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

WIPS • שווית
המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

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

תכניות פעולה לאומיות:
אסטרטגיות של ארגוני נשים ליישום וניטור

פנינה שטיינברג

خطة عمل وطنية:
إستراتيجيات منظّمات نسائية للتطبيق والمتابعة

بنينه شطينبرغ

EU PARTNERSHIP FOR PEACE
The World Justice Project

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

שוות • WIPS
המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

יישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם בישראל

תוכניות פעולה לאומיות: אסטרטגיות של ארגוני נשים ליישום וניטור

מחקר משווה

חוקרת ראשית: **ד"ר פנינה שטיינברג**
עוזרות מחקר: **אביגיל גבעול וליאור קדיש**

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 בריייר־גארב והדס בן אליהו.

תוכן העניינים

מבוא

בעקבות החלטה 1325: נשים ישראליות מנהיגות לשלום ולביטחון 6

פרק ראשון

מה משווה המחקר המשווה? 9

פרק שני

חמש מדינות: סקירת דרכי עבודה שונות של ארגוני חברה אזרחית 14

1. קולומביה
2. הפיליפינים
3. פינלנד
4. סרביה
5. ליבריה

פרק שלישי

אסטרטגיות ותהליכים מוצלחים ליישום החלטת האו"ם 1325 35

פרק רביעי

סיכום והמלצות 37

גרסה ערבית **نسخة باللغة العربية**

רשימת מקורות I

מבוא

בעקבות החלטה 1325: נשים ישראליות מנהיגות לשלום ולביטחון

החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם היא החלטה היסטורית שהתקבלה בשנת 2000, הקוראת לראשונה לייצוג שוויוני של נשים במוקדי קבלת החלטות, למעורבותן בתהליכי פתרון סכסוכים והסדרי שלום, להגנה על נשים ונערות מפני אלימות, ולמניעת אלימות בכלל ואלימות מגדרית כלפי נשים, בפרט.[1] מאז אותה שנה קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם שורת החלטות נוספות,[2] שנועדו לחזק ארבעה ערכים אוניברסליים בהקשר של נשים: הגנה באזורי סכסוך, השתתפות במוקדי קבלת החלטות, ייצוג הולם ומגוון, והשתתפות מלאה בעיצוב הסכמי שלום ויישומם. כל זאת, תוך הדגשת מעמדן הייחודי של נשים והצבעה על הקשר שבין הימשכות סכסוכים צבאיים לבין אי־שוויון מגדרי בחברה (רדאי 2004; אהרוני 2014).

החל משנת 2000, וביתר שאת משנת 2010, אומצה החלטה 1325 במדינות העולם והפכה לפלטפורמה מרכזית לקידום שוויון לנשים ולהרחבת מושג הביטחון. עד ספטמבר 2014 כבר אישרו 46 מדינות תוכנית פעולה לאומית ותשע מהן אף אישרו גרסה שנייה, משופרת, בעקבות בדיקת תוצאות היישום של תוכנית הפעולה הראשונה. בנוסף אושרו שבע תכניות פעולה אזוריות (של האיחוד האירופי, של האיחוד האפריקני, של אזור האגמים - מרכז אפריקה; של דרום אפריקה; של נאט"ו - ארגון האמנה הצפון אטלנטית יחד עם המועצה האירו־אטלנטית; של מדינות האוקיאנוס הפסיפי, ושל הארגון לביטחון ושיתוף פעולה אירופי [OSCE]). המדינות שאישרו תכניות פעולה לאומיות מפורטות בתרשים 1.

1 ראו www.un.org/womenwatch/osagi/wps (אוחזר ב-28.10.14).

2 החלטות 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013). להחלטות אלה, יחד עם החלטה 1325 (2000), יש השלכות כלליות יותר הנוגעות לצורך לכלול נשים בתהליכי מניעת סכסוכים, ביישוב ובשיקום לאחר סכסוך, כמו גם להכרה בקשר שבין התמשכותם של סכסוכים צבאיים לאי־שוויון מגדרי בחברה. מבחינה משפטית החלטות אלה מסמלות שינוי באופן שבו נתפסות נשים בדין הבינלאומי: עד שנות התשעים של המאה העשרים, נשים נתפסו כאימהות לילדים וכקורבנות הראויות להגנה בלבד. התביעה לייצוג הולם של נשים במשפט הבינלאומי ובתהליכי יישוב סכסוכים, מציגה אותן כסוכנות פעילות שיכולות להרים תרומה משמעותית לתהליכי עיצוב מדיניות גלובלית (אהרוני 2014).

כחלק מגיבוש וקידום תוכנית פעולה כוללת בישראל, חשוב לפתוח בלימוד ההקשר הבינלאומי של תכניות הפעולה השונות ובהבנת תהליכים שהתקיימו במדינות אחרות אשר הקדימו את ישראל באימוץ וביישום תכניות פעולה לאומיות של החלטה 1325. מחקר זה שואף למקם את המהלך הישראלי בתוך ההקשר הגלובלי ולבחון את הנעשה במדינות אחרות כמקור ידע רלוונטי להקשר הישראלי.

תרשים 1: מדינות שאישרו תכניות פעולה ליישום החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1325 (מעודכן לספטמבר 2014).

המקור, וכן קישורים לתכניות הפעולה השונות של המדינות, מופיעים באתר http://peacewomen.org/naps (אוחזר ב-10.9.14)

מדינת ישראל הייתה המדינה הראשונה מקרב המדינות החברות באו"ם אשר אימצה בחוק את ההחלטה ואישרה חקיקה המחייבת ייצוג נשים בגופים ציבוריים.[3] יחד עם זאת, נותר בעינו הצורך לכתוב וליישם תוכנית פעולה כוללת. לצורך כך חברו יחד עשרות ארגוני נשים, ארגוני זכויות אדם ופעילות פמיניסטיות בהובלת הארגונים: **איתך معك** משפטניות למען צדק חברתי[4]; **שוות** - המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר[5]; **ואג'נדה** - המרכז הישראלי לאסטרטגיה תקשורתית.[6] עשרה דיונים בשולחנות עגולים שהתקיימו בין ינואר 2012 לאוקטובר 2013, הולידו מסמך של תוכנית פעולה כוללת המקיפה נושאים רבים,[7] ביניהם: ייצוג של מגוון נשים ועמדות מגדריות במוקדי קבלת החלטות; בחינה פמיניסטית של מושג הביטחון;[8] הגנה על נשים מכל קבוצות האוכלוסייה מפני סוגי אלימות שונים;[9] ועוד. טיוטת תוכנית הפעולה הושלמה באוקטובר 2013 והוגשה לממשלה ככלי ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם.[10]

3 סעיף 6ג1(ב) לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א־1951.

4 ראו באתר העמותה: www.itach.org.il (אוחזר ב-10.9.14).

5 ראו: www.vanleer.org.il/he/node/1178 (אוחזר ב-10.9.14).

6 בינתיים התמזג ארגון אג'נדה עם ארגונים נוספים והוא נקרא כיום אנו. ראו: www.anu.org.il/about_org (אוחזר ב-10.9.14).

7 למסמך המפורט ראו כאן: www.1325israel.co.il/new/1325/sites/default/files/hebrewfullplan.pdf (אוחזר ב-10.9.14).

8 אף שהדיון האקדמי והגלובלי בהרחבת מושג הביטחון הוא רחב היקף ונמשך כבר כמה עשורים, בזירה הציבורית בישראל עדיין נוטים לפרש את המושג "ביטחון" כמושג צבאי ולאומי (בן אליעזר 1994; 1995; דעייף, אברמוביץ ואייל 2007).

9 לרשימת הנושאים המלאה ולסיכומי הדיונים:
www.1325israel.co.il/new/1325/content/%D7%AA%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9A–D7%99%D7%
D7%94%D7%A4%D%–D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA%–%A6%D7%99%D7%A8%D7%AA
D7%9E%D%–D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9E%D7%99%–7%A2%D7%95%D7%9C%D7%94
7%A4%D7%92%D7%A9%D7%99%D7%9D (אוחזר ב-10.9.14).

10 ראו: http://www.1325israel.co.il/new/1325/sites/default/files/hebrewfullplan.pdf (אוחזר ב-13.12.14).

פרק ראשון

מה משווה המחקר המשווה?

מחקר משווה זה הוא אחד מתוך שורה של מחקרים שליוו את תהליך כתיבת טיוטת תוכנית הפעולה הכוללת.[11] מטרתו - למידה מתהליכי פיתוח, יישום וניטור תכניות פעולה שונות בקרב מדינות שאימצו את החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם. השאלה המרכזית שאליה מתייחס המחקר היא, כיצד לגרום לאימוצה וליישומה של התוכנית בישראל, וכיצד לרתום את כל השותפים הרלוונטיים לתהליך כולל של שינוי.

טיוטת תוכנית הפעולה שנכתבה כאמור על ידי ארגוני נשים בישראל והושלמה באוקטובר 2013, היא אבן דרך חיונית בתהליך יישומה של תוכנית פעולה כוללת. אך ברור שהיא איננה מטרה בפני עצמה; המשימה הייתה לבחור אסטרטגיות פעולה בהתבסס על ההנחה שהשתתפות החברה האזרחית וארגוני נשים בתהליכי ההטמעה ובאכיפה של מדיניות בינלאומית (כדוגמת החלטה 1325) היא קריטית להצלחתה.[12] יתרה מכך, קיימת הבנה כי התהליכים המקדימים להטמעת תוכנית פעולה מקומית מעניקים הזדמנות ליצירת שיח מקומי בין ארגונים מדינתיים ואזרחיים על אודות הקשרים שבין מגדר, ביטחון ושלום. שיח כזה עשוי לחשוף נקודות מחלוקת בין תפיסות אידיאולוגיות, פוליטיות ואסטרטגיות מתחרות באשר למדיניות חוץ, סוגיות של ביטחון ופמיניזם. מחלוקות אלו מגדירות ומשקפות את המרחב הפרשני של החלטת האו"ם 1325. במידה רבה, תהליכים אלה וטיב הקשר שבין החברה האזרחית למוסדות המדינה, הם המעצבים את השונות בפרשנויות המקומיות להחלטה 1325 (אהרוני 2014).

מחקר זה סוקר אסטרטגיות פעולה של ארגוני נשים במדינות שונות בעולם ליישום תוכנית פעולה כוללת על בסיס החלטה 1325. המחקר מתאר מגוון אסטרטגיות פעולה ומודלים ומנתח את הגורמים להצלחתם או לאי־הצלחתם, ומבקש להסיק מסקנות אופרטיביות. ואולם, יש להיזהר בהסקת מסקנות המבוססות אך ורק על התבוננות במדינות אחרות, בשל השונות ביניהן. לא רק הסכסוכים שעמם הן מתמודדות שונים בתכלית, גם קבוצות הנשים בתוכן וצורכי ההגנה שלהן משתנים, וכך גם ההקשר התרבותי, המוסדי, החוקתי

---

11 מחקר זה הוא חלק ממאמץ מקיף לתמוך בעבודת ארגוני הנשים השותפים בפרויקט, באמצעות ידע רלוונטי מהארץ ומהעולם. מחקרה של ד"ר שרי אהרוני (2014) מלווה את התהליך בהמשגה ובניתוח הקשרים שבין החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם לבין ההקשר הישראלי, מתוך הפרספקטיבה של יחסים בינלאומיים ומגדר. מחקרה של ד"ר פנינה שטינברג (2014) מתעד ומציג תמונת מצב של ייצוג נשים במוקדי קבלת החלטות בנושאי ביטחון בישראל בשנים 2013-2014.

12 ארגוני נשים בכל העולם מודעים לכך, ראו למשל באתר של peacewomen – women for peace, peace for women www.peacewomen.org/naps/theme/civil–society–actors (אוחזר ב-25.5.13).

והארגוני המאפיין כל מקום. יחד עם זאת, סקירת רפרטואר האסטרטגיות ששירתו נאמנה את מובילותיהן עשויה לתרום להקשר הישראלי והמזרח־תיכוני שלנו, כמובן תוך התאמה ושיקול דעת.

דוח זה מתאר את הפעילות האזרחית המתרחשת בחמש מדינות: קולומביה, הפיליפינים, פינלנד, סרביה וליבריה. מכיוון שלא קיימת מדינה הדומה לישראל בכל מאפייניה, בחרנו חמש מדינות המבטאות כמה ממדים בני השוואה: פיזור גיאוגרפי (תרבויות מגוונות); רמת פיתוח (מתפתחות ומפותחות); וסמיכות זמנים לסכסוך או מעורבות קיימת בסכסוך פעיל. מכיוון שביקשנו לבחון בעיקר את הקשרים שבין החברה האזרחית ובין המדינה בתהליכי אימוץ תכניות פעולה, בחרנו מדינות שיש בהן תוכנית פעולה ליישום החלטה 1325 (בקולומביה אמנם אין תוכנית כוללת אולם יש 18 תכניות מקומיות וסקטוריאליות).

הסקירה המובאת להלן מתבססת על מחקרים אקדמיים, על דוחות שנכתבו על ידי ארגוני חברה אזרחית, מקומיים וגלובליים, וכן על ראיונות עם כמה פעילות בארגונים גלובליים שחלקו עמנו את תובנותיהן. התמקדנו במאמצי תרגום החלטת האו"ם 1325 וההחלטות הנלוות לה (1820, 1888, 1889, 1960) להקשרים מקומיים, תוך הדגשת מקומם של ארגוני חברה אזרחית; ועל הקשרים בינם לבין עצמם, בינם לבין ממשלותיהם ובינם לבין ארגונים בינלאומיים. ביקשנו ללמוד מהם האתגרים הניצבים בפני ארגוני החברה האזרחית בארצות ההשוואה, אילו דפוסי פעולה הם נקטו ואילו התגלו כיעילים בשלבי היישום. הסכסוכים שבהם מעורבת כל מדינה, הרקע המקומי לפעילות ארגוני הנשים בה וכן פעולותיהם מתוארים בצמצום, תוך הפניה למקורות קריאה נוספים. מטרת הסקירה היא לאתר דפוסים עיקריים ואסטרטגיות מוצלחות להשגת היעדים. בסיכום תיאור המקרה של כל מדינה, מוצגות האסטרטגיות המוצלחות של ארגוני החברה האזרחית בה, בטבלה המסכמת אותן ביחס לשותפי התפקיד של ארגוני הנשים.

אסטרטגיות של ארגוני נשים

בישראל נפרשת פעילות ארגוני הנשים למניעת סכסוכים צבאיים ולקידום השלום על פני עשורים רבים. שרי אהרוני מיפתה ארבע אסטרטגיות עיקריות של ארגוני נשים בישראל בהקשר לסכסוך הישראלי־פלסטיני, אשר מיושמות בכל תקופה בתמהיל שונה, ומטרתן להבנות, להגדיר מחדש או לחזק זהויות קיימות, אינטרסים ומוסדות פוליטיים (Aharoni 2014, 10):

1. **מחאה והתנגדות:** פעילות ספונטנית של נשים הבאה כתגובה להסלמה באלימות ומדרבנת אותן להתארגן ולצאת למרחב הציבורי בדרך יצירתית (למשל תנועת "ארבע אימהות"). בישראל קיימות היום כמה מחאות מתמשכות כדוגמת "נשים בשחור" ו"קואליציית נשים לשלום", המזוהות לא רק עם מחאה אלא גם עם מושג ההתנגדות (resistance).
2. **דיאלוג פוליטי:** פעילות חוצה לאומיות; הידברות בין ארגונים משני צדי המתרס. פרקטיקת הדיאלוג נפוצה יותר בתקופות של רגיעה באלימות, תקופות של פוסט קונפליקט, או באווירת התקדמות. כך לדוגמה, בשנות התשעים, ימי הסכמי אוסלו, היה הדיאלוג דפוס פעולה מרכזי. תנועת "בת שלום" יצרה באותן שנים שיתוף פעולה בין ארגוני נשים פלסטיניות במזרח ירושלים לבין נשים פלסטיניות ויהודיות ממערב ירושלים.

3. **רפורמה חוקתית:** פעילות לוביסטית - הקמת שדולה, השפעה על חקיקה, ניסיון להשפיע באופן ממוקד וישיר (דרך בג"ץ, תיקוני חקיקה) ולייצר כלי מדיניות שיכפה שילוב נשים, יפקח על מתן תקציבים לנשים, או יחייב התחשבות בנקודת מבטן של נשים בסוגיות חוץ וביטחון. זוהי אסטרטגיית פעולה מקצועית בעיקרה הכרוכה במשא ומתן עם המדינה. כיום נעשה שימוש רחב באסטרטגיה זו כתוצאה מכך שנשים נמצאות כיום יותר במוקדי השפעה.
4. **קמפיינים ציבוריים להעלאת המודעות ולגיוס לגיטימציה:** הובלת מהלכים ציבוריים הכורכים את המושגים "שלום וביטחון" עם מושגים רחבים הקשורים לדמוקרטיה. כך למשל, בשנות התשעים נעשתה עבודה רבה סביב הקשר שבין דמוקרטיה, שוויון מגדרי ושלום. גם קמפיינים הקשורים למניעת הטרדה מינית כורכים את שאלת הביטחון עם תחושת הביטחון האישית. הקמפיינים לגיוס לגיטימציה דורשים כלים מקצועיים ורכישתם נעשית לעתים תוך שיתוף פעולה בין הארגונים השותפים או מתוך למידה מארגוני חברה אזרחית בינלאומיים.

המחקר הקיים מלמד על קשר בין מצבים חברתיים־פוליטיים לבין אסטרטגיות מוצלחות של ארגוני נשים המבקשות לחולל שינוי תרבותי על בסיס רעיונות גלובליים או בהשראת רעיונות החיצוניים לתרבותן.[13] השינוי מתרחש בהדרגה וכרוך בהתנגדות ובמחאה, ביוזמות מקומיות של מסגור, בהתאמה להקשר המקומי, באימוץ, הגברה ואוניברסליזציה. התנאים התרבותיים המאפשרים את טרנספורמציית הרעיון המגיע מן החוץ ואת התאמתו לתרבות המקומית עד אימוצו, משתנים בכל שלב:

- **שלב ההתנגדות והמחאה:** בשלב הראשון חלק מהיבטיו של הסדר הנורמטיבי המקומי עדיין חזקים ולגיטימיים, בעוד אחרים כבר רופפים יותר ומאבדים בהדרגה מהלגיטימציה שלהם. במצב זה יש סיכוי להנבטת רעיונות חדשים. ההתנגדות להם צפויה ומצביעה על האיום שהם מציבים בשלב זה על המערכת הקיימת.
- **שלב המסגור המקומי:** בשלב השני נרתמים בעלי תפקיד אמינים בזירה המקומית למשימת הטמעת הנורמות החדשות. הם עושים זאת על ידי השאלה ומסגור של נורמות חיצוניות בדרכים המדגישות את ערכן לקהל מקומי. לפיכך יש צורך באנשי מפתח אמינים בזירה המקומית, בתומכים "מבפנים" שלא נתפסים כעושי דברם של כוחות חיצוניים.
- **שלב האימוץ תוך התאמה:** בשלב השלישי יש חפיפה מסוימת בין הרעיונות החדשים הבאים מן החוץ, לבין היררכיית הנורמות המקומית. כך אפשר להציג את הסדר החדש כשואל מרכיבים משלימים מן החוץ, ולא כמחליף את הסדר הישן ומבטלו לחלוטין. הנורמות שמקורן חיצוני מובנות כמתאימות לאמונות ולפרקטיקות המקומיות המצויות בתהליך שינוי.
- **שלב ההגברה**: בשלב זה ההשאלה וההתאמה מן השלב הקודם מציעות הכרה חיצונית בחלק מהאלמנטים בתרבות הקיימת, באמצעות קישורם לרעיונות החדשים. מתפתחים פרקטיקות וכלים חדשים אשר ההשפעה המקומית עליהם נשארת ברורה ונראית לעין.

---

13 אמיטב אכריה בחן את תהליכי השינוי של תפיסת הביטחון בדרום מזרח אסיה, והפיק מהם את השלבים המפורטים להלן (Acharya 2004, 251).

אסטרטגיות ליישום החלטת האו"ם 1325 בפרספקטיבה גלובלית

בשיחת סקייפ שהתקיימה ב-27 בפברואר 2014 עם גב' מביק קבררה־בלזה, המתאמת הבינלאומית של הרשת הגלובלית "נשים בונות שלום" (GNWP - The Global Network of Women Peace Builders) ומנהלת תכניות הארגון,[14] היא פרשה את משנתה באשר ליישום החלטה 1325 של האו"ם. קברה־בלזה, בעלת תואר שני בתקשורת ובלימודי נשים, הייתה מעורבת בתהליכי בנייה ויישום של תכניות פעולה לאומיות במדינות רבות, ביניהן אפגניסטן, בורונדי, קולומביה, יפן, ליבריה, נפאל, הפיליפינים, סיירה לאונה, דרום סודן ואוגנדה. בשיחה עמה היא חלקה את תובנותיה בעניין אסטרטגיות פעולה של ארגוני נשים ביישום החלטת האו"ם 1325. אחד המדדים החשובים ביותר להצלחה בעיניה, הוא מידת שיתוף הפעולה בין ארגוני החברה האזרחית והמדינה בכל שלב משלבי יישום החלטה 1325: כתיבת תוכנית הפעולה, יישום התוכנית וניטור. קברה־בלזה מדגישה שאחד התפקידים המרכזיים של ארגוני הנשים הוא לבטא את הקולות והצרכים השונים של נשים בהקשרים של שלום וביטחון, אם בייצוג של נשים בוועדות ואם בהתייעצויות קהילתיות עם נשים. התהליך שעליו היא ממליצה הוא כתיבה משותפת של תוכנית פעולה על ידי הממשלה וארגוני הנשים, תוך התייעצות עם נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. התייעצות מוצלחת כוללת הסברה, דיונים ואיסוף נושאים ותחומים שנשים מגדירות כרלוונטיים לביטחון. אם אכן כותבים יחד את תוכנית הפעולה וקובעים חלוקת עבודה, לוחות זמנים, מקורות מימון ותהליך ניטור - יש סיכוי שהתוכנית שתירקם תהיה ריאלית, רלוונטית וישימה. תהליך כזה עשוי אמנם לארוך זמן רב, כשנתיים או שלוש, אולם בסופו מתקבלת תוכנית פעולה מוסכמת שעונה על צרכים מגוונים של נשים רבות. עצם קיומה של תוכנית פעולה אינו אומר דבר על הקשר שבין התוכנית לבין הצרכים ואינו מבטיח את יישומה; יש מדינות שאישרו בתהליך קצר מאוד תכניות פעולה במטרה לקבל לגיטימציה בינלאומית או מטעמים אחרים, אך עשו זאת ללא שיתוף החברה האזרחית; ויש מדינות מסוימות שארגוני החברה האזרחית כתבו טיוטה בתהליך התייעצות ביניהם אבל היא שונתה ללא הכר על ידי הממשלה, ולפיכך, קברה־בלזה אינה רואה ערך בתכניות אלה.

קברה־בלזה מדרגת את המדינות השונות על פי מידת המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בשלבים השונים של כתיבת תוכנית הפעולה ויישומה, מהטוב ביותר לגרוע ביותר:

- **נפאל:** לדעתה, נפאל היא המדינה שבה נוהל תהליך זה באופן הטוב ביותר: היוזמה החלה בארגוני חברה אזרחית; תוכנית הפעולה נכתבה על ידי הממשלה תוך התייעצויות רחבות היקף עם תושבים ועם ארגוני חברה אזרחית אשר נשאלו מה היו רוצים שתכלול התוכנית; התוצר שולב לטיוטת תוכנית שנשלחה לכל קבוצות ההתייעצות לאישור לפני ההגשה לאישור הקבינט; התהליך כולו, משלב ההתייעצויות ועד האישור, ארך כשלוש שנים.
- **הולנד:** התהליך בהולנד כלל התייעצויות בין המדינה לבין כעשרים וחמישה ארגוני חברה אזרחית שחתמו יחד על תוכנית פעולה לאומית. מכיוון שברוב המדינות חותמים על התוכנית שרי ממשלה, ובאפריקה חותמים משרדים הממונים על נושאים מגדריים (gender offices) - התהליך בהולנד מלמד בעיניה כי מעמד ארגוני החברה האזרחית הוא הטוב ביותר.

14 ראו תיאור תפקידה ב-GNWP, ומעורבותה הרבה בפעולות לאומיות ובין־לאומיות ליישום החלטת האו"ם 1325, באתר הארגון: www.gnwp.org/team/internationalcoordinatingteam (אוחזר ב-6.8.14).

- **יפן:** קבררה־בלזה מדרגת את יפן במקום נמוך יחסית, מכיוון שאף שנערכו בה התייעצויות עם ארגוני חברה אזרחית, נציגי הממשלה הם שכתבו את הטיוטה לתוכנית הפעולה, וכעת ארגוני החברה האזרחית לוחצים שיציגו את התוכנית באופן פומבי לפני אישורה.
- **אוגנדה וספרד:** מייצגות לדעת קבררה־בלזה את התהליך הגרוע ביותר: המשרד לענייני מגדר (Ministry of Gender) כתב ואישר תוכנית פעולה לאומית ביום אחד, ללא טיוטה, ללא תהליך מעמיק וללא התייעצות עם ארגוני חברה אזרחית או עם תושבים.

קבררה־בלזה תרמה בשיחה עצה נוספת כדי לחזק את הקשר שבין ארגוני חברה אזרחית וממשל: לדבריה, חשוב לזהות "מובילים" (champions) מבין חברי השדרות הגבוהות ביותר בשלטון, חברי ממשלה או חברי כנסת, ולהציג בפניהם שאלה ישירה: האם תסכים/תסכימי לארגן ישיבת ממשלה/ פרלמנט בנושא? המובילים הם אלה שיהיו מוכנים לקחת על עצמם את קידום הרעיון והביצוע של תוכנית פעולה לאומית, לחזור עליו שוב ושוב בכל פלטפורמה שבה הם פועלים, עד שהוא יאומץ וייושם. תפקיד הארגונים הוא לשאול בכל הזדמנות את הפוליטיקאים שעמם הם נפגשים, האם הם מוכנים להציב נושא זה במרכז האג'נדה שלהם, ליזום ישיבות ועדה ומסיבות עיתונאים בנושא.

