תפיסה זו, הדגשת הדרישה לייצוג נשים עלולה להוביל למצג שווא של שוויון המסתיר את התנאים שבהם מתפתח דיכוי של נשים ואת התביעות הפמיניסטיות לשינוי (Pratt and Richter-Devroe 2011).

נוסף על כך, זיהוי הריבונות עם סמכויות "גבריות", כמו הגנה אבהית וכוח פוליטי, נעשה לעתים קרובות על ידי קשירת תכונות "נשיות", כמו פסיביות, קורבנות, צייתנות ורגש, עם מצבם של אזרחים ואזרחיות באזורי סכסוך. לפיכך הזיהוי החוזר ונשנה של נשיות עם קורבנות מחד גיסא, ועם עשיית שלום מאידך גיסא, עלול לקבע תפיסות מגדריות מהותניות ולמנוע עיסוק מהותי בדרכים לשינוי המצב הקיים. תפיסות מהותניות באשר להיותן של נשים קורבנות אלימות מינית או הרעיון שהן שוחרות שלום מטבען, מערפלות את העובדה שנשים מחזיקות בכל מיני עמדות בנוגע לסכסוכים צבאיים, ויש להן חוויות מגוונות באזורי סכסוך (Willett 2010). ביקורת דומה מופיעה אצל לורה שפרד (Shepherd 2008), שחקרה את התהליך שקדם לאימוץ החלטה 1325 במועצת הביטחון. לטענתה, סדרת ההחלטות על "נשים, שלום וביטחון" מבטאת את האופן שבו **גם** מועצת הביטחון **וגם** רשתות של ארגוני נשים חוצי לאומים מנסים למצב את עצמם כאחראים להגנה על נשים באזורי סכסוך. לטענת שפרד, קידום ההחלטה הצליח כל כך מכיוון שהוא עולה בקנה אחד עם אינטרסים רחבים יותר הנקשרים לשימור הסדר הניאו־ליברלי וההגמוניה המערבית ונקשר עם תהליכים מקבילים של התרופפות כוחה של המדינה. ניתוח זה מניח כי לפרשנויות פמיניסטיות רדיקליות יותר של החלטה 1325, פרשנויות שאינן משרתות את סדר היום הניאו־ליברלי, ובמיוחד לפרשנויות המבקשות לאתגר יחסי כוח בקריאה מפורשת לעשיית צדק, לדה־מיליטריזציה או לצמצום התחמשות, יהיה קשה יותר לחדור אל השיח המרכזי סביב "נשים, שלום וביטחון".

טענה פמיניסטית נוספת נקשרת לדיון כללי יותר בדבר המידה שבה ראוי לקדם נורמות פמיניסטיות במשפט הבין־לאומי באמצעות שימוש ב"חוק רך", שקשה לאכוף אותו באופן תקיף וברור. הביקורת הפמיניסטית המשפטית על השפה המעודנת של ההחלטה גורסת כי אף על פי שלמועצת הביטחון יש סמכות להכריח מדינות חברות לעמוד בציפיות משפטיות של הקהילה הבין־לאומית, החלטה 1325 היא במהותה הצהרתית ואין בה סנקציות מהותיות או מנגנוני אכיפה (Swaine 2009). לכך מצטרפות העדויות על היישום הלקוי של החלטה 1325, המשקפות את הפער בין הרטוריקה החגיגית המאפיינת אותה לבין מצבן הממשי של נשים באזורי לחימה - כאמור, נשים באזורי לחימה סובלות מסוגים שונים של אלימות,

מדיכוי, מהשתקה ומהיעדר נגישות למשאבים בסיסיים. טענה זו נתמכת בשורה של ממצאים ממחקרים אמפיריים שבחנו את יישום סדרת ההחלטות בכמה מדינות וארגונים. רוב המחקרים האלה חושפים תמונה עגומה, שלפיה יישום ההחלטה הוא שרירותי ולא אחיד, והוא אינו זוכה לגיבוי פוליטי ולתקציבים מספיקים (Olsson and Gizelis 2013).

מנקודת המבט של הפמיניזם הפוסט־קולוניאלי, הרטוריקה הקשורה להחלטה 1325 מראה כיצד יחסים מגדריים מעוצבים גם על ידי התבניות הגזעיות והאתניות המעצבות את יחסי הכוח במרחב הגלובלי. גישה זו מופיעה בכתיבה הביקורתית על מסעות הסברה בין־לאומיים להעצמת נשים במזרח התיכון, במרכז אפריקה ובאזור האוקיינוס השקט. הטענה המרכזית המזוהה עם כתיבה זו היא שהשימוש בקטגוריה "מגדר" כדי לתאר תיאור גורף של חוויות החיים של נשים באזורי סכסוך, מטשטש את אופני ההזדהות וההתמודדות של נשים עם סוגיות הנוגעות לגזע, ללאומיות, לאתניות, לדת ולמעמד. יתר על כן, הדימוי הרווח של נשים באזורי סכסוך, כפי שהוא מצטייר בספרות על "נשים, שלום וביטחון", הוא של נשים צבעוניות (שחורות, רעולות, חומות), ממדינות מתפתחות, המשתייכות לחברות מסורתיות או פונדמנטליסטיות, שיש להגן עליהן מפני גברים שחורים או חומים המתוארים כ"ברברים". דימויים אלו לא רק משחזרים את השיח הקולוניאלי על נחיתותם של נשים וגברים צבעוניים ומאשרים מחדש את הדימוי העצמי המערבי של נאורות, אלא גם מספקים הצדקות לפרקטיקות מלחמתיות אלימות, כמו הפלישה לאפגניסטן בשנת 2001, שנתפסה בציבור האמריקני, בין היתר, כמסע לשחרור הנשים האפגניות מידי הטאליבן (Pratt 2013).

טענות אלו ואחרות מצביעות על הכשלים המובנים בניסיון להשתמש בשפה הבין־לאומית, במוסדות הבין־לאומיים ובמשפט הבין־לאומי ככלי לשינוי פמיניסטי גלובלי. עם זאת, בשנים שחלפו מאז שהתקבלה החלטה 1325 נראה כי היתרונות של ניסוחה העמום עולים על החסרונות. בתהליך הפרשנות של ההחלטה נעשו פעולות אמיצות כדי להתמודד עם אתגרים מוחשיים העומדים בפני נשים באזורי סכסוך ולקדם רפורמות ממשיות בגופים בין־לאומיים, לרבות ארגונים צבאיים. הניסיונות להציע פרשנויות חלופיות למושג "ביטחון" מתוך שימוש במסגרת העמומה של החלטה 1325, גם אם לא הביאו לביטול כל סוגי האפליה נגד נשים, העלו לסדר היום הבין־לאומי סוגיות שהיו ועודן מושתקות ונתנו אפשרות לנשים מקומיות להתמקד בסוגיות ביטחוניות המטרידות אותן, כמו אלימות מינית, היעדר ייצוג פוליטי, חוסר נגישות למשאבים כלכליים וכיוצא בזה. כפי שמסכמת לורה מק'לוד, שעקבה אחר תהליך הפיתוח של תוכנית הפעולה הלאומית בסרביה: "החלטה 1325 היא מסמך גמיש שאפשר לפרשו וליישמו בכמה דרכים בעזרת יוזמות מקומיות. מה שכביכול נחשב חולשה מרכזית של ההחלטה - היעדר קווים מנחים ברורים - הוא למעשה היסוד המעצים ביותר עבור ארגוני נשים מקומיות" (McLeod 2011b).

סיכום

סקירה זו ביקשה להציב את הדיון על אימוץ תוכניות פעולה לאומיות ליישום החלטה 1325 וכתיבתן כחלק מהתבוננות רחבה יותר בתהליכי לוקליזציה של נורמות בין־לאומיות לשוויון מגדרי. תהליכים אלו מלמדים כיצד ציפיות ותביעות המנוסחות בתוך ארגונים בין־לאומיים מקבלות פרשנויות מגוונות במרחב המקומי, מעובדות אל מול תנאים פוליטיים מסוימים ומוחזרות אל מוסדות הקהילה הבין־לאומית בצורת דוחות ופעילויות מעקב, פיקוח ושיפוט. בחינה השוואתית של תהליכי כתיבת תוכניות פעולה מעלה כי לעצם תהליך הכתיבה של מסמכים מסוג זה יש **משמעויות מוסדיות**, הכוללות התמקצעות, הרחבת קשרים בין־לאומיים, יצירת מנגנוני התייעצות ובניית קואליציות, ו**משמעויות נורמטיביות**, הנובעות מהאופן שבו ארגוני נשים מקומיים מפרשים ומבינים את הציפיות של הקהילה הבין־לאומית.

אם כן, תוכניות פעולה לאומיות הנכתבות בשיתוף ארגוני נשים מאפשרות לארגוני החברה האזרחית להשמיע את קולם במרחב הבין־לאומי והפנים־מדינתי, להציע פתרונות לחסמים המונעים שוויון מגדרי, לבקר את המדיניות הקיימת לקידום זכויות נשים ולשמש מעין "שומרי סף" מקומיים. בה בעת, אימוץ תוכנית פעולה לאומית מאפשר למדינות לגבש סדר עדיפויות ציבורי מוסכם, לחלק תחומי אחריות, לייצר גופי תיאום מסודרים ולהוביל תכנון תקציבי בכל הנוגע לקידום זכויות נשים למשך תקופה קבועה מראש. נוסף על כך, מדינות המאמצות תוכנית פעולה לאומית ליישום החלטה 1325 זוכות ללגיטימציה פוליטית רבה יותר במרחב הבין־לאומי בשל יכולתן להתאים בין המטרות הפנים־מדינתיות ליעדים ולסטנדרטים גלובליים. המסקנה המרכזית העולה מפרק זה היא שהתהליכים המקדימים לגיבוש תוכניות פעולה לאומיות (NAPs) הם הזדמנות לפיתוח שיח מקומי בסוגיות הנוגעות לקשר שבין מגדר, ביטחון ושלום. תהליכים אלו הם המעצבים את השונות בפרשנויות המקומיות להחלטה 1325, והם קשורים לאינטרסים, לחלוקת כוח, למשאבים ולעוצמה של גורמים שונים ברמה המקומית, האזורית והבין־לאומית. בתוך כך, הם גם מביאים לעתים קרובות לקונפליקטים, משום שלוקליזציה, בהיותה תהליך פרשני, כרוכה בתהליכי מיקוח בין תפיסות אידיאולוגיות, פוליטיות ואסטרטגיות מתחרות באשר למדיניות חוץ, מדיניות ביטחון ופמיניזם. תהליכי המיקוח האלה משקפים את יחסי הכוח הפנים־מדינתיים ואת "המרחב הפרשני", כלומר, את הדרך שבה גורמים למיניהם, כמו ארגוני חברה אזרחית וארגונים מוסדיים וממשלתיים, מדמיינים את המציאות הפוליטית המקומית וממסגרים אותה כרלוונטית או לא רלוונטית לזכויות נשים.

פרק 2

האם החלטה 1325 רלוונטית לישראל?

המקרה הישראלי חורג במידה מסוימת מהנחות היסוד של החלטה 1325 ומהתמונה העולמית העכשווית, הקושרת קשר מובהק בין סכסוכים צבאיים לשיעורים נמוכים מאוד של פיתוח כלכלי ושוויון מגדרי, במיוחד בכל הנוגע לזכויות פוליטיות, זכויות חברתיות, הגנה מפני אלימות מבוססת מגדר, נגישות להשכלה, בריאות ותעסוקה.[8] אם נוסיף לכך את העובדה שפשעי מין אינם חלק שיטתי מפעילות הלחימה של הצבא הישראלי או של הארגונים הצבאיים הפלסטיניים ואת ההשתתפות של נשים יהודיות בשירות הצבאי בגיוס חובה, נמצא שכמה מהדרישות המופיעות בהחלטה 1325 (הגנה על נשים ונערות מפני אלימות מינית, שילוב נשים בכוחות לוחמים) אינן רלוונטיות לצד הישראלי בסכסוך הישראלי־פלסטיני.

ההשוואה בין כמה מדינות המעורבות בסכסוכים צבאיים בין־לאומיים בעשור האחרון מלמדת שלמרות ההסלמה באלימות הפוליטית והכיבוש המתמשך, ישראל עדיין שומרת על מדדים יציבים למדיי של שוויון מגדרי, המזכירים מדינות דמוקרטיות שיש בהן כלכלה מפותחת ואינן מעורבות בסכסוך פעיל.

בדירוג המדינות המעורבות בסכסוך פעיל מדינת ישראל מדורגת במקום גבוה, דהיינו היא מדינה שבה האי־שוויון המגדרי הוא מהנמוכים ביותר.

עם זאת, כמו בניתוח תהליכי לוקליזציה במדינות אחרות, גם ניתוח תהליכי הלוקליזציה בישראל המוצע כאן אינו מניח שיש מסגרת פרשנית אחידה, "נכונה" או "טובה" ליישום הציפיות והדרישות המובעות בהחלטה 1325 של מועצת הביטחון. ניתוח זה מבקש לפענח את התפתחות הפרשנויות המקומיות של נורמות בדבר "נשים, שלום וביטחון" ולראות בהן שיקוף של דילמות ערכיות הנוגעות למיקומן של נשים בתווך שבין החברה האזרחית, מדינת ישראל והקהילה הבין־לאומית לאחר קריסת תהליך השלום בשנת 2000. בתוך כך, יבחן הפרק הזה את השפעותיו המגדריות של הסכסוך המקומי ואת האופן שבו מוסדות מדינתיים וארגוני נשים בחברה האזרחית בישראל מפרשים אותן על פי הקשר שלהן לארבעת תוכני ההחלטה: הגנה על נשים

8 יש לציין כי אף על פי שמדינת ישראל נחשבת מדינה דמוקרטית ומפותחת, בכל הנוגע למדיניות חוץ וביטחון נראה כי היא מתנהגת אחרת מקבוצת המדינות המזוהות עם שוויון מגדרי גבוה (מדינות אירופה וצפון אמריקה). מחקרים משווים מראים כי (א) שלא כמו ישראל, מדינות בעלות רמות גבוהות של שוויון מגדרי (חברתי, כלכלי ופוליטי) נוטות פחות להסתמך על כוח צבאי כדי לפתור עימותים בין־לאומיים (Caprioli 2000); (ב) שלא כמו ישראל, המציגה מדיניות ביטחון התקפית, מדינות בעלות רמות גבוהות של שוויון מגדרי מציגות רמות נמוכות יותר של אלימות כאשר הן מעורבות בעימותים צבאיים או בסכסוכים בין־לאומיים (Caprioli & Boyer 2001).

לוח 1: בדירוג המדינות שהיו מעורבות בסכסוך צבאי בין־לאומי בשנת 2009 על פי מיקומן במדד האי־שוויון המגדרי (בשנת 2008) ישראל נמצאת במקום הראשון.

	Gender Inequality Index (GII) 2008	Value (world average 0.560)*	States involved in armed conflict in 2009	Human Development Index (HDI) rank 2008
1	28	0.332	Israel	15
2	37	0.4	United States	4
3	41	0.442	Russian Federation	65
4	69	below] 0.586 [world average	Thailand	92
5	70	0.594	Algeria	84
6	72	0.599	Sri-Lanka	91
7	74	0.614	Peru	63
8	77	0.621	Turkey	83
9	78	0.623	Philippines	97
10	83	0.638	Rwanda	152
11	90	0.658	Colombia	79
12	98	0.674	Iran, Islamic Republic of	70
13	106	0.708	Sudan	154
14	109	0.715	Uganda	143
15	112	0.721	Pakistan	125
16	122	0.748	India	119
17	123	0.751	Iraq	----
18	132	0.768	Central African Republic	159
19	134	0.797	Afghanistan	155
20	135	0.799	Mali	160

הנתונים מבוססים על הצלבת הנתונים מהשנים 2008 ו-2009 משני מדדים בין־לאומיים: Uppsala Conflict Data Program (UCDP) ו–UNDP, Gender Inequality Index (GII)

באזורי סכסוך, שילוב נשים בתהליכי יישוב סכסוכים, פעילות למניעת סכסוכים והטמעת חשיבה מגדרית במדיניות חוץ וביטחון.

מהלך זה עולה בקנה אחד עם החלטה 1889 (2009), שבה קוראת מועצת הביטחון לגופי האו"ם, למדינות החברות בו ולארגוני החברה האזרחית לפעול "לאיסוף נתונים, לניתוח של נתונים ולהערכה שיטתית של הצרכים הייחודיים של נשים ונערות במצבי סכסוך ואחרי סכסוך, לרבות מידע על ביטחונן האישי ועל מעורבותן בתהליכי קבלת החלטות ובתכנון המעבר ממלחמה לשלום". דרישה זו משקפת את ההכרה המתרחבת כי איסוף מידע שיטתי על מצבן של נשים באזורי סכסוך יכול לסייע לפיתוח כלי מדיניות טובים יותר להגנה על אזרחים ולצמצום הפגיעה בהם, להגשת סיוע הומניטרי ולמיקוד מאמצי השיקום לאחר סיום הלחימה.

אתגרים וקשיים באיסוף מידע שיטתי על מצבן של נשים באזורי סכסוך ובתקופה שלאחר הסכסוך

מה אנו יודעים על מצבם של אזרחים לא חמושים, ובהם נשים וילדים, באזורי סכסוך? מעט למדי. למרות המאמצים הגוברים מצד עיתונאים, ארגוני זכויות אדם, ארגוני סיוע בין־לאומיים וצוותים רפואיים לתעד את ההשלכות המרובות של מצבי מלחמה בזמן אמת, תמונת ההרוגים ("סטטיסטיקת המוות") עדיין נחשבת המדד האמין ביותר לתיאור מגמות הסלמה או דעיכה של סכסוכים צבאיים. נוסף על כך, עוד מגבלות מקשות על איסוף נתונים מגדריים באזורי סכסוך:

- קושי להגיע לאזורים שבהם מתנהלים קרבות והיעדר כוח אדם מיומן באיסוף נתונים על נשים בעתות חירום.
- היעדר נגישות למסמכים צבאיים מסווגים שיש בהם כדי לשפוך אור על החלטות אסטרטגיות הנוגעות לאוכלוסייה האזרחית.
- קושי לאמת את מגוון הממדים של פגיעות מגדריות, כמו אונס ואלימות מינית בזמן סכסוך, ולסקור אותם, בשל תת־דיווח הנובע מחוסר מודעות, מבושה ומטאבו חברתי, ממוות של הקורבנות, או מהיעדר סימנים חיצוניים מובהקים. לעומת זאת, מצבי מלחמה מסוימים מתאפיינים דווקא בדיווח יתר על אלימות מינית, במיוחד אם שמועות שווא וסיפורים על אונס מופצים במזיד כחלק מתעמולה מלחמתית.
- חוסר מודעות לצרכים הייחודיים של נשים ונערות באזורי סכסוך.

הגדרת אופיו של הסכסוך המקומי והשפעותיו המגדריות

שלא כמו סכסוכים ומלחמות הנמשכים פרק זמן מוגבל, בתחום חקר הסכסוכים הבין־לאומיים הסכסוך הישראלי־ערבי מתואר כסכסוך עיקש, מתמשך ואף בלתי נשלט (intractable conflict), המלווה בהתפרצויות תקופתיות של עימותים אלימים. ישראל ניצבת בראש רשימת המדינות המעורבות בסכסוכים בין־לאומיים פעילים, ובממוצע היא מעורבת בארבעה עימותים צבאיים בין־מדינתיים (militarized interstate disputes) בכל שנה, ובכל שמונה שנים בממוצע - במלחמה בין־מדינתית. מאז 1948 מדינת ישראל מנהלת גם לחימה נגד קבוצות פלסטיניות חמושות, ששיאיה היו באינתיפאדה הראשונה (1987–1993) ובאינתיפאדה השנייה (2000–2005) (Maoz 2006). סכסוכים מסוג זה מלווים בהשרשתן של "אמונות חברתיות" עמוקות ושל תפיסות תרבותיות בדבר הכרחיות הסכסוך והעימותים הצבאיים הנלווים לו, ובדבר חוסר היכולת לסיים אותו. אמונות אלו מחזקות את היכולת להתמודד עם הסכסוך, אך באותה עת מסייעות להנציח אותו - הן נוגעות כמעט לכל תחומי החיים, יוצרות תלות רבה של הפרט בקהילת הזהות הלאומית־הדתית־השבטית שלו ומלוות ברגשות כמו כעס, שנאה ופחד מהאויב (Bar-Tal 2007).

אילו נשים? אילו זכויות?

הטמעה של נורמות בין־לאומיות לשוויון מגדרי ו"עקרון ההפרדה" בין שטחי ישראל לשטחי הרשות הפלסטינית: לדוגמה האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW)

מאז אשררה ישראל את האמנה הבין־לאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW) בשנת 1991, היא מגישה דוחות תקופתיים המתארים את מימושן בישראל של כל אחת מזכויות האדם המוגנות באמנה. שאלת תחולתה של האמנה הזאת בשטחי הגדה המערבית ועזה החלה לעלות לדיון בעת האחרונה בעקבות סדרת שאלות הבהרה שהוגשו למדינת ישראל מטעם ועדת CEDAW באו"ם בדיון בדוחות המעקב התקופתיים על השנים 2005 ו־2010. בתשובתה הבהירה ישראל כי לשיטתה האמנה איננה חלה על "אזורים שמחוץ לשטחה" ולכן היא איננה מדווחת על יישומה בשטחים הכבושים ועל מצבן של נשים פלסטיניות המתגוררות בהם. מתשובת המדינה עולה כי על פי החוק הישראלי אמנות בין־לאומיות אינן תקפות, אלא אם כן הן אושררו בחקיקה מקומית. כך גם מעמדה של האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים, המיושמת במגוון כלים משפטיים, כמו חוקי יסוד, חוקים, צווים, תקנות, חוקי־עזר עירוניים ופסיקות של בית המשפט. אם כן, עמדת ישראל היא שחוקי זכויות אדם (ובהם זכויות נשים) ודיני הלחימה הם "שתי מערכות חוקים נפרדות, המאוגדות באמצעות מערכות אכיפה נפרדות, ובשל כך הן תקפות בנסיבות אחרות" (The State of Israel 2010). על פי עמדה זו, המדינה מעניקה סיוע לנשים פלסטיניות בשטחים הכבושים ומגנה עליהן "ככל שניתן במצב של סכסוך מזוין" מתוקף היותן "אנשים מוגנים" על פי אמנת ז'נבה הרביעית (Myrtenbaum 2005). עמדה זו התקבלה בעבר בקרב ארגוני נשים בישראל, שברובם נמנעו מלעסוק עיסוק ישיר במצבן של נשים פלסטיניות בשטחים הכבושים. ההתמודדות עם סוגיה זו משקפת את ההתלבטויות של תנועות נשים מקומיות באשר לדרך הפרשנות והמימוש של תביעות אוניברסליות הנובעות מסדרת ההחלטות על "נשים, שלום וביטחון" בישראל, ביהודה ושומרון וברצועת עזה.

דוח הצללים שהוגש לוועדת האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים בשנת 1997 מטעם קואליציית ארגוני נשים פלסטיניות בישראל התמקד אך ורק במעמדן ובזכויותיהן של פלסטיניות אזרחיות ישראל, ובמוצהר לא כלל נתונים על מצבן של נשים פלסטיניות בשטחים הכבושים, לרבות תושבות מזרח ירושלים. המסמך נערך בתגובה להתעלמות המוחלטת ממצבן של נשים פלסטיניות אזרחיות ישראל בדוחות הרשמיים דאז, וביקש להגדיר מחדש את תחומי האחריות של המדינה כלפיהן בהיותן נשים ממיעוט לאומי מדוכא.

דוחות הצללים שהוגשו מטעם שדולת הנשים כמעקב אחר יישום האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים ויישום מצע הפעולה של בייג'ין (2000, 2005 ו־2010) עסקו במוצהר רק ב"נשים ישראליות" (תמיר 2007, 382) המתגוררות "בתחומי הקו הירוק" (אס־קורלנדר 2010). חריגה מכלל זה אפשר למצוא בהתרחבות העיסוק בזכויות האדם של נשים חסרות מעמד, פליטות, מהגרות עבודה וקורבנות סחר בנשים בישראל.

לעומת זאת, דוחות הצללים שהוגשו מטעם ארגונים פלסטיניים בראשות "מרכז נשים לייעוץ וסיוע משפטי" (WCLAC) ממזרח ירושלים (2005 ו־2011) לוועדת האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים, מאמצים את העמדה המקובלת בגופים בין־לאומיים רבים, ולפיה למרות סירובה של ישראל להכיר בתחולת אמנות ז'נבה על השטחים הכבושים, בשל היותה כוח צבאי כובש היא האחראית למילוי צורכי האוכלוסייה הפלסטינית ולכן מחויבת ליישם את האמנה ולמסור מידע על אודות מעמדן של נשים פלסטיניות בשטחים הכבושים (WCLAC 2011).

במאי 2014, לאחר הליך הגשת בקשה רשמית למוסדות האו"ם, התקבלה פלסטין כצד לאמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים. צעד זה הופך את הרשות הפלסטינית לאחראית הרשמית לקידום שוויון מגדרי בשטחי A ו־B הנמצאים בשליטתה.

כיוון שתפיסת הביטחון הישראלית גורסת כי שיקולים צבאיים ושיקולים המוגדרים נוגעים לביטחון הלאומי יהיו כמעט תמיד בעלי עדיפות ראשונה, מקומם בסולם הקדימויות גבוה מזה של שיקולים פוליטיים, כלכליים ואידיאולוגיים (קימרלינג 1993). על פי גישה זו, הצבאיות (מיליטריזם) והזיהוי שלה עם גבריות, היא תבנית חשיבה רבת כוח שהובילה למעשה להדרתן של נשים מעיסוק בסוגיות צבאיות־ביטחוניות, למרות חובת השירות בצבא החלה על נשים יהודיות. מכיוון שתפקידי לוחמה מאפשרים התקדמות בשרשרת הפיקוד הצבאי, השירות הצבאי מזמן גם סוגים של מומחיות, הכשרה, ניסיון, ידע וקשרים הזמינים בעיקר לגברים. במציאות היסטורית זו התפתחה בישראל תרבות פוליטית שבה "גברים בלבד מגדירים מהם 'שיקולי ביטחון לאומי' וחלק מההנחות המובנות מאליהן של המיליטריזם האזרחי רואות בגברים מגנים, ובנשים - מי שזקוקות להגנתם" (יזרעאלי 1999).

רבות נכתב על הקשרים שבין מגדר למיליטריזם בחברה ובפוליטיקה בישראל ועל האופן שבו עיצב האתוס הלאומי הציוני את השיח ואת הפרקטיקות המגדירות את אזרחותן של נשים מקבוצות שונות בחברה ואת השיח על זהויות גבריות ונשיות במרחב הציבורי והפרטי (ראו, למשל, ברקוביץ 1999; ששון־לוי 2006). מרכזיותו של הצבא בהיותו מוסד המגדיר ערכים של גבריות הגמונית במרחב הפוליטי, והדגשת תפקידי האמהות והמשפחתיות בהגדרת התרומה הקולקטיבית של נשים יהודיות, היו במשך שנים ארוכות מסימני ההיכר של התרבות הישראלית; עוצמתן ודרך התנהלותן של המלחמות מול צבאות מצרים, סוריה וירדן חידדו חלוקת תפקידים מגדרית המזהה את ה"חזית" עם גבריות, עם אקטיביות, עם סמכות ועם יכולת פעולה במרחב הציבורי, ואת "הבית" עם אמהות, עם נשיות, עם פסיביות, עם רגש ועם אחריות לתחזוקת המרחב הפרטי (הרצוג 2003).

אולם כמו תנועות לאומיות ומדינות לאום אחרות, לנשים יהודיות בישראל נשמרו תפקידים חשובים אחרים בתהליך בינוי האומה, תפקידים שחרגו מעבר לתחזוקת המרחב הפרטי. למרות הייצוג הנמוך למדיי של נשים בכנסת, בממשלה ובשירות הציבורי הן היו פעילות במפלגות ובתנועות פוליטיות; ולארגוני הנשים שיזמו מפעלים חברתיים בתחום החינוך, הרווחה והבריאות והפעילו אותם היה מקום חשוב בעיצוב מוסדות המדינה וחוקיה. אחד הסמלים לסתירות ולכוחות המנוגדים שעיצבו את התפתחותו ההיסטורית של אתוס השוויון המגדרי בישראל הוא שירות החובה של נשים בצה"ל. גיוס הנשים נחשב במשך שנים ארוכות סמל לשוויון, אף על פי שעד לתיקון חוק שירות הביטחון (סעיף 16א) בשנת 2000 הוגבלו תפקידיהן הצבאיים של חיילות למערך התמיכה הלוגיסטי, הטכני, המנהלי והחינוכי בצבא. צה"ל הוא אחד הצבאות הסדירים היחידים בעולם המגייסים נשים לשירות חובה, והוא מתמודד עם תמורות חברתיות מרובות, כמו עליית המודעות להטרדות מיניות, צמצום שיעורי הגיוס של נשים, פתיחת תפקידים תומכי לחימה בפני חיילות, ובעת האחרונה גם עם הצורך להכריע בדילמות ערכיות הנובעות מגיוס גברים חרדים לשירות בצבא מעורב (ששון־לוי 2011). אולם במשך השנים נותרה עמדתו הרשמית של הצבא, ששירות הנשים "מעלה תרומה ערכית ומוחשית לביטחון ישראל ומסייע להגן על קיומה ועל עצמאותה של המדינה" (הבר ושרביט־ברוך 2013), פחות או יותר ללא שינוי.

ביטוי אחר לעיצוב מעורבותן הפוליטית של נשים ישראליות בצל הסכסוך המתמשך נוגע לנוכחותן הרבה בתנועות שלום מקומיות, נוכחות שחרגה הרבה מעבר לייצוגן במפלגות, בכנסת ובממשלה. מבין 86 תנועות וארגוני שלום שפעלו בישראל בשנים 1967-1998 היו 19 תנועות של נשים (Hermann 2009).

החידוש המרכזי שאפיין את פעילותן של התנועות האלה משנות השמונים ואילך היה הניסיון לשלב בין תביעות ומאבקים פוליטיים הנוגעים לפתרון הסכסוך לבין רעיונות הקשורים למעמדן של נשים בחברה. מעורבותן של נשים בתנועות השלום ובתנועה הפמיניסטית בכלל משקפת את תהליכי האזרוח של החברה הישראלית ואת חדירתם של רעיונות ושל תפיסות חיצוניות בדבר שוויון מגדרי אל תוך השיח המקומי.

הסיבות להופעתן של תנועות נשים לשלום היו מגוונות ונקשרו לקושי של נשים לפרוץ את דרכן במסגרות הפוליטיות הרשמיות ולצמיחתו של דור חדש של מנהיגות פמיניסטיות שלא היו קשורות לממסד הפוליטי או המפלגתי. ההתעלמות מתרומתן של נשים בתוך תנועות השמאל המעורבות, ובמיוחד ב"שלום עכשיו", "גוש שלום" ו"בצלם", הובילה נשים יהודיות שראו בעצמן פעילות שלום לאתגר את תרבות המחאה הגברית בהקמת ארגונים נפרדים לנשים ובהעמקת שיתופי הפעולה עם נשים פלסטיניות. נוסף על כך, התחזקות הביקורת על התנהלותו של הצבא הישראלי במהלך האינתיפאדה הראשונה והעמקת התפיסה האנטי־מיליטריסטית בקרב נשים, שממילא היו מודרות מהדיון הציבורי והפוליטי בענייני שלום וביטחון, נקשרו לסוגיות אידיאולוגיות רחבות יותר הנוגעות לאי־שוויון ולצדק (Chazan 1991; Sharoni 1995).

במידה רבה גל המחאה הראשון של תנועות נשים לשלום (1987–1993) הוא שהניח את היסודות לחיפוש מתמשך אחר "קול נשי" שיהווה חלופה למדיניות החוץ והביטחון הרשמית של מדינת ישראל. ההתארגנויות הרבות והמגוונות שצמחו בתקופה זו ביטאו תפיסה הרואה בזהות הנשית מעין משאב אסטרטגי שסביבו יכולות נשים להתאגד, לפתח שפה פוליטית ייחודית ולאמץ דפוסי פעולה יעילים יותר מאלה העומדים לרשותן של נשים יחידות (פרידמן 1999). דרכי הפעולה החדשות שאימצו קבוצות נשים יהודיות וערביות בתקופה זו כללו יצירת ארגוני מחאה נשיים נגד המלחמה והכיבוש, כמו "נשים בשחור" (1988), שיצאו אל המרחב הציבורי במטרה למרוד בסדר החברתי שהגדיר את מקומן של נשים יהודיות במרחב הפרטי (הלמן ורפופורט, 1997); שימוש באמהות בהיותה משאב להשגת לגיטימציה פוליטית ונראות ציבורית לשם קידום מטרות אנטי־מיליטריסטיות, כמו בתנועת "ארבע אמהות" (1997) (Atzmon 1999); פיתוח קשרים וארגונים משותפים עם נשים פלסטיניות, כמו בארגון "הקשר הירושלמי" שהוקם ב-1994 כמסגרת של פעילות דו־לאומית וכביטוי לקיום משותף ושיתוף פעולה בין־נשי (Cockburn 1998); ואף קישור בין פרקטיקות משיחיות־דתיות לפעילות פוליטית־אמהית **נגד** תהליך השלום, כמו באירוע הקמת מאחז רחלים ערב ועידת מדריד ב-1991 (אלאור 1993).

ואולם, אף ששנות התשעים של המאה העשרים סימלו את אחד השיאים בפעילות למען קידום זכויות נשים בישראל, הן מבחינת התרחבותה של התנועה הפמיניסטית ותנועת השלום הנשית, הן מבחינת רפורמות ממשלתיות וחקיקתיות, מעורבותן של נשים במשא ומתן הרשמי הייתה מצומצמת ביותר. למרבה האירוניה, בזמן שתנועת השלום האזרחית עברה תהליך אטי של פמיניזציה עם כניסתן של יותר ויותר נשים אל מעגל הפעילות, תהליך השלום הרשמי נהיה מזוהה יותר ויותר עם הממסד הצבאי־ביטחוני ונוהל באופן מוחלט על ידי גברים. גם הרטוריקה ותבניות החשיבה שאפיינו את הדיון הציבורי בסיכויים ובסיכונים של הסכמי אוסלו הבליטו את זהותם הגברית של מנהלי המשא ומתן, כפי שאפשר ללמוד מביטויים כגון "אדריכלי השלום" ו"שלום של אמיצים", החושפים כיצד נקשר מעשה השלום עם תכונות גבריות, כמו תושייה, אומץ, רציונליות ואחריות. אחת הדוגמאות המפורסמות להדגשת קולו של החייל־הלוחם כמחולל השלום נמצאת בנאומו של ראש הממשלה יצחק רבין בטקס החתימה על הצהרת העקרונות של הסכמי

אוסלו: "**אנו החיילים** שחזרנו משדות הקרב [...] **אנו שלחמנו** בכם, הפלסטינים, אומרים לכם היום בקול צלול: די לדמעות ולדם" (אהרוני 2009).

במחקר שהעריך את דפוסי השילוב של נשים ישראליות במערך השיחות שהופקד על תכנון, ניהול ויישום הסכמי השלום עם אש"ף נמצא כי פחות מ-5 אחוזים מהנציגים הישראלים שהשתתפו בסבבי שיחות השלום עם הפלסטינים בכל הדרגים היו נשים. למעשה, השתתפותן של נשים ישראליות בסביבת המשא ומתן (המרחב הבירוקרטי של מערך המשא ומתן הרשמי, לרבות מערכת התמיכה המקצועית, הלוגיסטית והטכנית) הוגבלה לשלושה אפיקים עיקריים: נשות מקצוע - משפטניות, כלכלניות, דיפלומטיות ונשות צבא בסבבי המשא ומתן בדרג הבינוני והנמוך ובוועדות התיאום הישראליות־פלסטיניות; יועצות, עוזרות אישיות, דוברות ומזכירות; וחברות כנסת שזוהו עם פעילות פרלמנטרית מחוץ לחדר המשא ומתן. בתקופה הנידונה ניצבה "תקרת הזכוכית" בשלב המעבר מדרגי הביניים אל דרגי קבלת ההחלטות, שבהם הוגבל תפקידן של נשים לתפקידי תמיכה וסיוע.

המקרה הישראלי מדגים כיצד העובדה שהסכמי שלום הם נגזרת של מצב המלחמה משפיעה על אפשרויות ההשתלבות של גברים (המזוהים פעמים רבות כלוחמים) ונשים (המזוהות כאזרחיות). בהיותם "מסמכים שהם תוצר של התדיינות משותפת עם חלק או עם כל הצדדים השותפים לסכסוך שעניינם סכסוך צבאי אלים ומטרתם להביא לסיומו" (Bell 2008), הסכמי שלום נידונים בזמן שבו הצדדים הלוחמים מוכנים להיפגש ולהתדיין. ולכן, אף שהסכמי שלום עוסקים בסוגיות רחבות יותר (כמו בניית מוסדות מדינה, חוקה, בחירות, זכויות אדם ומשאבי טבע) ונוגעים לעתים קרובות בכמה רבדים מקבילים; על פי רוב הם מזוהים עם שתי מטרות צבאיות עיקריות: השגת הפסקת אש וחתירה לחתימת הסכם מסגרת או הסכם קבע לסיום הסכסוך. הנוכחות הנשית הדלה במשלחות המשא ומתן הישראליות לשיחות השלום היא תוצאה של כמה סיבות מצטברות: מיעוט הנשים בפוליטיקה ובשירות הציבורי הבכיר בתקופה הנידונה; דפוס העבודה התובעני של צוותי המשא ומתן, שהוא חסם מרכזי לנשים בשל כפל התפקידים של האם העובדת; ותפיסות תרבותיות בדבר כישורי המיקוח המוגבלים של נשים אל מול גברים פלסטינים. אולם הסיבות העיקריות להיעדרותן של נשים מהשיחות הרשמיות הן התפיסה שתהליך השלום מבוסס על צורכי הביטחון הלאומי של ישראל ודורש מומחיות וידע ביטחוני; וכן ההשפעה של היעדר שקיפות ושיקולים בלתי פורמליים (רשתות חברתיות, היכרויות מוקדמות וקשרים אישיים) על תהליך קביעת הרכב המשלחות והצוותים (אהרוני 2009).

מלחמות חדשות: תמורות במאפייני הסכסוך האזורי והשפעותיהן על נשים בישראל

כמו באזורי סכסוך אחרים, גם בישראל כמעט שאין מחקרים ארוכי טווח הבוחנים בשיטתיות את ההשפעות הישירות של השינויים באופי העימות האזורי בעשורים האחרונים על מעמדן ועל מצבן של נשים. שינויים אלו החלו לתת אותותיהם כבר באינתיפאדה הראשונה ובמלחמת המפרץ והגיעו לשיא בשלושת סבבי האלימות שהתרחשו בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת: האינתיפאדה השנייה (2000-2005), מלחמת לבנון השנייה (2006) ומבצע עופרת יצוקה (2008-2009), והם ניכרים בארבעה תחומים: (א)

במעבר מלחימה בין צבאות ללחימה מול קבוצות חמושות לא־מדינתיות, ובעקבות זאת גם בהתרחבות של סוגי האיומים; (ב) בטשטוש ההבחנה בין חזית לעורף, ובעקבות זאת גם בעליית חשיבותם של ההגנה על העורף, כושר העמידה שלו והתפתחות תורות לחימה במרחבים אזרחיים; (ג) בהתפתחות טכנולוגיות צבאיות חדשות המצמצמות מגע ישיר בין לוחמים (למשל, מל"טים) ובשימוש במערכי אבטחה טכנולוגיים להרתעה ולאיסוף מידע; (4) בגלובליזציה של השמירה על זכויות אדם, הכוללת גם התרחבות של עקרון השיפוט האוניברסלי להפרות של הדין הבין־לאומי.

חשוב לציין כי למרות ההקשר המקומי, שינויים אלו אינם מייחדים את הסכסוך הישראלי־פלסטיני, והם עולים בקנה אחד עם דפוס "המלחמה החדשה" המאפיינת את העידן שלאחר המלחמה הקרה (Kaldor 2010). לוחמה זו מכונה לעתים "לוחמה בעצימות נמוכה" (low intensity conflict), והיא נקשרת בעיקר עם העלייה במספר הסכסוכים האסימטריים - סכסוכים בין מדינות לגורמים שאינם מדינתיים, כמו לוחמי גרילה, מיליציות חמושות, ארגוני טרור או ארגוני פשע. אף על פי שלרוב עימותים מסוג זה אינם מתפתחים לכדי מלחמות אזוריות נרחבות, הם מאיימים על ריבונותן של מדינות ומציבים לפניהן אתגרים אסטרטגיים, מדיניים, תרבותיים ומוסריים, ומשקפים את יחסי התלות והפיקוח בעידן של גלובליזציה מתרחבת. במלחמות חדשות ערעור ההבחנות המודרניות בין "חזית" ל"עורף" מובילות, בין היתר, להרחבה של קטגוריות מסורתיות, כמו "שדה הקרב", והחלת כללי לחימה על זירות רחבות, הכוללות מרחבים אזרחיים מובהקים, כמו רחובות עירוניים, קניונים, מוסדות חינוך, מוסדות דת, כלי תחבורה וכדומה. ומשום כך, בעתות חירום או בעקבות אירועי טרור מתרחש עירוב סמכויות בין רשויות ביטחוניות לאזרחיות, והוא מלווה בהרחבת אמצעי השליטה והפיקוח העומדים לרשות המדינה. לעתים קרובות, הרחבה של סמכויות מדינתיות למען שמירה על הביטחון הלאומי מתנהלת מתוך הסכמה ושיתוף פעולה של מרבית האוכלוסייה, והיא מנוסחת כמדיניות זמנית שנועדה לספק מענה להכרח ביטחוני.

את השפעות השינויים באופיו של העימות האזורי על נשים אזרחיות ותושבות מדינת ישראל אפשר לזהות בשבעה תחומים עיקריים: פגיעה מתמשכת באוכלוסייה אזרחית; טשטוש ההבחנה בין "חזית" ל"עורף"; שינויים בדפוסים של אלימות מבוססת מגדר; החלשה כלכלית של נשים מקבוצות שוליים; הקצנה של סטראוטיפים מגדריים בשיח התקשורתי; שינוי משטר המגדר בצבא; וחקיקה ותיקון תקנות משפטיות מגבילות בעלות השלכות מגדריות.

ראשית, ההשפעה הבולטת ביותר של שינוי אופי הלחימה מאז שנת 2000 היא הפגיעה המתמשכת באוכלוסייה האזרחית והעלייה במספר הנשים והילדות שנפגעו מאלימות פוליטית. המושג "אלימות פוליטית" מציין כל סוג של פגיעה הנובעת מהסכסוך, כמו פיגועי התאבדות, פיגועי ירי, דקירות, פגיעות טילים, פגיעות במסגרת שירות צבאי (סדיר ומילואים) ופגיעות שגרמו כוחות הביטחון הישראליים.

תמונת הנתונים

- בין אוקטובר 2000 לספטמבר 2005 נהרגו 973 ישראלים בעקבות אלימות הקשורה לסכסוך. מרבית ההרוגים, כ־70 אחוזים, היו אזרחים שנהרגו בפיגועי התאבדות, וכ־30 אחוזים מכלל הנפגעים היו נשים וילדות, כמעט כולן אזרחיות (זק"ש ואחרות 2005).
- באותו פרק זמן נהרגו כ־4,000 פלסטינים בפעולות צה"ל בגדה ובעזה, כ־90 אחוזים מהם גברים, רובם אזרחים (OCHA 2007).
- במלחמת לבנון השנייה נהרגו 156 ישראלים. כ־75 אחוזים מההרוגים היו חיילים (117) ו־7 אחוזים (11) - נשים וילדות.
- על פי הנתונים הרשמיים של צה"ל, מאז שנת 2001 נורו יותר מ־12,500 טילים ופצמ"רים מרצועת עזה לעבר שטחי ישראל, מרביתם בשנים 2007 ו־2008. בשנים 2006–2011 גרמו הטילים והפצמ"רים למותם של 44 ישראלים ולפציעתם של 1,687 (אין פילוח מגדרי של הפצועים).
- על פי נתוני "בצלם", במהלך מבצע "עופרת יצוקה" נהרגו 1,391 פלסטינים בידי כוחות הביטחון הישראלים, מהם 209 (15 אחוזים) נשים וילדות.

שנית, אחד הביטויים לטשטוש ההבחנות בין "חזית" ל"עורף" ובין "לוחמים" ל"אזרחים" בעימותים האחרונים הוא ההפיכה ההדרגתית של בית המגורים, על כל יושביו, למטרה צבאית ממשית ופוטנציאלית. מכוון שבית המגורים ותחזוקתו השוטפת נחשבים מרחב אזרחי ונשי, הפגיעה בבית וברכוש היא סיכון ממשי לנשים ולילדים וכרוכה בשיבוש שגרת חייהם ותפקידיהם החברתיים. אירועי העשור האחרון מעידים שלעתים הפגיעה בבית או החשש מפגיעה בו מובהקים כל כך עד שנשים נאלצות לעזוב את מקום מגוריהן לזמן־מה או לתמיד. למשל, בזמן מלחמת לבנון השנייה, אף שלא הוצאו הנחיות מפורשות שהורו לתושבים לעזוב את בתיהם, התפנו מבתיהם כ־300,000 תושבים, והתמשכות מצב הלחימה בצפון הובילה לכך שאחוז הנשים והילדים שבחרו לעזוב את בתיהם זמנית היה גבוה הרבה יותר מאחוז הגברים. במחקר שערכו גדרון ואחרים (Gidron et al. 2010) נמצא שכ־70 אחוזים מהמתפנים בתקופת המלחמה היו נשים, והסיבות המרכזיות לעזיבה היו תחושת פחד, תחושת סכנה, רצון להגן על ילדים, לחץ של משפחה או חברים וצורך בהתאוששות. סיבות נוספות היו, ככל הנראה, התרחבות גיוס המילואים והעדפתן של משפחות רבות לפצל את המשפחה כדי למנוע אובדן הכנסה (אהרוני 2006). מאפיינים אלו נמצאו גם במהלך סבבי הלחימה בדרום בזמן מבצע "עופרת יצוקה" (2008–2009), וביתר שאת בתקופת הלחימה ההתקפית ב"צוק איתן" בקיץ 2014.

יתר על כן, בצל הסטטוס־קוו הזמני המאפיין את השלב הזה של העימות, שגרת החיים של נשים מסוימות כרוכה בחוסר ודאות, במיוחד של נשים המתגוררות באזורי ספר, של נשים שפונו מבתיהן בגוש קטיף ושל נשים שזכותן לדיור נתונה באיום מתמיד מסיבות ביטחוניות (פלסטיניות אזרחיות ישראל, תושבות מזרח ירושלים ופלסטיניות בשטחים הכבושים). השפעות אלו אינן אחידות וביטוייהן נקשרים לסוגיות רחבות יותר הנוגעות לסכסוך, כמו זכויות אזרח, מעמד כלכלי, רמת דתיות ועוד. למשל, מחקרים המתעדים את

השפעתה של מדיניות הריסות הבתים על רווחתן, על מעמדן ועל ביטחונן האישי של נשים פלסטיניות בשטחים הכבושים חושפים את הנזק הנפשי והבריאותי המצטבר של הרס הבית הנגרם לנשים החיות בדיכוי צבאי ופוליטי (Shalhoub-Kevorkian 2011). עם זאת, בספרות העוקבת אחר דפוסי ההתמודדות של נשים וגברים שפונו מגוש קטיף במסגרת ההתנתקות מעזה, עולה כי ככל שפתרון המגורים שניתן למשפחות היה קבוע יותר, וככל שתחושת השייכות וההזדהות של נשים עם מדינת ישראל הייתה גבוהה יותר, כך פחתו סימני המצוקה הרגשית שהן הפגינו בשנים שלאחר הפינוי (Nuttman-Shwartz et al. 2011). ממצא זה מרמז שלהבדיל מנשים פלסטיניות שאינן חלק מקולקטיב לאומי עצמאי, בעבור נשים יהודיות המרחב הביתי והמרחב המדינתי הם מרחבים משלימים, והגבולות ביניהם נזילים ומשתנים. במיוחד בעבור נשים המתגוררות בהתנחלויות, למושג "בית" משמעות מורחבת, החורגת אל מעבר לבית המגורים. הבית מסמל את גבולות היישוב, והקהילה כולה מתפקדת כמעין משפחה. באופן פרדוקסלי, פרשנות זו, שאפשר לזהותה גם בתפיסה האידיאולוגית של תנועות פוליטיות עכשוויות, כמו "הבית היהודי", מאפשרת לנשים דתיות להיות במרחב החוץ-ביתי ולהיות פעילות פוליטיות, נשות חינוך ומפרנסות, למרות המגבלות הכרוכות בצניעות ובהפרדה מגדרית (Herzog 2006).

שלישית, למרות היקפו והתמשכותו של הסכסוך במזרח התיכון ובניגוד לעימותים במקומות אחרים בעולם, גופים בין-לאומיים, ממשלתיים וארגוני זכויות אדם בישראל ובשטחים כמעט שלא תיעדו תופעות של שימוש מכוון באלימות מינית ככלי מלחמה (Wood 2009). ואולם כמו במחקרים בתחום הבריאות והטראומה באזורי סכסוך אחרים, גם במקרה הישראלי והפלסטיני נמצאו קשרים מרובים בין חשיפה לאלימות פוליטית לבין תחושת חוסר ביטחון אישי (זומר ובלייך 2005), או שיעורים גבוהים יותר של פוסט-טראומה, חרדה, דיכאון, בעיות בריאות, חוסר תפקוד ומוגבלות גופנית בקרב נשים (Palmieri et al. 2008).

אף על פי שלעתים קרובות התנהגותן של נשים בישראל בעתות של הסלמה ביטחונית נקשרת עם סטראוטיפים מגדריים נפוצים על הקשר בין נשיות לחרדה, לרגשיות, להיסטריה, לעצבנות ולחוסר תפקוד (סולומון ואחרים 2005), מחקר שנערך בסוף האינתיפאדה השנייה הראה כי אין די בהסברים אלו. במחקר זה נמצא שרמת המצוקה של נשים ישראליות מקבוצות שונות בעתות של הסלמה אינה ניתנת להסבר רק בגורמים פסיכולוגיים הנקשרים לחשיפה ישירה לטראומה או לאופני ביטוי אחרים של חרדה אצל נשים, אלא הפגיעות הייחודית של נשים קשורה לגורמים מבניים ומוסדיים, כמו ההשפעה המצטברת של תפקידי מגדר מסורתיים (עומס הטיפול בבני משפחה ותיווך והכלה של חרדות משפחתיות), חשיפה לאלימות מבוססת מגדר (הטרדה מינית, אלימות מינית ואלימות במשפחה) ופגיעות כלכלית (תעסוקה חלקית ובלתי יציבה, שכר נמוך ועוני) (Sachs et al. 2007).

נשים יהודיות בהתנחלויות

מקורות המידע על מצבן הבריאותי ורמת חשיפתן לאלימות מינית של נשים יהודיות המתגוררות בהתנחלויות שמעבר לקו הירוק מצומצמים במיוחד. הדבר נובע ממרכזיותו של אתוס הגבורה והעמידה בקרב הציבור המתנחלי ובמיוחד בקרב הציבור הדתי־לאומי בהתנחלויות; מחוסר הלגיטימציה להחצין מצוקה; מהיעדר דיון ציבורי בפגיעות מיניות כלפי נשים וגברים מנימוקי צניעות; ומהנוכחות המוגבלת של תקשורת, ארגוני סיוע וארגוני חברה אזרחית בהתנחלויות. בחינת אסטרטגיות ההתמודדות של נשים יהודיות בהתנחלויות מעלה כי לאמונה הדתית וללכידות החברתית תפקיד חשוב בצמצום הנזקים הבריאותיים והנפשיים שנגרמו להן בעקבות חשיפה ממושכת לאלימות פוליטית יום־יומית (Possick 2005). עם זאת, השילוב בין אמהות ותפקידים נשיים אחרים לבין הבידוד המתמשך, הניתוק הפיזי, החרדה והחשיפה למוות ולפציעות גופניות הוא שמגדיר את הפגיעות הייחודית של נשים אלו ואת ציפיותיהן מהמדינה ומהצבא. ציטוט מדברים שאמרה לאה שקלר, תושבת עפרה, בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ביולי 2001 מדגים את תפיסת הנשים מקבוצה זו את השינויים באופי העימות בתחילת האינתיפאדה השנייה:

> הרגשתי בתקופה האחרונה, בעשרת החודשים שעברו עלינו, טלטלה מאוד גדולה, בעיקר מהפן האזרחי, **כאם וכתושבת מקום שחווה חוויה יום־יומית של חזית**, ובעצם נדרשת לנהל חיי יום־יום של שגרה ושל נורמליות במצב לא נורמלי. התחושה הקשה ביותר הייתה למצוא את עצמנו מאוד מבודדים במקום הזה, ולהרגיש כאילו מדובר באיזשהו סכסוך אישי בינינו לבין ערפאת, וכאילו עלינו להתנהל בסכסוך הזה כחיילים, כמפקדים וכרמטכ"ל, במקום שיהיה קו מאוד ברור מי האזרחים ומי החיילים ומה מקומה של מערכת הביטחון.

קשה להבחין בהשפעה מובהקת של הסלמה באלימות הפוליטית על דפוסי האלימות המגדרית בישראל, במיוחד לנוכח העובדה שנתוני משטרת ישראל מעלים כי במרבית עברות האלימות במשפחה ועברות המין המתועדות בישראל הפוגע והקורבן הם בני אותה הדת. כלומר אישה יהודייה תותקף מינית לרוב בידי גבר יהודי (רגב וניצן 2012). עם זאת, ראוי להזכיר שתי תופעות ייחודיות שנצפו בהקשר הישראלי: (א) העלייה במספר כלי הנשק הקל שניתנו ברישיון למטרות אבטחה בעת האינתיפאדה השנייה לוותה בעלייה במספר הנשים שנורו למוות על ידי בן משפחה שהועסק באבטחה (האגודה לזכויות האזרח בישראל 2013). (ב) בחינת דפוסי **הדיווח** של נשים ישראליות על אלימות מבוססת מגדר בזמן הסלמה בעצימות הסכסוך מעלה כי אף על פי שמאז שנת 2000 ניכרת מגמה של עלייה במספר הנשים המבקשות מידע, תמיכה רגשית וייעוץ משפטי בנוגע לאלימות מבוססת מגדר, מספר הנשים שפנו לקבלת סיוע היה **נמוך יותר** בתקופות שבהן חלה הסלמה במצב הביטחוני (בתקופת האינתיפאדה השנייה, בזמן מלחמת לבנון השנייה ובעת מבצע "עופרת יצוקה"). ייתכן שדפוס זה קשור לכך שמצבי חירום מתאפיינים בקושי מעשי לקבל עזרה, למשל, בשל נגישות מעטה למידע, קריסת אמצעי תקשורת או היעדר הפרטיות הדרושה בכדי ליזום שיחת טלפון. אך ייתכן שהשינוי בדפוסי הפנייה של נשים לסיוע ועזרה בתקופות אלו מלמדת שבעתות משבר נשים אינן

חשות בטוחות לדווח על אלימות בין־אישית, כלומר על אלימות שאיננה מוגדרת איום ביטחוני לאומי (Sachs et al. 2007). עם זאת, דיווחים שאסף "מרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית" בבאר שבע בקיץ 2014 מצביעים על מגמה אחרת - בעת הלחימה ב"צוק איתן" עלה מספר הפניות לקבלת סיוע ועזרה ב-60 אחוזים. מגמה דומה תיעדה גם עמותת "לא לאלימות נגד נשים", המסייעת לנשים נפגעות אלימות (קשתי 2014).

רביעית, בעשור שבין 2000 ל-2010 חלה הרעה במצבן החומרי וביכולת ההשתכרות של נשים בישראל. המיתון הכלכלי ששרר בישראל בתקופת האינתיפאדה השנייה והתוכנית הכלכלית שהונהגה בתקופת היותו של בנימין נתניהו שר האוצר (2003-2005) גרמו לפגיעה מתמשכת בשכבות החלשות, ובמיוחד במשפחות חד־הוריות, במקבלי קצבאות ובשירותים החברתיים, שמרבית הנזקקים להם הן נשים עניות. השפעתן של השחיקה המתמשכת במדיניות הרווחה והחשיפה ההולכת וגדלה של השוק הישראלי לרפורמות מבית הכלכלה הניאו־ליברלית באו לידי ביטוי ביתר שאת במצב החירום ששרר בישראל בתקופת מלחמת לבנון השנייה, ושוב בזמן הלחימה הארוכה במבצע "צוק איתן". קריסת השירותים הציבוריים והעירוניים בצפון מדינת ישראל בתקופת המלחמה, ובהם גם שירותים חיוניים בתחום החינוך והבריאות והפקרת האזרחים בעקבות זאת, מסמלים יותר מכול את ההתפרקות הכמעט מוחלטת של קטגוריית החזית־עורף ואת התרופפות יכולת השליטה של מנגנוני המדינה במרחב האזרחי בשעת חירום.

נשים בשוליים: עוני ומלחמה

תיעוד ההשלכות הכלכליות והתעסוקתיות של מלחמת לבנון השנייה על נשים תושבות חיפה והקריות מופיע בדוח "נשים בכלכלת מלחמה: עדות חיה" (בוקסבאום ואחרות 2007). הדוח פורסם מטעם "מרכז מהות", והוא מבוסס על ראיונות ושיחות עם כ־150 נשים בזמן המלחמה ומיד לאחריה ומשקף את חוויית המלחמה מנקודת מבטן של נשים עניות בישראל, המשתייכות לקבוצות מוחלשות וחסרות חסכונות ורזרבות כלכליות לשעת חירום: נשים נתמכות קצבאות, נשים מבוגרות, אמהות יחידניות, עולות חדשות, נשים מזרחיות ונשים ערביות. הממצאים העיקריים המופיעים בדוח מצביעים על כמה תופעות חשובות:

- עיקר הפגיעה הכלכלית קשורה לירידה בהכנסות, לחוסר יכולת להגיע לעבודה בשל טיפול בילדים, בזקנים ובחולים, לאי־קבלת קצבאות ולמצב תפקודי ירוד בשל חרדה, וגם בשל הוצאות חריגות ובלתי צפויות על חשמל, מים, מזון, נסיעות או אירוח של משפחות מפונות.
- עוצמת הפגיעה הכלכלית מתבררת רק לאחר ששוככת ההסלמה באלימות, ולעתים היא באה לידי ביטוי גם בפגיעה מתמשכת הנובעת מפיטורים או מהיעדר זכאות לפיצויים.
- התמודדות פרטנית עם הפגיעה הכלכלית של הסכסוך וחוסר מענה מיידי מצד הרשויות מגבירים תחושות של בדידות וניכור כלפי מוסדות המדינה ומפחיתים את רמת האמון של נשים ביכולתם של המוסדות לפעול למענן.
- עמותות, תורמים פרטיים וארגונים חברתיים ממלאים תפקיד מרכזי בסיוע חומרי ונפשי לנשים בעתות הסלמה וגם מסייעים בהכלת רגשות הפחד, החרדה, הבדידות, התסכול וחוסר האונים המלווים אותן.