פרק שני

חמש מדינות: סקירת דרכי עבודה שונות של ארגוני חברה אזרחית

ארגוני חברה אזרחית המבקשים להוביל שינוי חברתי, מתמודדים בכל מדינה עם סוכנים ועם שותפים רבים הקשורים למצב הקיים ולמצב הרצוי. ארגוני נשים המבקשים לקדם תוכנית פעולה כוללת ליישום החלטה 1325, מוצאים עצמם מתמודדים עם ארגוני חברה אזרחית נוספים הפועלים באותו תחום ובתחומים משיקים לו בגבולות המדינה; עם ארגוני חברה אזרחית מקבילים הפועלים מחוץ לגבולות המדינה, ולעתים אף עם ארגונים מקבילים הנמצאים מעבר לגבולות הקונפליקט (ארגונים משתי מדינות המצויות בקונפליקט כמו מדינות הבלקן, או כמה קבוצות בתוך מדינה המצויה בקונפליקט פנימי כמו קולומביה); עם ארגוני חברה אזרחית גלובליים; עם כלל הציבור במדינה; עם קבוצות חמושים או עם כוחות הביטחון; עם גופים ממשלתיים וארגונים ממלכתיים מרכזיים ורשמיים; עם מכוני מחקר ומדיניות; עם גופי ממשל מקומי (עיריות ומועצות מקומיות); ועם גופים רשמיים גלובליים (כמו האו"ם). תהליך העבודה אינו סטנדרטי ואינו מתפתח בהכרח במקביל; לרוב אפשר לקדם מטרות שונות אצל שותפים בדרגות שונות של מודעות או הסכמה, ולפיכך ימופו האסטרטגיות בהמשך לפי ציר שותפי התפקיד השונים שתוארו כאן ולפי ציר האסטרטגיות שתוארו בסעיף הקודם: מחאה והתנגדות, דיאלוג פוליטי, רפורמה חוקתית, גיוס לגיטימציה ורכישת כלים.

1. קולומביה

רוב המידע על הנעשה בקולומביה מתבסס על דוחות שנכתבו במסגרת הרשת הגלובלית "נשים בונות שלום" (GNWP) בין השנים 2011-2012. איסוף הנתונים וכתיבת דוחות אלה הם תולדה של מאמץ משותף של קבוצת עבודה לקידום ויישום החלטת האו"ם 1325 בקולומביה. הקבוצה בנויה מארגוני חברה אזרחית רבים השותפים לניטור יישומה של החלטת האו"ם. נכון ל-2014, אין בקולומביה תוכנית פעולה לאומית ליישום החלטת האו"ם 1325 וההחלטות הנלוות לה, אך יש בה 18 תכניות פעולה מקומיות וסקטוריאליות.[15]

15 מתוך שיחת סקייפ עם מביק קברברה־בלזה, מנהלת תוכנית בינלאומית ברשת הגלובלית "נשים בונות שלום" (GNWP) ב-27 בפברואר 2014. ראו גם בדוח של GNWP ‏(Chowdhury 2013, 14-17).

אפיון הקונפליקט בקולומביה

קולומביה נתונה באחד המאבקים הארוכים ביותר בעולם כיום; מלחמת האזרחים בה נמשכת כבר למעלה מארבעה עשורים. מקורותיו של הקונפליקט בהדרה פוליטית ובאי־שוויון כלכלי וחברתי. בעשרים השנים האחרונות התרבו הקבוצות החמושות והקונפליקט הפך לאלים. כמעט כל הקבוצות האלימות קשורות לרשתות סחר בלתי חוקי בסמים ומפיצות טרור בצורות שונות של אלימות, פיזית ופסיכולוגית: רצח; פגיעה גופנית; עקירה כפויה; אלימות מינית כלפי נשים; חטיפה של אקטיביסטים, מנהיגי עובדים, אנשי משטרה ופוליטיקאים התומכים בדמוקרטיה; שימוש במוקשים; חטיפת ילדים ונוער במטרה להופכם ללוחמים, שליחים, מלשינים, עוזרים בתעשיית עיבוד הסמים או בלדרי סמים. הקבוצות הנתונות בסיכון הרב ביותר בקולומביה הן: נשים, ילדים, ילידים, קהילות אפרו־קולומביאניות, מנהיגים חברתיים ופעילי זכויות אדם (GNWP 2011, 290-291; Lievano 2012, 4).

אינטרסים מגדריים וחברה אזרחית בקולומביה

נשים קולומביאניות הן קורבנות מרכזיים של מלחמת האזרחים אך הן גם נושאות בתפקידים משמעותיים במאמצים לסיימה. האקטיביזם של ארגוני הנשים בקולומביה החל עוד בשנות הארבעים, בעבודת רווחה הומניטרית. מעורבות הנשים בתהליכי השלום גברה בראשית שנות התשעים והובילה ליצירת רשת מורכבת של אקטיביזם אשר קידמה שיחות שלום. כאשר שיחות אלו נכשלו, המשיכו הנשים ללחוץ על הצדדים לחזור לשולחן הדיונים (Levinas 2012, 4).

בשנת 1997 הובילו נשים קולומביאניות קמפיין המוני שבמסגרתו נאספו עשרה מיליון חתימות למען שלום, חיים וחירות. בעקבות קמפיין זה חוקקה הממשלה את "חוק מועצת השלום הלאומית" (1998) והקימה, בשיתוף ארגוני החברה האזרחית, מועצה לשלום שתייעץ לממשלה. ואולם, אף שארגוני הנשים לחצו להשתתף במועצה, מאמציהם נחלו הצלחה חלקית בלבד ומתוך מאה חברי מועצת השלום, רק לנציג אחד היה מנדט ברור להגן על זכויות הנשים.

בשנת 1999, עוד בטרם התקבלה החלטה 1325 של האו"ם, אתגרו קבוצות נשים וארגוני חברה אזרחית את המנהיגים הרשמיים בקולומביה בקריאה להתייחס לנושאים מגדריים והובילו מאמצי התנגדות מקומיים. הן יצרו הסכמים לא־פורמליים עם כוחות מזוינים והקימו "אזורי שלום" להגנת קהילותיהן - קהילות המצהירות על ניטרליות ועל היותן חופשיות מקונפליקט מזוין (Rojas 2004).

אזרחי "קהילות השלום" דורשים מהלוחמים לכבד את זכותם שלא להיגרר למעגל האלימות ולהישאר מחוץ לגבולות הקהילה (Conaway and Sen 2005, 32). ארגוני הנשים ניהלו משא ומתן ישיר עם קבוצות חמושות כדי להשיג הסכמים הומניטריים כגון הסרת חסימות על כבישים מרכזיים, היתר לקיים חיי מסחר והסדרת אדמות עבור עקורים (שם, 22-32). פעילות זו של הנשים הפכה רבות מהן ליעדי חיסול של הכוחות החמושים. זוהי עדות טרגית לחשיבות עבודתן והשפעתה (שם, 34).

בשנת 2011 פרסם ארגון "אמנסטי" הבינלאומי דוח בשם **זה מה שאנחנו דורשות: צדק!**, המתמקד בהיעדר ענישה מצד השלטונות לקבוצות האלימות, שבפועל מקנה להן חסינות. פרסום הדוח גרר שורה של תגובות ומיקד את השיח הציבורי בנושא האלימות כלפי נשים. בין היתר הצהירו סגן הנשיא ושרי הביטחון

והמשפטים על מחויבותם להגן על נשים מפני אלימות. הנשיא החדש, חואן מנואל סנטוס, הביע מחויבות לכבד זכויות אדם ולהביא לקץ הסכסוך. הוא מקדם את החוק לפיצוי קורבנות, הכולל סעיף מיוחד הנוגע לפיצוי נשים וילדים שחוו התעללות מינית. במהלך 2012 עבר בקולומביה חוק ששינה את ההגדרה של פשעי מין ואלימות בין בני המשפחה לפשעים בעלי עניין ציבורי. הגדרה זו מאפשרת למדינה לחקור מקרים גם אם הקורבנות נמנעו מלהגיש תלונה.[16]

יישום החלטת האו"ם 1325

כאמור, בקולומביה לא קיימת תוכנית פעולה לאומית ליישום החלטת 1325 של האו"ם, אך ארגוני הנשים שם פעילים בניסיונות להשפיע על יישום ההחלטה, להנכיח את תפקיד הנשים המקומיות במניעת קונפליקטים, לקדם צדק לנשים קורבנות, ולשלב פרספקטיבה מגדרית בתכניות לאומיות (GNWP 2011, 7). עד כה פיתחו ארגוני חברה אזרחית קולומביאניים, בשיתוף עם רשויות מקומיות ומנהיגים ילידים, 18 תכניות פעולה מקומיות וסקטוריאליות (Chowdhury 2013, 14).

מאמצי ארגוני הנשים בקולומביה הניבו הישגי חקיקה כגון:

- **חוק הצדק והשלום** (2005) - מסגרת לפירוק קבוצות חמושות לא חוקיות. חוק זה מכיר בחשיבות השמירה על זכויותיהם של הקורבנות. אולם מאז שהתקבל נעשתה התקדמות מועטה בלבד בנושא זה.
- **צו בעל תוקף חוקי לקיום תכניות לפיצוי קורבנות הקונפליקט** (2008). ביקורת נמתחה על התוכנית בשל דרישות אדמיניסטרטיביות מוגזמות להוכחה שננקטה אלימות מינית. רבות מהקורבנות נמנעות מהגשת בקשה בשל התהליך הסבוך והמתסכל.
- **חוק הקורבנות** (2011) - חוק לפיצוי קרבנות האלימות שנחתם על ידי הנשיא ביוני 2011, בלחץ ארגוני זכויות אדם מבית ומחוץ ומבית הדין החוקתי של קולומביה. החוק הכריז על תחילת תהליך של "צדק מעברי",[17] על הקמת "ועדות אמת",[18] ועל גישה לצדק ולפיצוי, כולל חזרת עקורים לאדמותיהם. בעוד רוב החוקים לפיצוי קורבנות נחתמים בתום קונפליקטים כחלק מ"צדק מעברי" - בקולומביה נחתם החוק בעוד הקרבות נמשכים, כחלק מהמאמצים לסיימם.

---

16 ראו: www.amnesty.org.il/?CategoryID=408&ArticleID=1333 (אוחזר ב-13.11.13).

17 "צדק מעברי" מתייחס למכלול המנגנונים המשפטיים והחברתיים שבאמצעותם מדינות (או חברות) מתמודדות עם עוולות שבוצעו בעברן, במסגרת סכסוך אלים או משטר דיכוי, באופן המתקן את האי־צדק ובמקביל מקדם שלום ודמוקרטיה. כלומר, התחום מתייחס לתפיסה של המונח "צדק" בתקופה של מעבר פוליטי לשלום ודמוקרטיה. השאלות שבהן עוסק תחום "הצדק המעברי" הן, כיצד חברה בוחרת להתמודד עם עברה וכיצד ההתמודדות מעצבת את עתידה. מנגנוני צדק מעברי כוללים לעתים העמדות לדין (גם סלקטיביות) של פושעי מלחמה; ועדות אמת ופיוס; מנגנוני פיצוי ושיקום; רפורמות מוסדיות; רפורמות חוקתיות; מיזמי זיכרון והנצחה ועוד. ראו באתר העמותה לקידום המשפט הבינלאומי ההומניטרי (עלמ"ה): www.alma–ihl.org.il/ihlexicon/transitional–justice (אוחזר ב-8.6.14).

18 "ועדות אמת" הן מנגנון לתיעוד פשעי מלחמה. הן נועדו לאפשר לקורבנות להבין את הסיבות לפשעים שהובילו לסבלם, לתת הכרה פומבית לסבלם, לבטל האשמות שקריות שבהן הואשמו במהלך ביצוע הפשעים, לאפשר למשפחות לאתר את עקבות יקיריהן שנהרגו או נעלמו במהלך הקונפליקט, ולאפשר לחברה כולה להבין את הנסיבות והסיבות שהובילו לאלימות. ראו באתר אמנסטי הבינלאומי: www.amnesty.org/en/international-justice/issues/truth-commissions (אוחזר ב-8.6.14).

במסגרת שיתוף פעולה עם הרשת הגלובלית "נשים בונות שלום" (GNWP), התקיימו בספטמבר 2012 ובספטמבר 2013 שתי קבוצות עבודה ליישום מקומי של החלטות 1325 ו-1820 של האו"ם. מטרת הפגישות הייתה לייצר תכניות פעולה מקומיות וסקטוריאליות.[19]

אסטרטגיות מצליחות שנקטו ארגוני הנשים בקולומביה

- **דיאלוג** ישיר וחוצה גבולות עם קבוצות של חמושים המעורבים בקונפליקט הרב־צדדי.
- **שתדלנות** מול מקבלי ההחלטות.
- **קמפיינים** ציבוריים וחינוכיים לגיוס דעת הקהל.
- **גיוס לגיטימציה** מול גופים רשמיים דרך שיתופי פעולה עם ארגוני נשים גלובליים.
- **רכישת ידע וכלים** להתוויית תכניות פעולה מקומיות.
- **לוקליזציה** והתאמה של תכניות פעולה מיובאות תוך יצירת שיתופי פעולה בין ארגוני הנשים לבין גופי ממשל מקומי.

טבלה 1: מיפוי פעולות מצליחות של ארגוני נשים בקולומביה לפי סוגי אסטרטגיות ושותפי תפקיד

קולומביה		שותפי תפקיד				
		חברה אזרחית גלובלית	כלל הציבור	קבוצות חמושים	ממשלה	ממשל מקומי (עיריות / מועצות אזוריות)
אסטרטגיות	מחאה והתנגדות					
	דיאלוג פוליטי			דיאלוג ויצירת "אזורי שלום"		
	רפורמה חוקתית				שתדלנות	לוקליזציה
	גיוס לגיטימציה	שיתופי פעולה להשפעה פנימית	קמפיין ציבורי			
	רכישת כלים	לוקליזציה				

19 ראו: www.gnwp.org/wp-content/uploads/2010/02/Colombia-Localization-Program-on-UNSCR-1325-and-1820.pdf (אוחזר ב-8.6.14).

2. הפיליפינים

אפיון הקונפליקט בפיליפינים

מאז שנות השישים מאופיינים איי הפיליפינים בקונפליקטים אלימים. החל משנת 2011 החלה ממשלת הפיליפינים במגעים מתמשכים לשלום עם חמש קבוצות חמושות מרכזיות, אך לעת עתה רק אחד מהתהליכים הללו הניב הסכם שלום אשר נחתם עם צבא השחרור (CPLA - The Cordillera Peoples Liberation Army) ב-4 ביולי 2011. בשנת 2010 אימצה ממשלת הפיליפינים תוכנית פעולה לאומית ליישום החלטה 1325 של האו"ם.

הישגי ארגוני הנשים לפני יצירת תוכנית הפעולה הלאומית

בשנת 2011 דירג העיתון *Newsweek* את הפיליפינים במקום ה-17 ברשימת הארצות הטובות לנשים בעולם כולו. אחת הסיבות לכך היא המדיניות המפורטת בתחום זה וריבוי החוקים להגנת נשים ושמירה על זכויותיהן, כמו לדוגמה: החוק נגד הטרדה מינית (1995); החוק נגד אונס (1997); החוק להגנה ועזרה לקורבנות אונס (1998); החוק נגד סחר בבני אדם (2003); החוק נגד אלימות כלפי נשים וילדים (2004); כתב זכויות נשים שזכה לשם "מגנה כרטה של הנשים"[20] נחתם באוגוסט 2009 ומאגד מגוון זכויות נשים שעליהן התחייבה הממשלה להגן. יתרה מכך, ממשלת הפיליפינים אימצה כמה תכניות פעולה לאומיות להגנת זכויות הנשים: התוכנית לפיתוח רגישות מגדרית שהיא תוכנית לאומית להשגת שוויון מגדרי לטווח ארוך (1995-2025), הממשיכה להיות מיושמת. בתוכנית זו, הוגדר פרק הזמן שבין 2012-2016 כמוקדש להעצמת נשים לקראת שוויון, וזאת על פי תוכנית שהוכנה ב-2011.

תוכנית הפעולה הלאומית ליישום החלטות 1325 ו–1820 של האו"ם

מבין מדינות אסיה, רפובליקת הפיליפינים הייתה הראשונה שאימצה תוכנית פעולה לאומית. ד"ר יסמין נאריו־גלאס,[21] מיוזמות וממובילות תהליכי יישום החלטות האו"ם 1325 ו-1820, מתארת את תוכנית הפעולה כעבודה קהילתית משותפת שהחלה במפגש בין חמש נשים בקפיטריה: פעילה בינלאומית ב-GNWP, שתי נציגות מהאקדמיה, ושתי נציגות מארגוני נשים. בין כל הנשים היו קשרים טובים וכך גם היו הקשרים בינן לבין משרד השלום. יחד עמו הן הקימו את "ועדת ההכנה" (PrepCom - Preparatory Committee) שכללה

---

20 המגנה כרטה היא כתב זכויות שהעניק ג'ון, מלך אנגליה, לברוניו ב-15 ביוני 1215, זהו אחד המסמכים הראשונים שהכילו התחייבות של השליט כלפי נתיניו לכבד זכויות חוקיות מסוימות.

21 ד"ר יסמין נאריו־גלאס (Jasmin Nario-Galace), היא מרצה במכללה ללימודים בינלאומיים, הומניטריים ופיתוח (College of International, Humanitarian and Development Studies) ומנהלת שותפה במרכז לחינוך לשלום בקולג' מרים בעיר מנילה. הדברים מבוססים על ריאיון עמה שנערך באמצעות שיחת סקייפ ב-20 בפברואר 2014.

נציגים מהממשלה, מארגוני חברה אזרחית, מהאקדמיה וממכוני מחקר.[22] הוועדה התוותה תהליך שיתופי שבסופו אומצה תוכנית פעולה לאומית פיליפינית אשר נכתבה ב-2009 על ידי הממשלה וארגוני הנשים, אומצה ב-2010 וצפויה להתעדכן ב-2016. סדרה בת שש התייעצויות אזוריות - כל התייעצות ארכה שלושה ימי הכשרה ודיונים שאליה הוזמנו 40-50 בעלי עניין (ילדים, נשים מוסלמיות, נוצריות וילידיות, אנשי ממשל מקומי, נציגי הכוחות החמושים, נציגי ארגוני החברה האזרחית, אנשי אקדמיה, אנשי דת מהשבטים) - הולידה "חזון של שלום" אשר הנחה את כתיבת תוכנית הפעולה. טיוטת התוכנית נכתבה על ידי ועדת ההכנה ונשלחה לכל המשתתפים להערות. הנוסח תוקן ונשלח שנית לאישור. התוכנית הוצגה לממשלה בסיוע נתונים מחקריים התומכים ביישום החלטת האו"ם, ואושרה בשתי סדנאות תיקוף (validation workshops). ד"ר נאריו־גלאס סבורה שלמידע ולנתונים מהימנים יש כוח רב, והוא שעזר לשכנע את הממשלה לאמץ את התוכנית.[23]

התוכנית שאומצה מתמקדת בהגברת מעורבותן של נשים בתהליכי בניית שלום ובעיבוי המאמצים להגן על נשים ונערות בעתות של קונפליקטים מזוינים. הפיקוח על כלי נשק קטנים הפך לחלק מרכזי בתוכנית. עצם כתיבת התוכנית היא תוצאה של מאמצי השדולה של החברה האזרחית. כל אחד מיעדים אלה הוגדר כ"נקודת פעולה ספציפית" - כך שתוכנית הפעולה מגדירה יעדים ספציפיים עם תבחינים מדידים, המוגדרים בזמן ובחלוקת אחריות (מבין רשימת המשרדים והסוכנויות הממשלתיות וארגוני החברה האזרחית המשתתפים ביוזמה). נוסף על התוכנית המרכזית, נכתבות ומיושמות בפיליפינים גם תכניות פעולה מקומיות בתמיכת GNWP (Chowdhury 2013, 22-26).

יישום תוכנית הפעולה בפיליפינים

מי שהוביל את תוכנית הפעולה הלאומית בפיליפינים ואת יישומה, הוא משרד היועץ הנשיאותי לתהליך השלום, זאת תוך התייעצות שוטפת בכל השלבים עם ארגוני החברה האזרחית. אף שלארגוני החברה האזרחית אין תפקיד רשמי בתהליכי היישום, הניטור או ההערכה של תוכנית הפעולה הלאומית, הם שותפים בתהליך כולו מרגע ההחלטה לגבש תוכנית פעולה ועד ביצועה. ועדת ההיגוי הלאומית לעניין נשים, שלום וביטחון, אינה כוללת נציגים מהחברה האזרחית,[24] אך היא מחויבת לשותפות עם ארגוני החברה האזרחית ביישום התוכנית, בניטורה ובהערכתה, וזאת מתוקף הוראה ממשלתית רשמית (הוראה מס' 885 שנחתמה ב-2010). משרד היועץ הנשיאותי לתהליך השלום מממן פעולות של ארגוני שלום וארגוני נשים נבחרים, כולל ארגונים של נשים ילידות (Dharmapuri 2011, 7). כמו כן, ישיבות משותפות של ועדת ההיגוי ושל ארגוני נשים דנו בדרכים לאיסוף נתונים שיאפשרו בסיס להשוואה ולהפצת מידע. הפיליפינים, יש לציין, היא המדינה הראשונה שהקצתה משאבים ממשלתיים לכתיבת תוכנית פעולה לאומית מתקציבים המיועדים לקידום שוויון מגדרי (שם).

22 את רשימת השותפים אפשר לראות בנספח של תוכנית הפעולה הפיליפינית, בעמ' 169: weact1325.org/wp-content/uploads/2012/05/nap-layout-18nov2011-FINAL.pdf (אוחזר ב-8.6.14).

23 ראו התיאור הפורמלי של המהלך, שם, עמ' 24-25.

24 ראו: www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (אוחזר ב-25.5.13).

המעורבות המשמעותית ביותר של החברה האזרחית בפיתוח וביישום תוכנית הפעולה הלאומית בפיליפינים, הייתה באמצעות ייסוד קבוצת נשים מעורבות ופעילות בהוראת 1325 (We Act 1325 - Women Engaged in Action on 1325). קבוצת עבודה זו גויסה במטרה לעזור לממשלה ליישם ולפקח על ההחלטה. היא הורכבה מרשת של 33 ארגוני נשים, בראשם ארגון זכויות אדם והמרכז לחינוך לשלום. בשנת 2011 חברה הקבוצה לרשת העולמית "נשים בונות שלום" (GNWP) והפיקה דוח ניטור עצמאי המדגיש את התיאום הכושל, את היעדר המשאבים ואת היעדר השקיפות ביישום.

בשנת 2011 חברה קבוצת העבודה למרכז לפעולות שמירה על שלום (AFP PKOC - The AFP Peacekeeping Operations Center), ויחד הם מספקים הכשרה לאנשי כוחות הביטחון הפיליפיניים, כמו גם לכוחות בינלאומיים המגיעים לשמור על השלום בפיליפינים, בתחומים של רגישות מגדרית, זכויות אדם וחוקים הומניטריים בינלאומיים.

הישגים של תוכנית הפעולה

- **עלייה בהשתתפות נשים במנגנוני ממשל:** פעילות שדולת הנשים מחוץ לממשלה ובתוכה הביאה לעליית אחוז הנשים הממוקמות בעמדות בכירות ובמוקדי קבלת החלטות. כך למשל, אם בשנת 2010 היו בקבינט ובמשרדי הממשלה 29.2% נשים, הרי שבשנת 2011 שיעורן עמד על 31.7%; נשים עומדות גם בראש שלושה מתוך תשעה־עשר משרדים ממשלתיים; בראש המועצה להשכלה גבוהה; בראש המועצה לזכויות אדם; בראש משרד מבקר המדינה; ובראש משרד היועץ הנשיאותי לתהליכי שלום. כמו כן, השתתפות נשים ביחסי החוץ ובעמדות ייצוגיות בינלאומיות בפיליפינים עלתה מ-33% ל-34.8%.
- **עלייה בהשתתפות נשים בצוותי מו"מ לשלום:** בשנת 2000 השתתפה רק אישה אחת בצוותי משא ומתן עם קבוצות מוסלמיות ובשנת 2011 השתתפו שתי נשים. באותה שנה, 2011, מונו לראשונה שתי נשים באחד הגופים לייעוץ בתהליכי שלום שעד אז לא היו בו כלל נשים, והיום, 2014, חברות בו ארבע נשים.
- **עלייה בהתייעצויות עם נשים בקהילות:** קבוצת נשים נוסדה במיוחד כדי לעקוב מקרוב אחר התנהגותן של קבוצות חמושות שחתמו על הסכם שבו התחייבו לכבד זכויות אדם ואת החוק ההומניטרי הבינלאומי. ארגוני חברה אזרחית, ובעיקר חברות We Act 1325, מעסיקים נשים יועצות שתפקידן להעביר מידע שנאסף בקהילות לחברות צוותי המו"מ, תוך שהן ממליצות על שפה מתאימה לניסוח הסכמי השלום.
- **רפורמה בסקטור הביטחוני:** בעקבות מאמצי החברה האזרחית, נבנתה בפיליפינים תוכנית ביטחון ושלום פנימי אשר גובשה בתהליך התייעצויות מולטי־סקטוריאליות. תוכנית זו משקפת שינוי פרדיגמטי בקרב הכוחות החמושים באשר לתפיסת הביטחון. נשים רבות מאיישות עמדות הקשורות לשינוי פרדיגמטי זה.
- **ייצוג נשים בגופי ממשל מקומיים:** בעקבות סדנת לוקליזציה של החלטה 1325 של האו"ם שקיימה הרשת הגלובלית "נשים בונות שלום" (GNWP) ב-2012, נערכו שינויים מרחיקי לכת: לראשונה מונו

נשים ל"בודונג" - מועצת שלום הפעילה מזה מאה שנה ומונה 24 חברים שאותם ממנים זקני השבטים. עד אז היו חברים במועצה זו גברים בלבד. בעקבות ההצלחה העבירו נציגי הממשלה בעיר ריל (Real) שבמחוז קוויזון (Quezon) החלטה המבטיחה לנשים ייצוג של 50% בכל גופי הממשל המקומיים. יתרה מכך - החלו בניסוח ובהפעלה של תכניות פעולה מקומיות וקהילתיות ליישום החלטות 1325 ו-1820. תכניות פעולה כאלה מפותחות כעת גם במחוזות נוספים.[25]

אסטרטגיות מצליחות שנקטו ארגוני הנשים בפיליפינים

- **איגוד** ארגוני הנשים לכלל גוף מרכזי העובד מול הממשלה.
- **גיוס לגיטימציה ורכישת כלים** מארגוני חברה אזרחית בינלאומיים (GNWP).
- **שיתוף פעולה** בין נשים בארגונים השונים ובממשלה.
- **התייעצויות** אזוריות ומקומיות עם כל בעלי העניין, כתיבת תוכנית פעולה בתהליך שיתופי.
- **שתדלנות** ושיתוף פעולה עם הממשלה וגורמים רשמיים.
- **התאמת** תוכניות פעולה מקומיות (לוקליזציה).
- **הפצת מידע** לציבור הרחב ולכוחות הביטחון (הכשרות ברגישות מגדרית וזכויות נשים).