חמישית, קריסת המציאות המלחמתית הבינארית בעשורים האחרונים וחדירת האלימות הפוליטית למרחב האזרחי באה לידי ביטוי גם בסיקור התקשורתי. ההתבססות על שידורים ישירים ממוקדי האלימות והקרנות חוזרות ונשנות של דימויים חזותיים של הרס, מוות ואימה בקרב אזרחים ערערו חלק מהנרטיבים והמופעים התקשורתיים והתרבותיים שהיו מזוהים עם "המלחמה הישנה". להבדיל מהשיח המגדרי שאפיין את העיתונות הישראלית המגויסת בתקופות אחרות, שבהן הוצגה האישה היהודייה "כבעלת כוח עמידה, אחראית, מתמודדת", כרעיה המצפה לגבר שיחזור מהחזית או כאלמנה ואם שכולה (לחובר 2011), בסיקור התקשורתי של "המלחמות החדשות" מופיעה האישה היהודייה גם כקורבן של האלימות כלפי העורף שיש לגונן עליו באמצעים צבאיים.

מחקר שערכה הגר להב כדי לבחון את הסיקור הטלוויזיוני של מלחמת לבנון השנייה (להב 2007), הראה כיצד בעתות חירום והסלמה ביטחונית ניכר צמצום במגוון הייצוגים המגדריים בתקשורת. המסגור התקשורתי השליט בעת המלחמה הבנה את אירועי הביטחון כעניין גברי במהותו, העניק לגיטימציה למעמדן השולי של נשים והעלים את הבעיות ואת הקשיים הייחודיים שעמם הן התמודדו בעת המלחמה. המחקר חשף כי נשים עמדו במרכזן של 5 אחוזים בלבד מתוך כתבות הטלוויזיה שנבדקו, וכי דיווחים על מצבן של נשים נדחקו לסוף המהדורות. שלושת ההקשרים העיקריים שבהן הופיעו נשים היו (א) כחלק מסיקור העורף הישראלי, ובו הן תוארו כקורבנות של המלחמה או כמטפלות (של ילדים, של חולים, של זקנים וכדומה) במסגרת תפקידן המשפחתי במרחב הפרטי. ייצוג זה נשמר בעיקר לנשים מזרחיות. (ב) במסגרת סיקור משפחות החיילים הישראלים, ובו הוצגו נשים בעיקר כאמהות, בנות ורעיות של חיילים ישראלים שנהרגו או נפצעו. (ג) במספר קטן מהמקרים הופיע ייצוג של נשים פעילות במרחב הציבורי. כל הנשים היהודיות שהופיעו בתפקיד זה היו אשכנזיות.

שישית, שינוי המשטר המגדרי בצה"ל, שהחל לתת אותותיו עם שינוי חוק שירות הביטחון (2000), השפיע הן על דפוסי השירות של נשים יהודיות בצבא, הן על השיח הציבורי והפוליטי של נשים חיילות. מצד אחד, השינוי באופי המשימות הצבאיות של הצבא הסדיר הוביל לצמצום החשיבות הצבאית של חילות השריון והחי"ר ולהרחבת השימוש בטכנולוגיות לחימה וביחידות שיטור ופיקוח שבהן קל יותר לנשים להשתלב. מצד שני, שאלת המשך הגיוס הכללי והמעבר האפשרי לצבא מקצועי (ובמיוחד סוגיית גיוס בני הישיבות והתגברות ההשפעה הדתית בצה"ל) מעמידים בספק את הטענה כי פתיחת מקצועות לחימה בפני נשים תוביל לשיפור כולל במעמדן של נשים בישראל (ששון־לוי 2011). המשך שילוב של נשים בתפקידי לחימה מעלה סוגיות מורכבות הנוגעות לדפוסי ההתמודדות שלהן עם ציפיות הנובעות מהיות הצבא ארגון גברי, וגם מהיותן חשופות לטראומות הנובעות משירות קרבי. במחקר שערכו שיר דפנה־תקוע ואילת הראל־שלו (Daphna-Tekoah and Harel-Shalev 2014) נמצא כי תסמינים טראומטיים, כמו לחץ, ניתוק רגשי, ואמנזיה, מופיעים אצל חיילות ששירתו בתפקידים תומכי לחימה וביחידות קרביות. לטענתן, למרות שתסמינים אלו והדילמות המוסריות הייחודיות הנקשרות עמם מועצמים אצל חיילות משוחררות, הציפייה החברתית מנשים אלו לחזור למקומן הנשי "הטבעי" לאחר השחרור מובילה להשתקת חוויותיהן בשיח הציבורי. בתוך כך, גם הדפוסים המגדריים של ההתנגדות למלחמה ולכיבוש מושפעים מאופי השילוב של נשים חיילות וממעורבותן הישירה בהיותן צופות מהצד ומבצעות של פעילות אלימה. דוגמאות לתהליך זה אפשר למצוא במאבק המשפטי להכרה בנשים כסרבניות מצפון (ברק־ארז 2007) או בעדותן של חיילות

המתארות את השתתפותן הפעילה באלימות הנגזרת מהכיבוש בשטחים במסגרת "שוברות שתיקה" (Sasson-Levy et al. 2011).

ולבסוף, השינויים באופיו של הסכסוך הובילו גם לאימוץ של תקנות משפטיות ולחקיקה בעלת השלכות מגדריות. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא צמצום הזכות למשפחה של פלסטינים אזרחי ישראל שנקבעה בתיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל (2003). החוק מונע בקשות לאיחוד משפחה בין אזרחים ערבים לבין תושבי השטחים הכבושים ושולל את יכולתם של בן זוג או בת זוג פלסטינים להיכנס לישראל ולחיות עם בן זוגו או עם בת זוגו אזרחי ישראל. מאז נחקקו הוראות השעה נוצרה מציאות שבה אלפי תושבי הגדה ורצועת עזה חיים בישראל בלי מעמד ובלי זכויות בסיסיות. בהיותם תושבים בלתי חוקיים הם צפויים לגירוש בכל רגע נתון ואינם נהנים מהזכויות הסוציאליות ומהגנת החוק הישראלי. חוסר הנראות והשקיפות של תושבים אלו משפיעה במיוחד על החלשים - על נשים ועל ילדים. לעתים קרובות חוק האזרחות מביא לפירוק המשפחות - נשים פלסטיניות תושבות השטחים הכבושים שהתחתנו עם גבר פלסטיני אזרח ישראל נאלצות לחזור למקום הולדתן, ושם מצפים להן חיים קשים יותר. הן נחשבות פרודות או גרושות, דבר הפוגע במעמדן החברתי, ואם הן לוקחות את ילדיהן עמן, הן חיות כאמהות יחידניות נטולות זכויות חברתיות וכלכליות כלשהן (זהר 2006, 3).[9]

תכליתו המוצהרת של חוק האזרחות היא להגן על ביטחון המדינה. בג"ץ קיבל את העמדה הזאת (7052/3 עדאלה ואח' נגד שר הפנים ואח') וקבע, בין היתר, כי "הטלת מגבלות על איחוד משפחות עם תושבי האזור בשל צורכי ביטחון היא הכרח ואין לגנותו". ואולם בעתירות שהוגשו נגד החוק נטען כי יש בו תכלית סמויה, תכלית דמוגרפית - להגביל את שיעורי הנישואים בין אזרחי ישראל הערבים לבין פלסטינים תושבי השטחים הכבושים ולמנוע ממשפחות אלו להתגורר במדינת ישראל (זהר 2006). מבחינה מעשית, החוק מפר זכויות מגדריות בסיסיות - הזכות לחיי משפחה, הזכות לאהבה, הזכות לניהול אוטונומיה של התא המשפחתי והזכות להורות, וכן הופך "קבוצה גדולה של בני אדם לקטגוריה שאיחוד משפחה עם מי מיחידיה אינו אפשרי עוד בישראל", ומעמיד חלק מהאזרחים והתושבים של המדינה לפני "ברירת הכרעה אכזרית בין בני זוגם ובין מדינתם" (דוידוב ואחרים 2005).

קידום שוויון מגדרי בעת סכסוך: תגובת המדינה

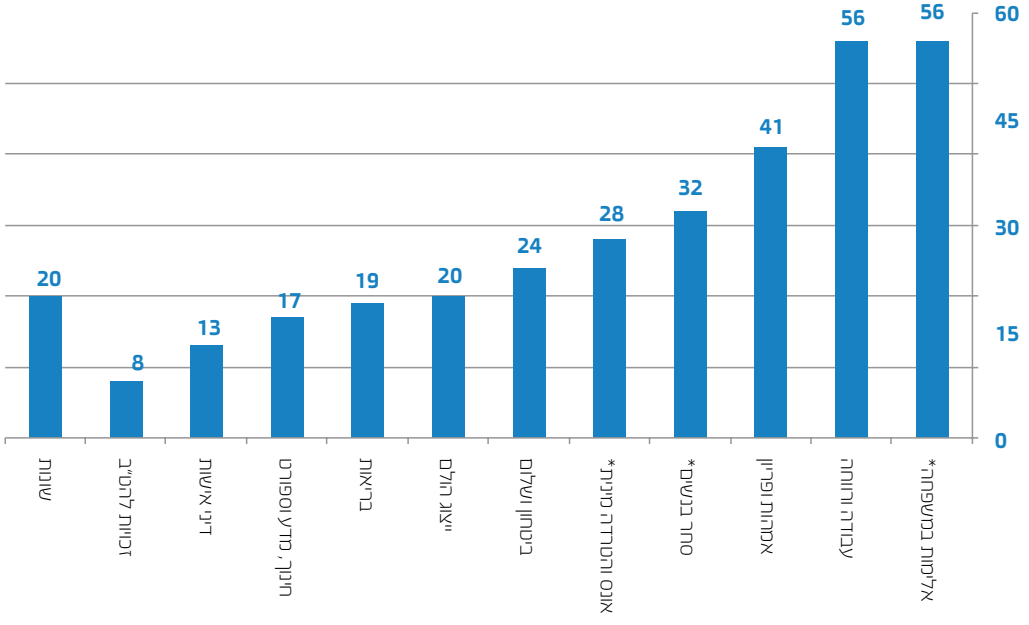
למרות השינויים שתוארו לעיל, ולמרות הנראות הגוברת של ארגוני הנשים בישראל, הדיון הציבורי בהשפעות החברתיות והמגדריות של העימות האזורי נותר מוגבל ומצומצם, וכלי מדיניות מעטים נוצרו כדי להתמודד עמן. בחינת סדר היום המגדרי של מדינת ישראל כפי שהוא משתקף בחקיקת הכנסת, בדיונים בוועדה לקידום מעמד האישה, בהקצאת תקציבים, במינויים לתפקידים בכירים, בפסיקות בג"ץ, בפעילותם של ארגוני נשים ובסיקור התקשורתי מעלה כי סוגיות הנוגעות למעמד האישה עדיין מוגדרות עניין חברתי, כלכלי ותרבותי, והוא נידון על פי רוב במנותק מההקשר המדיני־ביטחוני.

9 ראו גם בטשון, 2013.

בחינת דפוסי החקיקה בכנסת בעשור שחלף מאז שנת 2000 מראה שלהבדיל מאזורי סכסוך אחרים, דווקא בתקופה של הסלמה בעימות האזורי הגיעה פעילות החקיקה לקידום שוויון מגדרי בישראל לשיא. בשנים 2000–2010 נחקקו בישראל 68 חוקים מגדריים חדשים, והם עוסקים בשלושה נושאים מרכזיים: ייצוג הולם לנשים בעמדות השפעה וקידום השוויון; צמצום פערי שכר וחוקי עבודה המקדמים הורות שוויונית "תוך התחשבות בתפקידיה הנוספים של האישה כיולדת ומיניקה"; ומניעת אלימות כלפי נשים והגנה מפני ניצול (הרשות לקידום מעמד האישה 2011). גם פילוח הודעות דוברות הכנסת על דיונים או על יוזמות חקיקה הנוגעות לנשים שהתפרסמו בתקופת האינתיפאדה השנייה (מאוקטובר 2000 עד דצמבר 2005) מלמד כי מכל הסוגיות הנוגעות למעמדן של נשים בישראל, שני הנושאים שנחשבו בעיני המחוקקים חשובים במיוחד מבחינה ציבורית בתקופה זו נגעו לאלימות מבוססת מגדר (אלימות במשפחה, סחר בנשים, אונס והטרדה מינית) ולזכויות של אמהות ונשים עובדות (לוח 2).

לשם הבהרה, מלבד שתי ישיבות שנערכו בוועדה לקידום מעמד האישה ועסקו במפורש בהחלטת מועצת הביטחון 1325, הדיונים היחידים בסוגיות הקשורות כך או אחרת לעימות האזורי נגעו בעיקרם בתהליכים ארגוניים הנוגעים לשירות נשים בצה"ל ובמשטרה (שילוב נשים בתפקידי לחימה, הטרדות מיניות), ומקצתם בפעילות דו־קיום של נשים יהודיות ופלסטיניות ובמצבן של נשים יהודיות ביהודה ושומרון וברצועת עזה.

לוח 2: הודעות לעיתונות בנושאי נשים ומגדר מטעם דוברות הכנסת (2000–2005)[10]



* מופעים שונים של אלימות מבוססת מגדר

10 תרגום לעברית מתוך Aharoni 2014

דגשי ההסברה והחקיקה האלה נבעו במידה רבה מתפיסת חברות הכנסת את פעילותה של הוועדה לקידום מעמד האישה - הן סברו שהוועדה מייצגת מרחב של הסכמה בין נציגות ממפלגות פוליטיות שונות, ושהיא מאפשרת שיתוף פעולה סמלי ומעשי ביניהן. הקריאה להמשיך ולקדם את זכויותיהן של נשים בישראל "כאילו אין הסלמה בסכסוך" נשמעה בדבריה של יו"ר הוועדה, ח"כ יעל דיין, בפתח הישיבה המיוחדת שכינסה ב-30 באוקטובר 2000, ובה התבקשו הנוכחות לעמוד דקת דומייה לזכר 13 ההרוגים באירועי אוקטובר:

> מה שאולי מיוחד בוועדה הזאת הוא שבכל סוג של צוק עתים ובעיות ודברים שקורים בחברה הישראלית: בביטחון, במדיניות, **הוועדה הזאת ממשיכה לעבוד בקווים שהם חוצי מפלגות ובשיתוף פעולה**. אני מקווה שהדברים המדיניים והביטחוניים לא יצרו אצלנו עיכובים [...] לצערנו ממשיכה אלימות כלפי נשים. כשיש אלימות בין צה"ל והפלשתינאים זה לא מפסיק את האלימות של גברים כלפי נשים.[11]

ייתכן שהתפיסה שזכויות מגדריות הן במהותן עניין חברתי־פנימי ולא סוגיה הקשורה למציאות המדינית היא במידה רבה תוצאה של ההשפעה המצטברת של השינויים ההיסטוריים שהתחוללו בשנות התשעים ביחסן של החברה ושל המדינה לנושא השוויון המגדרי. כניסתן של נשים לתפקידי מנהיגות פוליטית ואזרחית, היווסדותם של מנגנונים ממשלתיים לקידום מעמד האישה, סדרת הרפורמות בצה"ל והתרחבות פעילותם של ארגוני הנשים הלא־ממשלתיים, סימלו שינוי ממשי בשיח האזרחי על מצבן ועל זכויותיהן של נשים בישראל. בין הישגי החקיקה העיקריים בשנות התשעים שנזקפו לזכותן של חברות הכנסת וארגוני הנשים (ובמיוחד לזכותה של "שדולת הנשים") אפשר למנות את החוק למניעת הטרדה מינית (1998) ואת חוקי ההעדפה המתקנת: חוק הדירקטוריונים (1993); תיקון מספר 7 לחוק שירות המדינה (1995); חוק הרשות לקידום מעמד האשה (1998); תיקון חוק שירות ביטחון (2000), שקבע כי "לכל יוצא צבא אישה זכות שווה לזכותו של יוצא צבא גבר, למלא תפקיד כלשהו בשירות הצבאי"; ואת הנוסח המתוקן של חוק שיווי זכויות האשה (2000), אשר נועד להרחיב את החקיקה המקורית משנת 1951 ולעגן את הזכות העקרונית לייצוג הולם בתחומים רבים. פירות המאבקים הללו, שהתרחשו בתקופת תהליך השלום, שרדו את ההסלמה בסכסוך, ואולי גם מיתנו את ההתמודדות של נשים עם הפגיעה המתרחבת באוכלוסייה האזרחית בעשור שבין 2000 ל-2010.

התפיסה שיש להפריד בין המצב הביטחוני־מדיני לבין הפעילות לקידום שוויון מגדרי בישראל ניכרת גם בדוחות שהפיקה הרשות לקידום מעמד האישה בשנים אלו (לדוגמה, דוח פעילות הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה לשנת 2003-2004 אינו מזכיר אפילו פעם אחת את המצב הביטחוני), ובמסמכים הרשמיים שהגישה מדינת ישראל למוסדות בין־לאומיים. קריאה בדיווח על יישום האמנה לביטול כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW) שהוגש ביוני 2005 לוועדה באו"ם מגלה כי אף שאחד הסעיפים שבאמנה עוסק בהרחבה ברפורמות בגיוס נשים לצה"ל, ההקשר הגיאו־פוליטי הרחב - כישלון תהליך השלום, החשיפה הגוברת של נשים לטרור, השפעות הכיבוש הישראלי והמבצעים הצבאיים בגדה המערבית ובעזה על אזרחים או מעורבותן של נשים מקומיות בקידום פעילות שלום - נעדר ממנו לחלוטין. במפתיע, מסמכים אלו חושפים כי עד שנת 2005 לא הייתה מדינת ישראל מודעת לשינויים מרחיקי הלכת בשיח הנורמטיבי

11 מתוך: הכנסת החמש עשרה, פרוטוקול ישיבה מספר 89 של הוועדה לקידום מעמד האישה, 30 באוקטובר 2000.

הבין־לאומי בנוגע למצבן של נשים באזורי סכסוך ולא עשתה מאמצים להגיב לדרישות ההולכות וגוברות מכיוון הקהילה הבין־לאומית לפעול בנושא.

אל תוך החלל המוסדי שהותירה המדינה נכנסו ארגוני נשים מקומיים, והם שחברו אל המהלך הגלובלי להאיץ את יישום החלטה 1325. הארגונים הראשונים שעסקו בתרגום הרעיונות האוניברסליים שעמדו בבסיס החלטת מועצת הביטחון להקשר המקומי היו "אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה" ו"כיאן - ארגון פמיניסטי", שהחל משנת 2003 עסקו בהפצת מידע בעברית לגופים ממשלתיים ולא־ממשלתיים בנושאים הקשורים להשפעות המגדריות של הסכסוך הישראלי־פלסטיני ולצורך לשלב נשים בתהליכי שלום (אהרוני ודיב 2004). פעילויות אלו כללו תרגום של נוסח ההחלטה לעברית והכנסתו ל"יוזמת התרגום הבין־לאומית" של החלטה 1325, הופעות בתקשורת, מפגשים עם ארגונים בין־לאומיים וארגון כנסים וסדנאות לקהל הרחב, לארגוני זכויות אדם ואף לגורמים ממשלתיים, לרבות צה"ל.

בסוף שנת 2004 ערך ארגון "אשה לאשה" בשיתוף חוקרות מאוניברסיטת חיפה מחקר מקיף על השפעות הסכסוך על חייהן של נשים בישראל (זק"ש ואחרות 2005). המחקר הוגש כנספח לדוח צללים שכתבה עו"ד דנה מירטנבאום והוגש לנציבות האו"ם לענייני נשים (CSW) בניו יורק בשנת 2005. דוח זה ביקש לסקור את מידת היישום של סעיף ה' במצע הפעולה של בייג'ין, העוסק ב"נשים וסכסוכים מזוינים", במדינת ישראל, והוא מציין את ראשיתו של האקטיביזם המשפטי ליישום החלטה 1325. בדוח הועלו כמה טענות מרכזיות: ראשית, שמדינת ישראל אינה נאמנה לקווים המנחים שקבעה הקהילה הבין־לאומית בכל הנוגע להגנה על נשים באזורי סכסוך וכיבוש ואינה מונעת פגיעות ייחודיות בנשים ובנערות פלסטיניות, ובמיוחד פגיעות הנובעות מהגבלת חופש התנועה בשל המחסומים הצבאיים, כגון לידה במחסומים, מות תינוקות בגלל עיכוב בדרך לטיפול רפואי, קשיים בקבלת טיפול רפואי טרום־לידתי ודיווחים על הטרדות מיניות. שנית, שישראל לא הקימה מנגנונים מסודרים שיבטיחו ייצוג של נשים בהליכים ליישוב הסכסוך ובהליכי קבלת החלטות בנוגע לאופן ניהולו. שלישית, שנשים ישראליות אינן זוכות להגנה, להכרה ולתמיכה במצוקות הנובעות מהיותן חיות באזור סכסוך אלים ונתונות לאלימות פוליטית. רביעית, שישראל היא אחת המדינות החמושות ביותר בעולם, ובכך היא מסכנת את חייהן של נשים במרחב הביתי. חמישית, שמדינת ישראל אינה תומכת בפעילותם של ארגוני נשים לשלום ואף מקשה עליהם. לבסוף, הדוח ציין כי צה"ל אינו מספק לחיילים ולגופים שיפוטיים הפועלים בשטחים הכשרה מגדרית וכי לא ברור מה מידת האכיפה של כללי ההתנהגות הצבאיים הנוגעים לשמירה על כבודן של "אוכלוסיות מיוחדות" (Myrtenbaum 2005).

מדינת ישראל לא ענתה לטענות שהובעו בדוח הצללים תשובה ישירה, אך בנובמבר 2006 נרשמה הפעם הראשונה שבה הצהירה נציגה רשמית של מדינת ישראל הצהרה בדיון הפתוח של מועצת הביטחון על "נשים, שלום וביטחון". במעמד זה תיארה דיפלומטית בדרג נמוך למדיי, הקונסולית בניו יורק מירב אילון־שחר, את המאמצים שעושים ארגוני נשים מקומיים ומדינת ישראל לכלול נשים בתהליכי יישוב הסכסוך, וקישרה בין המאמצים האלה לבין שיתוף הפעולה ההדוק שהתקיים באותה עת בין שרת החוץ ציפי לבני למזכירת המדינה האמריקנית קונדוליסה רייס במגעים ליישום "מפת הדרכים". לדבריה: "נשים מצוינות אלו [ציפי לבני וקונדוליסה רייס], המביאות את כישוריהן האישיים והמצוינים ונשענות גם על פעילותן הבלתי נלאית והעקשנית של ארגוני השלום של נשים יהודיות ופלסטיניות, עשויות להביא אנרגיה מחודשת לשולחן המשא ומתן". (Eilon-Shahar 2006)

מאז, בכל שנה, ב-31 באוקטובר, ראשי המשלחת הישראלית באו"ם מקפידים להשתתף בדיון התמטי של מועצת הביטחון ביישום החלטה 1325. הצהרותיהם הפומביות משקפות את המחויבות הרטורית של מדינת ישראל לערכים ליברליים של שוויון מגדרי וכוללות התייחסויות חוזרות ונשנות לעניין הייצוג ההולם של נשים בתהליכי שלום: "ישראל מאמינה כי נשים צריכות למלא תפקיד שווה בכל היבט של החיים החברתיים והמדיניים" (Eilon-Shahar 2006); "ישראל נחושה שנשים ימלאו תפקידים פעילים יותר במשא ומתן לשלום" (Gillerman 2007); "ישראל גאה בכך ששרת החוץ ציפי לבני מובילה את מאמצי המשא ומתן מול הפלסטינים" (Shalev 2008).

השינוי בגישת המדינה מבטא את אחת מנקודות השיא בתהליך הלוקליזציה שהחל להתרחש בישראל בשנת 2002, והביא, בין היתר, להופעתו של מנגנון היישום הנוכחי של ההחלטה, המתבסס על תיקון 6ג לחוק שיווי זכויות האשה, שהתקבל ביולי 2005. התיקון קובע חובת ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בתהליכי משא ומתן מדיני, ועדות חשובה לכך שמנגנון זה נחשב כלי המדיניות הרשמי שמדינת ישראל אימצה בבואה ליישם את החלטה 1325 אפשר למצוא בנאום השגרירה באו"ם פרופ' גבריאלה שלו, בשנת 2009, בישיבה מיוחדת לדיון בנושא "נשים, שלום וביטחון":

> ישראל מאשרת את מחויבותה לעקרונות פורצי הדרך שהתקבלו בהחלטה 1325 של מועצת הביטחון, אשר קוראת להגברת ההשתתפות של נשים בתהליכי קבלת החלטות ביישוב סכסוכים ותהליכי שלום. ישראל הוסיפה תיקון לחוק שיווי זכויות האשה ברוח ההחלטה, אשר קובע כי על ממשלת ישראל לשלב נשים בכל צוות שמונה לקיים שיחות שלום. (Shalev 2009)

קידום שוויון מגדרי בעת סכסוך: נקודת המבט הצבאית־ביטחונית

סיבה אחרת להתעלמות מעוצמת השינויים שחלו באופיו של העימות ומהשפעותיו על האוכלוסייה האזרחית קשורה לאמונה שהשתרשה בקרב קובעי המדיניות, האליטות הצבאיות והציבור הרחב, כי דווקא בשל הסכסוך המתמשך פיתחה החברה הישראלית תבניות חברתיות־תרבותיות, או "חוסן לאומי", המאפשרים לה להתמודד עם ההשלכות הפסיכולוגיות של אלימות פוליטית וטרור לאורך זמן (Waxman 2011). אמונה זו קשורה לתפיסה האסטרטגית המזוהה עם רעיון "קיר הברזל", תפיסה הגורסת כי מאחר שאי אפשר להגיע להסדר מדיני באמצעים דיפלומטיים, מדינת ישראל חייבת לחתור לביסוס מעמדה האזורי על ידי שימור עוצמה צבאית, יציבות כלכלית וכושר עמידה אזרחי. זו גם הסיבה שלמרות הניסיונות ליצור מערך אזרחי שיתאם את כלל פעולות הסיוע בעת חירום או אסון המוני, האחריות לעורף עדיין נמצאת בידי משרד הביטחון. במציאות זו בעת חירום הפיקוד הצבאי הוא האחראי, למעשה, גם לחזית וגם לעורף, לרבות האחריות למשק האזרחי.

הניסיון המצטבר מתקופת האינתיפאדה השנייה מראה כי לנשים תפקיד חשוב בשמירה על מרקם החיים התקינים ב"חזית האזרחית" וביצירת מראית עין של נורמליות, בעיקר במרחב הביתי־משפחתי.[12]

12 המושג "חזית אזרחית" הוא מושג מפתח בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל. כדברי עמי איילון, שהיה יו"ר ועדת הכנסת לבחינת היערכות החזית האזרחית לשעת חירום (2009): "מרכזיותה של החזית האזרחית בעידן של עימותים עתידיים מחייבת את שילובה בתפיסת הביטחון, לא כמרכיב נוסף תחת מטריית רכיבי החזית האזרחית, אלא כלבנת יסוד מקבילה לצד החזית הצבאית".

בתקופה זו הייתה השמירה על שגרת החיים מרכיב חשוב בהשלמת האסטרטגיה הצבאית הישראלית בתקופה זו, אסטרטגיה שביקשה לדחוק את האלימות הפלסטינית אל תוך שטחי הגדה המערבית ועזה. ואכן, בעוד שבשטחים הפלסטינים ננקטה יד קשה: לוחמה בשטח בנוי, חיסולים ממוקדים, שליטה בפועל בערים, בצירים ובמחסומים, ומאוחר יותר גם בניית חומת ההפרדה, ביישובים הישראליים בתוך הקו הירוק נעשו מאמצים לקיים שגרת עבודה, לימודים, בילויים וכולי. בתקופה זו נוצר רעיון "הבועה", והוא ביטא את הקיום העירוני השגרתי בימים של הסלמה ביטחונית ואת המצב התודעתי השברירי המלווה אותו.

בתקופה זו גם התעצמו דפוסים חברתיים־תרבותיים המקשרים בין נשיות לאמהות ולטיפול בילדים. בישראל שיעורי הפריון הגבוהים ביותר במדינות ה-OECD (כשלושה ילדים בממוצע לאישה) ובשל התפתחותן המואצת של טכנולוגיות פריון והסבסוד הממשלתי הגבוה של טיפולי הפריה, נשים מקומיות נוטות ללדת גם בגיל מבוגר יותר (השילוני־דולב 2013). יתר על כן, מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בשנים 2000–2009 הייתה עלייה רציפה בשיעורי הפריון של הנשים היהודיות בישראל, לצד ירידה בשיעורי הפריון של הנשים המוסלמיות, הדרוזיות והנוצריות.[13]

מבחינה פוליטית, המשך העיסוק החברתי והפוליטי בסוגיות של שוויון מגדרי, ובמיוחד באמהות, בפריון ובאלימות נגד נשים, יכול להתפרש כחלק מהניסיון לקיים מערך של ערכים ליברליים בתנאים של איום ביטחוני. מבחינה אסטרטגית, אפשר לומר ששוויון מגדרי הוא אחד המרכיבים ה"רכים" של "החוסן הלאומי" של האוכלוסייה האזרחית וביטוי עקיף של יכולת ההתמודדות של קולקטיב לאומי־דתי עם מתקפות אלימות מבחוץ, שנועדו לייצר דמורליזציה וחולשה פוליטית.

מהו "חוסן לאומי"?

המושג "חוסן לאומי" שאול מהמקבילה האנגלית Resilience (יכולת עמידה), ומקורו בתחום הפסיכולוגיה וחקר ההתמודדות האנושית עם מצבי טראומה ועם אסונות טבע. מאז החלה המלחמה העולמית בטרור בשנת 2001 המושג הוא מרכיב מרכזי באסטרטגיית ההגנה של מדינות רבות, ומציין על פי רוב פיתוח יכולות מדינתיות למניעה ולהתמודדות עם פעילות טרור, אגב שימוש בתקנות ובמנגנונים קהילתיים, יצירת מנגנוני תיאום והכשרת כוח אדם ייחודי לפעילות בשעת חירום, שימוש באמצעי תקשורת כדי להפיג חרדה, והעצמת תחושת המסוגלות העצמית של אזרחים להתמודד עם טרור ועם אלימות פוליטית. בהקשר הישראלי המושג "חוסן לאומי" נוגע בעיקר ל"יכולותיה של החברה הישראלית להתמודד עם טראומה של מתקפות טרור תדירות, אקראיות וכואבות, להגיב בהתאם למתבקש מאלה לתקופת זמן קצרה [...] ואז לשוב ולקיים את שגרת החיים הפרטיים והציבוריים, אגב הצלחה לייצר תהליכים של הסתגלות והתאוששות אישית וקולקטיבית מהירה ואופטימית בנוגע לעתיד" (אלרן 2006, 17).

13 ראו: פרסום הלמ"ס "ילודה ופריון בישראל" מתוך דו"ח פני החברה בישראל (2011): http://www.cbs.gov.il/publications11/rep_04/pdf/5box1_h.pdf

ואולם המושג "חוסן לאומי", כמו שלל המשמעויות הנגזרות ממנו: התחזקות, התחשלות וכושר התנגדות בקרב האוכלוסייה האזרחית, הוא מושג ממוגדר המבקש לדמיין את החברה או את האומה כגוף אנושי שסממניו גבריים. שימוש זה מזכיר את ההיסטוריה של התפתחות הלאומיות האירופית המודרנית, שאימצה את אידיאל הגבריות והחוסן וראתה בו ביטוי לרוח האומה, ואת גלגוליו הציוניים, הניכרים באתוס הגבורה הצבאי וברעיון ההקרבה העצמית. לכן השוליות של חוויות וצרכים שאינם עולים בקנה אחד עם נרטיב ההישרדות והעמידה האזרחית ודחיקתם להגדרה הפסיכולוגית של "טראומה", מלמדות גם על היווצרות קשרים מחודשים בין לאומיות לגבריות בעידן של איומים מרובים על ריבונותה של המדינה.

רעיון "החוסן הלאומי" מתקשר גם לסיבה אפשרית נוספת להמשך ההשקעה הממשלתית בקידום זכויות נשים דווקא בתקופת ההסלמה בעימות הצבאי, והיא עלייתה של מדיניות חברתית ניאו־שמרנית, המזהה גבריות עם עוצמה אבהית ועם יכולת הגנה ונשיות עם קורבנות וחוסר אונים. חזרתה של השמרנות החדשה (neo-conservatism) בהיותה אידיאולוגיה פוליטית הדוגלת בלוחמה פעילה בטרור ובמדיניות חוץ תוקפנית ומטיפה לערכים חברתיים שמרניים (בתחום המשפחה, הדת והמין) אינה ייחודית למקרה הישראלי, והיא מאפיינת גם את השיח הגלובלי שהתפתח לאחר אירועי 11 בספטמבר 2001, בתקופת נשיאותו של ג'ורג' בוש. איריס מריון־יאנג (Marion-Young 2003), אחת המבקרות הפמיניסטיות המרכזיות של השיח הציבורי שהתפתח בארצות הברית במהלך המלחמה העולמית בטרור, טוענת כי "מדינת הביטחון" (Security State), שהיא גלגול עכשווי של דגם מדינת הרווחה הליברלית, בנויה על היגיון ממוגדר של סמכות גברית והגנה פטרנליסטית (masculinist protection). מדינה זו מבקשת לספק הגנה לתושביה, אך דורשת בתמורה צייתנות ונאמנות, והיא מדינה בעלת כוח המספקת לאזרחיה תחושה של זהות קולקטיבית לא רק על ידי גיוס של פחד מפני איום קיומי, אלא גם על ידי טיפוח אתוס של הצלה ושחרור. הדגשת נכונותה של המדינה להגן על נשים בתוך המדינה, ואף על נשות האויב, מפני אלימות מבוססת מגדר, או לשחרר ולהציל נשים מסוימות, כמו שחרור הנשים האפגאניות משלטון הטאליבן או המאבק הבין־לאומי בסחר בנשים, מבטאת את האופן שבו מדינות המעורבות בסכסוכים אסימטריים מבקשות להשיג לגיטימציה פוליטית למדיניות חוץ תוקפנית (כמו ארצות הברית באפגניסטן). במצב זה אפשר להניח שעבור מדינות ליברליות הנמצאות בסכסוך צבאי, קידום זכויות מסוימות הנוגעות לשוויון מגדרי עולה בקנה אחד עם אינטרסים לאומיים רחבים יותר הנוגעים ליחסי חוץ, ללגיטימציה פוליטית, לשיתוף פעולה אזרחי, לדימוי ציבורי ולחיזוק תחושת השייכות הלאומית.

סיכום

> אני רוצה גם לברך את ראש הממשלה, אריאל שרון, שבעניין הזה לאור כל המצב של הקיצוצים שהיו במהלך כל התקופה, קיבלנו מענה לכל פנייה, במיוחד לנושא טיפולי הפוריות, שכן הוא נתן ממש את מלוא כובד משקלו לעניין וסייע, וגם בכל מה שקשור לאלימות כנגד נשים, שדאג לא לפגוע בכל מה שקשור לתקציבים. כאן אני רוצה לנצל את ההזדמנות, מכיוון שמשרד ראש הממשלה הוא חלק אינטגראלי מהמדיניות שמתווה ראש הממשלה בעניין הזה, ובאמת לנצל את הבמה ולהודות.[14]

פרק זה עסק במציאות הפרדוקסלית שבה התעצבו הפרשנויות המקומיות המוקדמות להחלטה 1325 והתמקד בתקופת האינתיפאדה השנייה, שבמהלכה נחקק תיקון 6ג לחוק שיווי זכויות האשה, שקבע את מנגנון היישום הנוכחי של ההחלטה (עוד על המנגנון הזה בפרק הבא). בניגוד לטענה הרווחת בספרות על נשים באזורי סכסוך, שלפיה סכסוכים צבאיים מובילים להעמקה מיידית של אי־השוויון המגדרי, המקרה הישראלי מלמד כי למרות ההסלמה באופי העימות, מדינת ישראל וארגוני נשים מקומיות המשיכו לפעול כדי לשמר הישגים ארוכי שנים ואף הצליחו להרחיב את תחומי החקיקה וההתערבות הממשלתית בתקופה זו, במיוחד בתחום ההגנה מפני אלימות מבוססת מגדר.

ואולם תהליך זה התאפשר בזכות דה־פוליטיזציה של המאבקים הפמיניסטיים וניתוקם מסוגיות ישירות הנוגעות לסכסוך הישראלי־פלסטיני. אחת מתוצאות הניתוק בין הדיון בשוויון מגדרי בתוך מדינת ישראל לסוגיות הנוגעות ליחסי החוץ והביטחון של מדינת ישראל היא ההתעלמות מהשינוי העמוק שחל במצבן של נשים יהודיות ופלסטיניות בישראל ובשטחים הכבושים בעקבות קריסת תהליך השלום. תהליך זה קשור גם להשפעות הניאו־ליברליזם ולמפנה התרבותי שחל בשיח הפמיניסטי העולמי, שהובילו לצמצום הדיון הציבורי והפוליטי בסוגיות של שוויון חברתי־כלכלי לנשים ולהרחבת התביעות לייצוג מספרי הולם (Fraser 2009). וכך, אף שההשלכות ארוכות הטווח של השינויים באופי העימות על השוויון המגדרי במדינת ישראל עדיין אינן ברורות דיין, בטווח הקצר עולה כי לטשטוש ההבחנות בין חזית לעורף ובין לוחמים לאזרחים בתחילת המאה העשרים ואחת יש היבטים מגדריים מובהקים. היבטים אלו כוללים, בין היתר, עלייה במספר הנשים הנפגעות מאלימות פוליטית; הפיכה הדרגתית של המרחב העירוני ובית המגורים למטרות צבאיות; שיעורים גבוהים של פוסט־טראומה, חרדה, דיכאון, בעיות בריאות, חוסר תפקוד ומוגבלות גופנית בקרב נשים; ירידה בדיווח על אלימות מגדרית בעת הסלמה; עלייה בשימוש בנשק קל בעברות אלימות במשפחה; הרעה במצב הכלכלי וביכולת ההשתכרות של נשים; הופעה של שיח תקשורתי הרואה באישה היהודייה קורבן סביל של אלימות פוליטית שיש לגונן עליו באמצעים צבאיים; שינוי במשטר המגדרי בצה"ל ואימוץ חוקים ותקנות משפטיות המגבילים את הזכות למשפחה של פלסטינים אזרחי ישראל.

הדגש של המדינה על הגנה מפני אלימות מבוססת מגדר ועל הרחבת מדיניות פרו־נטליסטית (למשל, טיפולי פריון) בתקופת האינתיפאדה השנייה, קשור גם להתחזקותן של עמדות פוליטיות ימניות בקרב חברות

14 ח"כ גילה גמליאל, יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת השש־עשרה, פרוטוקול ישיבה מספר 109 של הוועדה לקידום מעמד האישה, 22 ביוני 2004.

הכנסת, מגמה שניכרה במיוחד לאחר בחירות 2003, שבעקבותיהן בפעם הראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל, ייצגו מרבית הנשים בכנסת את גוש המרכז־ימין. העיסוק הציבורי האינטנסיבי בנושאים הנוגעים לאלימות כלפי נשים (אלימות במשפחה, סחר בנשים, אונס והטרדה מינית), לצד ההתעלמות המוחלטת מהפגיעות הכלכליות, הגופניות והנפשיות שנגרמו להן בעקבות השינויים באופי העימות וממדיניות ההפרטה הניאו־ליברלית, מרמזים על מופע מקומי של ניאו־שמרנות המאפשר הבניה מחודשת של הגבריות היהודית המבוססת על אידיאל הגבריות המגוננת (protective masculinity). מובן שה"מנהיג האבהי", המייצג יותר מכול את דפוס הגבריות הזה היה ראש הממשלה אריאל שרון. לדוגמה, בנובמבר 2002, בשיאה של האינתיפאדה השנייה, הקדישה הממשלה דיון מיוחד לנושא המאבק באלימות כלפי נשים. בתקשורת דווח כי רה"מ שרון אמר כי ישראל היא מהמדינות המתקדמות בעולם בתחום הטיפול באלימות כלפי נשים והבהיר כי הוא מתכוון לעסוק בנושא זה באופן אישי ואף להעלות את דרגת הטיפול בבעיה לרמת עדיפות גבוהה משום ש"רצח, הכאה, תקיפות והטרדות מיניות של נשים, רק משום שהן נשים - הם דבר שלא יסולח" (פלד 2002).

מגמות אלו מלמדות כי מאז מלחמת לבנון השנייה והעמקת דוקטרינת ההגנה הישראלית, ניכרת הרחבה מואצת של תחומי האחריות של זרועות הביטחון. בחסות הרחבה זו נוצרו תחומי מומחיות ואחריות חדשים היוצרים הכפפה ממשית וסמלית של האוכלוסייה האזרחית וארגוני החברה האזרחית לסדר היום הביטחוני החדש. הכפפה זו משקפת פן נוסף של הגבריות המגוננת, ואף שהיא מותירה בידיהן של נשים את האחריות לתפקוד המשפחה והקהילה בשעת חירום ומעודדת אותן לגלות חוסן לאומי בעתות משבר, היא איננה מאפשרת להן להיות שותפות פעילות בתהליכי עיצוב מדיניות ציבוריים או לבטא התנגדות פוליטית במסגרת תנועה עממית או פעולה אזרחית קולקטיבית. ועל כן, למרות הנטייה המסורתית להפריד בין המצב הביטחוני־מדיני לבין הפעילות לקידום שוויון מגדרי, נראה כי בתנאים מסוימים הפרדה זו עלולה להרע את מצבן של נשים.

מצב עניינים זה גם מעמיד בספק את פוטנציאל השינוי הרחב הגלום בפעולות חקיקה להשגת שוויון פורמלי (כמו הבטחת ייצוג שוויוני לנשים בתהליכי קבלת החלטות), ומדגיש את הצורך לפתח כלי מדיניות משלימים בשיתוף ארגונים בלתי ממשלתיים לשם קביעת סדרי עדיפויות, איתור מידע ועיצוב תוכניות ארוכות טווח לשוויון מגדרי. הסקירה שלעיל חושפת במיוחד את הצורך המיידי ביצירת מנגנוני תיעוד ובקרה לבחינת השפעות הסכסוך המתמשך על מצבן של נשים וילדות בעתות הסלמה ביטחונית מנקודת מבט אזרחית ובהטמעת נקודת מבט מגדרית בפעילות התיאום בין המערכות האמונות על ניהול מצבי חירום ומשבר.

פרק 3

המרחב הפרשני של החלטה 1325 בישראל: גורמים, מאפיינים ומגמות

התעצבות המנגנון הממשלתי ליישום החלטה 1325 בישראל

> זו הישיבה הראשונה שהוועדה מקיימת, לפחות בשנים האחרונות, בנושא של מעורבות נשים בתהליכי שלום ובפתרון סכסוכים. זה נושא שהוא מאוד קרוב ללבי, ואתם עוד תשמעו על הנושא הזה לא מעט, מהרבה כיוונים.[15]

בקיץ 2004 הניחו חברות הכנסת אתי לבני (שינוי) ויולי תמיר (עבודה) הצעה לתיקון של חוק שיווי זכויות האשה במטרה לקבוע מכסת ייצוג (quota) של 25 אחוזים לנשים בצוותים לניהול משא ומתן מדיני.[16] ח"כ לבני, שנכנסה אז לתפקיד יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה, קיוותה לנצל את מעמדה כדי לקדם את החקיקה ובהישג נדיר הצליחה להחתים את כל 14 חברות הכנסת המכהנות על ההצעה. בתחילה היה נדמה כי סיכוייה של הצעת החוק לעבור את הקריאה הראשונה קלושים, כפי שאפשר ללמוד מתגובתו של יו"ר ועדת החוץ והביטחון דאז, ח"כ יובל שטיניץ. שטיניץ אמר בריאיון לעיתון "הארץ":

> אני חושב שזו הצעת חוק הומוריסטית. אי אפשר לקבוע ייצוג נשים באילוץ כזה. צוותי משא ומתן הם לעתים צוותים אד הוק, לא פורמליים. איך אפשר למדוד שם איזה אחוז נשים מיוצגות? ואם אין אשה שאפשר לצרף לשליחות לוואשינגטון אז ראש הממשלה לא יוכל לשלוח נציג לשיחות מדיניות? אולי גם צריך לקבוע שבכל משא ומתן צריך לתת ייצוג הולם לאנשים נחמדים? או לעולים? (סיני 2004)

ואולם בתוך זמן קצר, בעקבות פנייה ששלחו עשרים ארגוני נשים לכנסת בדרישה לקיים דיון בהיבטים המגדריים של הסכסוך הישראלי־פלסטיני, נרשמה פעילות קדחתנית לקידום הצעת החוק. הפעם הראשונה

15 ח"כ אתי לבני, הכנסת השש־עשרה, פרוטוקול ישיבה מספר 131 של הוועדה לקידום מעמד האישה, 9 בנובמבר 2004.

16 הנוסח הראשון של הצעת החוק נכתב בתגובה להדרתן הכמעט מוחלטת של נשים ישראליות מדיוני צוותי המשא ומתן שהתקיימו בתקופת הסכמי אוסלו. להלן הנוסח שהונח על שולחן הכנסת ב־26 ביולי 2004: "בצוות השותף לתהליכי קבלת החלטות הנוגעות למניעת, ניהול ופתרון משברים לאומיים, כמו גם בכל תהליכי קבלת החלטות, ניהול משא ומתן, ופתרון משברים במהלך פעילות מדינית לקראת הסדר קבע ושלום בר קיימא יינתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים, ובלבד שייצוגן לא יפחת מ־25% מהצוות המייצג של מדינת ישראל או מטעמה".

שבה קיימה הכנסת דיון רשמי שעסק באופן ישיר בהחלטה 1325 הייתה כמה חודשים אחר כך, כאשר ח"כ אתי לבני הזמינה את מרי פיצדוף, חוקרת מצפון אירלנד, שהייתה מעורבת בהכנת טיוטת הסכם "יום שישי הטוב" (1998),[17] לדבר בפני הוועדה על תפקידן של נשים בתהליכי שלום ועל מעורבותן ביישוב סכסוכים. באותו הזמן התגבשה קואליציה של ארגוני נשים שחברו אל "אשה לאשה" במטרה לפעול עם חברות הכנסת להסדרת מנגנון יישום מקומי בחקיקה. פעילות החקיקה נמשכה במושב האביב של הכנסת השש־עשרה, ולמרות האדישות וחוסר העניין של מרבית חברי הכנסת, התיקון לחוק זכה לתמיכה בוועדת השרים לענייני חקיקה, שבראשה עמדה שרת המשפטים ציפי לבני, ועבר בקריאה שלישית ביולי 2005.[18]

במאמר של יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי המנתח את הוראות תיקון מס' 4 נאמר:

> התיקון מהווה פריצת דרך של ממש בדוקטרינת הייצוג ההולם במשפט הישראלי. זאת, משני טעמים: ראשית, הוא משנה את היקף התפרשותה של חובת הייצוג ההולם - אם עד התיקון חלה חובת הייצוג ההולם של בני שני המינים בעיקר על עובדים, תיקון מס' 4 מחיל חובה זו גם על גופים מעצבי מדיניות; שנית, התיקון משנה את טיב החובה - הוא עובר מדוקטרינה של ייצוג נשים לדוקטרינה של ייצוג נשים ממגוון קבוצות באוכלוסייה. (תירוש וטהון־אשכנזי 2013)

בשנים מאז התקבל התיקון לחוק חל שיפור אטי והדרגתי בשילובן של נשים בוועדות ובצוותים לעיצוב מדיניות לאומית, וגם בצוותי המשא ומתן המדיני, שבראש חלקם הועמדה השרה ציפי לבני. מגמה זו נזקפת, בין היתר, לזכות הפעילות המשפטית של ארגוני הנשים בראשות עמותת "איתך - معك", שמאז שנת 2007 החליטו לשתף פעולה עם הרשות לקידום מעמד האישה כדי "להפיח רוח חיים בחוק", שנותר כאות מתה בספר החוקים. בסדרת עתירות לבג"ץ (ועדת גולדברג 3974/08; הוועדה לאיחוד ערים רמלה־לוד 2475/09; ועדת טירקל 5660/10 וועדת ששינסקי 4952/13) נתקבלו כמה פסקי דין תקדימיים הנוגעים לחובת הייצוג ההולם, תחולת החוק והתקנות הדרושות ליישומו (טהון־אשכנזי 2010). לדוגמה, ביולי 2013, לאחר שהוגשה עתירת ארגוני הנשים לבג"ץ על הרכב ועדת ששינסקי 2 (לבחינת השימוש במשאבי טבע לאומיים), צורפו עוד ארבע נשים לצוות הוועדה. גם נתוני הרשות לקידום מעמד האישה מגלים כי מאז שנת 2009 ניכרת מגמת עלייה במינוי נשים לוועדות ציבוריות, וכי בשנת 2013 נשים היו 39.4 אחוזים מכלל המינויים לוועדות מתמנות (הרשות לקידום מעמד האישה 2014).

עם זאת, בדוח נרחב של מבקר המדינה השופט בדימוס יוסף חיים שפירא, שהתפרסם במרץ 2014, נקבע כי קיים תת־ייצוג של נשים בדרגי הניהול הבכירים בשירות הציבורי וכי "תקרת הזכוכית עדיין לא נופצה". מצב זה מאפיין במיוחד את מוקדי קבלת ההחלטות הביטחוניות, שבהם נשים (יהודיות, ילידות הארץ, משכילות) הן רק כ־20 אחוזים מבעלי התפקידים הבכירים (שטינברג 2014).

---

17 הסכם השלום שנחתם בצפון אירלנד באפריל 1998 הביא לסיום הסכסוך המתמשך בין קתולים לפרוטסטנטים. ההסכם הסדיר את מעמדה הרשמי של צפון אירלנד, את שיטת הייצוג הפוליטי ואת פירוק המיליציות החמושות, וחתמו עליו בריטניה, ממשלת אירלנד ומרבית המפלגות הפוליטיות בצפון אירלנד.

18 הארגונים השותפים לקואליציה היו: אשה לאשה, אחותי, איתך - معك, מחסום Watch, קואליציית נשים לשלום צודק, נעמ"ת, שדולת הנשים וקול האישה. מי שריכזה את פעילות החקיקה מטעם "אשה לאשה" הייתה עו"ד אילנה פרץ־אפללו. על נוסח החוק העירו בעיקר המשפטניות עו"ד דנה מירטנבאום, עו"ד נטע עמר, עו"ד סאוסן זהר ועו"ד אדלה ביאדי.

תהליך ניסוח תיקון מס' 4 לחוק שיווי זכויות האשה

כאמור, מדינת ישראל הייתה המדינה הראשונה והיחידה בעולם שפיתחה מנגנון ליישום החלטה 1325, המבוסס על הטמעת נורמות בין־לאומיות בתוך החקיקה המקומית.[19] תהליך המיקוח שקדם לניסוח החוק הישראלי במתכונתו הנוכחית חושף את הציפיות ואת התקוות שהתלוו לשלבים המוקדמים של החקיקה, וגם את ההכרעות הערכיות והאסטרטגיות שנדרשו במהלכה ועיצבו את תוכנה. כמו בדיונים שקדמו לאימוץ ההחלטה במועצת הביטחון, גם במקרה הישראלי אפשר להבחין בשני נרטיבים על אודות הליך החקיקה ותוצאותיו. הנרטיב האחד מזוהה עם ארגוני הנשים הפמיניסטיים שפעלו כיזמים של נורמות (norm entrepreneurs) ודחפו לעיצוב מנגנון יישום מקומי שישקף את הערכים האוניברסליים של החלטה 1325; את הנרטיב השני אפשר למצוא במסמכים רשמיים שנוצרו במוסדות לאומיים, ובמיוחד בפרוטוקולים של דיוני הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, והוא מייצג את עמדת המדינה, שביקשה לאמץ נוסח שישקף את ההסדרים ואת המנהגים שאימצה מדינת ישראל לשם קידום שוויון מגדרי, ובמיוחד את מנגנון ה"ייצוג ההולם" לנשים במוסדות המדינה.

בתהליך העבודה המשותפת על תיקון חוק שיווי זכויות האשה בשנים 2004–2005 נידונו כמה הצעות לשינוי ההצעה המקורית ולהרחבתה, והן עסקו בעקרון הבטחת הייצוג, במסגרת תחולת החוק, בתוכני החוק ובמנגנון הפיקוח והאכיפה הרצויים למימושו. במסמך שנשלח מטעם ארגוני הנשים לאחר מפגש שהתקיים באוגוסט 2004 בתל אביב נרשמו שתי הסתייגויות עיקריות. ראשית, הארגונים התנגדו לאימוץ מנגנון יישום המבוסס על מכסת ייצוג בטענה שייצוג מספרי או "ייצוג פורמלי" (formal representation) אינו מוביל בהכרח לשינוי בעמדות, בתכנים, בתהליכי קבלת החלטות או בתרבות הפוליטית המייצרת אפליה של נשים.

לחלופין, הן הציעו ניסוח המאפשר "ייצוג מהותי" (substantive representation) על ידי הרחבת כלי ההעדפה המתקנת בישראל, שזוהה עם הביטוי "ייצוג הולם", ואחרי המילים "לייצוגן של נשים" המליצו להוסיף לתיקון את המשפט "ככל האפשר מקבוצות חברתיות שונות בחברה הישראלית". אחד הנימוקים המרכזיים לנוסח החדש התבסס על הטענה הנורמטיבית שיש לפעול לשילוב נשים מקבוצות מודרות מבחינה אתנית, לאומית, דתית, גיאוגרפית ופוליטית בתהליכי שלום רשמיים ולערער את הייצוג הבלעדי של גברים, יהודים, אשכנזים בחדרי המשא ומתן. במכתב שכתבה עו"ד נטע עמר, ובו הערות לחקיקה, מופיע טיעון זה כך:

> הנוסח של "קבוצות חברתיות" הוא כמובן לא סגור, אבל הוא נראה לי הכי פחות שנוי במחלוקת - כי הכוונה פה למילה "חברתיות" במובנה הרחב ביותר. הסבר זה צריך להיות כלול בדברי ההסבר, כך - יהיה ברור שהמילה "חברתיות" לא באה להוציא את הנשים שבאות מקבוצות לאומיות שונות קרי - הערביות, אלא להכלילן.

בסופו של דבר התגלגלה דרישה זו אל הסעיף המרכזי של החוק המתוקן, סעיף 6ג1(ב), המחייב מתן ייצוג הולם לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה בצוותים לעיצוב מדיניות לאומית. נוסח החוק המתוקן קובע כי

19 דוח שפורסם בשנת 2005 טען כי גם סרביה, פיג'י וקולומביה, שלוש המדינות שהיו מעורבות, או עודן מעורבות, בסכסוך אלים, פיתחו חקיקה דומה. סקירה עכשווית של מצב החקיקה במדינות אלו מעלה כי תהליכי החקיקה האלה לא הבשילו בסופו של דבר.

"**בוועדה ציבורית ובצוות שמינו הממשלה, ראש הממשלה, שר, סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה**". בדברי ההסבר נאמר כי החוק חל על "**ועדה או גוף אחר שהוקם לשם עיצוב מדיניות לאומית בכל נושא, לרבות בנושאי חוץ או ביטחון, או לשם מניעה, ניהול או פתרון של סכסוך מדיני או בין־לאומי, לרבות ניהול משא ומתן, ובכלל זה לקראת חתימה על הסכם ביניים או על חוזה שלום**".

אחת הסיבות להשמטת התביעה המקורית למכסת ייצוג של 25 אחוזים של נשים בתהליכי משא ומתן נבעה מההתנגדות העקרונית של ממשלות ישראל לחקיקה המחייבת מכסות ייצוג לנשים. התנגדות זו באה לידי ביטוי בכישלון המתמשך להעביר הצעות חקיקה פרטיות בנושא בעשורים האחרונים. באופן פרדוקסלי, ההתנגדות המוסדית המתמשכת להרחבת כלי ההעדפה המתקנת של "ייצוג הולם" על ידי קביעת מכסות, הובילה את המחוקקות ואת נציגות הארגונים לחפש מנגנוני ייצוג אחרים. כפי שצוין לעיל, חדשנותו של סעיף זה היא בכך שזו הפעם הראשונה שבה הכיר החוק הישראלי ב"מגוון" (diversity) כקטגוריה המרחיבה את מדיניות ההעדפה המתקנת לנשים לעבר קבוצות שאינן מיוצגות במוקדי קבלת החלטות במקום לעסוק ב"ספירת ראשים". ההכרעה לטובת עקרון המגוון מבטאת ביטוי סמוי גם את הביקורת הפמיניסטית הרב־תרבותית על המאבקים המשפטיים המכוננים שהובילה "שדולת הנשים" בשנות התשעים בדבר הרחבת שוויון ההזדמנויות לנשים בדירקטוריונים, בשירות הציבורי ובצבא. בהקשר המדיני־ביטחוני, בג"ץ אליס מילר הוא שחידד את המלכוד הטמון בהפניית מאבקים חברתיים ופמיניסטיים אל הנתיב המשפטי. הדרישה לשלב נשים בקורס טיס עוררה שיח ביקורתי, ובו עלתה הטענה שחקיקה או פסיקה למען שוויון הזדמנויות מיטיבות, למעשה, עם נשים מהאליטות החברתיות, ולכן הן עלולות להעמיק את הפערים בין זכויותיהן האזרחיות של נשים מקבוצות שונות ואינן מערערות את הנחות היסוד שמוסדות המזוהים עם דומיננטיות גברית, כמו הצבא, מבוססים עליהן (ברק־ארז 2007).

וכך, אף על פי שאת הנוסח "ייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה" שאלה היועצת המשפטית של הוועדה לקידום מעמד האישה מדיוני החקיקה על תוכנית ויסקונסין (פרוטוקול ישיבה מספר 196 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת השש־עשרה, 12 ביולי 2005), הדגישה ח"כ יולי תמיר כי התביעה להכיר בהבדלים בין נשים מקבוצות שונות הגיעה מארגוני הנשים והתקבלה על דעתן של חברות הכנסת:

> המטרה היא שימנו אישה ערבייה, אישה מזרחית או אישה מהפריפריה, על מנת שלא כל הזמן יפנו לאותו מאגר מצומצם של נשים [...] הייתה לנו הסכמה עם כל ארגוני הנשים, לשים דגש על כך שתיוצגנה נשים מכל מגוון האוכלוסייה. **זה היה מאוד חשוב לארגונים**, ואני חושבת שיש לזה גם טעם ענייני. כפי שאנחנו יודעות, בסופו של דבר העדפה מתקנת מקדמת את אותן נשים ששייכות לאותו מעמד שממילא מקודם. זו קריאת כיוון להגיד שאנחנו בתוכנו מכירות במגוון שבקרב הנשים ורוצות לתת לו ייצוג הולם.