טבלה 2: מיפוי פעולות מצליחות של ארגוני נשים בפיליפינים לפי סוגי אסטרטגיות ושותפי תפקיד

	הפיליפינים	שותפי תפקיד					
		חברה אזרחית במדינה	חברה אזרחית גלובלית	כלל הציבור	קבוצות / חמושים / כוחות הביטחון	ממשלה	ממשל מקומי (עירייות / מועצות אזוריות)
אסטרטגיות	מחאה והתנגדות						
	דיאלוג פוליטי	בניית גוף מרכזי				שיתופי פעולה עם פוליטיקאיות, שתדלנות	
	רפורמה חוקתית						לוקליזציה
	גיוס לגיטימציה		GNWP	התייעצויות וכתיבה משותפת הפצת ידע	הפצת מידע וסדנאות מודעות		
	רכישת כלים						

25 ראו: www.gnwp.org/what-we-do (אוחזר ב-8.6.14).

3. פינלנד

פינלנד אינה מעורבת בתקופה זו בקונפליקט ואף אינה מאוימת בקונפליקט חמוש, אולם היא מעורבת בתפקידים דיפלומטיים, בהתערבויות דו־צדדיות ובארגונים רב-צדדיים (האיחוד האירופי, הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה - OSCE והאו"ם). בשנת 2006 הוקמה בפינלנד "רשת 1325" (The 1325 Network) - רשת ארגוני חברה אזרחית , במטרה לקדם את יישום החלטה 1325 של האו"ם ולאמץ תוכנית פעולה לאומית. ברשת חברים ארגוני זכויות אדם, ארגוני שוויון מגדרי וחברים עצמאיים מהאקדמיה.[26] כעבור שנתיים, בשנת 2008, אימצה ממשלת פינלנד תוכנית פעולה לאומית לארבע שנים (2011-2008) לאחר שנה של עבודה משותפת בין הממשלה, ארגוני נשים ומכוני מחקר. תוכנית פעולה משופרת לחמש שנים נוספות אומצה ב-2012 (2016-2012).[27] התוכנית פותחה על ידי ועדת היגוי בהובלת משרד החוץ, וכללה בנוסף לו את משרדי החינוך והתרבות, ההגנה, הפנים, המשפטים, רווחה ובריאות, המרכז לניהול משברים ונציגי ארגונים מ"רשת 1325". מעגלים רחבים יותר של חברה אזרחית הוזמנו להגיב לטיוטות שונות של תוכנית הפעולה שפיתחה ועדת ההיגוי ולהוסיף נתונים.[28] פעם בשנה אמורה מועצה מייעצת לענייני זכויות אדם לדווח לפרלמנט הפיני על יישום החלטת האו"ם 1325 (Dharmapuri 2011, 6).

בדוח משנת 2009 של ארגון PeaceWomen, המנטר את החלטות ועדת הביטחון של האו"ם הנוגעות לנשים ולביטחון, פורסמה טבלה המשווה בין תכניות פעולה לאומיות שונות.[29] לפי טבלה זו, התוכנית הראשונה שנכתבה בפינלנד בשיתוף עם ארגוני נשים ומכוני מחקר, לא כללה תבחינים לניטור ולהערכה. יחד עם זאת הוקמה קבוצת מעקב שבה שותפים נציגי הממשלה (משרד ההגנה), ארגונים אזרחיים וקהיליית המחקר. נוסף על מעקב זה, הפיקה רשת 1325 באביב 2011 דוח עצמאי נפרד על תוכנית הפעולה הראשונה.[30] דוח זה היה הבסיס לשיפורים בתוכנית השנייה (2012).

כאמור, פינלנד מעורבת בתקופה זו בעימותים בינלאומיים, לפיכך תוכנית הפעולה הלאומית שלה מתייחסת לרמה הבינלאומית. היא מבקשת להטמיע את יישום החלטת האו"ם 1325 בהתערבויות הדיפלומטיות שלה, בניהול משברים, בפיתוח שיתופי פעולה ובהגשת עזרה טכנית לפעולה ברמה הלאומית, הדו־צדדית והבינלאומית. במישור הלאומי הפנימי, מבקשת תוכנית הפעולה הלאומית להגדיל את השתתפותן של נשים בתחומים של שלום וביטחון. כמו כן, בתוכנית מוקדש מקום נרחב לפעולות שיש לקדם כדי לטפל בתחושת חוסר הביטחון של נשים בפינלנד עצמה, בעיקר בתחום האלימות כלפי נשים וסחר בנשים. פינלנד מיוחדת

---

26 ארגונים החברים ברשת 1325: UN Women Finland; Finnish League for Human Rights; Amnesty International's Finnish Section; KATU; Civil Society Conflict Prevention Network, The Family Federation; Feminist Association Union; NYTKIS, The Coalition on Finnish Women's Associations; National Council of Women in Finland; UN Association of Finland; Crisis Management Initiative; YWCA, Young Women's Christian Association; Women Journalists in Finland; Finnish Section of Women's International League for Peace and Freedom

27 ראו: www.peacewomen.org/naps/country/EUROPE/finland (אוחזר ב-25.5.13).

28 ראו: www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (אוחזר ב-25.5.13).

29 www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/un_comparativechart1325naps_2009.pdf (אוחזר ב-22.10.13)

30 ראו: www.peacewomen.org/naps/country/europe/finland (אוחזר ב-25.5.13).

בין המדינות שאינן מעורבות בקונפליקט כרגע בכך שהתוכנית הלאומית שלה כוללת גם מדדים ופעילויות להגברת שוויון מגדרי בנושא ביטחון בתוך המדינה.

רשת 1325 לא הצליחה להשיג הבטחת תקציב לתוכנית פעולה לאומית, אולם היא הצליחה לכלול אלמנטים חשובים בתוכנית הפעולה הלאומית:

- הכשרה בנושאי מגדר לאזרחים פיניים הנשלחים להשתלמות בניהול משברים.
- תקצוב למחקר מבוסס הוכחות (evidence based) בנושאים הקשורים לנשים, שלום וביטחון.
- תמיכה בארגוני נשים באזורים מוכי קונפליקט.

לרשת 1325 בפינלנד תפקיד חשוב ביישום החלטות האו"ם ובמימון והפצת מחקרים ופרסומים, הכשרות וסמינרים בנושא מגדר, שלום וביטחון. בשנת 2010 ביצעה הרשת הערכה של תוכנית הפעולה הלאומית הראשונה של פינלנד, תוך הדגשת ההצלחות (בעיקר המאמצים לתמוך ביצירת תכניות פעולה לאומיות בארצות אחרות והטמעת חשיבה מגדרית בתכניות לניהול משברים); אך היא גם הדגישה תחומים הזקוקים לפיתוח, כגון היעדר תקציבים ייעודיים ליישום תוכנית הפעולה הלאומית, חרף דרישתם של שרים לתקצוב הולם; והיעדר מחוונים לניטור והערכה. אחת מאסטרטגיות הפעולה של רשת 1325 היא פנייה ישירה למשרדי הממשלה לקבלת מידע על תקצוב (Dharmapuri 2011, 6).

אסטרטגיות מצליחות שנקטו ארגוני הנשים בפינלנד

- **בניית קואליציה** של ארגוני נשים.
- **בניית שיתוף פעולה** מרובה: ממשלה-ארגוני נשים-מכוני מחקר.
- **הפצת ידע** לצורך השפעה על הממשלה, על כוחות הביטחון (סדנאות) ועל דעת הקהל.

טבלה 3: מיפוי פעולות מצליחות של ארגוני נשים בפינלנד לפי סוגי אסטרטגיות ושותפי תפקיד

פינלנד		שותפי תפקיד				
		חברה אזרחית במדינה	כלל הציבור	קבוצות חמושים / כוחות הביטחון	ממשלה	מכוני מחקר
אסטרטגיות	מחאה והתנגדות					
	דיאלוג פוליטי	קואליציית ארגוני נשים			שיתופי פעולה	
	רפורמה חוקתית					
	גיוס לגיטימציה		הפצת ידע	הפצת ידע	הפצת ידע	

4. סרביה[31]

רקע ואפיון הקונפליקט

בין השנים 1999-1991 היו ארצות הבלקן נתונות במלחמות אכזריות שכללו טיהורים אתניים, פגיעה מסיבית באזרחים, שימוש בכוח ממשלתי נגדם ואלימות כלפי נשים, שכללה אונס ככלי מלחמה. אכזריות הקונפליקטים בבלקן הייתה מניע חשוב להחלטת האו"ם 1325. ארגוני זכויות נשים ואקטיביסטיות מארצות הבלקן התאגדו והתנגדו למלחמה. כבר בשנות השמונים החלה פריחה של התארגנויות נשים, בעיקר בבלגרד, שהתאגדו סביב אינטרסים של זכויות אדם, דמוקרטיזציה, זכויות נשים והתנגדות למלחמה (Bieber 2003, 82-83). ואולם, למרות חשיבותה הסימבולית של פעילות זו בסדיקת התמיכה האינטלקטואלית והפופולרית במדיניות הלאומנית המקצינה, היא לא התרחבה אל מעבר לגבולות בלגרד ואזורים אורבניים מעטים נוספים, ולא הצליחה לאתגר את השלטון המרכזי. בהמשך תפסו ארגוני נשים בלקניים תפקידי מפתח בפעילות הגלובלית, כשקראו למדינות להגיב למלחמות בארצותיהם, ובכך קידמו את החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1325. יחד עם זאת, המשטר הפורמלי והארגונים הבינלאומיים שהגיעו לאזור לשם הסדרת החיים עם תום הלחימה, לא שיתפו את ארגוני הנשים ביצירת הסדרי מעבר, ואף לא בכתיבת תוכנית הפעולה הלאומית ליישום החלטה 1325. ארגוני הנשים מצאו דרכים עוקפות, גייסו את הרטוריקה של החלטה 1325, וייצרו קואליציות ולחצים שקשה היה להתעלם מהם.

ימי מלחמה (עד הסכם 1999)

ארגוני נשים בסרביה התנגדו לפרקטיקות מיליטריסטיות ופטריארכליות של משטר מילושביץ'. ארגון "נשים בשחור נגד מלחמה" הוקם על ידי נשים פציפיסטיות שארגנו הפגנות מחאה שקטה בבגדים שחורים מדי שבוע בבלגרד בירת סרביה, במטרה להעביר מסר לציבור שההתנגדות היא למשטר הסרבי, למעורבותו במלחמות בקרואטיה ובבוסניה, ולכל צורה של מיליטריזם ואלימות כלפי נשים (Mladjenovic 1999, 84). קבוצת "הנשים בשחור" אף חתרה תחת האג'נדות הלאומיות על ידי הידוק קשרים בין נשים משני עברי הגבול, והפיכת ארגוני החברה האזרחית למקומות שבהם נשים מכל מוצא אתני יכולות למצוא נחמה, כבוד וסולידריות (שם, 86).

בקוסובו, שנפרדה מסרביה אולם טרם קיבלה מעמד של מדינה באו"ם, התארגנו נשים בשנות התשעים בהתארגנות אזרחית של התנגדות לשלטונות הסרביים. מאמצי ארגוני הנשים שם התמקדו בשלושה תחומים עיקריים: שיתוף נשים בתהליכי קבלת החלטות; ביטחון אנושי ואזורי; וצדק מעברי (Irvine 2013).

לאחר הבחירות בבוסניה־הרצגובינה של שנת 1996, שבהן אחוז הנשים שנבחרו היה 2.4 בלבד, דרשו ארגוני נשים הקצאת מקומות לנשים (gender quotas) בבתי הנבחרים (שם, 25). דרישה זו נדחתה על ידי יושב ראש ועדת ניסוח חוק הבחירות, הצרפתי פרנסיס פרומן־מאוריס, אף שבארצו אומץ חוק כזה באותה

31 סקירה זו מתמקדת בסרביה, אך מתייחסת גם לקוסובו המצויה בשלבי היפרדות מסרביה, ולארצות בלקניות נוספות לנוכח שיתופי הפעולה האזוריים המאפיינים את פעילותם של ארגוני הנשים שם.

עת. הנציב העליון התנגד אף הוא ופטר את השוויון המגדרי כ"אחריות המדינה" (שם). משלחת המשימה של האו"ם לקוסובו (UNMIK) ניהלה את מוסדות השלטון בעת שאושרה החלטה 1325, אולם גם היא לא התגייסה לקידום שוויון מגדרי, והתעלמה מקולותיהן של נשים ומהנושאים שהן ביקשו לקדם. עם תום המלחמה היו ארגוני נשים מעורבים בתהליכי הבנייה מחדש, אולם הם לא הוכרו ולא נתמכו על ידי מוסדות רשמיים שכן יוזמותיהם לא היו במסגרת משלחת המשימה של האו"ם לקוסובו. למעשה, ככל שהתבססה האדמיניסטרציה של האו"ם בקוסובו, כך נשים הרגישו שכוחן הולך ונחלש (Kosova's Women's Network 2009, 46) אף שנפילת משטרו של מילושביץ' באוקטובר 2000 יוחסה לתהליכים שהונעו ונתמכו על ידי ארגוני חברה אזרחית (Bieber 2003, 82).

תוכנית הפעולה הלאומית ליישום החלטה 1325

לאחר 1999 היו קוסובו ובוסניה־הרצגובינה נתונות תחת שליטה ישירה של האו"ם. אקטיביסטיות וארגוני נשים החלו לקחת חלק בשיקום החברה והכלכלה ולפיכך ארגוני הנשים היו ממוקמים היטב לקראת יישום החלטת האו"ם 1325, ולגיוסה ככלי למינוף השתתפותן ולשיפור מעמדן בתום הקונפליקט. הם ציפו לתמיכת האו"ם במאמצי התנגדותם לממשל המקומי (מילושביץ') ובפעילותן לקידום שוויון מגדרי (Irvine 2013, 24), אולם מהר מאוד הם הבינו שמוסדות האו"ם אינם אוכפים שוויון מגדרי במינוייהם. נשים עדיין לא זכו לגישה למוסדות של מקבלי החלטות הנשלטים על ידי האו"ם ומוסדות בינלאומיים אחרים. בתגובה לכך, מתוך תסכול גובר ועוינות מקומית גוברת כלפי האדמיניסטרציה הבינלאומית, ועם קבלת החלטה 1325 על ידי מועצת הביטחון של האו"ם - השתמשו ארגוני הנשים בהחלטה 1325 כדי ללחוץ על אנשי מפתח בזירה הבינלאומית ליישם את החלטותיהם במוסדותיהם ובדרכי עבודתם (שם, 25).

ביולי 2010 אימצה סרביה את החלטה 1325 של האו"ם ובכך הייתה למדינה המערב-בלקנית השנייה שאימצה אותה, אחרי בוסניה־הרצגובינה. תהליך פיתוח תוכנית הפעולה הלאומית נמשך כשנה וחצי ומומן על ידי קרן בלגרד למצוינות פוליטית ובשיתוף משרד ההגנה. תחילה הם פיתחו יחד מסמך עקרונות למתווה התוכנית (מאי 2009); התוכנית עצמה, שהתבססה על עקרונות אלה, פותחה במשך חמישה חודשים (יוני-נובמבר 2010) על ידי משרד ההגנה (Odanović and Bjeloš 2012, 10). התוכנית מתווה עקרונות ליישום גופים ומנגנונים חדשים להשגת שוויון מגדרי, אולם היא איננה מתייחסת כלל לאופנים שבהם צריכים ארגונים ומנגנונים קיימים (מקומיים, לאומיים ואזוריים) להשיג שוויון שכזה ולתרום להשגת יעדי הפעולה של התוכנית הלאומית. המוסדות החדשים קמו כעשרה חודשים לאחר פרסום התוכנית, אולם לא הוקצה להם תקציב למימוש מטרותיהם (שם). ארגוני החברה האזרחית הסתייגו מתהליך הפיתוח שבו לא יכלו להשתתף ומהיעדר שקיפות בשלבי היישום (שם, 13).

ארגוני נשים בסרביה ובארצות אחרות בבלקן (בוסניה־הרצגובינה וקוסובו) השתמשו בהחלטת האו"ם 1325 כדי להשפיע על שיתוף נשים בתהליכי קבלת החלטות, להגביר את הביטחון האזורי ואת הצדק המעברי. האסטרטגיה שהם נקטו היא בעיקרה גיוס נשים מבית כדי ללחוץ על גופים בינלאומיים לקיים את עקרונותיהם ולעמוד בהתחייבויותיהם כלפי נשים. אסטרטגיה זו זכתה לשם **אפקט בומרנג כפול** (Irvine 2013): הפעלת לחץ על אנשי מפתח בזירה הבינלאומית כדי שיפעילו בתורם לחץ על ממשלות

לאומיות לאכיפת זכויות אדם (Keck and Sikkink 1998). משנות התשעים ניסו ארגוני הנשים בארצות הבלקן ליצור "אפקט בומרנג" כזה כדי ליישם את החלטת האו"ם 1325, ובנוסף הם פעלו גם בכיוון ההפוך, מלמטה למעלה: הנעת תמיכה מקומית ורשתות אזוריות שיכפו על האו"ם ועל אנשי מפתח נוספים בזירה הבינלאומית לשנות מבנים ופרקטיקות פנימיות כפי שהתחייבו בהחלטותיהם בעניין השוויון המגדרי, ולהפעיל לחץ שיאכוף אותו על ממשלותיהן. מכיוון שסרביה וקוסובו נוהלו באותה עת על ידי מוסדות האו"ם - שוויון מגדרי במוסדות עשוי היה להביא גם ליותר השתתפות של נשים מקומיות בניהול תהליכי תום המשבר, במניעת קונפליקט ובצדק מעברי. היה עליהן להילחם על מקומן בסיורים ובפגישות של נציגי מועצת הביטחון של האו"ם עם גורמים מקומיים בהסתמך על החלטה 1325, ובסופו של דבר הלחץ נשא פרי והן שולבו בסיורים שנועדו לקבוע מדיניות. בשנת 2001 נפגשה המשלחת עם הנשים בתום סדר היום הרשמי שלה, ובשנת 2002, לאחר מאבק עיקש, ארגוני הנשים כבר היו חלק מקובעי המדיניות הרשמיים (Kosova's Women's Network 2009, 42).

שנים של ניסיונות מתסכלים ליישם את החלטת האו"ם 1325 הביאו את ארגוני הנשים באזור הבלקן להקים שני ארגוני גג אזוריים שעבדו בשיתוף פעולה: **השדולה האזורית לשלום, לביטחון ולצדק בדרום מזרח אירופה** (RWL) - שדולה שנוסדה בשנת 2005 והורכבה ממנהיגות ממערב הבלקן, אשר פעלה בעיקר בשדה הפוליטיקה הפורמלית; ו**קואליציית השלום של הנשים** (WPC) שהוקמה בשנת 2006, ואיגדה למעלה ממאה ארגוני נשים המקושרים ל"נשים בשחור". הקואליציה הייתה מוכוונת ל"פעולה מלמטה" (grassroots orientation). הפעילות המשותפת של ארגוני הנשים נסמכה על החלטה 1325 והביאה להישגים בבוסניה־הרצגובינה: התבסס הייצוג לנשים; נשים שנבחרו למוסדות השלטון פעלו בהצלחה לייסוד מנגנונים מגדריים בכל רמה של הממשל, כולל החוק לשוויון מגדרי (2003); הוקמה סוכנות לקידום שוויון מגדרי (2004); ונחקק חוק נגד אלימות במשפחה (2005) (Irvine 2013, 27). גם בקוסובו נעשה שימוש בהחלטה 1325 דרך אסטרטגיה דיסקורסיבית מוצלחת של הפעלת לחץ על האליטה המקומית אשר שאפה להשיג הכרה בינלאומית בעצמאות קוסובו.[32] בעקבות מאמצים אלה חוקקו חוקי שוויון מגדרי ואומצו מכסות ייצוג לנשים בחוקי הבחירות ב-2008.

כאמור, ארגוני הנשים השתמשו גם בשיח הפוך, התואם את עקרון הבומרנג הכפול, ועל רקע העוינות והתסכול הגוברים של האוכלוסייה המקומית מהשלטון, הם ניסו לשכנע את נציגי המוסדות הבינלאומיים שאם הם יישמו את עקרונות הפעולה שעליהם החליטו, כמו החלטה 1325, יזכו ליותר אמון, יותר לגיטימציה ויותר שיתוף פעולה עם האוכלוסייה המקומית (שם). ארגוני הנשים בקוסובו אימצו גישה תקיפה יותר בנושא וארגנו הפגנות ציבוריות מתוקשרות כדי ללחוץ על האדמיניסטרציה של האו"ם לפעול לפי החלטה 1325.

ההצלחה הייתה חלקית; אף שארגוני הנשים נחלו הצלחה מסוימת בתחום זכויות אדם ושיתוף נשים, הם נתקלו בקשיים גדולים ובחוסר הבנה של החלטת האו"ם 1325 בבקשם להשמיע את קולם ולהשתתף בדיונים על מעמדה הבינלאומי של קוסובו, ובדיונים בנושאים קלאסיים של ביטחון, מלחמה ושלום, ובנושאים של סחר בנשים וענישה על אלימות מינית. לעתים הם הושתקו בכוח על ידי השלטונות ונדרשו שלא להתייחס

32 ראו לדוגמה את הטיעון של השדולה האזורית (RWL) לתמיכה בשוויון מגדרי לשם השגת מעמד בינלאומי: "שיתוף פעולה דמוקרטי בין גברים ונשים באספה של קוסובו ישלח מסר שאין לטעות בו על מוכנותה של קוסובו להתחלה חדשה" www.rwlsee.org/images/stories/pressrelease/7112007.pdf (אוחזר ב-2.10.13).

לנושאים מדיניים וביטחוניים אם ברצונם לדבר בפורומים כמו "הכינוס הבינלאומי על נשים וממשל במזרח אירופה". באותם מקרים, בעקבות לחץ של ארגוני הנשים והשעיית שיתוף הפעולה עם מוסדות האו"ם על ידי ארגוני נשים גלובליים, הם זכו להתנצלות פומבית רשמית (Irvine 2013, 29-30).

החלטה 1325 נתנה בידי ארגוני הנשים בבלקן כלי שימושי, אם כי מוגבל, לקידום שיתוף נשים במוקדי קבלת החלטות, גם בנושאים רגישים מאוד הקשורים למעמד בינלאומי, לצדק מעברי ולוועדות אמת. ההחלטה גם אפשרה מסגור מחדש של פעילות ארגוני הנשים, ויצירה של שפה אזורית משותפת וחוצה גבולות (Irvine 2013, 34), בעיקר בכל הנוגע לאלימות מינית כלפי נשים. גם כאן פעלו הנשים באסטרטגיית הבומרנג - הן הפעילו לחץ בינלאומי דרך מנגנונים משפטיים להבאת ממשלות ויחידים לדין צדק (שם, 31). ואולם, למרות החיזוק שקיבלו ארגוני הנשים לתביעותיהם להשתתף בהחלטות על צדק מעברי, לא תמיד הם קיבלו את תמיכת האו"ם ואת תמיכת הארגונים הבינלאומיים. לאזור נכנסו ארגונים בינלאומיים עם תכניות ורעיונות משלהם, שלא כללו מאמצים קיימים ואינטרסים מקומיים. יתרה מכך - פעילותם של הארגונים הבינלאומיים נחוותה על ידי ארגוני הנשים כאולטימטום לפיוס, מבלי שהתקיימה התייעצות עם ארגוני החברה האזרחית, מה שגרם לתסכול רב (Fetahu 2007, 26). בשנת 2006 ערכו ארגוני הנשים ישיבה ראשונה של "ועדת האמת האזורית ליוגוסלביה לשעבר" (RECOM), וזאת כאמצעי לחץ להקמת ועדה רשמית כגון זו, תוך הישענות על החלטת האו"ם 1325 שתחזק את דרישתם. פעילותם התמקדה בגביית עדויות של קורבנות ובבירור עובדות הנוגעות לכל קורבנות המלחמה. יוזמה זו, אף שבתחילה עוררה ספקנות בקרב אנשי מפתח בזירה הלאומית והבינלאומית, צברה בהמשך כוח וקיבלה לגיטימציה מהאיחוד האירופי ומבית הדין לפשעי מלחמה ביוגוסלביה לשעבר (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia - ICTY) ואף מבעלי תפקידים רשמיים שונים באזור (Irvine 2013, 32).