להבדיל מדרישת המגוון, שזכתה לתמיכה מצד חברות הכנסת, משרד המשפטים והממשלה, והתקבלה בסופו של דבר על ידי המחוקק, ההסתייגות השנייה שהעלו ארגוני הנשים נותרה ללא מענה. הסתייגות זו נגעה לפרשנות המצמצמת של החלטה 1325 שעלתה מהצעת החוק ולא הביאה לידי ביטוי מפורש את עקרונות הליבה של החלטת מועצת הביטחון: להטמיע נקודת השקפה מגדרית (gender mainstreaming)

במניעת סכסוכים צבאיים, בניהולם וביישובם. על הציפיות המוקדמות שתלו ארגוני הנשים במהלך החקיקה אפשר ללמוד ממכתב הפנייה הראשון ששלחו ארגוני הנשים אל ח"כ אתי לבני ביולי 2004:

> אנו מודאגות מכך שבארבע השנים האחרונות יש התעלמות כמעט מוחלטת מעניינים הנוגעים ישירות לחייהן ולמעמדן של נשים בישראל ובשטחים כמו: מצבן ההומניטרי של נשים ונערות בשטחים, השפעת הסכסוך על חייהן של נשים בישראל, היעדר נשים ופרספקטיבה נשית ופמיניסטית מהפורומים שבהם מתקבלות ההחלטות המכריעות ביותר בנוגע לאופן ניהול הסכסוך והתעלמות מוחלטת מפעילותן של נשים פעילות שלום.[20]

ברוח זו ובדומה להכרה הסמלית בעוול הנגרם לנשים באזורי סכסוך המופיעה בהחלטת מועצת הביטחון, הציעו ארגוני הנשים שנוסח החוק יכלול דרישה מרחיבה עוד יותר וייתן ביטוי הולם "לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, **מתוך השקפה מגדרית הרגישה לצורכיהן של נשים ונערות**".[21] ואולם עם התקדמות הדיונים בלשון החוק התברר כי אף על פי שחברות הוועדה הביעו אמפתיה כלפי הרעיון, לא שררה הסכמה באשר לפרשנות המושג "השקפה מגדרית". נציגת הארגונים הסבירה את המושג כך:

> הרעיון של החוק הזה הוא שיביאו לדיון השקפות מגדריות. למשל, עכשיו מדובר על מעברי הגבול בין הרשות הפלסטינית לישראל. אם תהיינה שם נשים, יעלה הנושא של הברחת נשים לסחר [למטרות זנות] ולא רק הנושא של הברחת נשק.

בחילופי הדברים הסבירה ח"כ יולי תמיר כי "אנחנו לא יכולים להכניס את זה לחקיקה [...] זה עניין חינוכי־ערכי ולא עניין תחיקתי", ומשתתפות אחרות הביעו חשש שמא הוראה בחקיקה מסוג זה תפורש כביטוי לעמדה פוליטית־פמיניסטית הכורכת זהות נשית עם תמיכה במשא ומתן לשלום. בסיכומו של דבר התקבלה פשרה, ולפיה לפני ההצבעה על החוק בכנסת, תסביר ח"כ לבני בנאום במליאה כי "שיתוף נשים כאמור יאפשר גם מתן ביטוי להשקפות מגדריות, מתוך רגישות לצורכיהן המיוחדים של נשים בתחומי החיים השונים".[22] הנחת המוצא המובלעת בפשרה זו הייתה שהכללת נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה תוביל ממילא להרחבת סדר היום של צוותים לעיצוב מדיניות לאומית, ובטווח הארוך גם להכללת נקודת השקפה מגדרית בתוכנם של הסכמי שלום.

בניתוח המשפטי של הניסיונות ליישם את תיקון מס' 4, יופי תירוש וענת טהון־אשכנזי גורסות כי יש לראות בדרישת המגוון עיקרון מנחה שאינו מחייב הכרה בקשר מהותי שבין זהות מגדרית, אתנית, מעמדית, לאומית, דתית לבין השקפה או תפיסת עולם אידיאולוגית. גישה זו מסבירה את האסטרטגיה שנקטה עמותת "איתך - معك" בעתירותיה לבג"ץ ומדוע היא נמנעה מקביעת מסמרות פרשניים בעניין דרישת המגוון והעדיפה להתקדם התקדמות הדרגתית בפיתוח הלכות משפטיות. כלומר, במקום לדרוש מהמדינה לייצר מנגנון מחייב שבו יקבעו מכסות לייצוג של נשים ממגוון קבוצות, התביעה המרכזית בעתירות אלו נסבה סביב

---

20 המכתב כלל דרישה לקיים דיון בנושא בוועדת החוץ והביטחון, והוא נשלח אל ח"כ אתי לבני ב-7 באפריל 2004. עותק מהמכתב נמצא בארכיון "אשה לאשה".

21 עו"ד אילנה אפללו־פרץ העלתה את ההצעה בדיון שהתקיים בוועדה לקידום מעמד האישה ב-12 ביולי 2004.

22 הכנסת השש־עשרה, פרוטוקול ישיבה מספר 273, 20 ביולי 2005.

הטמעת עיקרון המגוון כעיקרון מנחה. כך, למשל, בעתירה בעניין ועדת טירקל נאמר שעקרון המגוון מחייב את הוועדה למנות נשים ומומחיות למגדר באזורי סכסוך, ואילו בעתירה כנגד ועדת גולדנברג נאמר שעקרון המגוון מחייב מינוי של אישה בדואית לוועדה (תירוש וטהון־אשכנזי 2013, 219).

נוסף על כך, החוקרות מעירות כי אף על פי שאין בתיקון החוק הזכרה מפורשת של הצורך להכניס זווית מגדרית לעבודת הצוותים החוסים תחתיו, לרבות צוותי משא ומתן לשלום, פרשנות תכליתית של תיקון מס' 4 "תקרא לתוכו גם דרישה שהגופים מקבלי ההחלטות יפעלו על מנת לקבל נתונים הקשורים להיבט המגדרי של תחומי פעולתם ושל ההמלצות שהם שוקלים". פרשנות מוצעת זו מעוגנת, לטענתן, בשתי הוראות נורמטיביות. האחת נובעת מהמשפט המנהגי הבין־לאומי, הדורש לכלול פרספקטיבה מגדרית בקבלת החלטות הנוגעות בסכסוכים מזוינים ובמשא ומתן, כפי שעולה מהחלטה 1325; והשנייה נובעת מהדין המקומי ומתיקון מס' 6 לחוק שיווי זכויות האשה (2007), המחייב להציג חוות דעת מגדרית לכל הצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת (שם, 224).

אם כך, בחינת הליך החקיקה של תיקון מס' 4 מעלה כי כאשר נדרשו המחוקקות הישראליות וארגוני הנשים להכריע בין שלוש התביעות המופיעות בנוסח העמום של החלטת מועצת הביטחון (ייצוג לנשים, הגנה על נשים והטמעה של נקודת השקפה מגדרית), הן בחרו ליצור כלי מדיניות חדש המרחיב את תחולתם של המנגנונים הקיימים לקידום שוויון מגדרי מבלי להכריע בטיב הקשר בין זהות מגדרית לייצוג בתהליכי יישוב סכסוכים. מבחינה זו, הכללת דרישת המגוון בחוק הישראלי בהיותה תהליך של פרשנות סלקטיבית מדגימה שלוש טענות מרכזיות המופיעות בספרות על תפוצת נורמות בין־לאומיות לקידום שוויון מגדרי: הראשונה, שככל שהנורמה הבין־לאומית עמומה יותר, כך גדלים סיכוייה להיטמע במוסדות פנים־מדינתיים; השנייה, שנורמות בין־לאומיות בשלב התהוות (emergence) מאפשרות מרחב פרשני מגוון יותר לשחקנים ברמה הפנים־מדינתית; והשלישית, שאופיים של מנגנונים מדינתיים קיימים לשם קידום שוויון מגדרי מעצב במידה רבה את דפוס ההתקבלות של נורמות חדשות בתחום זה.

ואולם עיצוב המנגנון הממשלתי ליישום החלטה 1325 בישראל מרמז גם על האופן שבו תהליכי הטמעה בחקיקה מאפשרים למדינות לחתור תחת ההנחות האוניברסליות (ויש שיגידו המהותניות) העולות מהחלטות מועצת הביטחון ולחמוק, למעשה, מיישום חלק נכבד מהחובות שהן מטילות עליהן. במקרה הישראלי, זיהוי ההחלטה רק עם חובת הייצוג לנשים בתהליכי שלום והעדפת הפרשנות המצמצמת של החלטה 1325, משקפים את הקושי של ארגוני הנשים בישראל להגיע להסכמות פוליטיות ולצאת בגלוי נגד הפרות זכויות נשים בשטחים הכבושים, להרחיב את השיח הפוליטי על אודות ההשלכות ארוכות הטווח של מצב הלחימה המתמשך על מצבן החברתי של נשים בישראל, או להציע חזון מדיני חלופי לסיום הסכסוך.

פרשנויות נוספות להחלטה 1325 בהקשר הישראלי־פלסטיני

> בשנתיים האחרונות, בעקבות האינתיפאדה שפרצה באוקטובר 2000, התברר שגם הפמיניזם בישראל - כמניפסט שחרור, כהגות וכפעולה - אינו יכול להתעלם עוד מהדיכוי של הערבים הפלשתינאים בישראל ובשטחים, ובוודאי שלא להמשיך ולהסתפק בפעילות הצהרתית (פטיציות, הפגנות, כינוסים בחו"ל). התברר, אם כן, שכל מחשבה פמיניסטית שניתן לברוא חברה חדשה בד בבד עם שליטה בעם אחר היא נואלת ונידונה לכישלון חרוץ. (שירן 2002)

את הדברים האלה כתבה בשנת 2002 ויקי שירן, ממנהיגות הפמיניזם המזרחי בישראל, והם חושפים את המציאות הפרדוקסלית שלתוכה נקלעה התנועה הפמיניסטית בישראל עם כישלון המשא ומתן בקמפ דיוויד בשנת 2000, הסלמת האלימות והקיפאון המדיני המתמשך. מצד אחד, האינתיפאדה השנייה הביאה לצמצום הפעילות הנשית בתחום המדיני וקטעה את קשרי העבודה והמפגשים בין נשים יהודיות לפלסטיניות, בין היתר, בשל הופעתם המחודשת של ערכים ושל דפוסי פעולה המזוהים עם מצב של "חברה במצור" הנלחמת על זכות קיומה באזור עוין ומתלכדת עם הופעתו של איום חיצוני. מצד שני, תחושות הכעס, הכישלון וחשבון הנפש שליוו את סבב האלימות בשנים 2000–2005 הביאו להופעת גל מחודש של התארגנויות נשים לשלום, והן כרכו את תביעותיהן לשוויון ולסיום הסכסוך הישראלי־פלסטיני בחזון גלובלי כולל של פלורליזם, אחריות מוסרית, זכויות אדם ותביעה לצדק, שהושפע גם מהשיח החדש על "נשים, שלום וביטחון".

וכך, לצד התמסדות המנגנון המדינתי ליישום החלטה 1325 נעשו בישראל ניסיונות נוספים להתאים את הנורמות הבין־לאומיות הנוגעות ל"נשים, שלום וביטחון" להקשר המקומי. פרשנויות אלו הושפעו ממבנה ההזדמנויות הפוליטי שנוצר לאחר כישלון תהליך השלום, והן מזוהות עם שלושה מרחבי פעולה עיקריים: מחאה, דיאלוג פוליטי והרחבת השיח הציבורי על "ביטחון". כמו בפעילות החקיקה, גם במרחבים אלו נראה כי השחקנים הרלוונטיים - ארגוני הנשים, התארגנויות נשים לשלום, חברות כנסת וגופים ממשלתיים, ניסו כך או אחרת להשתמש במסגרת הנורמטיבית המתהווה כדי לקדם פרויקטים קיימים ולהשיג מטרות רחבות יותר, כמו לגיטימציה פוליטית, משאבים כספיים, תמיכה מוסרית ונגישות למקבלי החלטות. מגוון הפרשנויות להחלטה 1325 משקף לא רק התפתחות הדרגתית של **לוקליזציה סלקטיבית** המבוססת על ניסוי וטעייה, אלא גם הכרעות בין כמה תפיסות אסטרטגיות בדבר האופן שבו אפשר לקדם שוויון מגדרי במדינת ישראל, והן מבטאות פרשנויות אידיאולוגיות מתחרות של הקשר בין פמיניזם לייצוג פוליטי, לשלום, ללאומיות, לכיבוש, לצבאיות, לאלימות ולהתנגדות.

מחאה והתנגדות

בתקופת האינתיפאדה השנייה התעורר גל מחאה, ובמהלכו נוסדו תנועות חדשות של נשים לשלום, שכמו ההתארגנויות שקמו בתקופת האינתיפאדה הראשונה, ביקשו למחות על הכיבוש הישראלי המתמשך ועל פעולות הצבא בשטחים הפלסטיניים ועל השלכותיהן על האוכלוסייה האזרחית. לתנועות אלו היו קשרים מעטים עם מוסדות המדינה הרשמיים, ובשל הזדהותן עם ערכי הפמיניזם האנטי־מיליטריסטי הגלובלי ושיתופי הפעולה המתמשכים שלהן עם קרנות בין־לאומיות וארגונים בין־לאומיים הן נחשבות תנועות פורשות, מתנגדות (דיסידנטיות) או בדלניות המאיימות איום פוליטי על הקולקטיב הלאומי. אף שתנועות אלו אינן

חותרות ליישום של החלטה 1325 במדינה הן חוסות תחת הסעיפים הקוראים למדינות החברות באו"ם לתמוך בפעילות של נשים למען שלום ולהימנע מרדיפתן ונהנות מתקציבי תמיכה בין־לאומיים המיועדים לחיזוק פעילותן האזרחית של נשים באזורי סכסוך.

אחד מארגוני המחאה הבולטים שזכו לתשומת לב בין־לאומית בשל התרחבות המודעות לפעילותן של נשים באזורי סכסוך הוא "קואליציית הנשים לשלום צודק" שהוקמה בשנת 2000. ארגון זה הוא קואליציה של תשעה ארגונים (בת שלום, האם החמישית, מחסום Watch, נגה - כתב עת פמיניסטי, נל"ד, נשים בשחור, פרופיל חדש, תנד"י ו-WILPF), והוא הוקם כדי לקדם שלוש מטרות עיקריות: פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני מתוך סיום השליטה בשטחים הכבושים והכרה בחלקה של ישראל בתוצאות מלחמת 1948; קידום ערכים של שוויון מלא לפלסטינים אזרחי המדינה ופעילות למען צדק כלכלי וחברתי בחברה הישראלית; התנגדות למיליטריזם, לגזענות ולהטרו־סקסיזם ותביעה לשוויון זכויות לנשים ולשיתופן המלא בתהליכי שלום (בנסקי 2006).

שלא כמו רוב ארגוני השלום הישראליים, שצמצמו את פעילותם בעקבות כישלון תהליך השלום ואי־האמון בדעת הקהל הישראלית בנוגע לסיכויים להגיע להסדר מדיני, "קואליציית הנשים לשלום", שהפכה עם השנים לארגון עצמאי, גילתה חסינות יחסית להשפעות ההרסניות של ההתעלמות, ההדרה והרדיפה הפוליטית של נשים פעילות פוליטיות בישראל. ייתכן שאחת הסיבות לכך היא ההתעקשות של ארגוני הנשים לקשור בין המאבק הפוליטי לפעילות לקידום שוויון מגדרי שהרחיבה את בסיס הפעילות ואת יכולת גיוס דעת הקהל (Hermann 2009). עם זאת, אין ספק כי השינויים במבנה ההזדמנויות הפוליטי הגלובלי שאפשרו לפעילות שלום ישראליות לא רק נגישות למשאבים כספיים מסוג חדש, אלא גם נתנו הצדקה מוסרית לטענותיהן וחיברו אותן למרחבי פעולה על־לאומיים, סייעו להן להתמודד עם השוליות המבנית והפוליטית המקומית. כפי שפעילותה של תנועת "נשים בשחור" בתחילת שנות התשעים שימשה השראה לתנועות נשים ברחבי העולם, גם פעילות הקואליציה מדגימה כי אי אפשר להבין את תנועות השלום והמחאה הנשיות בישראל בלי להביא בחשבון את התפתחות סדר היום הפמיניסטי הגלובלי.

ואולם מדינת ישראל, אף על פי שגילתה נכונות לאמץ את תביעתם של ארגוני הנשים לכלול בחוק את החובה לייצוג הולם של נשים בתהליכי שלום ועיצוב מדיניות לאומית, הגיבה תגובה הפוכה לפעילותן של תנועות המחאה הנשיות. אחד הביטויים לכך הוא הניסיון, שלא כוון במיוחד נגד ארגוני נשים, לצמצם את הקשרים בין ארגונים לא־ממשלתיים לבין ארגונים ומוסדות בין־לאומיים, על ידי כמה הצעות חוק שהועלו לדיון בכנסת ה-18 בשנים 2009-2010, בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ודוח גולדסטון. הבולטים מבין החוקים האלה הם: חוק הנכבה, החוק להגבלת מימון עמותות וחוק איסור הטלת חרם, המטילים הגבלות על חופש הביטוי ומצמצמים את תחומי הפעולה הפוליטית של האופוזיציה האזרחית בישראל, לרבות ארגונים כמו "קואליציית נשים לשלום צודק". כלומר, בניגוד להנחה הרווחת בקהילה הבין־לאומית שלחברה האזרחית תפקיד חשוב בתהליך המעבר ממלחמה לשלום ובקידום ערכי דמוקרטיה וסובלנות, בישראל (כמו באזורי סכסוך אחרים) פעילותן של תנועות מחאה פמיניסטיות המבקרות את המדיניות הממשלתית הרשמית נחשבת איום פוטנציאלי על הביטחון הלאומי ועל ערכיה הקולקטיביים של האומה. מצב עניינים זה מלמד כי אחד הפערים המרכזיים בין הפרשנות הגלובלית להחלטה 1325 לפרשנויות המקומיות שלה נוגע למקומן של נשים בחברה האזרחית ולהתנגשות בין ערכים לאומיים־קולקטיביים המייחסים לנשים תפקידי תמיכה

והישרדות בעת סכסוך, לבין ערכים אוניברסליים־קוסמופוליטיים המדגישים את יכולת הפעולה וההתנגדות של נשים לאלימות מלחמתית.

עם זאת, פעילותן של נשים למען שלום בישראל עדיין מתקיימת ברבדים שונים ומורכבים. למשל, לפעילותה המתמשכת של קבוצת הנשים ב"פורום המשפחות השכולות",[23] קבוצה שנוסדה בשנת 2006 כדי ליצור מרחב מאפשר לנשים יהודיות ופלסטיניות, ויש בה ממד של מחאה מתמשכת. הפעילות בפורום מתמקדת לא רק בתהליכים קבוצתיים של דיאלוג, הקשבה והכלה, אלא גם בסדרת אירועים המכוונים לקהל הרחב, שבמסגרתה מזמינות נשות הפורום את הציבור הישראלי לחצות את הגבול שבין פרטי לציבורי ולהשתתף בשכול ובאבל כנקודת התחלה לפיוס קולקטיבי. דוגמה אחרת היא הספר "מא' עד ת' - מילון שלום של נשים בישראל" (2012) שיצא מטעם תנועת "אחותי" בעברית ובערבית - המלמד על המשכיותה של פעילות פמיניסטית המתמקדת ברמת הפרט והקהילה ומבקשת לקשר בין חוויות של אפליה, דיכוי ואלימות לבין הרצון לברוא מציאות אחרת בשפה אחרת. הספר מסכם פרויקט כתיבה שבו השתתפו כשישים נשים יהודיות וערביות מדרום תל אביב, מרהט, מכפר קרע ומיהוד, והוא משמש צוהר לקשיים ולסוגיות היום־יומיות המעסיקים נשים מוחלשות בישראל: אמהות, נשיות, אמונה, בית, גוף, דת, זהות, חירות, יופי, לידה, משפחה, נחמה, עבודה ותפילה. באיסוף החומרים האלה תחת הכותרת "מילון של שלום" יש אמירה פוליטית על יכולתה של התרבות לחולל שינוי פוליטי־פמיניסטי.

בעת כתיבת המסמך הזה, לאחר המלחמה בעזה בקיץ 2014, נראה כי פעילות המחאה הנשית לובשת צורות חדשות־ישנות. הקמתה של תנועת "נשים עושות שלום"[24] - תנועה עממית ובלתי מפלגתית של נשים וגברים, המבקשת להעלות לסדר היום הציבורי את הצורך בפתרון מדיני כדי "לפרוץ את מעגל הדמים" - מזכירה התארגנויות קודמות שהופיעו בתגובה מיידית להסלמה בסכסוך, כמו "ארבע אמהות". תנועה זו שונה מאוד מארגוני המחאה הפמיניסטיים שהחלו לפעול בישראל בתקופת האינתיפאדה השנייה, משום שהיא מבקשת להשתמש בסמלי נשיות מסורתיים, כמו אמהות, תקווה, דיאלוג ואחריות, ככלים להנעה של נשים יהודיות וערביות. מבחינות מסוימות השיח המתגבש של תנועה זו מוסיף ומלמד על הדרך שבה חלק מהתביעות הנכללות בהחלטה 1325 מחלחלות אל החברה האזרחית ומעצבות את נקודת הפתיחה של פעילות מחאה. בשלב זה אחת ממטרות התנועה היא "להביא לשילוב משמעותי של נשים בכל הגופים הממשלתיים לשלום ובכל צוותי המשא ומתן המדיני [...] כמתחייב מחוק שיווי זכויות האשה ומהחלטה 1325 של מועצת הביטחון".[25]

23 לתיאור הפעילויות של קבוצת הנשים ב"פורום משפחות שכולות ישראלי-פלסטיני בעד שלום" ראו "The Parents Circle Families Forum - Women Creating Reconciliation" באתר התנועה..http://theparentscircle.com/Content.aspx?ID=10#.VFyFDzSUe4c

24 ראו עוד באתר התנועה "נשים עושות שלום" http://womenwagepeace.org.il

25 באתר התנועה. ראו הערה 24 לעיל.

דיאלוג פוליטי

דפוס פעולה מקביל שדרכו ביקשו נשים ישראליות ופלסטיניות ליצוק תוכן מקומי לעקרונות העמומים המופיעים בהחלטה 1325 בא לידי ביטוי בניסיונות מגוונים לקיים דיאלוג פוליטי בין נשים משני הצדדים בסכסוך. פרשנות זו מתמקדת בהרחבת ההגדרה של "עשיית השלום" (peacebuilding) במרחב האזרחי, והיא מבטאת את הרצון של ארגונים בין־לאומיים ומקומיים לשמר אפיקי הידברות בין נשים ישראליות לנשים פלסטיניות למרות ההסלמה באלימות הפוליטית וכישלון המשא ומתן הפורמלי בשנת 2000. לקיטון במספרן של קבוצות הדיאלוג הבין־נשי שהיו חלק מתנועת המפגשים האזרחיים (people to people) בין יהודים ופלסטינים בתקופת תהליך אוסלו היו כמה סיבות. ראשית, רגש האכזבה ותחושת ה"התפכחות מאשליית השלום" ששררה בציבור הישראלי והפלסטיני בעקבות ההסלמה באלימות הפוליטית תרמו להתפתחותם של ניכור, חשדנות, איבה, פחד וכעס בין שתי הקהילות. שנית, מדיניות הסגר והמצור של ישראל, שבאה לידי ביטוי בהטלת הגבלות על תנועתם של ישראלים ופלסטינים, בסלילת כבישים עוקפים למתנחלים ובהקמת חומת ההפרדה הביאה להפרדה פיזית כמעט מוחלטת בין יהודים־ישראלים לפלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה והקשתה על קיום פעילות משותפת. שלישית, התחזקות העמדה הפלסטינית המתנגדת לקשירת קשרים פוליטיים, כלכליים, חברתיים, תרבותיים עם ישראל ועם ישראלים ("אנטי־נורמליזציה") בתקופת האינתיפאדה השנייה הובילה, בין היתר, להעדפתם של ארגוני נשים פלסטיניות להתמקד בפעילות סיוע ומחאה בתוך הקהילה הפלסטינית ובהרחבת הביקורת על הכיבוש הישראלי במוסדות הקהילה הבין־לאומית.

אחד הארגונים שניסה להמשיך ולקיים קשרים משותפים דרך מפגשים בעלי אופי מדיני־פוליטי היה ארגון "בת שלום", ארגון שהוקם בשנת 1994 כחלק משותפות ארגונית ישראלית־פלסטינית ("הקשר הירושלמי"). המצע הפוליטי שאימץ "הקשר הירושלמי" כלל דרישה לסיום הכיבוש, להקמת שתי מדינות בקווי 1967 ולקידום זכויות נשים בשתי החברות. ואולם אף שפעילות "בת שלום" בשנות התשעים הניבה יוזמות נועזות וחדשניות שאתגרו את הנחות היסוד שעליהן הושתת המשא ומתן הרשמי, עם כישלון תהליך השלום נאלץ הארגון להתמודד עם אתגרים פוליטיים וחברתיים דרמטיים שהובילו לצמצום הפעילות המשותפת. שלא כמו קבוצות דיאלוג בין־נשי קודמות שביקשו להדגיש את הדמיון בחוויות החיים האישיות של נשים יהודיות וערביות־פלסטיניות כדרך להפחית דעות קדומות ולגבש הזדהות עם האחר, נשות "הקשר הירושלמי" חיפשו דגם שיבטא את יחסי הכוח והיעדר הסימטריה ביחסים שבין שתי הקהילות מתוך חלוקה מחודשת של משאבים וסמכויות. בניסיון לפעול פעילות מעשית לקידום המצע הפוליטי המשותף החלו נשות "הקשר הירושלמי" לשתף פעולה עם יוניפ"ם (UNIFEM) - סוכנות האו"ם לענייני נשים. במאי 2002 הוזמנו טרי גרינבלט מ"בת שלום" ומהא אבו־דייה מ"המרכז הירושלמי לנשים" לדבר בפני מועצת הביטחון בדיון על החלטה 1325 כדי להציג את עמדותיהן הפוליטיות ולקדם יוזמה להקמת "נציבות של נשים פעילות שלום מפלסטין, ישראל והקהילה הבינלאומית, אשר תתכנס ותקבל אסמכתא לתרום להקמתו של בסיס יציב לחידוש המשא ומתן, ולהבטיח כי הצרכים, האינטרסים והרצונות של האוכלוסייה האזרחית ישולבו בתהליך השלום" (גרינבלט 2004, 40).

הרעיון להקים גוף בין־לאומי שבו תוכלנה נשים ישראליות, פלסטיניות ובין־לאומיות לקיים משא ומתן מדיני בחסות האו"ם קרם עור וגידים עם הקמתה של "נציבות הנשים הבין־לאומית" (International Women's

Commission – IWC) על ידי יוניפ"ם בשנת 2005. המבנה הארגוני הייחודי של "נציבות הנשים", שבראשה עמדו נשיאת ליבריה אלן ג'ונסון־סירליף ונשיאת פינלנד טריה הלונן, ייעד תפקיד מרכזי לקבוצת מנהיגות מהקהילה הבין־לאומית ונועד לצמצם את היחסים הא־סימטריים בין נשים ישראליות ופלסטיניות. מבנה זה התבסס על ההנחה שנשים יכולות לגבש חזון פוליטי משותף שאפשר לתרגמו לפתרון מדיני מוסכם של הסכסוך הישראלי־פלסטיני, בעזרת סיוע של נשים מנהיגות מקרב הקהילה הבין־לאומית. להבדיל מהפרשנות המצמצמת של החוק הישראלי, שזיהה את החלטה 1325 עם הצורך לשלב נשים בוועדות לעיצוב מדיניות לאומית, "נציבות הנשים" הציגה חזון פוליטי שביקש להרחיב את הדרישה לייצוג מספרי של נשים ולפעול: "לסיום הכיבוש הישראלי ולהביא שלום צודק המבוסס על החוק הבין־לאומי, זכויות אדם, ושוויון". פעילות הנציבות כללה בעיקר מפגשים של משא ומתן בלתי פורמלי על סוגיות הליבה של הסכסוך במטרה להביא ל"שיחות ישירות על פתרון קבע, שבסופן תוקם מדינה פלסטינית ריבונית ובת קיימא לצדה של מדינת ישראל בגבולות ה־4 ביוני 1967, וירושלים תהיה בירת שתי המדינות" (Saragusti 2011). נציבות הנשים פעלה עד שנת 2011, ואז התפרקה בעקבות מתחים ואי־הסכמות אידיאולוגיות שהלכו והחריפו בשל הסטטוס־קוו המתמשך והפעילות הצבאית הישראלית ברצועת עזה במהלך מבצע "עופרת יצוקה".

יוזמת "נציבות הנשים הבין־לאומית" מציגה פרשנות אחרת לרלוונטיות של החלטה 1325 להקשר הישראלי־פלסטיני, כיוון שהיא רואה בה כלי לקידום שיחות שלום **עצמאיות** בין נשים משני צדי העימות בתיווך מוסדות האו"ם. יוזמה זו משתלבת בתהליכים גלובליים של הרחבת תפקידו של האו"ם בהיותו מתווך בסכסוכים צבאיים והחלשות מעמדה של המדינה בתהליכי שלום. ואכן, מכיוון שנהנתה מחסות בין־לאומית, אפשרה יוזמה זו לנשים מקומיות ליצור רשתות תמיכה בין־לאומית ולבקר את מדיניות החוץ והביטחון של ישראל בפורומים בעלי חשיבות דיפלומטית, מבלי להיות חלק ממוסדות המדינה הרשמיים. עם זאת, היו לפעילות זו כמה חסרונות מרכזיים. ראשית, בהיותה גוף שנועד לקיים דיאלוג פוליטי בין־לאומי, לא עסקה "נציבות הנשים" בפעילות ציבורית בישראל ודבר קיומה כמעט שלא נודע בחברה האזרחית. שנית, אף על פי ש"נציבות הנשים" הצליחה לפרסם שורה ארוכה של הצהרות פוליטיות משותפות ונפגשה עם מנהיגים ומנהיגות מרחבי העולם, היא לא הצליחה לבסס די השפעה ומשאבים כדי להשפיע על מקבלי החלטות רשמיים. מצב עניינים זה עולה בקנה אחד עם ממצאים אמפיריים השוואתיים על שיחות שלום בערוצים מקבילים. ממצאים אלו המראים כי למרות עליית ההשפעה של ארגונים בין־לאומיים והשימוש הגובר בערוצי הידברות בלתי פורמליים, דיפלומטיה בערוץ המדיני הפורמלי היא עדיין הדרך היעילה ביותר ליישוב סכסוכים (Bohmelt 2010).

הרחבת השיח הציבורי על "ביטחון"

התיקון לחוק שיווי זכויות האשה בשנת 2005 ועיצוב המנגנון הרשמי ליישום החלטה 1325 בישראל הביאו להיווצרותה של פרשנות נוספת, המסמנת את אחד השלבים המאוחרים בתהליך הלוקליזציה של הנורמות הבין־לאומיות החדשות הנוגעות למצבן של נשים באזורי סכסוך בהקשר הישראלי. פרשנות זו מסמלת נסיגה מהאסטרטגיה האינסטרומנטלית שאפיינה את הפעילות סביב תיקון החוק ופרשנותו המשפטית בבג"ץ וחזרה אל המרחב האזרחי, מתוך שימוש בכלים מסורתיים ששימשו את תנועת הנשים להעלאת

מודעות ציבורית: כנסים, סדנאות, מסעות הסברה תקשורתיים, עצומות והפגנות. בהמשך לשלוש הפרשנויות האחרות: שילוב **נשים** בתהליכי קבלת החלטות, שילוב **מגוון של נשים** בתהליכי קבלת החלטות ושיתוף **ארגוני החברה האזרחית** בתהליכי משא ומתן, הפרשנות הרביעית והמרחיבה ביותר זיהתה את החלטה 1325 עם הצורך **להרחיב את תפיסת הביטחון הלאומי** של ישראל ולעצבה מחדש.

כמו השפעות האינתיפאדה השנייה על דפוסי ההתארגנות של תנועות המחאה והדיאלוג הפוליטי, גם התביעה להרחיב את השיח הציבורי על מושג הביטחון הלאומי התעצבה בעקבות שינויים בתנאים החיצוניים ובמבנה ההזדמנויות הפוליטי. במיוחד אפשר לסמן שני אירועים או תהליכים שהעצימו את הדילמה הפמיניסטית בתקופה זו סביב שאלת היעילות של הקריאה הצרה לשלב נשים בתהליכי קבלת החלטות ובתהליכי שלום רשמיים. ראשית, מלחמת לבנון השנייה (2006), שבה הייתה האוכלוסייה האזרחית חשופה להתקפות טילים, חשפה פעם נוספת את היכולת המוגבלת של המדינה להגן על אזרחיה בעורף ועוררה בציבור תחושות של הפקרה וחוסר אמון. שנית, המעורבות של שרת החוץ ציפי לבני ושל מזכירת המדינה האמריקנית קונדוליזה רייס בשיחות השלום הכושלות באנאפוליס (2007), למרות המסר הציבורי התקדימי והחשוב שהיה בה, לא הביאה לשינוי בסטטוס־קוו או לפריצת דרך מדינית. מעורבות זו אף חידדה את הביקורת ההולכת וגוברת בקרב הארגונים הפמיניסטיים בישראל ובשטחים על שהחלטה 1325 מבטאת, למעשה, את שאיפותיהן הפוליטיות של נשים מקבוצות עילית להשתלב ב"פרקטיקות פטריארכליות של עשיית שלום" (Farr 2011). וכך, הפער בין הרטוריקה המהפכנית של החלטה 1325 למעשים בשטח וההתמקדות של החקיקה הישראלית בסוגיית הייצוג המספרי בלבד ולא בהיבטים מהותיים יותר הנוגעים לשוויון מגדרי, להגנה על נשים מפני אלימות ולקידום פתרונות ליישוב הסכסוך והכיבוש בדרכי שלום, הביאו נשים ישראליות ופלסטיניות לפקפק ביעילותה של החלטה 1325 לקדם שינוי ממשי באזור (Shalhoub - Kevorkian 2010).

אפשר להציג התפתחות זו גם כביטוי להבחנה המדורגת בין שתי גישות, צרה ורחבה, להגדרת תכלית המאמץ להטמיע נקודת השקפה מגדרית במדיניות למניעת סכסוכים צבאיים, לניהולם ולפתרונם. על פי הפרשנות הצרה, תכליתן של הנורמות הבין־לאומיות היא להבטיח ייצוג הולם לנשים בהליכי יישוב סכסוכים ולדאוג להגנה על נשים ונערות מפני פגיעות ייחודיות הנקשרות עם זהותן המגדרית. על פי גישה זו, על יישומן המעשי של הנורמות להתמקד ביצירת תקנות ומוסדות שיבטיחו ייצוג והגנה. לעומת זאת, על פי הפרשנות הרחבה, תכלית הנורמות הללו היא להפחית את עוצמתם של סכסוכים צבאיים ואת ההתחמשות הצבאית ואף למנוע אותם; לעודד שיתוף פעולה בין־לאומי במניעת אלימות ובביסוס השלום; ולקדם ערכים רחבים של זכויות אדם, שוויון, צדק וכבוד. על פי הגדרה זו, ביישום ההחלטה יש לשאוף לסייע לנשים החיות באזורי סכסוך לא רק בהשגת הגנה בסיסית וייצוג פוליטי אלא גם בקידום זכותן לביטחון ולהגשמה עצמית בכל תחומי החיים.

במקרה הישראלי, הפרשנות המאוחרת והמרחיבה של הרעיונות הגלובליים ביקשה לקרוא תיגר על דוקטרינת הביטחון הישראלית, המעמידה את הצבא והצבאיות במרכז, מתוך ניסיון לערער על הדימוי הציבורי החסון של האם והאישה היהודייה הנאמנה, החזקה, המתפקדת והמטפלת. פרשנות זו ביקשה לטעון שמקומן השולי של נשים בחברה נובע **מחוסר ביטחון** ואינו בעיה של זכויות פורמליות. דהיינו החשיפה

המתמשכת של נשים למופעים שונים של אלימות מגדרית והפגיעה בביטחונן האישי והכלכלי הן המקבעות את חוסר השוויון בנגישות של נשים לשוויון, לצדק ולרווחה.

על פי תבנית חשיבה זו, תופעות כגון הטרדה מינית, אלימות במשפחה, אונס, אלימות כלכלית, מיליטריזם, שלילת זכויות אזרחיות ואלימות פוליטית קשורות זו בזו, מבטאות מעין "רצף של אלימות" (continuum of violence) ומאיימות על חייהן של נשים לא פחות מהתמשכותו של הסכסוך האזורי או מפעולות טרור. אחת הדוגמאות לפעולה פמיניסטית שנועדה לערער על הסמכות ואת היוקרה המוקנית לבעלי ידע ביטחוני בעידן הטרור ולנסח קווי מתאר חדשים לדיון בשאלת הביטחון האזרחי היא שלושת הכנסים האלטרנטיביים שהתקיימו במקביל ל"כנס הרצליה" בשנים 2006–2008, שארגנו ארגונים שכבר עסקו בהחלטה 1325 בתחילת העשור - "אשה לאשה" ו"קואליציית נשים לשלום". באירועים ציבוריים אלו השתתפו מאות נשים, והם מסמלים את השותפות האידיאולוגית והמעשית בין ארגונים פמיניסטיים, לתנועות שלום, לחברות כנסת ולנשים בעמדות השפעה בניסיון להרחיב את גבולות הדיון הביטחוני בישראל. למשל, בכנס שהתקיים בשנת 2007 בחיפה תחת הכותרת "חוסן וביטחון למי?" בחרו הארגונים שלא לעסוק בסוגיית הייצוג בתהליכי משא ומתן, ובמקום זאת הובלטו שלל נושאים אחרים. בניסיון להרחיק אל מעבר לסוגיית הייצוג הנשי בתהליכי השלום, הייתה האמירה המרחיבה שעלתה מהכנס חדה וברורה: "במצב הנוכחי אין לי, כאישה, לא ביטחון ובוודאי לא חוסן. עלינו ליצור מציאות אחרת כדי להרגיש בטוחות" (דעייף, אברמוביץ ואייל 2007).

דוגמה נוספת לפעולה שזכתה להד ציבורי נרחב בתקופה זו וממבט ראשון אינה נקשרת עם תהליך היישום של החלטה 1325 היא מסע ההסברה "להרחקת עברייני מין מהשלטון", מסע הסברה שהשתתפו בו ארגוני נשים מקשת פוליטית־פמיניסטית רחבה ומתחומי פעילות מגוונים. יוזמה זו צמחה על רקע חשיפת פרשיות עברות מין שעברו דמויות בכירות בשלטון, במטרה "להרחיב ולשנות את אופיו של השיח הציבורי על תקיפה מינית באמצעות הפניית אצבע מאשימה אל התוקפן האישי והקולקטיבי שנהנה ממעמד פוליטי בכיר ובאמצעות יציאה לפעילות מחאה נגד אלימות מינית כלפי נשים" (אברמוביץ 2009, 70). מסע הסברה זה הצליח לגייס עיתונאיות ועיתונאים רבים ולהרחיב את השיח המשותף בקרב ארגוני הנשים, והמסר המרכזי שלו נגע לטיב הקשר בין כוח שלטוני, להשתתפות פוליטית ולאלימות מינית. שלא כמו המנגנון החוקי ליישום החלטה 1325 (סעיף 6ג בחוק שיווי זכויות האשה) ששם לו למטרה לשנות את ההיבטים המנהלתיים־פרוצדורליים החוסמים את כניסתן של נשים למוקדי קבלת החלטות, מסע הסברה זה עסק באחד מהחסמים **הבלתי פורמליים** המרכזיים שתרמו להדרת נשים ולמיקומן השולי בפוליטיקה הישראלית ובתרבות הצבאית - הטרדה מינית ואונס. מסע ההסברה עורר דיון ציבורי נרחב סביב הנורמליזציה של הטרדה מינית ואונס מצד בעלי סמכות וסחף רבים להפגנת הנשים הגדולה ביותר בישראל בעשור הראשון של המאה ה-21 - כ־20,000 מפגינות ומפגינים הגיעו לכיכר רבין לאירוע מחאה ספונטני נגד החלטת היועץ המשפטי לממשלה לחתום על עסקת טיעון עם משה קצב. הקמפיין התקשורתי, ההפגנות, העתירות לבג"ץ שהגישו "מרכז תמורה" ותנועת "אחותי" נגד מינוי חיים רמון לממשלה, והעתירות שהגישו "שדולת הנשים", "איגוד מרכזי סיוע" ו"קולך" נגד עסקת הטיעון עם משה קצב, הצליחו להביא לשינוי היסטורי בשיח הציבורי, המשפטי והממשלתי כלפי קורבנות של עברות מין. ולראיה, באפריל 2007, בסקר שנערך מטעם מכון סמית עבור ארגוני הנשים עלה כי 74 אחוזים מהישראלים סבורים כי מי שהורשע במעשה מגונה לא יכול לכהן בתפקיד ציבורי בכיר.

מדוע יש לראות בפעולה זו ביטוי לתהליך של לוקליזציה? ובכן, למרות הנראות הציבורית של "איגוד מרכזי הסיוע" בהובלת המחאה נגד עסקת הטיעון, ואף על פי שההאשמות שהציתו את מסע ההסברה הזה לא נקשרו קשר ישיר למציאות המדינית או למצב הסכסוך באזור, מימון מסע ההסברה הגיע דרך פרויקט הדגל של "קואליציית נשים לשלום צודק" שנתמך על ידי התוכנית "שותפות לשלום" (Partnership for Peace) של האיחוד האירופי ונבע ממחויבותו לקידום החלטה 1325.[26] על כריכת דוח הפעילות השנתי שפרסמה "קואליציית נשים לשלום צודק" בשנת 2007 הופיעה תמונה גדולה ממשמרת מחאה נגד משה קצב, ובדברי ההסבר נאמר כי התרומה העיקרית של פעילות זו הייתה שהיא יצרה הזדמנות נוספת לעסוק בשאלת הביטחון של נשים בישראל והעמיקה את שיתופי הפעולה בין ארגוני הנשים (CWP 2007). מהלך זה, המבקש לראות במושג "ביטחון" מושג הכולל גם הגנה מפני הטרדה מינית ואונס, מדגים את היצירתיות של ארגוני נשים בישראל ואת יכולתם לאתר מרחבי הסכמה פוליטיים ומעשיים, לתרגם אותם לצרכים מקומיים ולשפה מקומית, לתבוע מהמדינה לקיים הכרעות נורמטיביות ובעת בעונה אחת לקיים שיח עדכני עם רעיונות גלובליים על הרחבת מושגי הביטחון. בו בזמן, מהלך זה משקף את העובדה שיכולתם של ארגוני נשים להתאחד סביב מטרות משותפות מותנית בניתוקן משאלות הכיבוש והסכסוך המתמשך.[27]

בשנים האחרונות התרחבה הפעילות הפמיניסטית המבקשת לערער ולהרחיב את מושג הביטחון, וכמה ארגונים החלו לעסוק עיסוק ציבורי ופוליטי יותר בסוגיות אלו. כזה הוא, למשל, פרויקט "מדד הביטחון של נשים" - פרויקט משותף לשישה ארגונים פמיניסטיים המגדירים את עצמם ארגונים המתנגדים לכיבוש - שהחל לפעול בשנת 2012. ששת הארגונים הם: נשים נגד אלימות, כיאן - ארגון פמיניסטי, אשה לאשה, אסוואת - נשים לסביות פלסטיניות, קואליציית נשים לשלום ופרופיל חדש. בפרויקט זה מתפרסם מדד שתכליתו לבחון את רמת הביטחון של נשים מקבוצות חברתיות שונות ולהקיף מגוון תחומים כדי הרחיב את מושג הביטחון אל מעבר לתחומים הצבאיים ולעסוק בביטחון כלכלי, בבריאות, באלימות במשפחה ו"לקדם שינוי בתפיסה של מהו ביטחון ומה המשמעות של חוסר ביטחון".[28] תפיסה דומה מקדם פרויקט "האקדח על

26 תוכנית "שותפות לשלום" של האיחוד האירופי מקדמת הגדרה רחבה של שלום ושל ביטחון ורואה חשיבות רבה בתמיכה בפעילות העצמה לנשים באזורי סכסוך ככלי להרחבת הדמוקרטיה. למשל, בשנת 2013 סיימו כשלושים נשים חרדיות תואר שני בניהול ויישוב סכסוכים במכללה החרדית בירושלים במימון האו"ם והאיחוד האירופי. בטקס הסיום של הקורס אמר ראש משלחת האיחוד האירופי לישראל, השגריר המיועד לארס פאבורג־אנדרסן, כי "אנחנו מברכים על העבודה הנעשית עם הקהילה החרדית למציאת פתרון לסכסוך הישראלי־פלסטיני, אחד ממטרותיו האסטרטגיות של האיחוד האירופי. העובדה שעבודה זו נעשית בידי נשים הולמת אף היא את מטרות האיחוד האירופי, הפועל להבטיח את מעורבותן של הנשים החרדיות בתהליך בניית השלום והמשא ומתן להשגתו" ("מה הקשר בין התהליך המדיני לבין נשים חרדיות?", **כיכר לימודים**, חדשות המכללה החרדית, 22 בדצמבר 2013
http://limudim.kikarhashabat.co.il/%D7%9E%D7%94–%D7%94%D7%A7%D7%A9%D7%A8–%D7%91%D7%99%D7%9F–%D7%94%D7%AA%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9A–%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99–%D7%9C%D7%91%D7%99%D7%9F.html).

27 מצב זה אינו ייחודי לישראל. למעשה, פרשנות האיחוד האירופי להחלטות 1325 ו-1820 מרמזת על עמדה דומה מאוד לזו שהתעצבה "מלמטה" בהקשר הישראלי, כפי שאפשר ללמוד ממסמך המסגרת המגדיר את עמדת האיחוד באשר ליישום החלטות מועצת הביטחון: "קיים קשר הדוק בין מניעת אלימות מינית ואלימות מבוססת מגדר לבין הרחבת ההזדמנויות להשתתפות פוליטית של נשים, קידום זכותן לרווחה כלכלית וביסוס תחושת הביטחון שלהן בזמן סכסוך צבאי ולאחריו" (Council of the European Union 2008).

28 ראו דף הבית של "מדד הביטחון של נשים": http://women–security–index.org

שולחן המטבח" שגם אותו מפעילה קואליציה של ארגונים הפועלים לדה־מיליטריזציה של החברה על ידי הגברת הפיקוח על נשק קל בישראל, אכיפת חוקי כלי ירייה והגבלות על הוצאת כלי נשק ממקום העבודה, במטרה להגן על הציבור בכלל, ועל נשים בפרט, מפני שימוש לרעה בנשק.[29]

עם זאת, בתקופה זו הוקמו גם גופים המאגדים נשים שצמחו בתוך הממסד הצבאי־ביטחוני - מפקדות בצבא, מומחיות, משפטניות, חוקרות ודיפלומטיות. דוגמה לכך הוא "פורום דבורה", שהוקם בשנת 2010 כסניף ישראלי של ארגון אמריקני ושמו Inclusive Security, הפועל למען נשים באזורי סכסוך. כמו ארגוני הנשים הפמיניסטיים, גם נשות הפורום טוענות כי יש להרחיב את מושג הביטחון הלאומי ל"הגנת העורף, איכות הסביבה, ענייני מים, אנרגיה ותעשייה", אך מבחינה אסטרטגית הן פועלות כמרחב רישות (network) למומחיות ביטחון, המאפשר להן נראות ציבורית במאבקן להיכלל בתהליכי קבלת החלטות לאומיות ומדיניות ביטחונית (בשן 2014). תפיסה דומה אפשר למצוא בפעילות המואצת של תא העיתונאיות ושל מרכז מדיה נשים בארגון אג'נדה - השדרה לייצר מאגר מידע מקיף של שמות ושל פרטי התקשרות של נשים מומחיות במגוון תחומים ("מועצת החכמות"), לרבות תחומי חוץ וביטחון, שיסכימו להתראיין גם בתחומים הנחשבים גבריים, כדי להנכיח קולות נשיים ודמויות נשיות בשיח התקשורתי והציבורי.

29 פרויקט זה מעדכן את דף הפייסבוק שלו בכתובת הזאת: https://www.facebook.com/pages/%D7%94%D7%90%D7%9–D7%A9%D7%95%D7%9C%D7%97%D7%9F%–D7%A2%D7%9C%–%D7%A7%D7%93%D7%974%D7%9E%D7%98%D7%91%D7%97/160175817353648

סיכום

ההתפתחות ההדרגתית של פרשנויות מגוונות, ולעתים סותרות, לשאלת הרלוונטיות של החלטה 1325 למקרה הישראלי מדגימה את תהליך הלמידה וההפנמה של נורמות בין־לאומיות חדשות הנוגעות למעמדן של נשים באזורי סכסוך. התשובות המגוונות שניתנו לשאלה "כיצד החלטה 1325 של מועצת הביטחון רלוונטית למקרה הישראלי?" חושפות כיצד השפעה הפרשנות המקומית (הלוקליזציה) של המסגרת הנורמטיבית של "נשים, שלום וביטחון" לא רק מהעמימות המובנית של נוסח ההחלטה ומהדגמים ליישומה שהחלו להתפתח במרחב הבין־לאומי, אלא גם מההיסטוריה של המקום, מהתרבות המקומית ומהתנאים הפוליטיים והחברתיים במדינה ובאזור. תשובות אלו מלמדות מה קורה כאשר נשים יחידות וארגוני נשים מקומיים מבקשים להתאים את ההיגיון העומד מאחורי נורמות אלו אל ההקשר המקומי, ומהם התנאים הגורמים להעדפתן של פרשנויות מסוימות ולדחיקתן של אחרות. תשובות ופרשנויות אלו גם מדגימות את הדילמות הפמיניסטיות המתעוררות בתנאי מיקוח עם מוסדות מדינתיים במטרה להביא לשינוי מדיניות בנושאי חוץ וביטחון. ובמיוחד, ההתבוננות בניסיונות ליישם את החלטה 1325 בישראל כבתהליך של לוקליזציה מאפשרת להרחיב את הדיון אל מעבר לסוגיית ההאחדה והרגולציה המאפיינת את השיח הגלובלי המקצועי על אינדיקטורים או תוכניות פעולה, ולהתמקד בייחודיות של פרשנויות מקומיות ובתרומתן לעיצוב המרחב התרבותי־פוליטי הגלובלי.

אולם הטענה המרכזית של הפרק הזה היא שאף על פי שאסטרטגיות הפעולה שנבחרו כדי ליישם את החלטה 1325 בישראל תואמות בחלקן דפוסי פעולה רחבים יותר שאומצו על ידי תנועות נשים בישראל בעבר, הן מייצגות תקופת משבר ייחודית שבמהלכה התגבשה שפה המנסה להגדיר מחדש את היחסים בין נשים למדינה, את אופני ההשתתפות הפוליטית של נשים ואת מקומן במציאות המשתנה של הסכסוך האזורי. מקרה זה מדגים שלוש טענות מרכזיות המופיעות בספרות הפמיניסטית באשר לנדידה של נורמות בין־לאומיות: הטענה הראשונה היא שאין לראות בנורמות בין־לאומיות כללים נוקשים ואחידים אלא **תבניות דינמיות** בעלות תכנים מרובים ואפשרויות פרשנות ויישום מגוונות. הטענה השנייה גורסת שניסוח נורמות ויצירת כלים מוסדיים לאכיפתן אינם מובילים בהכרח לשינוי ערכי־מהותי, משום שלעתים תהליך היישום של נורמות חדשות עלול לייצר דפוסים אחרים של שליטה, של השתקה ושל שוליות או לשמר דפוסים קיימים (True 2011). והטענה השלישית היא שתפיסות נורמטיביות אינן נפוצות במערכת הגלובלית תפוצה "עיוורת", אלא הן נישאות ומתעצבות בעזרת מגוון של גורמים לא־מדינתיים, כמו ארגוני נשים מקומיות, המגיבים לקביעות הנורמטיביות הנוצרות במרחבים בין־לאומיים, מסננים אותן ומשנים אותן.

אם כך, בחינת המקרה הישראלי חושפת את התפתחותן ההדרגתית של ארבע פרשנויות שונות זו מזו, ובחלקן אף סותרות זו את זו, להחלטה 1325, ומכל אחת מהן נגזרים אפשרויות פעולה אחרות וכלי מדיניות מגוונים:

- הפרשנות הראשונה נגזרת מפסיקות בג"ץ בנוגע ליישום התיקון לחוק שיווי זכויות האשה, ולפיה יש לראות בהחלטה 1325 ביטוי לנורמה של שוויון וכלי להשגת ייצוג הולם לנשים בתהליכי קבלת החלטות מדיניות בתחומי חוץ וביטחון.

- הפרשנות השנייה מופיעה בלשון החוק עצמו, ולפיה יש לראות בהחלטה הזדמנות להרחבת הייצוג של נשים מקבוצות שונות, דהיינו ביטוי ל"עקרון המגוון" בתהליכי קבלת החלטות בקביעת מדיניות לאומית.
- הפרשנות השלישית מאפיינת את פעילותם של ארגוני נשים לשלום, קרנות בין־לאומיות ונציגויות של מדינות זרות, ולפיה החלטה 1325 היא ביטוי לנורמה בין־לאומית של חתירה לשלום ולצדק. פרשנות זו מדגישה את החשיבות שבהעצמת פעילותם של ארגוני מחאה נשיים ובתמיכה בדיאלוג פוליטי בין נשים משני צדי הסכסוך במטרה להגביר את הנראות, את הלגיטימציה ואת ההשפעה של תנועות נשים לשלום ולסייע בקידום צדק, פיוס ודמוקרטיזציה.
- הפרשנות הרביעית מאפיינת את פעילותם של ארגוני נשים פמיניסטיים מקומיים ועל־לאומיים ושל קרנות בין־לאומיות, ולפיה החלטה 1325 היא מסגרת נורמטיבית המאפשרת להרחיב את תפיסת הביטחון הלאומי והבין־לאומי ולעצב אותה מחדש על פי רעיון "הביטחון האנושי". פרשנות זו מדגישה את הצורך להגן על נשים ועל ילדות מפני אלימות מינית ומגדרית, להרחיב את מדיניות האכיפה והענישה כלפי תוקפים ולהרחיב את מערך השירותים הניתנים לנשים בכל תחומי החיים, ובמיוחד בתחום השמירה על ביטחונן האישי והכלכלי.

ריבוי הפרשנויות שלעיל ותוכנן משקף כמה היבטים מערכתיים המאפיינים את הפעילות לקידום שוויון מגדרי בישראל בתקופה זו. ראשית, כמו באזורי סכסוך אחרים, גם בישראל ניכר כי ארגוני החברה האזרחית היו הראשונים שזיהו את הפוטנציאל הטמון בנורמות הבין־לאומיות המתהוות הנוגעות ל"נשים, שלום וביטחון". עם זאת, תהליך יצירת מנגנון היישום דרש שיתוף פעולה הדוק בין ארגוני הנשים לבין חברות כנסת שנרתמו לתקן את חוק שיווי זכויות האשה ברוח החלטה 1325. שנית, למרות ההצהרות של נציגי מדינת ישראל בדיוני מועצת הביטחון על יישום החלטה 1325, תקנות הדיווח על מינוי נשים לוועדות וצוותים לא נוסחו כחלק מהליך ממשלתי יזום ומסודר, אלא באו בתגובה ללחץ ציבורי ולשורה של עתירות ופסיקות של בית המשפט. פעילות זו התאפשרה במידה רבה בשל תהליכי התמקצעות בקרב ארגוני הנשים המקומיים, ובעיקר בזכות היווצרותן של רשתות גלובליות לשיתוף ולהעברת ידע ולסיוע כלכלי מטעם גופים בין־לאומיים (קרנות וממשלות זרות). שלישית, לשינויים באופי העימות (הסלמה ורגיעה) ניכרת השפעה על הנטייה לאמץ פרשנות צרה או רחבה להחלטה 1325 ועל היכולת לקיים קואליציות ושיתופי פעולה בין ארגוני נשים, חברות כנסת ומוסדות ממשלתיים. רביעית, היעדר קשרים מתמשכים וקבועים בין ארגונים בלתי ממשלתיים לגופים מוסדיים האמונים על עיצוב מדיניות חוץ וביטחון מצמצם את יכולתם של ארגונים אלו להשתתף בשיח הפוליטי ולהשפיע על תהליכי קבלת החלטות הנוגעים לחייהן של נשים, במיוחד בעתות של הסלמה באלימות הפוליטית. בטווח הארוך מציאות זו יכולה להביא לכרסום ממשי במחויבות ההיסטורית של מדינת ישראל לקידום זכויות נשים.

מסקנות והמלצות

1. עד להחלטת הממשלה על הקמת צוות בין־משרדי לגיבוש תוכנית פעולה ממשלתית כוללת ליישום החלטה 1325 בדצמבר 2014, התמצה הדגם הישראלי ליישום החלטה 1325 בחקיקה להעלאת ייצוג הנשים בצוותים ובוועדות לעיצוב מדיניות לאומית. החלטת הממשלה היא צעד ראשון המסמל את הצטרפותה של ישראל **למגמה העולמית** של אימוץ תוכניות פעולה לאומיות (NAP), ויש לקוות שהוא מבטא תפיסה רחבה יותר מבעבר של שוויון מגדרי.
2. הפרשנות הצרה שאפיינה את הדגם הישראלי עד להחלטת הממשלה **אינה משקפת את האתגרים המידיים וארוכי הטווח בקידום שוויון מגדרי ברמה הלאומית** ואינה נותנת ביטוי מספק לפרשנויות אחרות של החלטה 1325. ההחלטה לגבש תוכנית פעולה ממשלתית מצהירה על מחויבותה של הממשלה לא רק לייצוג נשים, אלא גם לחיזוק הביטחון של נשים ולהגנה עליהן מפני כל סוגי האלימות המופנים כלפיהן, להטמעת חשיבה מגדרית בקבלת החלטות, ולמתן הזדמנויות שוות לנשים בכל תחומי החיים, לרבות תעסוקה, כלכלה, חינוך והשכלה, בריאות ורווחה. יש לקוות שמטרות אלו תתממשנה במסגרת תוכנית הפעולה הממשלתית.
3. כדי לנסח תוכנית פעולה לאומית **יש לתרגם את החלטת הממשלה מיום 14 בדצמבר 2014 לפעילות מעשית שתוביל להקמת גוף ממשלתי מוסמך שבו יהיה לארגוני החברה האזרחית מעמד מייעץ ומפקח**. בתהליך זה יש לפעול בשיתוף פעולה עם ארגוני נשים המייצגים מגוון קבוצות באוכלוסייה.
4. לקידום תוכנית הפעולה הלאומית **יש להגדיר מראש את התקציב הכולל שיושקע בקידום שוויון מגדרי לטווח הארוך; לקבוע מנגנוני פיקוח והתייעצות בשיתוף החברה האזרחית; לנסח יעדים ברורים, מוסכמים ומדידים; ולשלב סעיפים העוסקים בצורכיהן ובהשקפת עולמן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה**.
5. בהחלטה 1889 קוראת מועצת הביטחון למדינות החברות באו"ם ולארגוני החברה האזרחית לפעול ל"איסוף נתונים, לניתוח של נתונים ולהערכה שיטתית של הצרכים הייחודיים של נשים ונערות במצבי סכסוך ואחרי סכסוך, לרבות מידע על ביטחונן האישי ועל מעורבותן בתהליכי קבלת החלטות ובתכנון המעבר ממלחמה לשלום". כדי לעמוד בדרישות החלטה זו, **יש ליצור בישראל מנגנון אזרחי שיתעד את השפעות הסכסוך המתמשך על מצבן של נשים וילדות ויבקר אותן ויטמיע נקודת מבט מגדרית בפעילות התיאום בין המערכות האמונות על ניהול מצבי חירום ומשבר**.
6. **אם המשא ומתן המדיני יימשך, יש לפעול להכללה ולהטמעה של נקודת השקפה מגדרית בהסכמי השלום**. אפשר לעשות זאת במינוי מומחיות לענייני מגדר שיבחנו את ההשלכות המגדריות של ההסכמות

המוצעות בכל הנוגע לחיי משפחה, יחסי צבא־חברה, פירוק נשק, תפקידם של כוחות רב-לאומיים, זכויות חברתיות־כלכליות ורפורמות מוסדיות־חוקתיות.