ארגוני הנשים הצליחו באופן חלקי בשינוי המקורות המבניים לאי־שוויון (כולל שינוי מודלים של מיליטריזם ומודלים ניאו־ליברליים של התפתחות כלכלית אחרי קונפליקט).

באוקטובר 2010 פרסמו "נשים בשחור" הסרביות דו"ח ובו הן מבקשות להפנות את תשומת הלב הבינלאומית להיעדר יישום של החלטת האו"ם 1325, ולתהליך הלא־שקוף והלא דמוקרטי של הכנת תוכנית הפעולה הלאומית בנושא (Benthall 2010). לדבריהן, עשור אחרי שאומצה החלטת האו"ם 1325 על ידי סרביה (ב-31 באוקטובר 2000), הממשלה הסרבית עדיין לא החלה ביישומה. באותה שנה כבר הוגשה טיוטה של תוכנית פעולה לאומית לאישור הממשלה, וזאת אחרי שנכתבה על ידי משרד ההגנה תוך הדרה של ארגונים לא־ממשלתיים. התוכנית התעלמה מניסיונם של הארגונים באקטיביזם של שלום והכתיבה את תפקידי הנשים בפתרון הקונפליקט, במצבי פוסט־קונפליקט ובפעולות לשמירת שלום. לאחר שנכתבה התוכנית, הוקצה פרק זמן קצר מאוד לתגובות הציבור (מסוף פברואר ועד 15 במרץ 2010), מה שהקשה על השתתפות ארגוני הנשים שהיו פעילים מאוד בנושאים אלה הרבה לפני כתיבת הטיוטה של תוכנית הפעולה.

בשנתיים הבאות - כך מדווח מרכז בלגרד למדיניות ביטחון (BCSP) - עשתה הממשלה פעולות רבות ליישום תוכנית הפעולה הלאומית, אולם היא המשיכה להדיר את ארגוני החברה האזרחית מהתהליך, אף

שהם היו חלוציו.[33] מרכז בלגרד למדיניות ביטחון יזם סדרת מפגשי דיאלוג ולמידה בין ארגוני נשים לבין נציגי המדינה האחראים ליישום תוכנית הפעולה הלאומית, והמשיך לעקוב אחר יישומה. לאחרונה פרסם המרכז באתר האינטרנט שלו דיווח חדש המסקר כינוס שערך לאחרונה בעניין ניטור עצמאי של תוכנית הפעולה. לפי הדיווח, חלה התקדמות ביישום החלטת האו״ם 1325, אף כי יש עוד מקום רב לשיפור. עיקר העבודה הנדרשת, לדעת הארגון, היא ביצירת שקיפות של תהליכי יישום התוכנית, בהשגת יעדיה ובשיפור מערכת היחסים שבין המדינה ובעלי תפקידים בחברה האזרחית.[34]

אסטרטגיות מצליחות שנקטו ארגוני הנשים בסרביה ובארצות הבלקן

- **פעולות מחאה** להשפעה על דעת הציבור.
- **יצירת קואליציות** של ארגוני נשים.
- **שיתופי פעולה** עם ארגוני נשים מעבר לקווי הגבול.
- **שיתופי פעולה** עם ארגוני נשים גלובליים.
- שימוש דיסקורסיבי בהחלטה 1325 **למסגור פעילות קיימת** של ארגוני הנשים. הדגשת מה שהתקבל כנורמות בינלאומיות.
- **הפעלת לחץ** בשיטת הבומרנג הכפול ולחץ מלמטה על ארגוני האו״ם כדי שיישמו את החלטה 1325, ישתפו יותר נשים במוסדותיהם וילחצו על הממשלות המקומיות לשלב יותר נשים. במקביל גם לחץ על הממשלה ליישם את ההחלטה כדי להשיג יותר לגיטימציה בינלאומית.
- **דיאלוג** בין ארגוני נשים לבין נציגי המדינה האחראים ליישום החלטת האו״ם 1325.
- **שיתוף פעולה** עם מכוני מחקר ומדיניות.

33 www.bezbednost.org/BCSP/5048/Civil-society-helps-implementation-of-the-NAP.shtml (אוחזר ב-22.10.13).

34 www.bezbednost.org/BCSP-News/5291/The-implementation-of-the-National-Action-Plan-on.shtml (אוחזר ב-22.10.13).

טבלה 4: מיפוי פעולות מצליחות של ארגוני נשים בסרביה לפי סוגי אסטרטגיות ושותפי תפקיד

	סרביה	שותפי תפקיד						
		חברה אזרחית במדינה	חברה אזרחית מעבר לגבולות	חברה אזרחית גלובלית	כלל הציבור	ממשלה	מכוני מחקר ומדיניות	גופים רשמיים גלובליים
אסטרטגיות	מחאה והתנגדות					הפגנות שקטות, שחורות		
	דיאלוג פוליטי	קואליציות ארגוני נשים	שיתופי פעולה			לחץ ודיאלוג ליישום 1325 להשגת לגיטימציה בינ"ל		
	רפורמה חוקתית							
	גיוס לגיטימציה			"הבומרנג הכפול" - לחץ על האו"ם ליישום 1325	באמצעות הפגנות		שת"פ - גישור בין ארגוני הנשים לבין נציגי המדינה	"הבומרנג הכפול" - לחץ על האו"ם ליישום 1325

5. ליבריה

רקע ואפיון הקונפליקט

בליבריה התחוללה מלחמת אזרחים קשה, בין נוצרים למוסלמים, במשך 14 שנה (1989-2003). שנות המלחמה הארוכות במדינה המזרח־אפריקנית המיטו אסונות קשים על נשים וילדים שחוו זוועות ואכזריות מהקשות שנראו ביבשת אפריקה. למעלה מ-60% מהנשים דיווחו כי נאנסו, רבות מהן נוצלו כשפחות מין, חלקן אולצו לקיים יחסי מין עם ילדים, עם ילדיהן שלהן ועם אחיהן.

ליבריה עדיין מתמודדת עם השלכות המלחמה שהקרינו על כל תחומי החיים; רבים מהמתחים שהובילו לקונפליקט לא נפתרו עדיין. עדות לכך ניתן לראות בדירוגה של ליבריה באינדקס הפיתוח האנושי, במקום ה-182 מתוך 187, מתחת לממוצע האזורי באפריקה.[35] לנשים היה חלק חשוב בסיום המלחמה בליבריה ובחתימת חוזה השלום בשנת 2003. נשים נוצריות ומוסלמיות חברו יחד בקריאה להפסיק את זוועות המלחמה. בסופה הן דרשו שיהיו לפחות 30% נשים בפרלמנט. בלעדיהן, לא הייתה הנשיאה אלן ג'ונסון־סירליף (Ellen Johnson Sirleaf), המכונה 'Ma Ellen', יכולה לנצח בבחירות של 2005. מיד עם היבחרה, קידמה הנשיאה נמרצות חקיקה נגד אונס ודחפה ליישום תוכנית פעולה לאומית של החלטת האו"ם 1325. הנשיאה סירליף מינתה יותר נשים לעמדות ממשלתיות מאשר בכל זמן אחר בהיסטוריה של ליבריה: בשנת

35 Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia, p. 3

2012 נשים איישו 31% מתפקידי השרים בממשלה (בהשוואה ל-25% ב-2011; 22% ב-2006). 29% מסגני השרים הן נשים, ו-25% מעוזרי השרים הן נשים.[36]

יחד עם זאת, אלימות מינית כלפי נשים וילדים נפוצה בליבריה גם היום והיא אחד הנושאים המרכזיים שעמם מתמודדת תוכנית הפעולה הלאומית הליברית ליישום החלטת האו"ם 1325. אחת הדרכים המרכזיות לטיפול באלימות מינית היא באמצעות כוחות משטרה: כוח שיטור נשי של האו"ם מהודו אחראי לביטחון בבירה מונרוביה, ולגיוס קצינות משטרה מקומיות.[37] בשנת 2005 היה במשטרה רק אחוז אחד של נשים וב-2010 כבר שירתו במשטרה 20% נשים, כששיעורן בכוח המבצעי הוא 10%. זה עדיין שיעור נמוך, אך הוא טוב לאין שיעור מהמצב ששרר חמש שנים קודם לכן.

אחרי המלחמה נוסדה במשטרה הליברית יחידה מיוחדת, **המשרד להגנת נשים וילדים**, המשמש כתובת לתלונות של נשים וילדים.[38] יחידה משטרתית מיוחדת זו פועלת בכל אחד מ-15 המחוזות של ליבריה. נוסף על כך, תנועות הנשים השפיעו על האופן שבו קציני משטרה אכפו את חוקי האונס (Medie 4 ,2013) והצליחו להעלות באופן ניכר את כמות התלונות על מקרי האונס שהגיעו לבית המשפט. מאז תום המלחמה ב-2003 עמלו ארגוני הנשים לבניית מוסדות לטיפול באונס, אם באופן עצמאי, ואם, על פי רוב, בשיתוף פעולה עם הממשלה ועם ארגונים בינלאומיים. הם הקימו שדולות לתיקון קוד הענישה על אונס, כתבו מסמכי מדיניות נגד אלימות מבוססת מגדר, והפנו משאבים לחינוך אוכפי החוק והציבור הרחב. מאמצים אלה השפיעו במישרין ובעקיפין על אכיפת חוק האונס.

שרת המשפטים של ליבריה, קריסטינה טה (Christiana Tah), מונתה על ידי הנשיאה אלן ג'ונסון־סירליף ב-2009, ופועלת תחת חזונה המוצהר: "צדק, שלום וביטחון לכול."[39] תחת הנהגתה, ובשיתוף המשרד להגנת נשים וילדים, המצב השתפר רבות בבירה ובמרכזים עירוניים אחרים, אולם באזורים ההרריים, המרוחקים והעניים, עדיין קשה לנשים ולילדים למצוא אפיקים לבקשת צדק. שם עדיין יש לגברים שליטה מוחלטת במערכת המשפטית ונשים וילדים מנועים מלהתלונן על בני זוג, אבות או גברים אחרים הפוגעים בהם.

ההישג של ריבוי נשים בממשלה, בראש ארגונים שונים ובדרגות בכירות במשטרה, מיוחס להצלחה של הנשיאה ושל תוכנית הפעולה הלאומית. ההחלטה על תוכנית פעולה לאומית אומצה פה אחד בשנת 2000. משנת 2007, לקראת כתיבת התוכנית, החל תהליך התייעצות שכלל בדיקה עם גורמים רלוונטיים בארצות אחרות, נערך כינוס נשים בינלאומי כולל דיאלוג בין כל בעלי העניין, והתקיימו עוד ארבעה חודשי הערכה (ב-2008) של יועצים שהקשיבו לבעלי עניין רבים, כולל ארגוני נשים וחברה אזרחית.[40] עם אישור התוכנית על ידי משתתפי הדיאלוג, היא הוצגה לפורומים בכירים של קובעי מדיניות. תהליך העבודה כלל דיונים וסדנה לפיתוח אינדיקטורים עם נציגי 12 משרדים ממשלתיים, סוכנויות ממשלתיות, ועדת הפיוס, ועדת ההיגוי הלאומית לניטור ולפיקוח על יישום החלטת האו"ם 1325, חברה אזרחית, ארגונים קהילתיים

---

36 שם, עמ' 5.

37 שם, עמ' 3.

38 www.visionews.net/liberia-leading-the-way-on-1325-but-still-some-way-to-go (אוחזר ב-8.12.13).

39 ראו באתר משרד המשפטים הליברי www.moj.gov.lr (אוחזר ב-8.6.14).

40 www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/un_comparativechart1325naps_2009.pdf (הוזכרה גם בסקירה של פינלנד, אוחזר ב-22.10.13).

ואחרים. הדיונים והסדנה אורגנו על ידי משרד המגדר והפיתוח (Ministry of Gender and Development), ונתמכו על ידי קרן האומות המאוחדות לנשים (The United Nations Fund for Women).[41]

בשנת 2009 הושקה תוכנית הפעולה הלאומית של ליבריה, והיא הפכה למדינה הראשונה המיישמת את החלטת האו"ם 1325 בתום קונפליקט (Caesar et al. 2010, 8), והמדינה השנייה באפריקה עם תוכנית פעולה לאומית (אחרי חוף השנהב). תוכנית הפעולה הלאומית כוללת תבחינים לניטור והערכה והיא מבוצעת ומנוטרת על ידי הממשלה, אבל אין משרד ממשלתי אחד המוגדר כאחראי. התוכנית נתפסת כ"מסמך חי" (2009-2013), ודוחות תקופתיים מוגשים לנשיאה. ניטור התוכנית נתון בידי ועדת היגוי לאומית (יועצים מכל משרדי הממשלה) ולה ועדה ייעודית לניטור והערכה, הכוללת משקיפים מהחברה האזרחית.[42]

יישום תוכנית הפעולה וניטורה הרשמי הם באחריותה של הממשלה בליבריה. דוחות שנתיים מוצגים על ידי המשרד הממשלתי לפיתוח מגדרי לנשיאה ולקבינט, ובתום ארבע שנים ליישום התוכנית תגיש הממשלה דוח למועצת הביטחון של האו"ם וליועץ המיוחד לענייני מגדר במשרדו של מזכ"ל האו"ם.[43] תוכנית הפעולה מטילה אחריות ליישום חלקים ממנה על שותפי האו"ם, החברה האזרחית, גופים בינלאומיים, מדינות תורמות והסקטור הפרטי. מאז 2011, פועל CSMO (Civil Society Monitoring Observatory) - פורום של 17 משקיפים (רובן נשים מארגוני זכויות), בניטור יישום תוכנית הפעולה הלאומית.[44] CSMO מתעתד להגיש דוח צללים, במקביל לדוח שתגיש הממשלה לאו"ם, בתום ארבע שנות היישום הראשונות של תוכנית הפעולה הלאומית.

מחקר שנערך בשנת 2010 על ידי היוזמה לבניית שלום (The Initiative for Peacebuilding) וארגון התראה בינלאומית (International Alert), נועד לתעד ולבחון הישגים ותובנות שנלמדו מיישום תוכנית הפעולה הלאומית בליבריה, דרך שלושה נושאים:

- מידת התיאום, שיתוף הפעולה והרִישות בין ארגוני הנשים.
- פעילויות ואסטרטגיות של ארגוני נשים.
- השפעתם של ארגוני הנשים.

הממצאים העיקריים של מחקר זה מצביעים על הישגים רבים בתחום השוויון המגדרי, הטמעת חשיבה מגדרית וצדק משפטי וכלכלי לנשים. כל אלה הם תוצאה של מאמצים משולבים של הממשלה, הרשות המחוקקת וארגוני נשים (Caesar et al. 2010, 10). יחד עם זאת, קיימים מבוכה ובלבול בקרב נשים אקטיביסטיות בנוגע לחלוקת העבודה בין הממשלה והחברה האזרחית ביחס ליישום החלטה 1325, ובמיוחד יישום תוכנית הפעולה הלאומית. הבלבול נובע מפרדוקס שאינו ייחודי להקשר הליברי: מצד אחד, לחברה האזרחית יש תפקיד חשוב ביישום פעילויות הנתמכות על ידי הממשלה במסגרת תוכנית הפעולה הלאומית; מן הצד האחר, ארגוני החברה האזרחית הם האחראים לניטור פעילות הממשלה ולהשפעה עליה שתקבל את סדרי העדיפויות של ארגוני הנשים. אחד האתגרים האוניברסליים של ארגוני נשים הוא ניווט בין פוטנציאל

41 LNAP, 8

42 שם.

43 שם, עמ' 9.

44 Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia, p. 11

הסירוב של הממשלה לממן את פעילויותיהם לבין ניטור בו־זמני, בלתי תלוי, של השפעת גישת הממשלה על יישום החלטה 1325. יש לזכור כי יישום תוכנית הפעולה הלאומית אינו פרקטיקה טכנוקרטית אלא הוא פוליטי מטבעו, כולל משאים ומתנים על סדרי עדיפויות ומעורר מתחים מתמידים בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית (שם). המתחים הקיימים בליבריה מעידים על כך שהמדינה מצויה בתהליך בנייה של קשרים ותהליכי עבודה המכילים את החברה האזרחית. משימתם של הממשלה, של ארגוני החברה האזרחית ושל אנשי מפתח בזירה הבינלאומית היא למצוא הזדמנויות לתחזק ולפתח חלוקת עבודה פרודוקטיבית בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית, מבלי להתפשר על תפקידם העצמאי של ארגוני הנשים. הזדמנויות כאלה יכולות להיווצר בדיאלוגים יזומים בין הממשלה והארגונים בבחינת הדרך הטובה ביותר להתקדם ביישום תוכנית הפעולה הלאומית.

במסגרת המחקר (שם, 11) נתבקשו נשים אקטיביסטיות לספר סיפורי הצלחה של יישום התוכנית. התחומים שהן ציינו הם:

- חלה התקדמות לקראת השגת שוויון מגדרי וזכויות נשים.
- הרשת שנוצרה בין ארגוני נשים והבריתות שנכרתו ביניהן אפשרו להן לשלב כוחות ולהגביר את השפעתן בהשגת זכויות נשים.

אחד הממצאים החשובים של מחקר זה הוא שארגוני נשים נוקטים לעתים שיטות חדשניות ופעילויות שתרומתן אינה מוכרת מיד על ידי הממשלה או על ידי ארגונים בינלאומיים. רוב עבודת השטח (grassroots work) מבוססת על צרכים של נשים כפי שהם מבוטאים על ידי נשים בעצמן, וגם אם יתרונותיה של עבודת השטח אינם ניכרים מיד, היא מוכיחה עצמה כמתאימה לנשים הזקוקות לה. אחת הדוגמאות הטובות לכך היא גישת מזכירות ארגוני הנשים של ליבריה לוועדת האמת והפיוס. מזכירות ארגוני הנשים הנחתה דיאלוגים קהילתיים ב-15 מחוזות במטרה לעורר מודעות ולעודד השתתפות של נשים בתהליכים קהילתיים של צדק מעברי. במסגרת דיאלוגים אלה נותח דוח של ועדת האמת והפיוס, וניתן מרחב לנשים להשמיע את קולן ולהציג את הפרספקטיבה שלהן.

מעורבותם הישירה של ארגוני נשים מבוססי קהילה בליבריה מגשרת על הפער שבין מדיניות ופרקטיקה. כך הם משתמשים ולעתים אף מכפילים את המשאבים המוגבלים העומדים לרשותם, ומגדילים את השפעתם על נשים במצוקה. עם זה, נמתחת ביקורת פנימית על קצב ההתקדמות האטי, על מעגלי ההשפעה הקהילתיים הקטנים יחסית, ועל פעילות המגיבה לצרכים ולסדרי עדיפויות נקודתיים ומקומיים. הנשים האקטיביסטיות חשות שיש צורך בגישה אסטרטגית יותר כדי לשמור על ההישגים ולהגביר את השפעתם של ארגוני הנשים אל מול הרמה המוסדית. ארגוני נשים בליבריה יכולים להניע נשים רבות למחאה משותפת על רקע של אינטרסים משותפים - זהו כוח חשוב בידיהן. אך כמובן שטמונה בו גם חולשה: אלה הן התארגנויות אד־הוק שאינן מחזיקות מעמד לאורך זמן, והן אינן מלוות במעקב או בתהליכי עומק (שם, 11-12). היעדר תקציבים הוא מכשלה גדולה לפעילותם של ארגוני הנשים בליבריה וכתוצאה מכך הארגונים השונים מתחרים על משאבים מועטים. מכשלה נוספת היא נטייתם של תורמים לממן פרויקטים מהירים וקצרי טווח.

נשות הארגונים רואות צורך בניטור ובהערכה עקביים, ברמת החברה האזרחית כמו גם ברמת הממשלה. היעדר הערכה מקיפה נתפס כתוצאה של היעדר מיומנויות ומשאבים. כך נמנעת למידה אקטיבית והגדרות מחודשות של גישות אסטרטגיות.

פעילות רבות בליבריה אינן מבינות את החלטה 1325 ומסמכי או"ם אחרים. הן אינן חשות בעלות על ההחלטות ואינן מבינות את פעולות הממשלה בנושאים אלה ואת תוכנית הפעולה הלאומית (שם, 13). במחקר הסתבר שהבנה ותחושת בעלות על החלטה 1325 תלויות באופן שבו הן מוסגרו ביחס לשני קהלי מטרה מובחנים: אינדיבידואלים וקהילות מזה, וקובעי מדיניות ומקבלי החלטות, מזה.

תרומות והישגים של תוכנית הפעולה הלאומית בליבריה

- תרומתן של הנשים הייתה מכרעת בשמירה על שלווה ויציבות לפני הבחירות לנשיאות ולבית המחוקקים (2011), במהלכן ואחריהן. פעילות Liberia Women Peace Leaders and Activists הקימו "חדר מצב הנשים" (The Women's Situation Room) - תהליך לוביסטי משולב שבו פנו לכל אנשי המפתח ובעלי העניין במפלגות הפוליטיות, בסוכנויות המדינה, בחברה האזרחית, במדיה, לסטודנטים וצעירים, והפצירו בהם לשמור על מערכת בחירות דמוקרטית ונטולת אלימות, זאת בהלימה להחלטות 1325 ו-1820.[45]
- נחקקו חוקים המשווים את מעמדן של נשים הנישאות בנישואין מסורתיים לאלה הנישאות לפי החוק הסטטוטורי. עד אז נשים שנישאו בנישואין מסורתיים היו מעוטות זכויות, ובתוך כך נשללה גם זכותן לבעלות על קרקע.[46]
- אף שאין עדיין חוקים ומדיניות המתייחסים במפורש לניצול מיני והתעללות בבתי הספר, ואין אף מערכת ענישה למעשים אלה, בשנים האחרונות נחקקו שני חוקים להגנת נשים מפני אלימות מינית ונחקק חוק עונשין העוסק באונס.[47]
- האדמיניסטרציה של הנשיאה סירליף הצליחה להעלות את שיעור הבנות בבתי הספר היסודיים מ-72% ב-2000 ל-90% ב-2009, ובבתי הספר התיכוניים מ-71% ל-75% (בהתאמה).[48]
- בקהילות הרריות מוקמים בתי ספר למבוגרים, המכוונים בעיקר לנשים, וזאת כתוצאה משיתוף פעולה בין הממשלה לבין ארגוני חברה אזרחית.[49]
- ניכר פיתוח בהכשרה ובפתיחת האפשרויות הכלכליות העומדות בפני נשים ביוזמות של עסקים קטנים ושווקים ייעודיים. 1250 נערות ונשים צעירות בסיכון הוכשרו באופן אינטנסיבי ברכישת מיומנויות חדשות לקראת תעסוקה בשכר ופיתוח עסקי.[50]

45 Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia, p. 6

46 שם, עמ' 5.

47 שם, עמ' 13.

48 שם, עמ' 3.

49 Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Liberia, Rebecca Stubblefield, medica mondiale Liberia, Gunda-Werner-Institut, p. 3 www.gwi-boell.de/downloads/2010_1325_conference_reader_Stubblefield.pdf (אוחזר ב-9.12.13)

50 שם, עמ' 4.

- ניכרת הטמעת חשיבה מגדרית במגזר הביטחוני: ב-2009 פותחה מדיניות מגדרית לאומית על ידי משרד המגדר, לשימוש המשטרה הלאומית והיחידות המיוחדות לטיפול בנשים ובילדים.[51]
- נעשים מהלכים להטמעת חשיבה מגדרית בכל המוסדות הציבוריים (טיוטות של כללים לטיפול בהטרדות מיניות, של תכניות לייצוג נשים וקידומן, ושל תכניות אחרות לטיפול באי־שוויון מגדרי - הועברו לעיון המחוקקים).[52]
- נוסדו בתי משפט מיוחדים לשיפוט במקרים של אונס, שבהם מכהנות חמש נשים כשופטות.[53]

אסטרטגיות

- **בניית קואליציה** של ארגוני נשים.
- **דיאלוג וקואליציה חוצי גבולות** בין נשים נוצריות ומוסלמיות.
- **דיאלוג ושיתוף פעולה** בין הממשלה, הרשות המחוקקת וארגוני נשים.
- **דיאלוגים קהילתיים** להשתתפות נשים בתהליכי צדק מעברי, ובניית "חדר מצב נשים" בבחירות.
- **הסברה והכשרה:** דיאלוגים קהילתיים, חינוך והכשרת נשים, סדנאות לאוכפי חוק ולציבור.
- **שדולה** לתיקון קוד הענישה על אלימות מגדרית מבוססת מגדר.

טבלה 5: מיפוי פעולות מצליחות של ארגוני נשים בליבריה לפי סוגי אסטרטגיות ושותפי תפקיד

	ליבריה	שותפי תפקיד				
		חברה אזרחית במדינה	חברה אזרחית מעבר לגבולות	כלל הציבור	קבוצות חמושים / כוחות הביטחון	ממשלה, וארגונים רשמיים ממלכתיים
אסטרטגיות	דיאלוג פוליטי	קואליציה	דיאלוג וקואליציה	דיאלוגים קהילתיים		דיאלוג ושיתופי פעולה
	רפורמה חוקתית					שדולה לתיקון קוד הענישה על אלימות מגדרית
	גיוס לגיטימציה			הסברה והכשרה	הסברה והכשרה	

51 שם, עמ' 2.

52 שם, שם.

53 שם, עמ' 3.

פרק שלישי

אסטרטגיות ותהליכים מוצלחים ליישום החלטת האו"ם 1325

אסטרטגיות מוצלחות במדינות ההשוואה כוללות פעולות של מחאה והתנגדות, של דיאלוג פוליטי, של רפורמה חוקתית, של גיוס לגיטימציה ורכישת כלים, והן מתבצעות אל מול שותפי תפקיד שונים: חברה אזרחית (במדינה, מעבר לגבולות הקונפליקט ובספרה הגלובלית); כלל הציבור במדינה; קבוצות חמושים או כוחות הביטחון; הממשלה וארגונים מרכזיים רשמיים; מכוני מחקר ומדיניות; ממשל מקומי וגופים רשמיים גלובליים. כלל הפעולות המרכזיות מוצגות בטבלה 6. כפי שניתן לראות, האסטרטגיות המרכזיות הן דיאלוג פוליטי וגיוס לגיטימציה. הדיאלוג - כשהוא מצליח - מתפתח לשיתוף פעולה, אם לצורך בניית קואליציה של ארגונים מקבילים, ואם בין ארגוני נשים לבין קבוצות חמושים או המדינה. את גיוס הלגיטימציה קשה לעתים להפריד מהשינוי החברתי עצמו, לעתים קרובות כרוכות פעולות הפצת הידע בסדנאות הכשרה לכוחות הביטחון או לבעלי תפקידים בממשלה הממונים על יישום החלטת האו"ם.

טבלה 6: מיפוי פעולות מצליחות של ארגוני נשים במדינות ההשוואה לפי סוגי אסטרטגיות ושותפי תפקיד

סיכום אסטרטגיות		שותפי תפקיד								
		חברה אזרחית במדינה	חברה אזרחית מעבר לגבולות	חברה אזרחית גלובלית	כלל הציבור	קבוצות חמושים / כוחות הביטחון	ממשלה וארגונים רשמיים ממלכתיים	מכוני מחקר ומדיניות	ממשל מקומי (עיריות / מועצות אזוריות)	גופים רשמיים גלובליים
אסטרטגיות	מחאה והתנגדות						הפגנות שקטות, שחורות			
	דיאלוג פוליטי	בניית גוף מרכזי שינהל מו"מ עם הממשלה, קואליציה של ארגוני נשים	שיתופי פעולה, דיאלוג ובניית קואליציה		דיאלוגים קהילתיים	דיאלוג ויצירת "אזורי שלום"	שיתוף פעולה, דיאלוג, לחץ ודיאלוג ליישום 1325 להשגת לגיטימציה בינלאומית	שיתוף פעולה משולש עם ארגוני הנשים והממשלה, גישור בין ארגוני הנשים והמדינה		
	רפורמה חוקתית						שתדלנות, שיתופי פעולה עם פוליטיקאיות, שדולה לתיקון חוקים		לוקליזציה	
	גיוס לגיטימציה			שיתוף פעולה להשפעה פנימית, שיטת "הבומרנג כפול" - הפעלת לחץ על האו"ם ליישום 1325	קמפיין ציבורי, התייעצויות וכתיבה משותפת, הפצת ידע, הכשרה, הפגנות	הפצת ידע, סדנאות מודעות	הפצת ידע			לחץ על האו"ם ליישום החלטה 1325
	רכישת כלים			כלים לכתיבה ויישום 1325, לוקליזציה						

פרק רביעי

סיכום והמלצות

בעת פרסום דוח מחקר זה, קיימת בישראל קואליציה של ארגוני נשים המנסה לקדם את יישום החלטה 1325 של האו״ם, ויש החלטת ממשלה מיום 14.12.14, להקים צוות לגיבוש תוכנית פעולה ממשלתית כוללת ליישום החלטה 1325. לצורך כך נכתבה הצעה לתוכנית פעולה כוללת, ונעשו פעולות רבות של שתדלנות ודיאלוג עם גופים מדינתיים רשמיים ועם פוליטיקאיות ופוליטיקאים העשויים לתמוך במהלכי הקואליציה. במקביל נעשו גם פעולות של הפצת ידע והסברה, כגון השקת תוכנית הפעולה הכוללת וקמפיין ״סיכת ביטחון״, ניהול אתר ודף פייסבוק והפצת מידע בערוצים נוספים. כעת הזמן לסייע לממשלה לגבש תוכנית פעולה רלוונטית, עם יעדים, לוחות זמנים ומשאבים לביצועה. בין חברות הקואליציה נשים רבות בעלות ניסיון בכל האסטרטגיות הרלוונטיות, אשר מחזיקות בקשרים מקצועיים עם כל שותפי התפקיד הרלוונטיים. לפיכך, ההמלצה המרכזית של מסמך זה היא כפולה: המשך ההתמקדות במקבלי ההחלטות והרחבת הפעולות המכוונות לגיוס לגיטימציה, כגון הפצת ידע והפעלת ״אפקט בומרנג״ להמשך הלחץ על מקבלי ההחלטות. במקביל, ההמלצה היא לעשות מאמץ לשמר את קואליציית הארגונים.

א. התמקדות במקבלי החלטות:

- ריכוז מאמץ בגיוס אנשי מפתח העשויים לסייע בקידום תוכנית הפעולה.
- שימוש בקשרים עם ארגוני חברה אזרחית גלובליים להפעלת לחץ על גורמים רשמיים במדינה.
- מסגור יישום ההחלטה כתואם מטרות אחרות של מדינת ישראל (כגון לגיטימציה בינלאומית).

ב. הרחבת פעולות של גיוס לגיטימציה:

- הבהרת הקשר שבין ייצוג נשים ממגוון מיקומים חברתיים, והרחבת מושג הביטחון (על משתתפות הקואליציה להיות בקיאות בשיח הקושר בין מרכיבים אלה ובלוגיקה הסוציולוגית שלו).
- הפצת מידע ויצירת שיח ער ומתמשך על־אודות החלטת האו״ם, ייצוג נשים, מגוון הנשים וביטחון במשמעותו המורחבת.

- יצירה מתמדת של מידע אמין ורלוונטי (כגון פילוח מגדרי של שיעור הנשים המצויות בצומתי קבלת החלטות ביטחוניות, הבהרת הקשר שבין ביטחון בהגדרתו הקלאסית להגדרתו הרחבה, שיקוף כיצד נשים ממיקומים שונים משנות את השיח הביטחוני וכדומה).
- הדגשת הדיאלוג ושיתוף הפעולה בין נשים ממיקומים חברתיים מגוונים בתוך קואליציית הארגונים.

ג. שמירה והרחבה של רשת 1325:

- שמירת קשר עם רשת הנשים והארגונים שהיו שותפים לכתיבת התוכנית כדי לשמר את הכוח והסולידריות שנצברו במהלך השנתיים של כתיבת התוכנית.
- המשך המאמץ המתמיד להרחבת רשת 1325 וזאת על ידי פנייה לנשים ממיקומים שונים ומארגונים נוספים.
- חיזוק קשרים קיימים ויצירת קשרים חדשים עם רשתות נשים גלובליות.

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

WIPS • שוות
המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית

قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 في السياق الإسرائيلي

خطة عمل وطنية: إستراتيجيات منظَّمات نسائية للتطبيق والمتابعة

دراسة مقارنة

الباحثة الرئيسة: د. بنينة شطينبرغ

مساعدتا البحث: **أفيجايل جبعول وليئور كديش**

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

صدرت الدراسة الحالية بدعم من الاتحاد الأوروبي ومشروع العدالة العالمية

ترجمة: **نبيه بشير**

إنتاج: **يونا رتسون**

© 2015، معهد فان لير في القدس

تصميم: ستوديو رامي وجاكي م.ض

طباعة: مطبعة هاوزر

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 ومشرِّعون/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 برير-غارب وهداس بن إلياهو

المحتوى

مقدمة - في أعقاب القرار رقم 1325: نساء إسرائيليات قائدات للسّلام والأمن 6

الفصل الأول: ماذا يقارن البحث المقارن؟ 9

الفصل الثاني: خمس دول: استعراض طرائق عمل مختلفة لمنظّمات المجتمع المدني 14

1. كولومبيا
2. الفلبين
3. فنلندا
4. صربي
5. ليبيريا

الفصل الثالث: عمليات وإستراتيجيات ناجحة لتطبيق قرار هيئة الأمم المتّحدة رقم 1325 39

الفصل الرابع: ملخّص وتوصيات 41

قائمة المصادر I

مقدّمة

في أعقاب القرار رقم 1325: نساء إسرائيليّات قائدات للسّلام والأمن

يعتبر القرار رقم 1325 الذي أصدره مجلس الأمن التّابع للأمم المتّحدة قرارًا تاريخيًا تمّ قبوله في العام 2000، وهو قرار يدعو للمرة الأُولى إلى تمثيل متساوٍ للنّساء في مراكز صنع القرار، وإلى إشراكهنّ في عمليات حلّ النّزاعات وإبرام اتفاقيّات السّلام، وكذلك حماية النّساء والفتيات من العنف، والحيلولة دون وقوع العنف بشكل عام والعنف الجندري تجاه النساء بشكلٍ خاص.[1] منذ تلك السّنة، اتّخذ مجلس الأمن التّابع للأمم المتّحدة مجموعةً من القرارات الإضافية،[2] والتي كانت تهدف إلى تعزيز أربع قيَم عالمية فيما يخصّ النساء: تأمين الحماية في مناطق النّزاع، والمشاركة في مراكز صنع القرار، والتّمثيل اللائق والمتنوّع، والمشاركة التامّة في صياغة اتفاقيّات السّلام وتطبيقها. كلّ ذلك، مع التأكيد على مكانة النّساء الخصوصية، والإشارة إلى العلاقة القائمة بين استمرار النزاعات العسكرية وبين اللامساواة الجندرية في المجتمع (رداي 2004؛ أهاروني 2014أ).

بدءًا من العام 2000، وبالأخصّ منذ العام 2010، جرى تبنّي القرار 1325 من قِبل دول العالم وتحوّل إلى رافعة رئيسية لدفع المساواة للنساء قدمًا وإلى توسيع مفهوم الأمن. لغاية شهر أيلول 2014، صدَّقت 46 دولة على خطّة العمل الوطنية، كما أنَّ تسعَ دول من هذه الدول قامت بالتّصديق على صيغةٍ ثانية، معدّلة، إثر فحص نتائج تطبيق خطّة العمل الأولى. إضافة إلى ذلك، فقد تمّ التّصديق على سبع خطط عمل إقليمية (للاتّحاد الأوروبي، وللاتّحاد الإفريقي، ولمنطقة البحيرات- وسط أفريقيا، ولجنوب أفريقيا، وللناتو- منظّمة حلف شمال الأطلسي بالاشتراك مع المجلس الأورو- أطلسي، ولدول المحيط الهادئ، ولمنظّمة الأمن والتّعاون الأوروبي المشترك - OSCE). الدول التي صدّقت على خطط عمل في (لائحة رقم 1)

1 يُنظر: www.un.org/womenwatch/osagi/wps (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 28 تشرين الأول 2014).

2 القرارات 1820 (لعام 2008)، وَ 1888 (لعام 2009)، وَ 1960 (لعام 2010)، وَ 2106 (لعام 2013)، إضافة إلى القرار رقم 1325 (لعام 2000). هنالك انعكاسات عامة والتي تتعلّق بالحاجة إلى إشراك النساء في عمليات الحدّ من إمكانية وقوع النزاعات، وفي حلّها في حال وقوعها وفي عمليات التأهيل بعد وقوعها، وكذلك أيضًا الاعتراف بالصلة القائمة بين استمرار النزاعات العسكرية وبين انعدام المساواة الجندرية في المجتمع. من الناحية القضائية، تشير هذه القرارات إلى حدوث تحوّلات في النظرة إلى النساء القائمة في القانون الدولي. فقد كان ينظر إلى النساء حتى التسعينيات من القرن العشرين على اعتبار أنهن أمهات للأولاد وضحايا تستحق الحماية لا غير. إن المطالبة بتمثيل لائق للنساء في القانون الدولي وفي عمليات تسوية النزاعات يُظهر النساء بوصفهن مندوبات ناشطات بوسعهن المساهمة بشكل ملحوظ في عمليات رسم السياسات العالمية (أهاروني 2014).

قبل أن نبدأ في بلورة وتطوير خطّة عمل شاملة في إسرائيل، فإنّه من المهم البدء بدراسة السّياق العالمي لخطط العمل المختلفة، وفهم العمليات التي سادت في دول أخرى والتي تجاوزت إسرائيل في تبنّي وتطبيق خطط عمل قومية للقرار 1325. يهدف هذا البحث إلى وضع الخطوة الإسرائيلية في إطار السِّياق العالمي وفحص الأمور التي تجري في دول أخرى كمصدر معلومات ذي صلة للسّياق الإسرائيلي.

لائحة رقم 1: الدول التي صدّقت على خطط عمل لتطبيق قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتّحدة رقم 1325 (التحديث الأخير في أيلول 2014)

المصدر، وكذلك روابط لخطط العمل المختلفة للدول، تظهر في الموقع التالي: http://peacewomen.org/naps (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 10 أيلول 2014).

كانت دولة إسرائيل الدولة الأولى من بين الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتّحدة التي تبنّت قانونيًا القرار وصدّقت على تشريع يُلزم بموجبه تمثيل النساء في الهيئات العامّة.[3] بالرغم من ذلك، بقيت الحاجة قائمة لكتابة وتطبيق خطّة عمل شاملة. ولهذا الغرض فقد انضمّت سوية عشرات المنظّمات النسائية، ومنظّمات حقوق الإنسان وناشطات نسوية بقيادة المنظّمات: **مَعَك** - حقوقيّات من أجل العدالة الاجتماعية،[4] و **مساويات** - مركز النّهوض بالنّساء في الحيّز العام في معهد فان لير،[5] **وأجندة** - المركز الإسرائيلي لإستراتيجية الإعلام.[6] تمخّضت 13 جلسة من النقاشات حول الطاولات المستديرة التي جرت في الفترة الواقعة بين كانون الثاني 2012 وكانون الأول 2014، عن إصدار خطّة عمل شاملة تشمل مواضيع متعدّدة،[7] من بينها: تمثيل متنوّع للنساء وللمواقف الجندرية في مراكز صُنع القرارات، ومعاينة نسوية لمفهوم الأمن،[8] وحماية النّساء من مختلف الفئات السكانية من العنف بمختلف أشكاله،[9] وغير ذلك. تم إتمام مسودة خطّة العمل في تشرين الأول 2013 وجرى تقديمها للحكومة كأداة لتطبيق القرار رقم 1325 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتّحدة.[10]

3 المادة 16ج1(ب) لقانون مساواة حقوق المرأة لعام 1951.

4 يُنظر موقع الجمعية: www.itach.org.il (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 10 أيلول 2014).

5 يُنظر: www.vanleer.org.il/he/node/1178 (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 10 أيلول 2014).

6 في الوقت الحالي اندمجت منظمة أجندة مع منظمات أخرى ويطلق عليه الآن **نحن (أنو)** يُنظر: www.anu.org.il/about_org (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 10 أيلول 2014).

7 للاطلاع على الوثيقة المفصلة يُنظر: www.1325israel.co.il/new/1325/sites/default/files/hebrewfullplan.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 10 أيلول 2014).

8 على الرغم من أنّ النقاش الأكاديمي والعالمي في توسيع مفهوم الأمن هو واسع النطاق ولا زال متواصلاً منذ عدّة عقود، فإنّه لا يزال في الحيز العام في إسرائيل هنالك اتجاه لتفسير مصطلح "الأمن" بوصفه مصطلحًا عسكريًا وقوميًا (بن إلعيزر 1994؛ 1995؛ ضعيِّف وأبراموفيتش وأيال 2007).

9 بشأن قائمة المواضيع الكاملة وملخّص النقاشات، يُنظر الرابط التالي:
9A-%99%D7%9C%D7%94%D7%www.1325israel.co.il/new/1325/content/%D7%AA%D7
9%99%D7%AA-%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%A8%D7%AA-%D7%AA%D7%99%D7%A6%D7%%D7
99-%9E%D7%95%D7%9B%D7%99%D7%94-%D7%A1%D7%9C%D7%95%D7%4%D7%A4%D7%A2%D7
9D%99%D7%92%D7%A9%D7%9E%D7%A4%D7%%D7 (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 10 أيلول 2014).

10 يُنظر: http://www.1325israel.co.il/new/1325/sites/default/files/hebrewfullplan.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في 13.12.14).

الفصل الأوّل

ماذا يقارن البحث المقارن؟

هذا البحث المقارن هو واحد من مجموعة الأبحاث التي واكبت عملية كتابة مسودة خطّة العمل الشّاملة.[11] يتلخّص هدف البحث في الاستفادة من عمليات التّطوير والتّطبيق والمتابعة لخطط عمل مختلفة لدى الدول النّظيرة التي تبنّت القرار رقم 1325 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتّحدة. يتناول السؤال المركزي للبحث كيف بالإمكان التسبّب في تبنّي وتطبيق الخطّة في إسرائيل، وكيف يمكن تجنيد جميع الشركاء المعنيّين لعملية تغيير شاملة.

إنَّ مسودة خطّة العمل التي تمّت كتابتها كما ذُكر من قبل منظّمات نسائية في إسرائيل وأُنجزت في تشرين الأول 2013، تعدُّ خطوة هامة في عملية تطبيق خطّة عمل شاملة. لكن من الواضح أنّها ليست هدفًا بحدّ ذاتها؛ كانت المهمة اختيار إستراتيجيات عمل اعتمادًا على فرضية أن مشاركة المجتمع المدني والمنظّمات النسائية في عمليات الاستبطان وفي تطبيق السياسات الدولية (مثل القرار 1325) في غاية الأهمية لتحقيق النّجاح.[12] علاوةً على ذلك، من المعلوم أنّ العمليات التمهيدية التي تسبق وضع خطّة العمل المحلّية تمنح الفرصة لتطوير خطاب محلّي يربط بين منظمات سيادية في الدولة ومنظّمات مدنية فيما يتعلّق بالعلاقة بين الجندر والأمن والسلام. من شأن مثل هذا الخطاب الكشف عن المسائل الخلافية بين التّصورات الأيديولوجية والسياسية والإستراتيجية المتنافسة بخصوص السياسات الخارجية وقضايا الأمن والنّسوية. هذه الخلافات في وجهات الرأي تعرّف الحيّز التأويلي لقرار الأمم المتحدة رقم 1325 وتعكسه. هذه العمليات ونوعية العلاقة التي تربط بين المجتمع المدني ومؤسّسات الدولة، هي التي تبلور، إلى حدّ بعيد، التّباينات في التأويلات المحلّية للقرار رقم 1325 (أهاروني 2014أ).

يستعرض هذا البحث إستراتيجيات عمل المنظّمات النسائية في دول مختلفة في العالم لتطبيق خطّة عمل شاملة على أساس القرار 1325. يصف البحث عدّة إستراتيجيات عمل ونماذج ويحلّل العوامل التي ساهمت في نجاحها أو عدم نجاحها، ويسعى لاستخلاص نتائج عملية. ولكن، يجب توخّي الحذر من استخلاص النتائج التي تستند

11 يعتبر هذا البحث جزءًا من جُهد شامل لمساندة المنظّمات النسائية المشاركة في المشروع، بواسطة المعرفة ذات الصلة من البلاد والعالم. البحث الذي أعدته د. سراي أهاروني (2014) يواكب العملية من خلال ابتكار مصطلحات جديدة وتحليل الصلات التي بين القرار 1325 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وبين السياق الإسرائيلي، من منظور العلاقات الدولية والجندر. يوثق بحث د. بنينة شطينبرغ (2014) ويعرض صورة عن واقع تمثيل النساء في مواقع اتخاذ القرارات في قضايا الأمن في إسرائيل خلال السنوات 2013-2014.

12 تدرك جميع منظمات النساء في العالم ذلك. يُنظر مثلاً في موقع "نساء من أجل السلام": www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 25 أيار 2013).

إلى معاينة الدول الأخرى فقط، بسبب التّباينات القائمة بينها. فليست النّزاعات التي تواجهها هذه الدول تختلف عن بعضها بشكل كبير فقط، بل إنَّ المجموعات النسائية داخل هذه الدول واحتياجات الحماية التي يحتجنها مختلفة، وكذلك أيضًا السياق الثقافي، والمؤسَّساتي والقانوني والتنظيمي الخاص بكل مكان. مع هذا فإنَّ استعراض مجموعة الإستراتيجيات التي خدمت بإخلاص حراكهن من شأنها المساهمة في السياق الإسرائيلي والشرق الأوسطي الخاص بنا، اعتمادًا على الملاءمة المحلّية والتّروي وتحكيم العقل بالطبع.

يصف هذا البحث النشاطات المدنية الجارية في خمس دولٍ: كولومبيا، والفلبين، وفنلندا، وصربيا وليبيريا. نظرًا لأنّه لا توجد دولة تشبه إسرائيل في جميع خصائصها، فقد اخترنا خمس دول تتوفّر فيها عدّة أبعاد يمكن مقارنتها: التّوزيع الجغرافي، مستوى التقدّم (متقدّمة ونامية)، وقرب الفترة الزمنية للصراع أو الانخراط الحالي في نزاع قائم. نظرًا لكوننا ابتغينا أن نفحص بشكلٍ أساسي العلاقة بين المجتمع المدني وبين الدولة خلال عمليات تبنّي خطط العمل، فقد اخترنا دولاً توجد فيها خطّةٌ عمل لتطبيق القرار 1325 (يُشار هنا أنه لا توجد في كولومبيا خطّة شاملة ولكن هنالك ثماني عشْرة خطّة محلّية وجهوية).

يستند الاستعراض المطروح أدناه إلى بحوث أكاديمية، وتقارير جرى إعدادها على يد منظّمات المجتمع المدني، المحلّية والعالمية، وكذلك إلى مقابلات مع ناشطات في منظّمات عالمية شاطرتنا بعضًا من رؤاها وتجاربها المكتسبة. قمنا بتركيز الجهود على ترجمة قرار الأمم المتحدة رقم 1325 والقرارات المرتبطة به (1820، 1888، 1889، 1960) للسياقات المحلّية، من خلال التركيز على مكانة منظّمات المجتمع المدني، وعلى العلاقات بين بعضها البعض، وبينها وبين حكوماتها، والعلاقات التي تربطها بالمنظّمات الدولية. لقد أردنا أن نتعرَّف على التّحديات التي تواجه منظّمات المجتمع المدني في البلدان قيد المقارنة: ما هي أنماط العمل التي اتّبعتها وأيّ منها تبيّن أنه ذو نجاعة خلال مراحل التّطبيق. لقد جرى وصف النّزاعات التي تنخرط فيها كلّ دولة، وكذلك الخلفية المحلّية لنشاط المنظّمات النسائية فيها، إضافة إلى الأنشطة التي تمارسها بصورةٍ مقتضبة، مع الإشارة إلى مصادر إضافية للقراءة.

إستراتيجيات المنظّمات النسائية

تمتد نشاطات المنظّمات النّسائية في إسرائيل الساعية إلى وضع حدّ للصراعات العسكرية ودفع عملية السلام قدمًا عبر عقود طويلة. أشارت سراي أهاروني إلى أربع إستراتيجيات رئيسية لمنظّمات النّساء في إسرائيل فيما يتعلّق بالنّزاع الإسرائيلي الفلسطيني، يتمّ تطبيقها في كلّ فترة بنسب مختلفة، تهدف جميعها إلى تشكيل وإعادة التعريف من جديد أو تعزيز هويات قائمة ومصالح ومؤسّسات سياسية (أهاروني 2014ب، ص 10):

1. **الاحتجاج والمقاومة:** نشاطات عفوية للنّساء تظهر كردّ فعل على تصاعد العنف الذي يحثّهن على التنظيم والخروج إلى الحيِّز العام بصورة إبداعية (على سبيل المثال حركة "الأمهات الأربع"). هنالك في إسرائيل العديد من الاحتجاجات المستمرّة مثل "النساء المتّشحات بالسواد" و"تحالف نساء من أجل السلام"، التي لها صلة ليس مع الاحتجاج فحسب بل مع اصطلاح المقاومة resistance أيضًا.

2. **الحوار السياسي:** نشاطات عابرة للقوميّات، الحوار بين المنظّمات من كلا الجانبين. إن ممارسات الحوار أكثر شيوعًا في الفترات التي تشهد هدوءًا وانخفاضًا في مستويات العنف، وأثناء فترات ما بعد النزاع، أو في أجواء الرفاه. فعلى سبيل المثال، خلال تسعينيّات القرن الماضي، في فترة اتفاقات أوسلو، كان نهج الحوار هو نمط العمل الرئيسي. أنشأت حركة "ابنة السلام" في تلك الفترة تعاونًا مع منظّمات نسائية فلسطينية في القدس الشرقية وكذلك بين نساء فلسطينيّات ويهوديّات من القدس الغربية.

3. **إصلاحات دستورية:** نشاطات عبر جماعات الضغط (اللوبي)- إقامة جماعة ضغط، والتأثير على سنّ القوانين، ومحاولة التأثير بشكل مركّز ومباشر (بواسطة محكمة العدل العليا، وإدخال التعديلات التشريعية) وخلق آليات لسياسة تفرض دمج النّساء، وتراقب منح الميزانيّات للنّساء، أو تلزم مراعاة وجهات نظر النّساء في القضايا الخارجية وقضايا الأمن، هذه إستراتيجية عمل مهنية أساسًا وهي مرهونة بالمفاوضات مع الدولة. في الوقت الرّاهن هنالك استخدام واسع النّطاق لهذه الإستراتيجية نظرًا لأنّ النّساء تتبوّأ اليوم مواقعها في مراكز التأثير والنّفوذ.

4. **حملات عامّة لزيادة الوعي وتجنيد الشرعية:** قيادة عمليات ونشاطات جماهيرية عامّة تربط بين مصطلحي "السّلام والأمن" بالمفاهيم الواسعة المتعلّقة بالديمقراطية. فعلى سبيل المثال، تمّ العمل بصورة مكثّفة حول موضوع العلاقة بين الديمقراطية والمساواة والجندر والسّلام. وحتى الحملات المتعلّقة بالحيلولة دون حدوث التحرّش الجنسي تربط بين مسألة الأمن وبين الشعور بالأمن الشّخصي. تتطلّب حملات تجنيد الشرعية أدوات مهنية واكتسابها يحدث أحيانًا من خلال التّعاون بين المنظّمات المشاركة أو من خلال التعلّم واكتساب المعرفة من منظّمات المجتمع المدني الدولية.