7. **אם המשא והמתן המדיני לא יימשך, יש לפעול להכללת נשים מומחיות, לרבות נציגות מטעם ארגוני נשים, כדי להטמיע נקודת השקפה מגדרית** במשלחות הישראליות לדיונים בהפסקות אש, בהכנסת כוחות רב־לאומיים לאזור ובפעולות חד־צדדיות שמטרתן שינוי המצב המדיני הקיים.

רשימת מקורות

אברמוביץ, דורית, 2009. **ארגונים פמיניסטיים יהודים ויהודים־פלסטינים בישראל**, תל אביב: קרן היינריך בל.

אהרוני, שרי, 2006. **השפעת מצב הלחימה בצפון על חייהן של נשים ונערות ישראליות: ניתוח מגדרי**, חיפה: אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה.

——, 2009. **ההיבט המגדרי ומעורבותן של נשים ישראליות במשא ומתן הרשמי בין ישראל לאש"ף (1991-2000)**, רמת גן: אוניברסיטת בר־אילן.

אהרוני שרי, ורולא דיב, 2004. **איפה הנשים כולן? החלטת מועצת הביטחון 1325: היבטים מגדריים של הסכסוך הישראלי־פלסטיני**, חיפה: פרדס.

אחותי - למען נשים בישראל, 2012. **מא' ועד ת' - מילון שלום של נשים בישראל**, תל אביב: אחותי - למען נשים בישראל, הוצאה לאור.

אלאור, תמר, 1993. "משילה לא רואים את איסלנד: אירוע רחלים", **אלפיים** 7, עמ' 59-81.

אלרן, מאיר, 2006. **חוסן לאומי בישראל: השפעות האינתיפאדה השנייה על החברה הישראלית**, תל אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב.

אס־קורלנדר, יהל, 2010. **נשים בישראל 2010: דו"ח צללים שהוכן עבור ועידת האו"ם בייג'ין +15**, תל אביב: שדולת הנשים בישראל.

בוקסבאום, יערה, דורית אברמוביץ' ומיכל דגן, 2007. **נשים בכלכלת מלחמה: עדות חיה**, חיפה: מרכז מהות.

בטשון, שירין, 2013. **נשים פלסטיניות נפגעות חוק האזרחות**, חיפה: אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה.

בנסקי, טובה, 2006. "קואליציית הנשים לשלום צודק: פרויקט השלום הפמיניסטי כחלק מהמגמות לאזרוח החברה הישראלית", רפאל בן־אליעזר, אבי בראלי, אפרים יער ואורי כהן (עורכים), **ישראל והמודרניות: למשה ליסק ביובלו**, באר שבע: מכון בן־גוריון לחקר ישראל, הציונות ומורשת בן־גוריון, עמ' 524-549.

ברק־ארז, דפנה, 2007. "על טייסות וסרבניות מצפון: מאבק אחד או מאבקים שונים?", דפנה ברק־ארז, שלומית יניסקי־רביד, יפעת ביטון ודנה פוגץ' (עורכות), **עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם**, ירושלים: נבו הוצאה לאור, עמ' 65-98.

ברקוביץ, ניצה, 2003. "גלובליזציה של זכויות אדם ושל זכויות נשים: המדינה והמערכת הפוליטית העולמית", **תיאוריה וביקורת** 23, עמ' 13-47.

——, 1999. "אשת חיל מי ימצא? נשים ואזרחות בישראל", **סוציולוגיה ישראלית** ב, 1, עמ' 227-317.

בשן, טל, 2014. "הכוורת: נשות 'פורום דבורה' נלחמות בממסד הצבאי הגברי", **מעריב־השבוע**, 23.06.2014, www.maariv.co.il/news/new.aspx?pn6Vq=E&0r9VQ=FJHll.

גרינבלט, טרי, 2004. "אסטרטגיות לחידוש היוזמות הבינלאומיות: פרספקטיבה ישראלית על החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם", שרי אהרוני ורולא דיב (עורכות), **איפה הנשים כולן? החלטת מועצת הביטחון 1325: היבטים מגדריים של הסכסוך הישראלי־פלסטיני**, חיפה: פרדס, עמ' 40-44.

דוידוב, גיא, יונתן יובל, אילן סבן ואוריאל רייכמן, 2005. "מדינה או משפחה? חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג־2", **משפט וממשל** ח, עמ' 643-699.

דעייף, אמני, דורית אברמוביץ וחדוה אייל, 2007. **ביטחון וחוסן למי? תפיסות פמיניסטיות על ביטחון**, חיפה: פרדס.

האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2013. **דוח מצב זכויות האדם**, www.acri.org.il/pdf/State2013he.pdf.

הבר כרמית, ופנינה שרביט־ברוך, 2013. **שירות נשים בצה"ל: המשך התקדמות או נסיגה לאחור?**, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי.

הלמן שרה, ותמר רפופורט, 1997. "נשים בשחור ואתגור הסדר החברתי", **תיאוריה וביקורת** 10, עמ' 175-192.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011. "ילודה ופריון בישראל", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פני החברה בישראל**, דוח מס' 4, אוקטובר 2011.

הרצוג, חנה, 2003. "המשפחה הלוחמת: השפעת הקונפליקט הערבי־ישראלי על מעמד הנשים בישראל", **בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, עמ' 401-419.

הרשות לקידום מעמד האישה, 2011. **החקיקה בנושא נשים בישראל בשנים 2000-2010**, משרד רה"מ, הרשות לקידום מעמד האישה, www.women.gov.il/MA/hakika/decade.

——, 2014. **הצגת פעילות לוועדה המגדרית**, משרד רה"מ, הרשות לקידום מעמד האישה, www.women.gov.il/MA/activity/activity.

השילוני־דולב, יעל, 2013. **מהפכת הפריון**, תל אביב: מודן ומשרד הביטחון.

זהר, סאוסן, 2006. **מגדר ולאומיות בשפיטה: פסיקת הנשים השופטות בבג"ץ חוק האזרחות**, http://adalah.org/newsletter/heb/jun06/ar1.pdf גיליון עדאלה האלקטרוני 26.

זומר אלי, ואבי בלייך (עורכים), 2005. **בריאות הנפש בצל הטרור: הניסיון הישראלי**, תל אביב: רמות, אוניברסיטת תל אביב.

זק"ש, דליה, עמליה סער ושרי אהרוני, 2005. **עדות אילמת: נשים בסכסוך הישראלי־פלסטיני**, חיפה: אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה.

חגאי־פריי, אלונה, 2011. "על הדרה ופשעים יוצאים מן הכלל: פשעי מין, מגדר והמשפט הבין־לאומי הפלילי", **המשפט** טז, 1-2, עמ' 259-300.

טהון־אשכנזי, ענת, 2010. "בג"ץ טירקל: נקודת מפנה בשיתוף ההכרחי של נשים במוקדי קבלת החלטות", **הלשכה - ביטאון לשכת עורכי הדין** 89, עמ' 24-26.

יזרעאלי, דפנה, 1999. "מגדור בשירות הצבאי בצה"ל", **תיאוריה וביקורת** 14, עמ' 85-109.
להב, הגר, 2007. **אם עברייה, ורק אם עברייה: מבט מגדרי על סיקור מלחמת לבנון השנייה בטלוויזיה הישראלית**, תל אביב: קשב - מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל.
לחובר, עינת, 2011. "דגמים של נשיות בעיתוני הנשים בישראל בתקופת מלחמת ששת הימים", מרגלית שילה וגדעון כ"ץ (עורכים), **עיונים בתקומת ישראל: מגדר בישראל**, עמ' 545-579.
סולומון, זהבה, מארק גלקופף ואבי בלייך, 2005. "האם הטרור עיוור למגדר? החשיפה והתגובות של נשים וגברים לאינתיפאדה", **חברה ורווחה** כד, 2, עמ' 125-145.
סיני, רות, 2004. "נשים יעסקו בביטחון? איזו הצעה הומוריסטית", **הארץ**, 8.4.1990.
פלד, מיקי, 2002. "בעולם מציינים היום את המאבק באלימות כלפי נשים", news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=46868.
פרידמן, אריאלה, 1999. "על פמיניזם, נשיות וכוח של נשים בישראל", דפנה יזרעאלי, אריאלה פרידמן, הנרייט דהאן־כלב, חנה הרצוג, מנאר חסן, חנה נווה וסילביה פוגל־ביז'אוי (עורכות), **מין, מיגדר, פוליטיקה**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 19-47.
קימרלינג, ברוך, 1993. "מיליטריזם בחברה הישראלית", **תיאוריה וביקורת** 4, עמ' 123-140.
קשתי, אור, 2014. "הלחימה בעזה מחריפה את האלימות נגד נשים בדרום", **הארץ**, 1.8.2014, www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2394160.
רגב, בשורה, ושירי ניצן, 2012. "נשים על הכוונת", **ביטחון פנים** 2, עמ' 18-21
mops.gov.il/Documents/Publications/MopsNewsletter/MNL2November2012/MopsNewsletterWomenUnderSupervision.p.%2018-21.pdf
רדאי, פרנסיס, 2004. "הגנה על נשים באזורי מלחמה: המשפט הבינלאומי", שרי אהרוני ורולא דיב (עורכות), **איפה הנשים כולן?**, חיפה: פרדס, עמ' 26-30.
רם, אורי, 1999. "בין הנשק והמשק: ישראל בעידן העולמקומי", **סוציולוגיה ישראלית** ב, 1, עמ' 99-145.
שטינברג, פנינה, 2015. **ייצוג נשים במוקדי קבלת החלטות ביטחוניות 2013-2014**, ירושלים: שוות - מכון ון ליר בירושלים.
שירן, ויקי, 2002. "לפענח את הכוח, לברוא עולם חדש", **פנים: תרבות, חברה וחינוך** 22, עמ' 15-22.
ששון־לוי, אורנה, 2006. **זהויות במדים: גבריות ונשיות בצבא הישראלי**, ירושלים ותל אביב: מאגנס והוצאת הקיבוץ המאוחד.
—, 2011. "נשים בצבא מקצועי: ההשלכות המגדריות של מעבר לצבא מקצועי בישראל", **המרחב הציבורי** 5, עמ' 73-91.
תירוש, יופי, וענת טהון־אשכנזי, 2013. "ייצוג הולם של נשים בגופים לעיצוב מדיניות לאומית: בעקבות תיקון 4 לחוק שיווי זכויות האישה והחלטה 1325 של מועצת הביטחון", **משפט וממשל** טו, עמ' 171-231.
תמיר, טל, 2007. **נשים בישראל 2006: בין תיאוריה למציאות**, תל אביב: שדולת הנשים בישראל.

Acharya, Amitav, 2004. "How Ideas Spread? Whose Norms Matter?: Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization* 58, pp. 239-275.

Aharoni, Sarai, 2014. "Internal Variation in Norm Localization: Implementing Security Council Resolution 1325 in Israel," *Social Politics* 21, 1, pp. 1-25.

Anderson, Miriam, 2011. "Gender and Peacemaking: Women's Rights in Contemporary Peace Agreements," Andrea Bartoli, Susan Allen Nan and Zachariah Mampilly (eds.), *Peacemaking: A Comprehensive Theory and Practice Reference,* Santa Barbara, CA: Praeger.

Atzmon, Yael, 1999. "War, Mothers and Girl with Braids: Involvement of Mother's Peace Movements in the National Discourse in Israel," *Israel Social Sciences Research* 12, 1, pp. 109-128.

Bar–Tal, Daniel, 2007. "Sociopsychological Foundations of Intractable Conflict," *American Behavioral Scientist* 50, 11, pp. 1430-1453.

Bell, Christine, 2008. *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, Oxford: Oxford University Press.

Bell, Christine, and Catherine O'Rourke, 2010. "Peace Agreements or Pieces of Paper: UN Security Council Resolution 1325 and Peace Negotiations and Agreements," *International and Comparative Law Quarterly* 59, 4, pp. 941-980.

Bohmelt Tobias, 2010. "The Effectiveness of Tracks of Diplomacy Strategies in Third–Party Interventions," *Journal of Peace Research* 47, 2, pp. 167-178.

Caprioli, Mary, 2000. "Gendered Conflict," *Journal of Peace Research* 37, 1, pp. 51-68.

Caprioli, Mary, and Mark A. Boyer, 2001. "Gender, Violence and International Crisis," *Journal of Conflict Resolution* 45, 4, pp. 503-518.

Chazan, Naomi, 1991. "Israeli Women and Peace Activism," Barbara Svirski and Marilyn Safir (eds.), *Calling the Equality Bluff: Women in Israel*, New York: Pergamon Press, pp. 152-161.

Cockburn, Cynthia, 1998. *The Space between Us: Negotiating Gender and National Identities in Conflict*, London: Zed Books.

Cohn, Carol, 2008. "Mainstreaming Gender in U.N. Security Policy: A Path to Political Transformation?" Shirin M. Rai and Waylen Georgina (eds.), *Global Governance: Feminist Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 185-206.

Cortell, Andrew P. and James W. Davis, 2000. "Uderstanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda," *International Studies Review* 2, 1, pp. 65-87.

Council of the European Union, 2008. *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security 15671/1/08*, REV 1, Brussels, December 01.

CWP, 2007. *Annual Report,* http://coalition.s482.sureserver.com/wp–content/uploads/2010/12/CWP–Annual–Report2007.pdf.

Daphna–Tekoah, Shir, and Ayelet Harel–Shalev, 2014. "'Living in a Movie' – Israeli Women Combatants in Conflict Zones," *Women's Studies International Forum* 44, pp. 26-34.

Dharmapuri, Sahana, 2011. *A Survey of UN 1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation*, Boston MA: Harvard Kennedy School of Government.

Eilon–Shahar, Meirav, 2006. *Statement at Security Council 5556th meeting*, SC/8858, October 26.

Enloe, Cynthia, 2000. *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*, Berkeley: University of California Press.

Farr, Vanessa, 2011. "UNSCR 1325 and Women's Peace Activism in the Occupied Palestinian Territory," *International Feminist Journal of Politics* 13, 4, pp. 539-556.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink, 1998. "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, pp. 887-917.

Fraser, Nancy, 2009. "Feminism, Capitalism, and the Cunning of History," *New Left Review* 56, pp. 97-117.

Galey, Margaret E., 1984. "International Enforcement of Women's Rights," *Human Rights Quarterly* 6, pp. 463-490.

Gidron, David, Kobi Peleg, Dena Jaffe, and Gili Shenhar, 2010. "Civilians under Fire: Evacuation Behaviour in North Israel during the Second Lebanon War," *Disasters* 34, 4, pp. 996-1012.

Gillermann, Dan, 2007. *Statement at Security Council 5766th meeting*, *SC/9151*, October 23.

Gumru, Belgin F. and Jan Marie Fritz, 2009. "Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325," *Societies Without Borders* 4, 2, pp. 209-225.

Hermann, Tamar S., 2009. *The Israeli Peace Movement: A Shattered Dream*, Cambridge: Cambridge University Press.

Herzog, Hanna, 2006. "Trisection of Forces: Gender, Religion and the State – The Case of State–Run Religious Schools in Israel," *The British Journal of Sociology* 57, 2, pp. 241-262.

Kaldor, Mary, 2010. *New & Old Wars*, Second Edition, Stanford: Stanford University Press.

Khondker, Habibul Haque, 2004. "Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept," *Bangladesh e–Journal of Sociology* 1, 2, pp. 1-9.

Krook, Mona Lena and Jacqui True, 2012. "Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality," *European Journal of International Relations* 18, 1, pp. 103-127.

Larsen, Zan, 2012. "Benefits of a National Action Plan (NAP) to Implement UNSCR 1325 for the U.S," *Women's Policy Journal of Harvard* 9, pp. 32-41.

Levitt, Peggy and Sally Merry, 2009. "Vernacularization on the Ground: Local Uses of Global Women's Rights in Peru, China, India and the United States," *Global Networks* 9, 4, pp. 441-461.

Maoz, Zeev, 2006. *Defending the Holy Land: A Critical Analysis of Israel's Security and Foreign Policy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Marion–Young, Iris, 2003. "The Logic of Masculinist Protection: Reflection on the Current Security State," *Signs* 29, 1, 137-162.

McLeod, Laura, 2011a. "Configurations of Post–Conflict: Impacts of Representations of Conflict and Post–Conflict upon the (Political) Translations of Gender Security within UNSCR 1325," *International Feminist Journal of Politics*, 13, 4, pp. 594-611.

McLeod, Laura, 2011b. "Experiences, Reflections, and Learning: Feminist Organisations, Security Discourse and UNSCR 1325," Annica Kronsell, and Erika Svedberg (eds.), *Making Gender, Making War: Violence, Military and Peacekeeping Practices*, London: Routledge, pp. 135-149.

Ministerio de Defensa, 2013. *Politicas de Genero*, http://www.mindef.gob.ar/mindef_equidad_genero/index.html.

Myrtenbaum, Dana, 2005. *Women, Armed Conflict, and Occupation: An Israeli Perspective, Implementation of the Beijing Platform of Action (Section E), a Shadow Report,* Haifa: Isha l'Isha – Haifa Feminist Center.

Nuttman–Shwartz, Orit, Rachel Dekel, and Rivka Tuval–Maschiach, 2011. "Post–Traumatic Stress and Growth Following Forced Relocation," *British Journal of Social Work* 41, 3, pp. 486-501.

OCHA, 2007. *Israeli–Palestinian Fatalities Since 2000 – Key Trends*, East Jerusalem: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs Occupied Palestinian Territory.

Olsson, Louise, and Theodora–Ismene Gizelis, 2013. "An Introduction to UNSCR 1325," *International Interactions* 39, 4, pp. 425-434.

Palmieri, Patrick A., Daphna Canetti–Nisim, Sandro Galea, Robert Johnson, and Stevan Hobfoll, 2008. "The Psychological Impact of the Israel–Hezbollah War on Jews and Arabs in Israel: The Impact of Risk and Resilience Factors," *Social Science & Medicine* 6, 8, pp. 1208-1216.

Possick, Haya, 2005. "Narratives of West Bank Women Settlers in 'Multi–Problem Families': A Case of Conflicting Master Narratives," N*arrative Inquiry* 15, 2, pp. 405-420.

Pratt, Nicola, 2013. "Reconceptualizing Gender, Reinscribing Racial – Sexual Boundaries in International Security: The Case of UN Security Council Resolution 1325 on 'Women, Peace and Security'," *International Studies Quarterly* 57, 4, pp. 772-783.

Pratt, Nicola, and Sophie Richter–Devroe, 2011. "Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security," *International Feminist Journal of Politics* 13, 4, pp. 489-503.

Robertson, Roland, 1995. "Glocalization: Time–Space and Homogeneity–Heterogeneity," Mike Featherstone, Scott Lash and Roland Robertson (eds.), *Global Modernities* , London: Sage, pp. 25-44.

Sachs, Dalia, Amalia Saar, and Sarai Aharoni, 2007. "How Can I Feel for Others When I Myself am Beaten? The Impact of the Armed Conflict on Women in Israel," *Sex Roles: A Journal of Research* 57, pp. 593-606

Saragusti, Anat, 2011. "Israel and UNSCR 1325," *Palestine–Israel Journal of Politics, Economics and Culture* 17, pp. 3-4

Security Council, 2010. *Women and Peace and Security: Report of the Secretary–General*, SC/2010/173, April 6.

Sasson–Levy, Orna, Yagil Levy, and Edna Lomsky–Feder, 2011. "Women Breaking the Silence Military Service, Gender, and Antiwar Protest," *Gender & Society* 25, 6, pp. 740-763.

Shalev, Gabriela, 2008. S*tatement at Security Council 6005th meeting,* SC/9487, October 29.

—, 2009. *Statement at the Security Council,* May 22, http://israel–un.mfa.gov.il/statements–at–the–united–nations/security–council/security–council–29–october2008.

Shalhoub–Kevorkian, Nadera, 2010. *United Nations Security Council Resolution 1325: Implementation in Palestine and Israel 2000-2009, Report Submitted to the Norwegian Church Aid*.

—, 2011. "Counter–narratives of Palestinian Women: The Construction of Herstory and the Politics of Fear," Moha Ennaji and Fatima Sadiqi (eds.), G*ender and Violence in the Middle East,* New York: Routledge, pp. 29-59.

Sharoni, Simona, 1995. *Gender and the Israeli–Palestinian Conflict: The Politics of Women's Resistance*, New York: Syracuse University Press.

Shepherd, Laura J., 2008. "Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325," *International Studies Quarterly* 52, 2, pp. 383-404.

Swaine, Aisling, 2009. "Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325," *Yearbook of International Humanitarian Law* 12, pp. 403-433.

The State of Israel, 2010. *List of Issues to be Taken up in Connection with the Consideration of Israel's Fourth and Fifth Periodic Reports (CEDAW/C/ISR/4 and CEDAW/C/ISR/5)*, http://index.justice.gov.il/Units/InternationalAgreements/IA/Reports/ReportsUnCommittees/CEDAWResponce2005.pdf

Tripp, Aili Mari, 2006. "Introduction," Myra Marx–Ferree and Aili Mari Trip (eds.), *Global Feminism: Transnational Women's Activism, Organizing and Human Rights*, New York: New york University Press, pp. 3-75.

True, Jacqui, 2011. "Feminist Problems with International Norms: Gender Mainstreaming in Global Governance," Ann Tickner and Laura Sjoberg (eds.), *Feminism and International Relations: Conversations about the Past, Present and Future,* New York: Routledge, pp. 73-88.

Waxman, Dov, 2011. "Living with Terror, not Living in Terror: The Impact of Chronic Terrorism on Israeli Society," *Perspectives on Terrorism* 5, 5-6, pp. 4-26.

WCLAC, 2011. *Alternative Report for Consideration Regarding Israel's Fifth Periodic Report to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women,* Ramallah and Jerusalem: Women's Center for Legal Aid and Counselling.

Willett, Susan, 2010. "Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security," *International Peacekeeping* 17, 2, pp. 142-158.

WILPF, 2011. *PeaceWomen: Translation Initiative*, http://www.peacewomen.org/resolutions-texts-and-translations .

Winslow, Donna, 2009. "Gender Mainstreaming: Lessons for Diversity," *Commonwealth & Comparative Politics* 47, 4, pp. 539-558.

Women in Black – Belgrade, 2010. W*omen, Peace, Security: Resolution 1325 – 10 Years.*

Wood, Elizabeth Jean, 2009. "Armed Groups and Sexual Violence: When is Wartime Rape Rare?" *Politics & Society* 37, 1, pp. 131-162.

Zwingel, Susanne, 2012. "How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective," *International Studies Quarterly* 56, 1, pp. 115-129.



WIPS • שווית
המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 في السياق الإسرائيلي

المرأة والسلام والأمن:
قرار مجلس الأمن رقم 1325 في السياق الإسرائيلي

سراي أهاروني

ملخّص

اللجنة الاستشارية: **أ.د حانة هرتسوغ، أ.د نعومي حزان، رونة برايرـغارب، هداس بن إلياهو**

صدرت الدراسة الحالية بدعم من الاتحاد الأوروبي ومشروع العدالة العالمية



ترجمة: **نبيه بشير**

إنتاج: **يونا رتسون**

إحياء لذكرى يهوديت شير

باحثة متألّقة وصديقة مُحبَّة ومحبوبة

مساويات/شافوت - مركز النهوض بالنساء في الحيز العام أقيم في معهد فان لير في القدس في نهاية سنة 2009 بدعم من صندوق دفنه الذي أنشأته المرحومة أ.د دفنه يزرعئلي. تأسّس المركز انطلاقًا من الالتزام بفكرة استبطان التفكير الجندري بوصفه إستراتيجية شاملة للدفع بالمكانة الديمقراطية والمدنية للنساء المنتميات إلى مجموعات مختلفة إلى الأمام. يسعى هذا الموقف إلى إخراج قضية غياب المساواة الجندرية من نطاق المسؤولية الحصرية للنساء وصياغتها كتوجّه اجتماعي عام يخصّ الرجال والنساء على حدّ سواء والنظام الاجتماعي في إسرائيل بصورة عامّة. وضع مركز مساويات/شافوت نصب عينيه هدف تحويل مفهوم المساواة الجندرية كجزء لا يتجزّأ من تفكير وعمل صنّاع القرار والمخطّطين في جميع مناحي الحياة.

مساويات/شافوت - مركز النهوض بالنساء في الحيز العام هو مركز أبحاث يطرح فكرًا إستراتيجيًا ويبادر إلى مشاريع وبرامج في مجالات تتعلّق بمسألة استبطان التفكير الجندري والمساواة الجندرية في إسرائيل. يسعى الفريق التأسيسي للمركز إلى تحويله إلى إطار حيث تلتقي فيه منظّمات ميدانية وباحثون/ات ومشرّعون/ات وصنّاع/صانعات القرار على أمل أن يُستخدم الحوار والتفكير المشترك بوصفه مصدرًا للمعلومات والتوجيه والخبرة المهنية والبحثية لجميع المهتمّين في دفع المساواة والتفكير الجندري في إسرائيل قدمًا. إضافة إلى ذلك، يعمل المركز على تعزيز الإستراتيجيات الهادفة إلى تركيز الجهود والتأثير على النشاط الاجتماعي لصالح النساء، كما ويعمل على استحداث وتشبيك علاقات بين منظّمات ميدانية وبين صنّاع القرار والمشرّعين والمساهمة في التغيير الاجتماعي الأوسع.

عضوات مجلس إدارة مركز مساويات/شافوت: أ.د. حانه هيرتسوغ، أ.د نعومي حزان، رونا بريير-غارب وهداس بن إلياهو

ملخّص

يعتبر القرار رقم 1325 هو الأول من بين جملة سبعة قرارات اتّخذها مجلس الأمن في الأمم المتحدة بين السنين 2000-2013 بشأن "المرأة والسلام والأمن" (women, peace and security). كما وتعتبر جملة القرارات هذه فارقة تاريخية تسعى إلى التأكيد على مراعاة المنظور الجنساني (gender mainstreaming) في عمل المنظمات الدولية وإلى الجمع بين ثلاث قيم كونية: الحماية والمساواة والسلام، وذلك انطلاقًا من التأكيد على المكانة الخاصة للنساء. وفي النطاق الضيق، فإن المسألة التي دعت إلى تطوير معايير في القانون الدولي المتّصلة بمكانة النساء في مناطق الحرب هي الضرورة إلى توفير حماية للنساء والفتيات من العنف الجنسي في أوقات الصراع. ولتحقيق ذلك، فقد تمّ اتخاذ القرار رقم 1325 مفاده أنه يتوجب على جميع دول الأعضاء في الأمم المتحدة تحمّل مسئولية احترام جميع المعاهدات التي تشير في أنظمتها إلى وضع النساء في أوقات الحرب، وحماية النساء والفتيات من العنف الجندري، وخاصة من الاغتصاب والاستغلال الجنسي، ومحاكمة المتّهمين بجرائم جنسية، وخاصة تلك التي عرّفتها أطراف دولية بوصفها جرائم حرب وتعذيب وجرائم ضد الإنسانية. أما على صعيد النطاق الواسع، تشمل هذه القرارات مطالبات معيارية عامة ترتبط بضرورة شمل النساء في عمليات يحرّم فيها الصراع وعمليات فضّ الصراعات وإعادة التأهيل بعد انتهاء الصراع، وكذلك الاعتراف بالعلاقة بين استمرار الصراعات العسكرية وبين غياب المساواة الجندرية في المجتمع.

تقوم ورقة السياسات الحالية بتحليل أنماط تبنّي وتنفيذ القرار رقم 1325 من زاوية شاملة، إضافة إلى فحص بعض أمثلة تتعلّق بالتأويل والملاءمة المحلّية التي تطوّرت في إسرائيل خلال السنوات العشر الأخيرة. وتعتبر الملاءمة المحلّية عملية لترجمة المعايير، المصاغة بالأصل بلغة عالمية ومرتبطة بجدول أعمال المجتمع الدولي، على يد جهات محلّية بغية التعبير عن جملة القيم والمصالح والهويات السياسية المحلّية. توصف عملية الملاءمة في دراسة العلاقات الدولية بأنها عملية «بناء فاعلة (بواسطة الخطاب والتأطير والانتقاء الثقافي) لأفكار خارجية بأيدي وكلاء محليّين» (أكاريا 2004، ص 245). ومن زاوية نظر اللاعبين المحليّين، توصف الملاءمة في حالات عديدة بوصفها عملاً يسعى إلى «إضفاء الصبغة المحلّية»، إذ تتم من خلاله إضفاء دلالات على أفكار خارجية وملاءمتها لمنظومة الإيمانات والعادات المحلّية.