يتبيّن من هذا البحث أنّ هناك علاقة بين حالات اجتماعية سياسية وبين إستراتيجيات ناجحة لمنظّمات النساء الساعية إلى إجراء تغييرات اجتماعية استنادًا إلى أفكار عالمية أو بإيحاء من أفكار مستوردة من خارج الثقافة ذاتها.[13] يبدأ التغيّير بصورةٍ تدريجية وهو منوط بالمعارضة والاحتجاج وتأطير المبادرات المحلّية، بما يتواءم مع السياق المحلّي، وذلك من خلال تبنّي وتعزيز واعتماد الخطاب العالمي. تختلف الظروف الثقافية التي تتيح نقل الفكرة المستوردة من الخارج وملاءمتها للثقافة المحلّية وحتى مرحلة تبنّيها، في كل مرحلة:

- **مرحلة المقاومة والاحتجاج:** تبدو بعض جوانب النظام المعياري المحلّي في المرحلة الأولى بأنها لا تزال متينة وشرعية، في حين تبدو بعض الجوانب الأخرى أكثر هشاشة وتفقد تدريجيًا شرعيتها. في مثل هذه الحالة فهنالك احتمال لنمو أفكار جديدة. إن معارضة هذه الأفكار هو أمر متوقّع وتشير إلى التهديدات التي تشكّلها في هذه المرحلة على المنظومة القائمة.

- **مرحلة التأطير المحلّي:** يتجنّد في المرحلة الثانية موظّفون مخلصون من الساحة المحلّية لمهمة استبطان المعايير الجديدة. وقد يقومون بذلك بواسطة استعارة وتأطير معايير خارجية بأسلوب يؤكّد على قيمتها

---

13 قام أميطاف أكاريا بملاحظة عمليات التغيير فيما يتعلّق بمفهوم الأمن في جنوب شرق آسيا، واستخلص منها المراحل المفصّلة فيما يلي (أكاريا 2004، 2 251).

بالنسبة للجمهور المحلّي. ولذلك فالحاجة ماسّة لوجود شخصيات رئيسية تحظى بالثقة في الساحة المحلّية مدعومة "داخليًا" ولا يُنظر إليها على اعتبار أنها تنفّذ أوامر جهات خارجية.

- **مرحلة التبنّي مع الملاءمة المحلّية:** تتسم المرحلة الثالثة بتداخل وتشابك بين الأفكار الجديدة القادمة من الخارج وبين التّسلسل الهرمي للمعايير المحلّية. وهكذا فبالإمكان عرض النّظام الجديد على أنه يستعير مكوّنات مكملة من الخارج، وليس كبديل عن النّظام القديم ومبطلاً له كليًا. تُفهم المعايير التي مصدرها من الخارج على أنّها ملائمة للمعتقدات والممارسات المحلّية التي تكون في طور التّغيير.
- **مرحلة التّقوية والتعزيز:** في هذه المرحلة فإنّ الاستعارة والملاءمة المحلّية من المرحلة السابقة تقترح اعترافًا خارجيًا ببعض العناصر في الثقافة المحلّية من خلال ربطها بالأفكار الجديدة. تتطور آليات وممارسات جديدة تبقى التأثيرات المحلّية عليها واضحة وبارزة للعيان.

إستراتيجيات لتطبيق القرار الأممي رقم 1325 من منظور عالمي

أثناء محادثة عبر برنامج "سكايب" جرت في 27 شباط 2014 مع السيدة مبيك كبريرة-بلازة المنسِّقة الدولية للمنظّمة العالمية "نساء بانيات السّلام" ومديرة برامج المنظمة،[14] عرضت رؤيتها بالنّسبة لتطبيق القرار 1325 الصادر عن مجلس الأمن. تحملُ السيّدة كبريرة بلازة شهادة الماجستير في مجال الاتّصالات والدّراسات النّسوية، وقد كانت مشاركة في عمليات بناء وتطبيق خطط عمل وطنية في عدّة دول، من بينها أفغانستان، وبورندي، وكولومبيا، واليابان، وليبيريا، والنّيبال، والفلبّين، وسيراليون، وجنوب السّودان وأوغندا. وخلال المحادثة معها فقد عرضت أمامنا خبراتها التي اكتسبتها بخصوص إستراتيجيات عمل المنظّمات النسائية فيما يتعلّق بتطبيق القرار 1325. أحد الأبعاد الهامّة جدًا للنجاح حسب رأيها، هو حجم التّعاون بين منظّمات المجتمع المدني والدولة في كلّ مرحلة من مراحل تطبيق القرار رقم 1325: كتابة خطّة العمل وتطبيق الخطّة والمتابعة. تؤكّد كبريرة-بلازة على أنّ إحدى الوظائف الرئيسية لمنظّمات النّساء تتمثّل في التّعبير عن الأصوات والاحتياجات المُختلفة للنّساء في سياقات السّلام والأمن، سواء في تمثيل النّساء في اللجان أو بالاستشارة المجتمعية مع النساء. تتلخّص العملية التي توصي باعتمادها في كتابة خطط عمل مشتركة من قبل الحكومة والنّساء، عبر التّشاور مع النّساء من مختلف الفئات السكانية. تشمل الاستشارة النّاجعة الإرشاد والنّقاشات وجمع المواضيع والمجالات تعتبرها النّساء على أنها ذات صلة بأمنهن. إذا قمنا فعلاً بكتابة خطّة العمل معًا وقرّرنا تقسيم العمل، والجداول الزمنية، ومصادر التّمويل وعملية المتابعة- فهنالك احتمال أن تكون خطّة العمل المتبلورة واقعية وذات صلة ويمكن تطبيقها على أرض الواقع. قد تستغرق عملية من هذا القبيل وقتًا طويلاً، سنتين أو ثلاث سنوات، ولكن يتم التوصّل في نهاية المطاف إلى خطّة عمل متّفق عليها تستند إلى احتياجات متنوّعة لعدد كبير من النّساء. إن مجرّد وجود خطّة لا يعني شيئًا عن العلاقة بين الخطّة وبين الاحتياجات ولا يضمن تطبيقها، هنالك دول قامت بالتّصديق على خطّة العمل في عملية سريعة جدًا سعيًا منها للحصول على الشرعية الدولية أو لأسباب أخرى، إلا أنها فعلت ذلك دون

14 يُنظر توصيف لوظيفتها في المنظمة ومساهمتها الكبيرة في النشاطات الوطنية والدولية لتطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1325 في موقع المنظمة: www.gnwp.org/team/internationalcoordinatingteam (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 6 آب 2014).

مشاركة المجتمع المدني، وهنالك دول أخرى قامت منظّمات المجتمع المدني فيها بكتابة المسودة عن طريق التّشاور فيما بينها إلا أنَّ هذه الخطّة جرى تغييرها بصورة جذرية على يد الحكومة، وبناءً على ذلك، فإنَّ كبريرة-بلازة لا تعتبر أنَّ هذه الخطط لها أية قيمة.

تصنِّف كبريرة-بلازة الدول المختلفة حسب مستوى انخراط منظّمات المجتمع المدني في المراحل المختلفة في كتابة خطّة العمل وتطبيقها من الأفضل جدًا وحتى الأسوأ للغاية:

- النيبال: حسب رأيها فإنّ النيبال هي الدولة التي جرت فيها هذه العملية بصورة جيّدة جدًا: بدأت المبادرة على يد منظّمات المجتمع المدني، قامت الحكومة بكتابة خطّة العمل من خلال استشارة السكّان ومنظّمات المجتمع المدني بصورة واسعة النّطاق، حيث سُئلوا عن الأشياء التي يرغبون في أن تشملها الخطّة، وجرى دمج الصّيغة التي تم إنتاجها مع مسودة الخطّة التي أُرسلت لكلّ المجموعات التشاورية للتّصديق عليها قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء، استغرقت العملية كلّها، بدءًا من مرحلة الاستشارة وحتى التّصديق عليها، ثلاث سنوات.
- هولندا: شملت العملية في هولندا مشاورات بين الدولة وبين خمس وعشرين منظّمة من منظّمات المجتمع المدني التي وقّعت معًا على خطّة عمل وطنية. نظرًا لأنه في معظم الدّول يقوم وزراء الحكومة بالتّوقيع على الخطّة، وفي أفريقيا توقّع عليها وزارات مسؤولة عن القضايا الجندرية (gender offices) – بناءً على رأيها فيستشفّ من العملية في هولندا أنَّ مكانة منظّمات المجتمع المدني هي الأفضل.
- اليابان: تصنِّف كبريرة-بلازة اليابان في موقع متدنٍ نسبيًا، وذلك لأنّه بالرغم من استشارة منظّمات المجتمع المدني في اليابان، إلاّ أنّ ممثلي الحكومة هم الذين كتبوا مسودة خطّة العمل، وتضغط منظّمات المجتمع المدني الآن من أجل عرض الخطّة على الملأ قبل التّصديق عليها.
- أوغندا وأسبانيا: تمثّل هاتان الدولتان حسب رأيها العملية الأشد سوءًا: وزارة شؤون الجندر أعدت وصدّقت على خطّة العمل الوطنية خلال يوم واحد، بدون مسودة، وبدون عملية معمّقة وبدون التّشاور مع منظّمات المجتمع المدني أو مع السكّان.

قدّمت كبريرة-بلازة خلال المحادثة نصيحة أخرى من أجل تقوية العلاقة بين منظّمات المجتمع المدني والسلطة: حسب رأيها، من الأهمية بمكان تحديد "مناصرين" (champions) من بين أصحاب المناصب العليا في السّلطة، أعضاء حكومة أو أعضاء كنيست، وطرح السؤال التالي عليهم بشكل مباشر: هل توافق/ توافقين أن تُعقد جلسة حكومة/ برلمان في الموضوع؟ المناصرون هم أولئك الذين لديهم استعداد بأن يأخذوا على عاتقهم تطوير الفكرة وتنفيذ خطّة عمل وطنية، وتكرار ذلك عدّة مرات من على كل منصّة، حتى يتم تبنّيها وتطبيقها.

دور المنظمات هو أن تستفسر في كل مناسبة السياسيّين الذين تلتقي بهم، هل هم مستعدون أن يضعوا هذا الموضوع على رأس جدول أعمالهم، والمبادرة إلى عقد جلسات لجنة ومؤتمرات صحفية في هذا الموضوع.

الفصل الثاني

خمس دول: استعراض طرق العمل المختلفة لمنظّمات المجتمع المدني

إنَّ منظّمات المجتمع المدني الرّاغبة في أن تكون في الصَّدارة لغرض التّغيير الاجتماعي تتعامل في كلّ دولة مع وكلاء ومع شركاء كُثر لهم ارتباط بالوضع القائم وبالوضع المرغوب فيه. والمنظَّمات النسائية التي ترغب في تطوير خطّة عمل شاملة لتطبيق القرار 1325 تجد نفسها تواجه منظَّمات مجتمع مدني أخرى تنشط في ذات المجال وفي مجالات لها صلة به داخل حدود الدولة، ومع منظَّمات مجتمع مدني موازية لها تنشط خارج حدود الدولة، وفي بعض الأحيان حتى مع منظّمات موازية لها تتواجد خارج حدود النّزاع (منظّمات من دولتين لا تزال تعيش في حالة نزاع كما في دول البلقان، أو عدّة مجموعات داخل دولة يجري فيها صراع داخلي كما هو الحال في كولومبيا)، ومع منظّمات مجتمع مدني عالمية، مع كلّ الجمهور في الدولة، مع مجموعات مسلَّحة أو مع قوّات الأمن، مع هيئات حكومية ومنظَّمات رسمية رئيسية ورسمية، مع مراكز أبحاث وسياسات، مع هيئات حكومية محلّية (بلديات ومجالس محلّية)، ومع هيئات رسمية عالمية (مثل الأمم المتّحدة). إنَّ مرحلة العمل ليست موحّدة وليس بالضرورة أن تتطوَّر بالتّوازي، ففي أغلب الأحيان بالإمكان تطوير أهداف مختلفة لدى شركاء بدرجات مختلفة من الوعي أو الاتّفاق، ووفقًا لذلك، يتمّ تحديد الإستراتيجيات فيما بعد حسب محور شركاء الدّور المختلفين الذين وُصفوا هنا وحسب محور الإستراتيجيات التي وصفت في البند السّابق، الاحتجاج والمقاومة، والحوار السياسيّ، والإصلاحات التشريعية، وتجنيد الشرعية وامتلاك الآليّات.

1. كولومبيا

إنَّ جلّ المعلومات المتوفّرة حول ما يجري في كولومبيا تستند إلى التّقارير التي كُتبت في إطار "الشبكة العالمية للنساء بانيات السّلام" (GNWP) في الفترة 2011-2012. وجمع المعطيات وكتابة التّقارير هي ثمرة جهود مشتركة لمجموعات عمل لتطوير وتطبيق القرار 1325 في كولومبيا. تتكوّن المجموعة من منظّمات مجتمع مدني كثيرة مشاركة في متابعة تطبيق قرار هيئة الأمم المتّحدة. حتى العام 2014، ليست هنالك خطّة عمل وطنية في كولومبيا لتطبيق القرار 1325 والقرارات ذات الصّلة به، ولكن هنالك ثماني عشْرة خطّة عمل محلّية وجهوية.[15]

15 خلال محادثة عبر "سكايب" مع مبيك كبريرة-بلازة، مديرة خطة دولية في "الشبكة العالمية نساء بانيات السلام" (GNWP) بتاريخ 27 شباط 2014. أنظر أيضًا في تقرير (شودهوري 2013، ص 14- 17).

وصف ملامح النّزاع في كولومبيا

تعاني دولة كولومبيا من أحد النّزاعات طويلة الأمد في العالم اليوم، حيث تتواصل فيها الحرب الأهلية منذ نيّف وأربعين عامًا. تنبع مصادر هذا النزاع من الإقصاء السياسي وانعدام المساواة الاقتصادية والاجتماعية. ازداد عدد المجموعات المسلّحة في العقدين الأخيرين مما جعل هذا النزاع أشدّ عنفًا. ترتبط معظم الجماعات التي تعتمد العنف بشبكات تجارة المخدّرات غير الشرعية وتنشر الإرهاب بأشكال مختلفة من العنف، سواء الجسدي أو النّفسي: عمليات القتل، والاعتداء الجسدي، والتّهجير القسري، والعنف الجنسي ضد النّساء، وعمليات خطف الناشطين، وزعماء العمال، ورجال الشرطة والسياسيّين الذين يدعمون الديمقراطية، واستخدام الألغام، وخطف الأولاد والشّباب بهدف تحويلهم إلى مقاتلين، أو مبعوثين، أو مخبرين، أو مساعدين في عمليات إنتاج المخدّرات أو ليكونوا سعاة مخدّرات. أما المجموعات الأكثر عُرضة للخطر في كولومبيا فهي: النّساء، والأطفال، والسكّان الأصلانيون، والكولومبيّون من أصول أفريقية، وقادة اجتماعيّون وناشطون في مجال حقوق الإنسان (كاناك 2011، ص 291-290؛ ليفانو 2012 ص 4).

مصالح جندرية ومجتمع مدني في كولومبيا

تعتبر النّساء في كولومبيا ضحايا رئيسية للحرب الأهلية إلا أنهنّ في الوقت ذاته يتخذن أدوارًا هامّة في محاولة لوضع حدّ للحرب. بدأ نشاط المنظّمات النسائية في كولومبيا منذ أربعينيّات القرن المنصرم من خلال أعمال الإغاثة الإنسانية. تعاظم انخراط النّساء في عمليات السلام عند مطلع التسعينيّات وأدّى ذلك إلى تشكيل شبكة معقّدة من النّشاطات التي روّجت لدعم وتعزيز محادثات السّلام. وعندما فشلت تلك المحادثات واصلت المنظّمات النسائية ضغوطها على الأطراف من أجل العودة إلى طاولة المفاوضات. (Levinas 2012, 4)

قامت مجموعة من النساء من كولومبيا في العام 1997 بحملة جماهيرية جرى في إطارها جمع عشرة ملايين توقيع من أجل السّلام والحياة والحرية. ونتيجة لتلك الحملة، سنّت الحكومة "قانون مجلس السَّلام الوطني" (1998)، وأسّست بالتعاون مع منظّمات المجتمع المدني، مجلسًا للسّلام ليكون بمثابة هيئة استشارية للحكومة. ولكن، وعلى الرغم من أنَّ المنظّمات النسائية ضغطت من أجل المشاركة في المجلس، فإنّ جهودها حقّقت نجاحًا محدودًا فقط، ومن بين أعضاء مجلس السلام المائة، كان لممثل واحد فقط تفويض واضح لحماية حقوق المرأة.

تحدّت مجموعة نساء ومنظّمات المجتمع المدني في العام 1999، وحتى قبل صدور القرار 1325، القادة الرسميّين في كولومبيا داعية للاهتمام بالقضايا الجندرية وتزعّمت جهود المعارضة المحلّية. وقد تمكنَّ من إبرام اتفاقيّات غير رسمية مع القوى المسلّحة وأقامت "مناطق سلام" لحماية فئات مجتمعها- تلك الفئات المجتمعية التي صرّحت عن كونها محايدة وعن كونها لا علاقة لها بالنّزاع المسلح (روخاس 2004).

يطالب مواطنو "مجتمعات السّلام" من المقاتلين احترام حقّهم وعدم الانجرار وراء دائرة العنف وإبقاء العنف خارج حدود تلك المجتمعات (كوناوي وسين 2005، ص 32). قامت المنظّمات النسائية بإجراء مفاوضات مباشرة مع المجموعات المسلّحة من أجل التوصّل لاتفاقات إنسانية مثل إزالة الحواجز والقيود عن الطرق الرئيسية، والسماح

بقيام النّشاطات التجارية وتنظيم الأراضي من أجل المهجّرين (نفس المصدر، 33-22). مثل هذه النّشاطات النسائية جعلت العديد منهن هدفًا للاغتيال على يد القوى المسلّحة. وهذه شهادة مأساوية على أهمية عملهن وتأثيره (نفس المصدر، 34).

نشرت منظمة العفو الدولية " أمنستي" في العام 2011 تقريرًا بعنوان **هذا ما نطالب به: العدل!** والذي يشدّد على انعدام العقاب من جانب السّلطات للمجموعات التي تنتهج العنف، وهذا ما يمنحها عمليًا الحصانة. أدّى نشر هذا التّقرير إلى سلسلة من الردود وجعل الخطاب العام يتمحور حول موضوع العنف الموجّه ضد النساء. بما في ذلك تصريح نائب الرئيس ووزيري الدفاع والعدل عن التزامهم بحماية النساء من العنف. عبّر رئيس كولومبيا الجديد، خوان مانوئيل سانتوس، عن التزامه باحترام حقوق الإنسان والعمل من أجل وضع حدّ للنزاع. وهو يعمل على التّشريع في سنّ قانون لتعويض الضّحايا، والذي يتضمّن مادّة خاصّة تتعلّق بتعويض النّساء والأطفال الذين تعرضوا للعنف الجنسي. وفي العام 2012، جرى سن قانون في كولومبيا والذي عمل على تغيير تعريف الجرائم الجنسية والعنف داخل الأسرة واعتبرها جرائم تخصّ الشّأن العام. مثل هذا التعريف سمح للحكومة بالتحقيق في الحالات التي امتنعت فيها ضحايا العنف عن تقديم الشّكوى.[16]

تطبيق قرار الأمم المتحدة 1325

كما أسلفنا، لا توجد في كولومبيا خطّة عمل وطنية لتطبيق القرار رقم 1325 الصادر عن الأمم المتّحدة، ولكن المنظّمات النسائية تسعى إلى التأثير بغية تطبيق القرار، والإبقاء على دور النّساء لوضع حدّ للنّزاع، وتعزيز العدالة للنّساء الضحايا، ودمج المنظور الجندري في الخطط الوطنية (كاناك 2011، ص 7). حتى اللحظة، طوّرت منظّمات المجتمع المدني في كولومبيا، بالتّعاون مع سلطات محلّية وقادة من السكّان الأصلانيّين، ثماني عشْرة خطّة عمل محلّية وجهوية (شودهوري 2013، ص 14).

أثمرت جهود المنظّمات النسائية في كولومبيا انجازات تشريعية مثل:

- **قانون العدالة والسّلام** (2005)- إطار لتفكيك المجموعات المسلّحة غير الشرعية.

  يعترف هذا القانون بأهمية المحافظة على حقوق الضّحايا. ولكن منذ أن صدر هذا القانون تم إحراز تقدم ضئيل في هذا الموضوع.

- **مرسوم ذو صلاحية قانونية لإقامة خطط لتعويض ضحايا النّزاع** (2008). وُجّهت أسهم النقد باتجاه الخطّة بسبب متطلّبات إدارية مبالغ فيها لإثبات وقوع العنف الجنسي. الكثير من الضحايا تمتنع من تقديم الطلب بسبب العملية المعقّدة والمحبطة.

---

16 يُنظر: www.amnesty.org.il/?CategoryID=408&ArticleID=1333 (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 13 تشرين الثاني 2013).

- **قانون الضحايا** (2011)- قانون لتعويض ضحايا العنف الذي وقّع عليه الرئيس في حزيران 2011، بضغط من منظّمات حقوق الإنسان في الداخل والخارج ومن المحكمة الدستورية الكولومبية. أعلن هذا القانون عن بَدء عملية " العدالة الانتقالية"،[17] عن إقامة " لجنة تقصي الحقائق"،[18] وعن توجّه لتبني العدالة والتّعويض، بما في ذلك عودة المهجّرين لأراضيهم. في حين إنَّ معظم قوانين تعويض الضحايا يتم توقيعها عند انتهاء النّزاع كجزءٍ من "العدالة الانتقالية"- فقد جرى توقيع القانون في كولومبيا والمعارك لا تزال متواصلةً، كجزء من الجهود الرامية لوضع حدّ لها.

أقيمت في إطار التعاون مع "الشبكة العالمية للنساء بانيات السّلام" (GNWP)، في أيلول 2012 وفي أيلول 2013 مجموعتا عمل لتطبيق محلي للقرارين 1325 و 1820 الصادرين عن الأمم المتحدة. كان هدف اللقاءات وضع خطط عمل محلّية وجهوية.[19]

إستراتيجيات ناجحة اعتمدتها المنظّمات النسائية في كولومبيا

- **حوار** مباشر وعابر للحدود مع مجموعات مسلّحة مشاركة في النّزاع متعدّد الأطراف.
- **التّوسط وممارسة الضغط** لدى صنّاع القرار.
- **حملات** جماهيرية وتربوية لتجنيد الرأي العام.
- **تجنيد الشرعية** أمام الجهات الرسمية عبر التعاون مع منظّمات نسائية عالمية.
- **اكتساب المعرفة والأدوات** لتصميم خطط عمل محلّية.
- **ملاءمة محلّية وملاءمة برامج العمل** الدخيلة إلى جانب استحداث تعاون بين منظمات النساء وبين أجهزة الحكم المحلي.

---

17 تشير "العدالة الانتقالية" إلى مجموعة الآليات القضائيّة والاجتماعية تتمكّن عبرها الدول (أو المجتمعات) من مواجهة المظالم التي ارتكبت في الماضي، في إطار نزاع عنيف أو حكم- قمعيّ، على نحو يؤدّي لإصلاح حالة انعدام العدالة وفي نفس الوقت يعزز السلام والديمقراطية. يشير المجال لمفهوم اصطلاح "العدالة" أي أن المجال يتعلق بالنظرة لمفهوم "العدالة" أثناء فترة الانتقال السياسي للسلام والديمقراطية. الأسئلة التي يتناولها مجال "العدالة الانتقالية" هي كيف يختار المجتمع مواجهة ماضيه وكيف تبلور هذه المواجهة مستقبله. تشمل آليات العدالة الانتقالية أحيانًا محاكمات (انتقائيّة أحيانًا) لمجرمي الحرب، لجان تقصّي الحقائق والمصالحة، مشاريع لإحياء الذكرى وتخليد الضحايا وغيرها. أنظر في موقع الجمعيّة لتطوير القانون الدولي الإنساني: www.alma-ihl.org.il/ihlexicon/transitional-justice (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 8 حزيران 2014).

18 " لجان تقصي الحقائق" هي جهاز لتوثيق جرائم الحرب. وتهدف للسماح للضحايا لفهم الحيثّيات والدّواعي التي أدّت لمعاناتها، والاعتراف بمعاناتهم والكشف عنها، إلغاء التهم الكاذبة التي اتهموا بها إبّان تنفيذ الجرائم، والسماح للعائلات بتقصي آثار أعزائها الذين قُتلوا أو اختفوا أثناء النزاع، والسماح للمجتمع برمته التعرف على الظروف والأسباب التي أدت إلى العنف. أنظر في موقع منظمة العفو الدولية "أمنستي" على الإنترنت: www.amnesty.org/en/international-justice/issues/truth-commissions

19 يُنظر:
www.gnwp.org/wp-content/uploads/201002//Colombia-Localization-Program-on-UNSCR-1325-and-1820.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 8 حزيران 2014).

الجدول رقم (1) مسح نشاطات ناجحة للمنظّمات النسائية في كولومبيا حسب أنواع الإستراتيجيات وشركاء الدور

كولومبيا		شركاء الدور				
		مجتمع مدني عالمي	جميع السكان	مجموعات مسلحة	الحكومة	الحكم المحلّي (بلديات/ مجالس محلّية)
إستراتيجيات	احتجاج ومقاومة					
	حوار سياسي			الحوار وتكوين "مناطق سلام"		
	إصلاحات دستورية				الضغط والتوسط	ملاءمة محلّية
	تجنيد الشرعية	التعاون من أجل التأثير الداخلي	حملات عامة (جماهيرية)			
	اكتساب أدوات	ملاءمة محلّية				

2. الفلبين

وصف ملامح النّزاع في الفلبين

تتميّز جزر الفلبين منذ ستينيّات القرن المنصرم بالنّزاعات العنيفة. بدأت الحكومة الفلبينية اعتبارًا من العام 2011 بالاتّصالات المستمرة لإحلال السلام مع خمس جماعات مسلّحة رئيسية، ولكن حتى الآن واحدة فقط من عمليات الاتّصال هذه تمخضّت عن اتفاق سلام الذي تم توقيعه في الرابع من تموز 2011 مع جيش التحرير (CPLA - The Cordillera Peoples Liberation Army). وقد تبنّت حكومة الفلبين في العام 2010 خطّة عمل وطنية لتطبيق قرار الأمم المتحدة رقم 1325.

انجازات المنظّمات النسائية قبل تشكيل خطّة العمل الوطنية

صنّفت مجلة **نيوزويك** (Newsweek) في العام 2011 الفلبين في المرتبة 17 في قائمة الدول الجيدة بالنسبة للنساء في العالم كلِّه. علّة ذلك تكمن في السياسات المفصّلة في هذا المجال والعدد الكبير من القوانين المتعلّقة بحماية النّساء والمحافظة على حقوقهنّ، مثل: قانون منع التحرّش الجنسي (1995)، قانون تحريم الاغتصاب

(1997)، قانون حماية ومساعدة ضحايا الاغتصاب (1998)، القانون ضد الاتّجار بالبشر (2003)، قانون منع العنف ضد النساء والأولاد (2004)، وثيقة حقوق النساء الذي أطلق عليها "الميثاق الأعظم (ماغنا كارتا) بشأن النّساء"[20] جرى توقيعها في آب 2009 وتشتمل على مجموعة من حقوق النّساء التي تعهّدت الحكومة بحمايتها. علاوة على ذلك، فقد تبنَّت حكومة الفلبين خطط عمل قومية لحماية حقوق النساء: الخطة لتنمية الانتباه للقضايا الجندرية وهي عبارة عن خطّة وطنية لتحقيق المساواة الجندرية على المدى البعيد (1995-2025) والتي يتم مواصلة تطبيقها. تم تحديد المدة الزمنية 2012-2016 كفترة مخصّصة لتمكين النّساء على طريق المساواة، وذلك بناء على خطّة أعدّت في 2011.

خطّة العمل الوطنية لتطبيق قراري الأمم المتحدة 1325 و 1820

كانت جمهورية الفلبين الأولى، من بين الدول الآسيوية التي تبنّت خطّة عمل وطنية. تصف د. ياسمين ناريو-جلاس[21] - وهي من المبادرات ومن بين الشخصيّات التي ترعى عملية تطبيق القرارين 1325 و 1820 - خطّة العمل كعمل جماهيري مشترك بدأت أثناء لقاء مشترك بين خمس نساء في أحدى المقاهي: ناشطة دولية في "الشبكة العالمية للنساء بانيات السّلام"، ممثلتان من المؤسّسة الأكاديمية، وممثلتان من المنظّمات النسائية. سادت علاقات طيّبة بينهن وهكذا تطوّرت العلاقة إلى أن تمّ الربط بينهنّ وبين مكتب السّلام. إضافة إلى ذلك، فقد أقمن "لجنة تحضيرية" (PrepCom - Preparatory Committee) ضمت ممثلين من الحكومة، ومن منظمات المجتمع المدني، ومن المؤسّسة الأكاديمية ومن معاهد الأبحاث.[22] رسمت اللجنة عملية مشتركة عند نهايتها تمّ تبنّي خطة عمل وطنية فلبينية في العام 2010 وضعتها الحكومة ومنظمات نسائية في العام 2009، ومن المتوقع تحديثها في العام 2016. جرت سلسلة من ست مشاورات إقليمية- كل مشاورة دامت ثلاثة أيام تأهيل ونقاشات دعي إليها 40-50 من الأطراف المعنية (الأصلانيون، والنساء المسلمات، والمسيحيات والأصلانيات، وشخصيات من الحكم المحلّي، وممثلو القوات المسلّحة، وممثلو منظّمات المجتمع المدني، وشخصيات أكاديمية، وشخصيات دينية من القبائل)- تمخّضت عن "رؤية للسلام" التي مهدت لكتابة خطة العمل. قامت اللجنة التحضيرية بكتابة مسودة الخطة وأرسلتها إلى كافة المشاركين لوضع ملاحظاتهم بشأنها. ثم جرى تعديل الصيغة وأُرسلت لهم مرة ثانية للتصديق عليها. عُرضت الخطّة على الحكومة بمساعدة بيانات بحثية تدعم تطبيق خطة هيئة الأمم المتحدة، وتم التصديق عليها في ورشتي عمل تحلّتا بصلاحيات (validation workshops). تعتقد د. ناريو-جلاس أن للمعلومات وللبيانات ذات المصداقية تأثير كبير، مما ساهم في إقناع الحكومة لتبنّي الخطّة.[23]

---

20 "الماغنا كارتا" هي وثيقة حقوق التي منحها جون، ملك انكلترا، للبارونات في 15 حزيران 1215، وهذه هي إحدى الوثائق الأولى التي احتوت على التزام الحاكم تجاه رعاياه باحترام بعض الحقوق الدستورية.

21 د. ياسمين ناريو-جلاس (Jasmin Nario-Galace)، هي محاضرة في كليّة الدراسات الدوليّة والإنسانيّة والتنمية، ومديرة مشاركة في مركز التعليم للتربية للسّلام في كليّة مريم في مدينة مانيلا. تعتمد أقوالها على مقابلة هاتفية أجريت معها عبر "السكايب" في 20 شباط 2014.

22 بالإمكان مشاهدة قائمة المشاركين في ملحق خطّة العمل الفلبينيّة، ص 169: nap-layout-/05/content/uploads/2012 18nov2011-FINAL.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 8 حزيران 2014).

23 يُنظر الوصف الرسمي للعملية، ص 25-24.

تركز الخطّة المعتمدة على زيادة انخراط النساء في عمليات بناء السلام وتكثيف الجهود بغية حماية النساء والفتيات في أوقات النزاعات المسلحة. أصبحت مراقبة الأسلحة الخفيفة جزءًا رئيسيًا في الخطة. إنَّ مجرد كتابة الخطّة هو نتيجة لجهود لوبي المجتمع المدني. كل واحد من هذه الأهداف تمّ تعريفه على اعتبار أنه "نقطة عمل محدّدة"- وبهذا فإن خطة العمل تحدّد أهدافًا معينة ذات معايير قابلة للقياس، ومحددّة من الناحية الزمنية وبتقاسم المسؤولية (من بين قائمة الوزارات والوكالات الحكومية ومنظّمات المجتمع المدني المشاركة في المبادرة). علاوة على الخطة الرئيسية، يتم كتابة وتطبيق خطط عمل محلّية في الفلبين بدعم من "الشبكة العالمية للنساء بانيات السّلام" (شودهوري 2013، ص 22- 26).

تطبيق خطة العمل في الفلبين

قام مكتب مستشار الرئيس لعملية السلام في الفلبين بقيادة خطّة العمل الوطنية وكذلك تطبيقها، وذلك عبر التّشاور المستمر في جميع المراحل مع منظّمات المجتمع المدني. بالرغم من أنّه ليس هنالك دور رسمي لمنظّمات المجتمع المدني في عمليات التّطبيق، والمتابعة أو تقييم خطّة العمل الوطنية، فإنها شريكة في العملية برمّتها منذ لحظة بلورة الخطّة ولغاية تنفيذها. لا تضم اللجنة التوجيهية الوطنية لشؤون المرأة والسلام والأمن، ممثلين من المجتمع المدني،[24] لكنها ملتزمة بالشّراكة مع منظّمات المجتمع المدني في تطبيق الخطة ومتابعتها وتقيّيمها، وهذا بموجب مرسوم حكومي رسمي (المادة رقم 885 الموقّعة في 2010). يقوم مكتب مستشار الرّئيس لعملية السّلام بتمويل نشاطات منظّمات السّلام والمنظّمات النسائية المنتخبة، ويشمل ذلك منظّمات النّساء الأصلانيات (دارمابوري 2011، ص 7). كما ناقشت اجتماعات مشتركة بين اللجنة التوجيهية والمنظّمات النسائية جمع البيانات التي تتيح قاعدة للمقارنة ونشر المعلومات. تجدر الإشارة إلى أنّ الفلبّين هي الدولة الأولى التي رصدت الموارد لكتابة خطّة عمل وطنية من الميزانيّات المعدّة لتعزيز المساواة الجندرية (المصدر السابق).

كانت المشاركة الهامّة جدًا للمجتمع المدني في تطوير وتطبيق خطّة العمل الوطنية في الفلبين من خلال تأسيس مجموعة نساء مشاركة وفعالة وناشطة بناءً على المرسوم 1325 (WE ACT 1325 - Women Engaged in Action on 1325). تمّ تجنيد مجموعة العمل هذه بهدف مؤازرة الحكومة في تطبيق القرار والإشراف عليه. وقد تشكّلت من شبكة ضمت ثلاث وثلاثين منظّمة نسائية، كان في مقدّمتها منظّمة حقوق الإنسان ومركز السلام والتربية. انضمّت المجموعة في العام 2011 إلى "الشبكة العالمية للنساء بانيات السّلام" وأنتجت تقرير متابعة مستقل سلّط الضّوء على التّنسيق الفاشل والافتقار للموارد وانعدام الشفافية في التّطبيق.

وفي العام 2011 انضمّت مجموعة العمل لمركز عمليات حفظ السلام (AFP PKOC - the AFP Peacekeeping Operations Center)، وعملت معًا على توفير التأهيل لقوات الأمن في الفلبّين، وكذلك للقوات الدولية القادمة من أجل حفظ السّلام في الفلبَين، في مجالات رفع الوعي بالقضايا الجندرية وحقوق الإنسان والقوانين الإنسانية الدولية.

24 يُنظر: www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 25 أيار 2013).

انجازات خطة العمل

- **ارتفاع نسبة النساء في الأجهزة الحكومية**: ساهم نشاط اللوبي النّسائي خارج الحكومة وفي داخلها إلى زيادة نسبة النّساء اللاتي يضطلعن بأدوار رفيعة في مراكز صنع القرار. فعلى سبيل المثال، في حين كانت نسبة النساء في مجلس الوزراء وفي الوزارات الحكومية في العام 2010 (29.2%)، فقد بلغت في العام 2011 (31.7%)، كما أنّ النّساء تقف على رأس ثلاث وزارات حكومية من أصل تسع عشرة وزارة حكومية، وفي رئاسة مجلس التعليم العالي، وفي رئاسة مجلس حقوق الإنسان، وفي رئاسة مراقب الدولة، وفي رئاسة مكتب مستشار الرئيس لعمليات السّلام. علاوةً على ذلك، فقد ارتفعت نسبة مشاركة النّساء في العلاقات الخارجية وفي مواقع تمثيل دولية في الفلبين من 33% حتى 34.8%.

- **زيادة في نسبة النّساء في طواقم مفاوضات السّلام**: في عام 2000 شاركت امرأة واحدة فقط في طواقم المفاوضات مع مجموعات من المسلمين وفي العام 2011 شاركت امرأتان. وفي ذات العام، 2011، وللمرة الأولى جرى تعيين امرأتين في إحدى الهيئات التي تقدّم الاستشارة في عمليات السلام والتي لم يكن فيها أية امرأة من قبل، وحاليًا، في العام 2014، هنالك أربع عضوات من النّساء في هذه الهيئة.

- **زيادة نسبة مشاورة النّساء في المجتمعات**: تأسّست مجموعة نساء خصيصًا كي تراقب عن كثب سلوك الجماعات المسلّحة التي وقّعت على اتّفاق والتزمت بموجبه احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. تشغّل منظمات المجتمع المدني، وخصوصًا أعضاء (WE ACT 1325)، نساء بوظيفة مستشارات وظيفتهن نقل المعلومات التي يتم جمعها في المجتمعات لعضوات طواقم المفاوضات، في الوقت الذي يقمن فيه بالتوصية على اللغة المناسبة لصياغة معاهدات السّلام.

- **إصلاحات في قطاع الأمن**: في أعقاب جهود المجتمع المدني وُضعت في الفلبّين خطّة أمن وسلام داخلي جرت صياغتها عبر عملية مشاورات متعدّدة الأطراف. تعكس هذه الخطّة تحولاً نموذجيًا في صفوف القوّات المسلّحة بالنسبة لمفهوم الأمن. تتبوّأ العديد من النساء المناصب التي لها صلة بهذا التحوّل النّموذجي.

- **تمثيل النساء في هيئات الحكم المحلّي**: عقب ورشة عمل بشأن الملاءمة المحلّية الخاصة بالقرار 1325 التي أقامتها "الشبكة العالمية للنساء بانيات السّلام" في 2012 طرأت تغيّيرات بعيدة المدى: للمرة الأولى تمّ تعيّين نساء للمجلس السلام الذي يعمل منذ مائة عام ويضم 24 عضوًا يتم تعيينهم من قبل حكماء القبيلة ويطلق عليه اسم "بودونغ". حتى ذلك الحين أعضاء هذا المجلس كانوا من الرجال فقط. عقب النّجاح اتخذ ممثلو الحكومة في مدينة ريل (Real) في محافظة قويزون (Quezon) قرارًا يضمن للنساء تمثيلاً بنسبة 50% في كافّة هيئات الحكم المحلّي. علاوة على ذلك، فقد تمّ البدء بصياغة وتفعيل خطط عمل محلّية ومجتمعية لتطبيق القرارين 1325 و 1820. كما ويجري تطوير خطط عمل مماثلة حاليًا في محافظات أخرى.[25]

25 يُنظر: www.gnwp.org/what-we-do (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 8 حزيران 2014).

إستراتيجيات ناجحة اعتمدتها منظّمات النساء في الفلبين

- **جمع** منظمات النساء في جسم مركزي يعمل مقابل الحكومة.
- **تجنيد الشرعية واكتساب الأدوات** من منظمات المجتمع المدني الدولية (GNWP).
- **التعاون** بين النساء في المنظّمات المختلفة والحكومة.
- **مشاورات** إقليمية ومحلّية مع كل ذوي الشأن وكتابة خطة عمل في عملية تعاونية.
- **التوسط والضغط** والتعاون مع الحكومة والجهات الرسمية.
- **ملاءمة** خطط عمل محلّية.
- **نشر المعلومات والمعرفة** للجمهور الواسع ولقوات الأمن (تأهيل ورفع الوعي للقضايا الجندرية وحقوق النساء).

جدول رقم 2: مسح نشاطات ناجحة للمنظمات النسائية في الفلبين حسب أنواع الإستراتيجيات وشركاء الدور

الفلبين		شركاء الدور					
		مجتمع مدني في الدولة	مجتمع مدني عالمي	جميع الجمهور	مجموعات مسلحة/ قوات الأمن	الحكومة	حكم محلي (بلديات/ مجالس محلّية)
إستراتيجيات	احتجاج ومعارضة						
	حوار سياسي	تأسيس جسم مركزي				التعاون مع نساء سياسيات والتوسُّط	
	إصلاحات دستورية						ملاءمة محلّية
	تجنيد الشرعية		GNWP	استشارة وكتابة مشتركة ونشر المعرفة	نشر المعرفة وورش عمل للتوعية		
	اكتساب أدوات						

3. فنلندا

إنَّ فنلندا ليست متورطة في أيّ نزاع في هذه الفترة كما وأنها غير مهدّدة بنزاع مسلّح. لكنّها مشاركة في أدوار دبلوماسية وفي مشاركات ثنائية ومع منظّمات متعدّدة الأطراف (الاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتّعاون في أوروبا- OSCE والأمم المتحدة). تأسّست في فنلندا في العام 2006 " شبكة 1325" (The 1325 Network) - شبكة منظّمات مجتمع مدني وضعت لها هدفًا يتمثل في التّسريع في عملية تطبيق القرار 1325 وتبنّي خطّة عمل وطنية. ينتمي إلى هذه الشّبكة أعضاء من منظّمات حقوق الإنسان ومنظمات المساواة الجندرية وأعضاء مستقلّون من المؤسّسات الأكاديمية.[26] بعد مضيّ عامين، في العام 2008، تبنّت حكومة فنلندا خطّة عمل وطنية لأربع سنوات (2008-2011)، وذلك بعد مرور سنة من العمل المشترك بين الحكومة والمنظّمات النسائية ومعاهد الأبحاث. وجرى اعتماد خطّة أخرى معدّلة لأربع سنوات إضافية في العام 2012 (2012-2016).[27] تم تطوير الخطّة على يد لجنة توجيه بقيادة وزارة الخارجية، وشملت وزارات التربية والثقافة، والخارجية، والدفاع، والداخلية، والعدل، والرَّفاه والصحّة، ومركز إدارة الأزمات وممثلي منظّمات من "شبكة 1325". تمت دعوة دوائر واسعة من المجتمع المدني للتّعقيب على مسودات مختلفة لخطّة العمل التي عملت على تطويرها لجنة التّوجيه وكذلك لإضافة المعطيات.[28] يتوجّب على المجلس الاستشاري لشؤون حقوق الإنسان تقديم تقرير للبرلمان الفنلندي عن تطبيق قرار الأمم المتحدة 1325 مرة واحدة خلال العام (دارمابوري 2011، ص 6).

في تقرير من العام 2009 لمنظمة PeaceWomen، التي تتابع قرارات لجنة الأمن التابعة للأمم المتّحدة الخاصّة بالنّساء والأمن، نشرت قائمة للمقارنة بين خطط عمل وطنية مختلفة.[29] حسب هذه القائمة، فإنّ الخطّة الأولى التي أُعدّت في فنلندا بالتعاون مع منظّمات نسائية ومعاهد الأبحاث، لم تحتوِ على مقاييس للمتابعة والتّقييم. مع ذلك فقد تشكّلت مجموعة متابعة شارك فيها ممثلو الحكومة (وزارة الدفاع)، ومنظّمات مدنية وباحثين. علاوة على هذه المتابعة، فقد أصدرت شبكة 1325 في ربيع 2011 تقريرًا مستقلاً منفردًا بشأن خطّة العمل الأولى.[30] كان هذا التقرير بمثابة الأساس لإدخال التّحسينات على الخطّة الثانية (2012).

كما أسلفنا، فإنّ فنلندا تدخّلت في تلك الفترة في مواجهات دولية، ولهذا فإنّ خطّة العمل الخاصّة بها تتطرق للمستوى الدّولي، وهي ترغب في استبطان تطبيق قرار هيئة الأمم المتحدة 1325 في تدخّلاتها الدبلوماسية، وإدارة

---

26 المنظمات الأعضاء في شبكة 1325: UN Women Finland; Finnish League for Human Rights; Amnesty International's Finnish Section; KATU; Civil Society Conflict Prevention Network, The Family Federation; Feminist Association Union; NYTKIS, The Coalition on Finnish Women's Associations; National Council of Women in Finland; UN Association of Finland; Crisis Management Initiative; YWCA, Young Women's Christian Association; Women Journalists in Finland; Finnish Section of Women's International League for Peace and Freedom

27 يُنظر: www.peacewomen.org/naps/country/EUROPE/finland (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 25 أيار 2013).

28 يُنظر: www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 25 أيار 2013).

29 يُنظر: www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/un_comparativechart1325naps_2009.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 22 تشرين الأول 2013).

30 يُنظر: www.peacewomen.org/naps/country/europe/finland (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 25 أيار 2013).

الأزمات، وتطوير التّعاون وفي تقديم العون التّقني للعملية على المستوى الوطني، الثنائي والدّولي. على المستوى الوطني الداخلي، تسعى خطّة العمل الوطنية لرفع نسبة مشاركة النّساء في مجالي السّلام والأمن. كما وتخصّص الخطّة مساحة واسعة للعمليات التي من شأنها معالجة الإحساس بعدم الأمان لدى النّساء في فنلندا نفسها، ولا سيّما فيما يتعلّق بمسألة العنف تجاه النّساء والاتجار بالبشر. ما يميّز فنلندا من بين الدول غير المتورطة في النّزاعات في الوقت الراهن هو كون خطّتها الوطنية تحتوي أيضًا على عناصر ونشاطات لزيادة وتيرة المساواة الجندرية في موضوع الأمن داخل الدولة.

لم تفلح شبكة 1325 في الحصول على تعهد بميزانية لخطّة العمل الوطنية، ولكنّها تمكّنت من شمل عناصر هامّة في خطّة العمل الوطنية:

- تأهيل للمواطنين الفنلنديين الذين يجري إرسالهم للاستكمال في إدارة الأزمات.
- تمويل للأبحاث المسندة بالدليل (evidence based) في مواضيع ذات صلة بالمرأة والسلام والأمن.
- دعم المنظمات النسائية في المناطق التي تعاني من النّزاعات.

هنالك دور حيويّ لشبكة 1325 في فنلندا في تطبيق قرارات هيئة الأمم المتّحدة وفي تمويل ونشر الأبحاث والإصدارات، والتأهيل والنّدوات في موضوع الجندر والسّلام والأمن. قامت الشّبكة في العام 2010 بعملية تقييم لخطّة العمل الوطنية الأولى لفنلندا، مع التأكيد على النّجاحات (بالأساس الجهود المبذولة لدعم إيجاد خطط عمل وطنية في البلدان الأخرى وتذويت التفكير الجندري في برامج إدارة الأزمات)، ولكنّها في الوقت ذاته تشدّد على بعض المجالات التي تحتاج إلى التطوير مثل: عدم توافر الميزانيّات المخصّصة لتطبيق خطّة العمل الوطنية، على الرغم من مطالبات الوزراء بتخصيص ميزانية لائقة، وانعدام المؤشّرات/ المقاييس للمتابعة والتقيّيم. إحدى إستراتيجيات العمل لدى شبكة 1325 هي التوجّه المباشر للوزارات الحكومية للحصول على معلومات عن الميزانية (دارمابوري 2011، ص 6).

إستراتيجيات ناجحة اعتمدتها المنظّمات النسائية في فنلندا

- **بناء تحالف** للمنظّمات النسائية.
- **بناء تعاون متعدّد:** الحكومة- منظّمات نسائية- ومعاهد الأبحاث
- **نشر المعرفة والمعلومات** لغرض التأثير على الحكومة، وعلى قوى الأمن (ورش عمل) وعلى الرأي العام.

جدول رقم3: مسح نشاطات ناجحة للمنظمات النسائية في فنلندا حسب أنواع الإستراتيجيات وشركاء الدور

فنلندا		شركاء الدور				
		مجتمع مدني في الدولة	جميع السكان	مجموعات مسلحة/ قوى الأمن	الحكومة	معاهد أبحاث
إستراتيجيات	احتجاج ومعارضة				تعاون	
	حوار سياسي	تحالف منظمات نسائية				
	إصلاحات دستورية					
	تجنيد الشرعية		نشر المعلومات والمعرفة	نشر المعلومات والمعرفة	نشر المعلومات والمعرفة	

4. صربيا[31]

خلفية ووصف ملامح النزاع

كانت بلدان البلقان في حالة حرب قاسية بين السنوات 1991-1999 شملت التّطهير العرقي، والمساس بصورة كبيرة بالمواطنين، واستخدام القوة الحكومية ضدهم والعنف ضد النساء، وكان من بين ذلك الاغتصاب كأداة حرب. كانت وحشية النّزاع في البلقان عاملاً هامًا لقرار هيئة الأمم المتحدة 1325. اجتمعت منظّمات حقوق النساء وناشطات من منطقة البلقان وعارضت الحرب. منذ ثمانينيّات القرن الماضي كان هنالك ازدهار للتنظيمات النسائية، ولا سيّما في بلغراد، اجتمعت معًا حول مصالح حقوق الإنسان، والدّمقرطة، وحقوق النّساء ومعارضة الحرب (بيير 2003، ص 83-82). ولكن على الرّغم من الأهمية الرمزية لهذه النّشاطات في تصدّع الدّعم الفكري والشعبي الذي تحظى بها السياسات القومية الشّوفينية المتطرّفة، فإنّ دائرتها لم تتمدّد خارج حدود بلغراد ومناطق ريفية قليلة أخرى، ولم تتمكّن من تحدّي السّلطة هناك. لقد تمكّنت المنظّمات النسائية البلقانية فيما بعد من الوصول إلى مناصب هامّة في النّشاط العالمي، عندما دعت الدول للردّ على الحروب في بلدانهم، وبهذا فإنّها ساهمت في استصدار قرار مجلس الأمن رقم 1325. مع ذلك، فإنّ السّلطة الرسمية والمنظّمات الدولية التي وصلت للمنطقة بغية تنظيم الحياة بعد انتهاء الحرب، لم تشرك المنظّمات النسائية في وضع الأنظمة الانتقالية، وحتى ليس في كتابة خطّة

31 يركز هذا الاستعراض على صربيا، ولكنه يتناول أيضًا كوسوفو التي تمرّ بمراحل الانفصال عن صربيا ويتناول كذلك بلدان أخرى في البلقان في ضوء التعاون الإقليمي الذي تميّز أنشطة المنظمات النسائية هناك.

العمل الوطنية لتطبيق القرار رقم 1325. وجدت المنظّمات النسائية طرقًا التفافية، جنّدت بلاغة القرار رقم 1325، وكوّنت تحالفات ومارست الضغوط التي لم يكن من السهل تجاهلها.

أيام الحرب لخ حتى اتفاق 1999لح

عارضت المنظّمات النسائية في صربيا الممارسات التي اتّسمت بالروح العسكرية والسّلطة الأبوية لنظام ميلوسوفيتش. أقيمت منظّمة "نساء متّشحات بالسواد ضدّ الحرب" على يد مجموعة نساء مسالمات قمنَ بتنظيم مظاهرات احتجاج هادئة بالملابس السّوداء خلال كل أسبوع في بلغراد عاصمة صربيا، بهدف تمرير رسالة للجمهور مفادها أن المعارضة موجّهة ضدّ النّظام الصربي، ولتورطه في الحروب في كرواتيا وفي البوسنة، ولكل مظاهر العسكرة والعنف تجاه النساء (ملادجينوفيتش 1999، ص 84). سعت مجموعة "النساء المتّشحات بالسَّواد" ضد الأجندة القومية من خلال توثيق العلاقات بين النّساء على جانبي الحدود، وتحويل منظّمات المجتمع المدني إلى أماكن تجد فيها النّساء من جميع الأعراق العزاء والاحترام والتضامن (المصدر السابق، ص 86)

في كوسوفو، التي انفصلت عن صربيا ولكنّها لم تحصل بعد على مكانة دولة في الأمم المتحدة، انتظمت النساء في التسعينيّات في تنظيمات مدنية معارضة للنّظام الصربي. انصبّت جهود المنظّمات النسائية هناك على ثلاثة مجالات أساسية: التّعاون في عمليات صنع القرارات والأمن الإنساني والإقليمي والعدالة الانتقالية (إرفين 2013).