تقوم النظرية التي تستند إليها الورقة الحالية على أطروحة مفادها أن عملية وضع الأنظمة والقوانين الداخلية للدول وتلك القوانين الدولية المتّصلة بحقوق النساء تتأثّر من منظومة القوى الجيو-سياسية وبمصالح اقتصادية وسياسية عديدة ومتعدّدة الأبعاد على الصعيدين الوطني والعالمي. لقد استُخدمت حقوق النساء في عصر الليبرالية الجديدة في حقبة ما بعد الحرب الباردة بوصفها إشارة إلى الدمقرطة والنمو الاقتصادي. ولذلك نشهد تعزيزًا في الوعي على صعيد دولي بشأن أوضاع النساء في مناطق النزاع، إلى جانب ظهور نمو معايير كونية لتنفيذ القرار 1325، مما يشي بما بات يطلق عليه تعبير «القوة الناعمة»، واستحداث وسائل لتوسيع نطاق تدخّل المجتمع الدولي في مناطق تتّسم بعدم الاستقرار السياسي.

اتّخذت حكومة إسرائيل في 14 كانون الأول 2014 قرارًا لإنشاء فريق يعمل على وضع خطّة عمل حكومية لتطبيق القرار الأممي 1325. يعتبر هذا القرار إنجازًا كبيرًا لمنظّمات النساء ومنظّمات المجتمع المدني التي انكبّت على وضع خطّة عمل شاملة على مدار سنتين ونيف. نأمل أن يعتبر الحصول على اعتراف رمزي بالمطالب الشاملة التي وردت في الرؤية التي وضعتها منظّمات النساء رافعة لاعتماد المؤسّسات الحكومية أهدافًا واضحة، لا سيما تخصيص الميزانيات المطلوبة، لدفع المساواة الجندرية في إسرائيل قدمًا.

تشذّ الحالة الإسرائيلية بعض الشيء عن الفرضيات الأساس القائمة في صلب القرار 1325 وعن الصورة العالمية العامة التي تربط بصورة كبيرة بين النزاعات العسكرية وبين النسب الدونية للتنمية الاقتصادية والمساواة الجندرية. من هنا، فإن السؤال الماثل أمامنا هو كيفية ملاءمة القرار رقم 1325 والمطالبات المتضمّنة فيه إلى الواقع الإسرائيلي. هل تعتبر منهجية «خطط العمل الوطنية» (NAP)، التي تبنّتها العديد من البلاد في العقد الأخير لتنفيذ القرارات، أداة مناسبة للسياق الإسرائيلي، وما هي الخطوات اللازمة بغية تعزيز المساواة الجندرية في إسرائيل في ظلّ استمرار الصراع الإسرائيلي الفلسطيني والتحوّلات الطارئة حاليًا على طابع التصادم الإقليمي؟

يركّز الفصل الأول في ورقة السياسات على فحص الخصائص الكونية على صعيد أنماط تبنّي وتنفيذ القرار رقم 1325 منذ سنة 2000، إضافة إلى تناوله بصورة واسعة لإيجابيات وسلبيات تبنّي خطط العمل الوطنية وأدوات عمل إضافية.

يتّضح من العرض بأن تبنّي خطط العمل الوطنية يتيح أمام الدول فرصة بلورة سلم أولويات عامّ متّفق عليه، وتقسيم المسؤوليات وفق مجالات التخصّص، وإنشاء أجهزة تنسيق نظامية وتخطيط الميزانية بكل ما يتعلّق بتعزيز حقوق النساء لفترة مقرّرة سلفًا. إضافة إلى ذلك، تحظى الدول التي تتبنّى خطط العمل الوطنية لتنفيذ القرار رقم 1325 بشرعية سياسية أكبر في الساحة الدولية بفضل قدرتها على التنسيق بين الأنظمة والقرارات الداخلية وبين الأهداف والمعايير الدولية. وفي ذات الوقت، فإن خطط العمل الوطنية الموضوعة بالتعاون مع منظمات النساء تتيح أمام منظمات المجتمع المدني فرصة إسماع صوتها خارجيًا في الساحة الدولية وداخليًا، واقتراح الحلول لمعالجة العثرات الماثلة أمام تحقيق المساواة الجندرية، وتوجيه النقد نحو السياسة القائمة لتعزيز حقوق النساء، وعلى هذا النحو تتحوّل إلى ما يشبه جهة رقابية محلّية.

إن الخلاصة المركزية المستخلصة من هذا الفصل هو أن العمليات التي تسبق عملية بلورة خطط العمل الوطنية تعتبر فرصة لتطوير خطاب محلّي وتعزيز الوعي بما يتعلّق بقضايا ذات صلة بالعلاقة بين الجندر والأمن والسلام.

وإلى جانب ذلك، تنتج عن هذه العمليات غالبًا صراعات ناجمة عن حقيقة كون الملاءمة عملية تأويلية تشمل عمليات تفاوض بين مفاهيم وتوجّهات أيديولوجية وسياسية وإستراتيجية متنافسة بكل ما يتعلّق بالسياسة الخارجية والأمن والنسوية. تعكس عمليات التفاوض هذه "الحيّز التأويلي" وأشكال فهم الأطراف العديدة المختلفة الواقع السياسي المحلّي وعلاقته بحقوق النساء. يمكننا القول إنه بفعل كون منظمات النساء الوكيل المركزي الذي يؤكّد على هذه المعايير، ينتج أن نمط العلاقات المتبادلة بين هذه المنظّمات وبين مؤسّسات الدولة هو المسؤول عن بلورة هذا الاختلاف في التأويلات المحلّية بخصوص القرار 1325 في العقود الأخيرة.

يركّز الفصل الثاني للورقة الحالية على التحوّلات في خصائص النزاع الإسرائيلي الفلسطيني منذ سنة 2000 وعلى التأثيرات الجندرية لهذه التحوّلات بوصفها أساسًا لفهم تعديل المادة 6ج لقانون "مساواة حقوق المرأة" الذي ينصّ على هوية الجهاز التنفيذي الرسمي للقرار رقم 1325 في إسرائيل. ويتّضح من العرض في هذا الفصل بأنه، خلافًا للادّعاء الوارد في أدبيات حول النساء في مناطق النزاع القائل بأن الصراعات العسكرية تفضي إلى تعميق فوري لغياب المساواة الجندرية، **تطلعنا الحالة الإسرائيلية على أنه بالرغم من تصاعد العنف خلال الانتفاضة الثانية، فقد نجحت دولة إسرائيل في الحفاظ على الإنجازات المتراكمة على مدار سنين طويلة، لا بل وتوسيع نطاق التشريعات والتدخّل الحكومي، وخاصة في مجال الحماية من العنف القائم على أساس جندري**.

لقد تحقّق ذلك بصورة كبيرة بفضل اعتماد أسلوب عدم تسييس الصراعات النسوية، وعزلها عن قضايا مباشرة متّصلة بالصراع الإسرائيلي الفلسطيني، وتأطيرها بوصفها قضية اجتماعية ثقافية. وبالرغم من ذلك، فقد عمل هذا التأطير كسيف ذي حدّين، وذلك لأنه ساعد في طمس الاختلافات العميقة الطارئة على وضع النساء اليهوديات والفلسطينيات في إسرائيل والأراضي المحتلّة في أعقاب تدهور عملية السلام والتحوّل في طابع التصادم وتصعيد العنف المتكرّر منذ سنة 2000.

إن الاستخلاص المركزي الناتج من هذا الفصل هو أن خصائص التصادم الحالي، وخاصة فيما يتعلّق بطمس الحدود الفاصلة بين الجبهة الداخلية وجبهة القتال وبين المقاتلين والسكان المدنيّين، تحمل أبعادًا جندرية بالغة. ومن بين جملة هذه الأبعاد نذكر ارتفاع عدد النساء المتضرّرات جراء العنف السياسي، وتحويل تدريجي للحيّز المدني وبيوت السكن إلى أهداف عسكرية، وتصاعد بالغ بنسب حالات ما بعد الصدمة (post-traumatic stress disorder) والخوف والاكتئاب والمشاكل الصحية والعجز النفسي والجسدي بين النساء. إضافة إلى تدنّي نسب التبليغ عن حالات عنف جندرية في أوقات تصاعد العنف، وزيادة نمط استخدام الأسلحة الخفيفة في العنف الأسري، وتدهور الوضع الاقتصادي، وتدنّي فرص العمل المتاحة أمام النساء المنتميات إلى مجموعات هامشية. كذلك، نلاحظ ظهور خطاب إعلامي يرى بالمرأة اليهودية ضحية خاملة للعنف السياسي يفرض ضرورة الدفاع عنها بوسائل عسكرية، وتبنّي أنظمة قضائية وتشريعات تحدّ من حقوق الفلسطينيّين مواطني إسرائيل لإنشاء أسرة. **يؤكّد هذا الوضع على الشكوك بشأن الطاقة الكامنة للتغيير على نطاق واسع استنادًا إلى عمليات التشريع في مجالات عينية الهادفة إلى تعزيز التمثيل الملائم للنساء، ويكشف عن الحاجة الفورية لاستحداث جهات مدنية مكمّلة لتوثيق ومراقبة تأثيرات الصراع المستمر على وضع النساء والفتيات، وللتأكيد على زاوية النظر الجندرية في عمليات التنسيق بين الأجهزة الموكلة بإدارة حالات الطوارئ والأزمات**.

يتوقّف الفصل الثالث عند فحص تأويلات متنافسة تطوّرت في إسرائيل بخصوص ضبط قرارات مجلس الأمن الخاصّة بـ»النساء والسلام والأمن». ويتلخّص الطرح الأساس لهذا الفصل في تأثّر هذه التأويلات من النزاعات البنيوية التي يشير إليها القرار رقم 1325 ومن سبل تنفيذه التي بدأت بالظهور على الساحة الدولية ، وكذلك تأثّرها من الخصائص التاريخية والثقافية المحلّية والأجواء السياسية والاجتماعية السائدة في الدولة وفي المنطقة. **وقد كشفت عملية فحص الحالة الإسرائيلية عن تطوّر تدريجي لأربعة تأويلات للقرار رقم** 1325

يتعارض بعضها مع الآخر. كما وتنبع من كل تأويل من هذه التأويلات اتجاهات وأدوات عمل مختلفة:

- ينبع التأويل الأول من نصوص قرارات محكمة العدل العليا الإسرائيلية بشأن تنفيذ تعديل قانون «مساواة حقوق المرأة»، وتعتبر هذه النصوص الجهاز التنفيذي الرسمي في دولة إسرائيل. وفق هذا التأويل، يتعيّن النظر إلى القرار رقم 1325 بوصفه تجسيدًا لمعيار المساواة وأداةً لتحقيق التمثيل الملائم للنساء في عمليات صنع القرار السياسي في مجالي الشؤون الخارجية والأمن.

- أما التأويل الثاني فينبع من نص القانون ذاته إلاّ أنه لم نحصل إلى الآن على تأويله من طرف المحكمة أو من طرف مؤسّسات الدولة. وينتج من نصّ القانون أنه يتعيّن النظر إلى هذا القرار بوصفه فرصة لتوسيع نطاق تمثيل النساء من فئات متنوّعة، أي تعبيرًا لـ"مبدأ التنوّع"، في عمليات اتخاذ القرار المتعلّقة بالسياسة الوطنية.

- أما التأويل الثالث فإنه ملازم لنشاطات منظمات السلام النسوية والصناديق الدولية وممثليات الدول الأجنبية. يفضي هذا التأويل إلى أنه يتعيّن النظر إلى القرار رقم 1325 بوصفه تعبيرًا لمعيار دولي يسعى إلى السلام والعدالة، يؤكّد على أهمية تمكين نشاطات منظمات الاحتجاج النسوية ودعم الحوار السياسي بين النساء من كلا الطرفين المتصارعين بغية تعزيز حضور وشرعية وتأثير حركات السلام النسوية والمساعدة بتعزيز العدالة والتصالح والدمقرطة.

- أما التأويل الرابع فيُميِّز نشاط منظمات النساء المحلّية والدولية والصناديق الدولية ترى بالقرار رقم 1325 إطارًا معياريًا يتيح فرصة توسيع مفهوم الأمن القومي والدولي وصياغته من جديد استنادًا إلى فكرة "الأمن الإنساني". يؤكّد هذا التأويل على ضرورة حماية النساء والفتيات من العنف الجنسي والجندري، وتوسيع نطاق سياسة الفرض والعقوبة ضد المخالفين، إضافة إلى توسيع نطاق الخدمات المقدّمة للنساء على جميع الأصعدة الحياتية، وخاصة حماية أمنهن الشخصي والاقتصادي.

نتائج وتوصيات

1. حتى لحظة اتّخاذ الحكومة قرارًا بشأن إنشاء فريق عمل متعدّد الوزارات لوضع خطّة عمل حكومية شاملة لتطبيق القرار 1325 في كانون الأول 2014، تلخّص النموذج الإسرائيلي القائم لتنفيذ القرار رقم 1325 بتشريعات لتعزيز تمثيل النساء في دوائر ولجان خاصة لوضع السياسات الوطنية. **يعتبر قرار الحكومة خطوة نحو انضمام إسرائيل إلى هذا النموذج مع النمط الدولي القائم على منهجية «خطط العمل الوطنية»** (NAP). ونأمل أن يكون هذا القرار مؤشّرًا على وجود توجّه أوسع يصبو إلى إحقاق المساواة الجندرية.

2. إن التأويل الضيق الذي يتميّز به النموذج الإسرائيلي حتى لحظة اتّخاذ الحكومة القرار **لا يعكس التحدّيات الفورية وطويلة الأمد المتعلّقة بضرورة تعزيز المساواة الجندرية على نطاق وطني** ولا يمنح تعبيرًا كافيًا لمختلف التأويلات الأخرى للقرار رقم 1325. لا يرمي القرار بشأن وضع خطّة عمل حكومية إلى الإعلان عن التزام الحكومة بتمثيل النساء فحسب، بل إلى تعزيز الأمن للنساء وحمايتهن من جميع أشكال العنف الموجّهة ضدّهن، واستبطان الفكر الجندري في عملية اتخاذ القرار، وتوفير الفرص المتساوية للنساء في جميع مناحي الحياة، لا سيما في العمل والاقتصاد والتربية والتعليم والصحّة والرفاه الاجتماعي كذلك. نأمل أن يتم تحقيق هذه الأهداف في إطار خطّة العمل الحكومية الحالية.

3. بغية صياغة خطط عمل وطنية **يتوجّب ترجمة قرار الحكومة من يوم** 14 **كانون الأول** 2014 **إلى عمل فعلي يفضي إلى إنشاء جسم حكومي مؤهّل تحظى فيه منظمات المجتمع المدني بمكانة استشارية ورقابية**. وضمن هذه العملية يتعيّن العمل بالتعاون مع منظّمات النساء التي تمثّل قطاعات متنوّعة في المجتمع.

4. بغية تعزيز خطط عمل وطنية **يتوجّب تحديد مسبّق لحجم الميزانية الشاملة المخصّصة لموضوع تعزيز المساواة الجندرية على الأمد الطويل، وتحديد أجهزة الرقابة والاستشارة بالتعاون مع المجتمع المدني، وصياغة أهداف واضحة ومتّفق عليها ويمكن قياسها، ودمج مواد تتعلّق باحتياجات ووجهات نظر النساء المنتميات إلى مختلف الفئات السكانية**.

5. يطالب مجلس الأمن في قراره رقم 1889 الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومنظّمات المجتمع المدني بـ"جمع البيانات عن الاحتياجات الخاصة للنساء والفتيات في حالات ما بعد انتهاء النزاع وتحليلها وتقييمها بصورة منتظمة، بما في ذلك، في جملة الأمور، معلومات عن احتياجاتهن من الأمن الشخصي والمشاركة في صنع القرار والتخطيط لما بعد انتهاء النزاع". وبغية الوفاء بمطالبات هذا القرار، **يتعيّن استحداث جهاز مدني في إسرائيل يقوم بتوثيق تأثيرات الصراع المستمر على النساء والفتيات ويراقبها وينتقدها ويؤكّد على وجهة النظر الجندرية في عمليات التنسيق بين الأطراف الموكلة لها عمليات إدارة حالات الطوارئ والأزمات**.

6. **في حال استمرار المفاوضات السياسية، يتوجّب العمل على إدخال وجهة النظر الجندرية في اتفاقيات السلام والتأكيد عليها**. يمكن فعل ذلك عبر تعيين خبيرات في مجال الجندر لفحص التأثيرات الجندرية على الاتفاقيات المقترحة بكل ما يتعلّق بحياة الأسرة، وعلاقات المجتمع والجيش، ونزع السلاح، ودور القوى متعدّدة القوميات، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والإصلاحات المؤسّساتية-الدستورية.

7. **وفي حال عدم استمرار المفاوضات السياسية، يتوجّب العمل على تعيين خبيرات، بما في ذلك ممثّلات عن منظّمات النساء، بغية التأكيد على وجهة النظر الجندرية** في الفريق الإسرائيلي المفاوض على وقف إطلاق النار، وفي عملية إدخال قوى متعدّدة القوميات إلى المنطقة، وفي الخطوات أحادية الجانب التي ترمي إلى إحداث تحوّل في الوضع السياسي القائم.



WIPS • שווה
המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Israel

Women, Peace, and Security: United Nations Security Council Resolution 1325 in the Israeli Context

Dr. Sarai Aharoni

Executive Summary

Academic Committee: **Prof. Naomi Chazan, Prof. Hanna Herzog**
Ronna Brayer-Garb, Hadass Ben Eliyahu

This research is supported by the European Union and the World Justice Project



Translation: **Esther Hecht**

Editing: **Deborah Schwartz**

Production: **Yona Ratzon**

In memory of Yehudit Sher
An outstanding researcher and a beloved friend

The Center for the Advancement of Women in the Public Sphere (WIPS) was established at the Van Leer Jerusalem Institute in 2009 with the support of the Dafna Fund. **WIPS** is committed to gender mainstreaming as an overall strategy for promoting the democratic and civil status of women in diverse social groups. Through its focus on transforming the issue of gender inequality into a general social worldview that relates to both women and men and to all social structures, the **WIPS** center aims to make gender equality an inseparable part of the thought and action of legislators and decision makers in various areas

WIPS conducts research, promotes strategic thinking, and initiates projects and programs in areas relevant to implementing gender mainstreaming and gender equality in Israel. The founders of **WIPS** seek to make it a framework that brings together women's organizations, feminist activists, researchers, legislators, and decision makers, so that their dialogue and sharing of ideas will serve as a source of knowledge, guidance, and experience for anyone interested in promoting gender equality and gender mainstreaming in Israel. The center also promotes strategies to coordinate the efforts and impact of social action designed to promote the status of women and gender equality by connecting grassroots women's organizations, policy makers, legislators, and those acting for broad social change.

WIPS management: Prof. Naomi Chazan, Prof. Hanna Herzog, Hadass Ben Eliyahu,
Ronna Brayer-Garb

Executive Summary

Resolution 1325 is the first of seven resolutions dealing with women, peace, and security that were passed by the United Nations Security Council between 2000 and 2013. This series of resolutions is a historic attempt to integrate gender perspectives into the work of international organizations, and it seeks to combine three universal values—protection, equality, and peace—with an emphasis on the unique status of women. Viewed in a narrow context, what led to the development of norms in international law that address the status of women in war zones was the need to protect women and girls from sexual violence in times of conflict. To that end, Resolution 1325 states that the member states of the United Nations are responsible for honoring all treaties containing regulations regarding the status of women in time of war. They are also responsible for protecting women and girls from gender violence, especially rape and sexual exploitation, and for prosecuting anyone suspected of sexual crimes, particularly crimes that international courts have defined as war crimes, torture, or crimes against humanity. In the broader context these resolutions contain general normative requirements regarding the inclusion of women in processes of conflict prevention, conflict resolution, post-conflict rehabilitation, and recognition of the connection between the continuation of a military conflict and gender inequality in society.

This policy paper analyzes the patterns of dissemination and implementation of Resolution 1325 from a global perspective and examines several models of interpretation and localization that have been developed in Israel over the past decade. Localization occurs when local actors translate and adapt norms originally formulated in a universal language and identified with the agenda of the international community so that they express local values, interests, and political identities. In the field of international relations, according to Amitav Acharya (2004), "localization is the active construction (through discourse, framing, grafting and cultural selection) of foreign ideas by local actors, which results in the latter developing significant congruence with local beliefs and practices" (245).

From the point of view of local actors, localization is sometimes described as an act of "taking ownership," through which they give meaning to foreign ideas and adapt them to the local system of beliefs and customs.

According to the approach on which this policy paper is based, the process of creating national and international regulations and laws pertaining to the rights of women is influenced by an array of geopolitical forces and by many multidimensional economic and political interests at the national and global levels. In the era of neoliberalism following the Cold War, women's rights became the sign of democratization and economic development. Therefore, the rise in international awareness of the state of women in areas of conflict and the development of global standards for the implementation of Resolution 1325 are seen as expressions of "soft power" and

a means of broadening the international community's areas of intervention in politically unstable regions.

Knowing that the Israeli case deviates to some extent from the assumptions underlying Resolution 1325 and from the global view that there is a clear link between military conflicts and very low rates of economic development and gender equality, the key question is how Resolution 1325 and the requirements derived from it can be adapted to the situation here. Can a national action plan (NAP)—a policy tool that has been adopted by many countries over the past decade to implement the resolution—be suitable in the Israeli context, and what actions are required to promote gender equality in Israel in light of the continuing Israeli-Palestinian conflict and the changes in the nature of the regional conflict?

The first chapter of this policy paper is devoted to an examination of Resolution 1325, which has been disseminated globally and implemented since 2000. It deals at length with the advantages and disadvantages of adopting an NAP and other policy tools.

From our review it appears that adopting a national action plan enables a country to formulate an agreed-upon list of public priorities, divide up areas of responsibility, and establish organized coordinating bodies to spearhead the budgetary planning for promoting women's rights for a predetermined period. Moreover, countries that adopt an NAP for implementing Resolution 1325 acquire more political legitimation in the international sphere because of their ability to coordinate the intra-national with the standard global goals. At the same time, national action plans that are written in conjunction with women's organizations enable civil society organizations to make their voices heard in the international and national spheres, propose solutions to obstacles to gender equality, criticize the existing policy for promoting women's rights, and serve as local "gatekeepers."

The main conclusion to be drawn from this first chapter is that the preliminary processes for formulating an NAP provide an opportunity for a local discourse and for raising awareness of issues related to the connection between gender, security, and peace. However, these processes often lead to conflicts, because localization is an interpretive process and involves negotiation between ideological, political, and strategic approaches toward foreign policy, defense policy, and feminism. These negotiations reflect the "interpretive space" and the way in which various actors understand the local political reality and its connection to women's rights. One might say that because women's organizations are key agents in disseminating this set of norms, the quality of the relations between them and state institutions has led to the variations in local interpretations of Resolution 1325 since its adoption by the Security Council.

The second chapter of this document focuses on changes in the nature of the Israeli-Palestinian conflict since 2000 and the gender influences resulting from these changes as the background for understanding Amendment 6C to the Women's Equal Rights Law, which determines the mechanism for officially implementing Resolution 1325 in Israel. From the analysis in this chapter we learn that contrary to the usual argument in the literature regarding women in

regions of conflict—namely, that military conflicts lead to immediate intensification of gender inequality—the Israeli case shows that **despite the escalation during the Second Intifada, the State of Israel succeeded in maintaining long-term achievements and even succeeded in broadening the areas of legislation and government intervention, especially in the area of protection against gender-based violence.**

This process was made possible, to a great extent, by the trend toward depoliticization of the feminist struggles, their separation from issues related directly to the Israeli-Palestinian conflict, and their framing as sociocultural issues. Nevertheless, this framing was a double-edged sword because it helped obscure the deep changes that had taken place in the status of Jewish and Palestinian women in Israel and the occupied territories following the collapse of the peace process, the change in the nature of the conflict, and the escalation in the repeated rounds of violence since 2000.

The main conclusion to be drawn from this chapter is that the characteristics of the current conflict, and especially the blurring of the distinctions between the battlefront and home front and between combatants and civilians, have clear gendered aspects. These aspects include the increase in the number of women harmed by political violence; the gradual transformation of the urban space and the home into military targets; the high percentage of posttraumatic stress disorder, anxiety, depression, health problems, dysfunction, and physical disability among women; a drop in reports of gender violence in times of escalation; an increase in the use of small arms in domestic violence; a worsening of the economic circumstances of women in marginal groups and their ability to earn a living; the appearance of a media discourse that sees the Jewish woman as a passive victim of political violence who must be protected by military means; and the adoption of legal regulations and legislation that limit the right of Palestinian citizens of Israel to have a family. **This situation casts doubt on the potential for specific legislative acts designed to promote due representation of women to bring about broad changes. It also reveals the immediate need to create complementary civil mechanisms to document and monitor the influence of the continuing conflict on the status of women and girls, and the need to introduce gender mainstreaming to the coordinated activities of the systems that handle emergency and crisis situations.**

Chapter Three examines several competing interpretations of the Security Council resolutions regarding women, peace, and security that have developed in Israel. The main argument of this chapter is that these interpretations have been influenced not only by the inherent vagueness of Resolution 1325 and by the models for its implementation that have begun to develop in the international sphere, but also by the local history and the cultural, political, and social conditions in the state and the region. **An examination of the Israeli case reveals the gradual development of four interpretations of Resolution 1325, some of which contradict each other.** Different policy tools and directions of action are derived from each interpretation:

- The first interpretation is derived from the Supreme Court rulings regarding the implementation of the amendment to the Women's Equal Rights Law, which is a mechanism for official implementation of the resolution by the State of Israel. According to this interpretation, Resolution 1325 is to be seen as the expression of a norm of equality and as a tool for achieving due representation of women in political decision-making processes concerning foreign affairs and security.
- The second interpretation appears in the language of the law itself, but has not yet been interpreted by a court or by state institutions. According to this interpretation the resolution must be seen as an opportunity to broaden the representation of women from diverse groups—that is, an expression of the "diversity principle" in decision-making processes regarding national policy making.
- The third interpretation characterizes the activity of women's peace organizations, international foundations, and delegations of foreign countries. According to this interpretation, Resolution 1325 is an expression of an international norm of striving for peace and justice. This interpretation emphasizes the importance of the empowerment of the activities of women's protest organizations and the importance of supporting political dialogue between women on both sides of the conflict in order to increase the visibility, legitimacy, and influence of the women's peace movements and to help promote justice, reconciliation, and democratization.
- The fourth interpretation characterizes the activity of local and supranational feminist women's organizations and of international foundations. According to this interpretation, Resolution 1325 is a normative framework that enables the broadening of the concept of national and international security, reshaping it in keeping with the idea of "human security." This interpretation emphasizes the need to protect women and girls from sexual and gender violence, to expand the policy of enforcement and punishment of perpetrators, to broaden the array of services provided to women in all areas of life, and especially to maintain their personal and economic security.

On December 14, 2014, the Israeli government announced the establishment of an interministerial team to form and consolidate a national action plan for implementing UNSCR 1325. This announcement is a great achievement for the women's and the civil society organizations in Israel who worked for over two years to formulate a comprehensive action plan. We hope that beyond this symbolic recognition of the women's organizations' vision, the government will define clear goals for advancing gender equality in Israel, including a suitable budget for their implementation.

Conclusions and Recommendations

1. Before the December 2014 announcement, the existing Israeli model for the implementation of Resolution 1325 was limited to legislation to increase women's representation in forums and committees that shape national policy. The announcement is a first step, symbolizing Israel's joining the **global trend** toward formulating national action plans (NAP).
2. The Israeli model's previous narrow interpretation **did not reflect the immediate and long-term challenges in promoting gender equality at the national level** and did not give satisfactory expression to the other interpretations of Resolution 1325. In its announcement, the government declared its commitment to increase women's representation, to reinforce women's security and protect them from all forms of violence, and to adopt a gender-mainstreaming strategy in decision making, including equal opportunities for women in all areas of life. We hope these goals will indeed be realized by the government's plan.
3. To formulate an NAP, **the government's announcement from December 2014 must be translated into practical action that will lead to the establishment of an authorized government body in which civil society organizations have advisory status.** This process must be carried out in conjunction with women's organizations that represent diverse social groups.
4. To promote a national action plan, **the overall budget that will be invested in promoting gender equality over the long term must be defined in advance. It is also necessary to establish monitoring and advisory mechanisms in conjunction with civil society; formulate clear, agreed-upon, and measurable goals; and to include clauses dealing with the needs and worldviews of women from diverse social groups.**
5. In Resolution 1889 the Security Council calls upon the member states of the United Nations and the civil society organizations "to ensure that all country reports to the Security Council provide information on the impact of situations of armed conflict on women and girls, their particular needs in post-conflict situations, and obstacles to attaining those needs." To meet these requirements, **Israel must create a civil mechanism that will document the effects of the ongoing conflict on the status of women and girls, monitor them, and integrate a gendered perspective in the coordination of the systems responsible for emergency and crisis management.**
6. **If peace negotiations resume, action must be taken to incorporate gendered perspectives in the peace agreements.** This can be done by appointing women experts on gender who will examine the gendered implications of different aspects of the proposed agreements regarding family life, military-society relations, disarmament, the role of multinational forces, socioeconomic rights, and institutional-constitutional reforms.
7. **If peace negotiations do not resume, action must be taken to include women experts, including representatives of women's organizations, to incorporate gendered perspectives** in the Israeli delegations to ceasefire discussions, in multinational forces brought to the region, and in unilateral actions whose aim is to change the existing political situation.