بعد الانتخابات في البوسنة والهرسك عام 1996، التي كانت فيها نسبة النّساء اللاتي انتُخبن 2.4% لا غير، طالبت النّساء بتخصيص أماكن للنّساء في البرلمانات (المصدر السابق، ص 25). تم رفض هذا الطلب من قِبل رئيس لجنة صياغة قانون الانتخابات، الفرنسي فرنسيس فرومان- ماوريس، على الرغم من اعتماده في بلاده. كما اعترض المندوب السامي هو الآخر واعتبر مشكلة المساواة الجندرية على أنها تقع ضمن نطاق "مسؤولية الدولة" (المصدر السابق). قامت بعثة الأمم المتحدة إلى كوسوفو (UNMIK) بإدارة مؤسّسات الحكم عند التّصديق على القرار رقم 1325، ولكن هي أيضًا لم تتجنّد لتعزيز المساواة الجندرية، وتجاهلت نداءات النّساء والمواضيع التي طالبت بتطويرها. عند انتهاء الحرب كانت المنظّمات النسائية مشاركة في عمليات البناء من جديد، إلا أنّه لم يجرِ الاعتراف بها ولم تتلقَّ الدعم من قِبل مؤسَّسات رسمية نظرًا لأنَّ مبادراتها لم تكن ضمن إطار بعثة الأمم المتّحدة إلى كوسوفو. في الواقع، كلّما توطّدت إدارة هيئة الأمم في كوسوفو، كلّما شعرت النّساء أنَّ قوتهنّ آخذة في التّلاشي (شبكة نساء كوسوفو 2009، ص 46)، على الرغم من أنّ سقوط نظام ميلوسوفيتش في تشرين الأول 2000 جاء بفضل النشاطات التي دعت إليها ودعمتها منظمات المجتمع المدني (بيبر 2003، ص 82).

خطة العمل الوطنية لتطبيق القرار 1325

كانت كوسوفو والبوسنة والهرسك بعد العام 1999 تخضع للسيطرة المباشرة من قبل الأمم المتّحدة. بدأت الناشطات والمنظّمات النسائية بلعب دور في تأهيل المجتمع والاقتصاد، ولهذا فإنّ المنظّمات النسائية كانت تتواجد في مواقع متقدّمة عند تطبيق القرار 1325، ولتجنيد هذا القرار كمحفز لمشاركتهن وتحسين مكانتهن عند انتهاء النزاع. وقد توقعت هذه المنظّمات أن تحظى بدعم الأمم المتحدة في جهودها المعارضة للسلطة المحلّية (ميلوسوفيتش) وفي

ممارساتهن لتعزيز المساواة الجندرية (إرفين 2013، ص 24)، لكن سرعان ما أدركت أنّ مؤسّسات الأمم المتحدة لا تفرض المساواة الجندرية لدى تعيينها. لم يتسنَّ للنّساء حتى تلك اللحظة فرص الوصول لمؤسّسات صناع القرار التي تسيطر عليها الأمم المتحدة ومؤسّسات دولية أخرى. وكردّ فعل على ذلك، ونتيجة للإحباط الكبير والعداء المحلّي المتزايد تُجاه الإدارة الدولية، وعند اتخاذ القرار 1325 من قِبل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة - فقد استخدمت المنظّمات النسائية القرار 1325 من أجل الضغط على الشخصيّات الرئيسية في الساحة الدولية لتطبيق قراراتهم في مؤسّساتهم وفي طرق عملهم (المصدر السابق، ص 25).

تبنّت صربيا في تموز 2010 القرار 1325 وبهذا تكون الدولة الثانية في غرب البلقان التي تتبنّى هذا القرار، بعد البوسنة والهرسك. استمرت عملية تطوير خطّة العمل الوطنية حوالي سنة ونصف وتم تمويلها من قِبل صندوق بلغراد للتميّز السياسي وبالتعاون مع وزارة الدفاع. وقد طور الصندوق في البداية وثيقة مبادئ لمخطط الخطّة (أيار 2009)، الخطّة نفسها، التي اعتمدت على هذه المبادئ، جرى تطويرها خلال خمسة أشهر (حزيران- تشرين الثاني 2010) على يد وزارة الدفاع (أدانوفيتش وبجيلوس 2012، ص 10). تحدّد الخطة مبادئ لتطبقها هيئات وأجهزة جديدة للحصول على المساواة الجندرية، لكنّها لا تشير مطلقًا إلى الطرق التي يجب على المنظّمات والأجهزة القائمة (محلّية ودولية وإقليمية) لتحقيق مثل هذه المساواة والمساهمة في تحقيق أهداف عمل الخطّة الوطنية. أقيمت المؤسّسات الجديدة بعد مضي عشرة أشهر من نشر الخطّة، ولكن لم ترصد لها الميزانيّات لتحقيق غاياتها (المصدر السابق). تحفظّت منظمات المجتمع المدني من عملية التطوير التي لم يكن بوسعها المشاركة فيها، وكذلك من انعدام الشفافية في مراحل التّطبيق (المصدر السابق، ص 13).

استخدمت المنظمات النسائية في صربيا وفي بلدان أخرى في البلقان (البوسنة والهرسك وكوسوفو) القرار 1325 من أجل التأثير على مشاركة النّساء في عمليات صنع القرار، وزيادة الأمن الإقليمي والعدالة الانتقالية. وقد اعتمدت بشكل أساسيّ على إستراتيجية تجنيد النساء المحليّات من أجل ممارسة الضغط على الهيئات الدولية للوفاء بمبادئها والتزاماتها تُجاه النساء. حظيت هذه الإستراتيجية باسم "**السلاح ذي الحدين المضاعف**" (إرفين 2013): ممارسة الضغط على الشخصيّات الرئيسية في الساحة الدولية من أجل أن يضغطوا بدورهم على الحكومات الوطنية لتطبيق حقوق الإنسان (كيك وسيكينك 1998). منذ التسعينيات، حاولت المنظّمات النسائية في منطقة البلقان إيجاد "سلاح ذي حدين" كهذا كي تطبق قرار الأمم المتحدة 1325، علاوة على ذلك، فإنّها عملت في الاتّجاه المعاكس أيضًا، من الأسفل للأعلى: تحريك الدعم المحلّي والشبكات الإقليمية لتفرض على الأمم المتّحدة وعلى شخصيّات رئيسية أخرى في الساحة الدولية تغيير التركيبات والممارسات الداخلية مثلما التزموا في قراراتهم بشأن المساواة الجندرية، وممارسة الضغط لفرض ذلك على حكوماتها. نظرًا لأنّ إدارة صربيا وكوسوفو كانت في حينه بيد مؤسّسات الأمم المتّحدة - فإنّ المساواة الجندرية في المؤسّسات كان من شأنها أن تتسبّب في زيادة نسبة مشاركة النّساء المحليّات في إدارة عمليات نهاية الأزمة، ومنع النّزاعات وفي العدالة الانتقالية. كان يتوجّب عليهن المكافحة من أجل أن يكون لهنّ موطئ قدم في الجولات وفي لقاءات ممثّلي مجلس الأمن التابع للأمم المتّحدة مع جهات محلّية استنادًا إلى القرار 1325، وفي نهاية المطاف فقد أثمرت عمليات الضّغط وتمّ دمج النّساء في الجولات التي كانت تهدف إلى وضع ورسم السياسات. اجتمعت البعثة مع النساء في العام 2001 عند انتهاء

جدول عملها الرسمي، وفي العام 2002، وبعد كفاح عنيد، أصبحت المنظّمات النسائية جزءًا من صناع السياسات الرسميين (شبكة نساء كوسوفو 2009، ص 42).

بعد عدة سنوات من المحاولات المحبطة لتطبيق القرار 1325 شرعت المنظّمات النسائية في منطقة البلقان تعمل على تأسيس منظمّتين إقليميتين تعملان معًا بالتّعاون: **التكتل الإقليمي للسّلام والأمن والعدالة في جنوب شرق أوروبا** (RWL) - تأسّس هذا التكتّل في العام 2005 وتشكّل من قادة من غرب البلقان، الذين عملوا بشكل أساسيّ في حقل السياسة الرسمية؛ و**تحالف النّساء من أجل السلام** (WPC) الذي تأسس في العام 2006، وضم ما يربو على مائة منظّمة نسائية ذات صلة بـ "النساء المتّشحات بالسّواد". وكان في صلب هذا التحالف التوجّه للعمل ضمن الشرائح الشعبية في المجتمع (grassroots orientation). استندت النشاطات المشتركة للمنظّمات النسائية إلى القرار 1325 وحصلت على إنجازات في البوسنة والهرسك: إذ تم ترسيخ تمثيل النساء، وعملت النّساء اللاتي انتُخبن لمؤسّسات الحكم بنجاح لإنشاء آليات جندرية في جميع دوائر الحكم، بما في ذلك قانون المساواة بين الجنسين (2003)، وأقيمت وكالة لتطوير المساواة بين الجنسين (2004)، وتمّ سنّ قانون ضد العنف الأسري (2005) (إرفين 2013، ص 27). كما وجرى استعمال القرار 1325 في كوسوفو عبر إستراتيجية خطابية ناجحة استندت إلى ممارسة الضغط على النخب المحلّية التي كانت تسعى للحصول على اعتراف دولي باستقلال كوسوفو.[32] في أعقاب هذه المساعي تمّ سن قوانين المساواة بين الجنسين وجرى تبنّي نظام المحاصصة فيما يخص تمثيل النساء في قوانين الانتخابات في العام 2008.

كما ذكرنا، استعملت منظّمات النساء أيضًا الخطاب المُعاكس، الذي يتناسب مع مبدأ "السّلاح ذي الحدّين المُضاعف"، وعلى خلفية حالة العداء والإحباط المتزايدة لدى السكّان المحليّين من الحكم، فقد حاولت إقناع ممثلي المؤسّسات الدولية بأنّه في حالة أنهم قرروا تنفيذ مبادئ العمل التي أقرّوها، مثل القرار 1325، فسوف يحصلون على ثقة أكبر وشرعية أكثر وتعاون كبير مع السكّان المحليّين (المصدر السابق). تبنّت المنظّمات النسائية في كوسوفو نهجًا أكثر تشدّدًا في الموضوع ونظّمت مظاهرات عامّة حظيت بتغطية إعلامية لممارسة الضّغط على إدارة الأمم المتّحدة من أجل العمل وفق القرار 1325.

كان النجاحُ جزئيًا، فبالرغم من أنّ المنظّمات النسائية حقّقت بعض النّجاحات في مجال حقوق الإنسان ومشاركة النّساء، فقد واجهت صعوبات جمّة وعدم فهم للقرار 1325 عندما أرادت إسماع صوتها والمشاركة في المداولات حول مكانة كوسوفو الدولية، وفي مناقشات القضايا الكلاسيكية التي تخصّ الأمن والحرب والسّلام، وفي مواضيع الاتجار بالنّساء والعقوبات على العنف الجنسي. في بعض الأحيان تمّ إسكات هذه المنظّمات بالقوّة من قبل السّلطات وطُلب منها أن لا تتناول القضايا السياسية والأمنية إذا كانت ترغب في الحديث في المنتديات مثل "المؤتمر الدّولي حول النّساء والحُكم في شرق أوروبا". في تلك الأحداث، وفي أعقاب ضغط المنظّمات النسائية

32 يُنظر، على سبيل المثال، ادّعاء التحالف الإقليمي (RWL) لدعم المساواة بين الجنسين من أجل الحصول على المكانة الدوليّة: تعاون ديمقراطي بين الرجال والنساء في اجتماع كوسوفو يبعث برسالة لا لبس فيها عن استعداد كوسوفو لبداية جديدة". www.rwlsee.org/images/stories/pressrelease/7112007.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 2 تشرين الأول 2013).

وتعليق التعاون مع مؤسّسات الأمم المتحدة على يد المنظّمات النسائية العالمية، تمّ تقديم الاعتذار لها بشكل رسمي وعلني (إرفين 2013، ص 30-29).

منح القرار 1325 المنظّمات النسائية في البلقان أداة جيدة، لكنّها محدودة، لتعزيز إشراك النساء في مراكز صنع القرار، بما في ذلك في القضايا الحسّاسة جدًا التي لها صلة بالمكانة العالمية، العدالة الانتقالية ولجان تقصي الحقائق. كما سمح القرار بإعادة تأطير عمل المنظّمات النسائية، وتكوين لغة إقليمية مشتركة عابرة للحدود (المصدر السابق، 34)، ولا سيّما فيما يتعلّق بالعنف الجنسي ضد النّساء. وهنا أيضًا استخدمت النّساء إستراتيجية السّلاح ذي حدين- فقد مارسن الضغط الدولي عبر الآليّات القانونية لتقديم الحكومات والأفراد للعدالة (المصدر السابق، 31). ولكن، وعلى الرغم من الدّعم الذي تلقته المنظّمات النسائية لمطالبها بالاشتراك في القرارات حول العدالة الانتقالية، فإنّها لم تحظَ دائمًا بدعم الأمم المتّحدة ودعم المنظّمات الدولية. دخلت إلى المنطقة منظّمات دولية مع خطط وأفكار خاصّة بها لا تلتفت إلى المحاولات القائمة والمصالح المحلّية. علاوةً على ذلك - لقد رأت المنظّمات النسائية بنشاطات المنظّمات الدولية بوصفها إنذارًا أخيرًا للمصالحة، وذلك من دون عقد مشاورات مع منظّمات المجتمع المدني، الأمر الذي تسبّب بإحباط كبير (فيتاهو 2007، ص 26). عقدت المنظّمات النسائية في العام 2006 الجلسة الأولى لـ"لجنة تقصي الحقائق الإقليمية ليوغسلافيا السابقة" (RECOM)، وذلك كوسيلة ضغط لإقامة لجنة رسمية مماثلة تنطلق من القرار 1325، الأمر الذي قد يعزّز مطالبهن. وقد انحصر جلّ عمل هذه المنظّمات في جمع شهادات الضّحايا وفي استيضاح الحقائق المتعلّقة بجميع ضحايا الحرب. اكتسبت هذه المبادرة، التي أثارت في البداية الشكوك لدى الشخصيّات الرئيسية في الساحة الوطنية والدولية، مزيدًا من القوّة وحصلت على الشرعية من الاتحاد الأوروبي ومن المحكمة الجنائية الدولية لجرائم الحرب في يوغسلافيا السابقة(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) وحتى من مختلف المسؤولين الرسميّين في المنطقة (إرفين 2013، ص 32).

تمكّنت المنظّمات النسائية بشكل جزئي من تغيير المصادر البنيوية لغياب المساواة (بما في ذلك تغيير النّماذج ذات النزعة العسكرية والنماذج الليبرالية الجديدة للتنمية الاقتصادية بعد فضّ النزاع).

في تشرين الأول 2010، نشرت "النّساء المتشحات بالسّواد" الصربيّات تقريرًا سعين من خلاله للفت انتباه المجتمع الدولي لعدم تطبيق قرار الأمم المتحدة 1325، وللعملية غير الشفافة وغير الديمقراطية لوضع خطة العمل الوطنية حول الموضوع (بنثال 2010). وفقًا لأقوالهن، بعد انقضاء عقد على تبنّي القرار 1325 من قبل صربيا (في 31 تشرين الأول 2000)، لم تبدأ الحكومة الصربية حتى الآن بتطبيقه. في ذلك العام قُدمت مسودة خطّة العمل الوطنية لتصدّق عليها الحكومة، وذلك بعد كتابتها على يد وزارة الدفاع وإقصاء المنظّمات غير الحكومية. تجاهلت الخطّة تجربة المنظمات في النشاطات الخاصة بالسلام وأملت أدوارًا للنساء في حلّ النزاعات، وفي مراحل ما بعد النّزاع وفي عمليات الحفاظ على السّلام. بعد كتابة الخطّة، خُصّصت مدة زمنية قصيرة للغاية للردّ والتّعليق عليها من قِبل الجمهور (منذ نهاية شباط ولغاية 15 آذار 2010)، مما شكّل صعوبة على اشتراك المنظّمات النسائية التي كانت فعالةً جدًا في مثل هذه المواضيع حتى قبل كتابة مسودة خطّة العمل.

في العامين التاليّين، وفق ما صرّح به مركز بلغراد لسياسة الأمن (BCSP) - قامت الحكومة بعمليات عديدة لتطبيق خطّة العمل الوطنية، ولكنّها واصلت إقصاء منظّمات المجتمع المدني من العملية، برغم كونها من روّادها.[33] بادر مركز بلغراد لسياسة الأمن لإجراء سلسلة لقاءات الحوار والتعلّم بين منظّمات النّساء وبين ممثلي الحكومة المسؤولين عن تطبيق خطّة العمل الوطنية، وواصل مراقبة تطبيقها. نشر المركز في الآونة الأخيرة في موقعه على شبكة الإنترنت تقريرًا جديدًا يستعرض فيه مؤتمرًا عُقد مؤخّرًا بشأن المتابعة المستقلة لخطّة العمل. حسب التقرير، فقد طرأ تقدم في تطبيق القرار 1325، على الرغم من أنّ هناك مجالاً واسعًا للتّحسين. وفقًا لرأي المنظّمة، فإنّ العمل الأساسيّ المطلوب، يتمثّل في خلق الشفافية أثناء عمليات تطبيق القرار، وتحقيق أهدافها وتحسين منظومة العلاقات بين الدولة والمسؤولين في المجتمع المدني.[34]

إستراتيجيات ناجحة اعتمدتها المنظّمات النسائية في صربيا وفي منطقة البلقان

- **عمليات احتجاج** للتأثير على رأي الجمهور.
- **تشكيل تحالفات** لمنظّمات نسائية.
- **التّعاون** مع منظّمات نسائية خارج الحدود.
- **التّعاون** مع منظّمات نسائية عالمية.
- استخدام خطابي للقرار 1325 **لتأطير نشاطات قائمة لمنظّمات النّساء**. التشديد على ما بات يعتبر معايير دولية.
- **ممارسة الضغط** حسب طريقة السّلاح ذي الحدّين المضاعف والضغط من الأسفل على منظّمات الأمم المتحدة بغية الدفع بها لتطبيق القرار 1325 وإشراك النّساء في مؤسّساتها وممارسة الضّغط على الحكومات المحلّية لدمج النّساء بصورةٍ أكبر. وبموازاة ذلك، فقد مورس الضغط على الحكومة لتطبيق القرار بغية الحصول على المزيد من الشرعية الدولية.
- **الحوار** بين المنظّمات النسائية وبين ممثلي الحكومة المسؤولين عن تطبيق القرار 1325.
- **التعاون** مع معاهد الأبحاث والسّياسات.

---

33 يُنظر: www.bezbednost.org/BCSP/5048/Civil-society-helps-implementation-of-the-NAP.shtml (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 22 تشرين الأول 2013).

34 يُنظر: www.bezbednost.org/BCSP-News/5291/The-implementation-of-the-National-Action-Plan-on.shtml (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 22 تشرين الأول 2013).

جدول رقم 4: مسح نشاطات ناجحة للمنظمات النسائية في صربيا حسب أنواع الإستراتيجيات وشركاء الدور

صربيا		شركاء الدور						
		مجتمع مدني في الدولة	مجتمع مدني من خارج الحدود	مجتمع مدني عالمي	جميع الجمهور	الحكومة	معاهد أبحاث وسياسات	هيئات رسمية عالمية
إستراتيجيات	احتجاج ومعارضة					مظاهرات هادئة سوداء		
	حوار سياسي	تحالف منظّمات نسائية	تعاون			ممارسة الضغط والحوار لتطبيق القرار والحصول على الشرعية الدولية		
	إصلاحات دستورية							
	تجنيد الشرعية			"السلاح ذو الحدين" ممارسة الضغط على الأمم المتحدة لتطبيق القرار 1325	من خلال المظاهرات		التعاون- الوساطة بين المنظمات النسائية وبين ممثلي الحكومة	"السلاح ذو الحدين" ممارسة الضغط على الأمم المتحدة لتطبيق القرار 1325

5. ليبيريا

خلفية ووصف ملامح النّزاع

اندلعت حرب أهلية طاحنة بين المسيحيّين والمسلمين في ليبيريا على مدى أربعة عشر عامًا (1989-2003). أدّت سنوات الحرب الطّويلة في الدولة الواقعة في شرق أفريقيا إلى التّسبب في كارثة صعبة للنّساء والأطفال الّذين تعرّضوا لأبشع الفظائع الوحشية التي شهدتها القارة الأفريقية. أكثر من 60% من النّساء صرّحن بأنهنّ تعرضن للاغتصاب، تمّ استغلال عدد كبير منهنّ كجوارٍ لممارسة الجنس، تم إرغام بعضهنّ على ممارسة العلاقات الجنسية مع الأولاد، ومع أولادهنّ ومع أخوتهنّ.

لا تزال ليبيريا حتى اليوم تواجه تداعيات الحرب التي انعكست في كافّة مناحي الحياة؛ قسم كبير من التّوترات التي أدّت للنّزاع لم تتمّ تسويتها حتى الآن. وأكبر دليل على ذلك نجده في تصنيف ليبيريا في مؤشّرات التّنمية البشرية، في الموقع الـ 182 من بين 187، أي دون المتوسط الإقليمي في أفريقيا.[35] كان للنّساء دور هام في وضع حدّ للحرب في ليبيريا وفي توقيع معاهدة السّلام في العام 2003. اتّحدت النّساء المسيحيّات والمسلمات في المطالبة بوقف فظائع الحرب. وعند نهايتها طالبن بأن تكون نسبة النّساء في البرلمان 30% على الأقل. وبدونهن لم يكن بوسع الرّئيسة إلين جونسون- سيرليف (Ellen Johnson Sirleaf)، التي تدعى <Ma Ellen>، الفوز في الانتخابات عام 2005. وفي الحال عندما انتُخبت، عملت على التّسريع في سَنّ تشريع ضدّ الاغتصاب وعجّلت في تطبيق خطّة عمل وطنية للقرار 1325. قامت الرئيسة جونسون- سيرليف بتعيين عدد كبير من النّساء في المناصب الحكومية أكثر من أيّ وقت مضى في تاريخ ليبيريا. تبوأت النّساء في العام 2012 نحو 31% من المناصب الوزارية في الحكومة (مقارنة بـ 25% في العام 2011، و 22% في العام 2006). 29% من نوّاب الوزراء هنّ نساء، و 25% من مساعدي الوزراء من النّساء.[36]

مع ذلك، فإنّ العنف الجنسيّ تجاه النّساء والأطفال لا يزال سائدًا في ليبيريا حتى في الوقت الحالي، وهو من بين القضايا الرئيسية التي تواجهها خطّة العمل الوطنية اللّيبيرية لتطبيق القرار 1325. إحدى الوسائل الرئيسية لمعالجة العنف الجنسيّ هي قوّات الشرطة: قوة شرطية نسائية تابعة للأمم المتّحدة من الهند مسؤولة عن الأمن في العاصمة مونروفيا، وعن تجنيد ضابطات شرطة محليّات.[37] في العام 2005 كانت نسبة العنصر النسائيّ في الشرطة 1% فقط، وارتفعت في العام 2010 إلى أن وصلت إلى 20%، وكانت نسبتهنّ كقوة تنفيذية 10%. هذه النسبة لا تزال متدنيةً، ولكنّها أفضل بكثير من الحالة التي سادت قبل خمس سنوات.

35 يُنظر: Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia, p. 3

36 المصدر السابق، ص 5.

37 المصدر السابق، ص 3.

بعد انتهاء الحرب تشكّلت في الشّرطة الليبيرية وحدة خاصة، **مكتب حماية النّساء والأطفال**، الذي يعتبر عنوانًا لشكاوى النّساء والأولاد.[38] عملت هذه الوحدة الشرطية الخاصّة في كل واحدة من محافظات ليبيريا الأربع عشرة. بالإضافة إلى ذلك، أثّرت الحركات النسائية على الطريقة التي طبّق بموجبها ضباط الشّرطة قوانين الاغتصاب (Medie 4 ,2013) ، ونجحت في زيادة نسبة عدد الشّكاوى بخصوص حالات الاغتصاب التي وصلت للمحكمة. منذ انتهاء الحرب، في العام 2003، عملت المنظّمات النسائية من أجل بناء مؤسّسات لمعالجة الاغتصاب، سواء بشكل مستقلٍ، وفي أغلب الأحوال، بالتّعاون مع الحكومة والمنظّمات الدولية. وقد أنشأن جماعات ضغط لتعديل قانون العقوبات على جرائم الاغتصاب، وأعددن وثائق لسياسة ضد العنف القائم على أساس جندري، وخصّصن الموارد لتثقيف القائمين على تطبيق القانون والجمهور العام. ساهمت هذه المساعي في التأثير بشكل مباشر وبطريقة غير مباشرة على تطبيق قانون الاغتصاب.

جرى تعيين وزيرة العدل الليبيرية، كريستيانا تاه (Christiana Tah) على يد رئيسة البلاد جونسون- سيرليف في العام 2009، وتعمل ضمن رؤيتها المعلنة: "العدالة والسلام والأمن للجميع."[39] أثناء فترة توليها وزارة العدل، وبالتعاون مع مكتب حماية النّساء والأطفال، تحسّنت الأحوال بشكل كبير في العاصمة وفي المراكز الحضرية الأخرى، ولكن في المناطق الجبلية، النّائية والفقيرة، كان من الصعب على النّساء والأطفال إيجاد السبل الموصلة لطلب العدالة، إذ يتمتّع في تلك المناطق الرجال سلطة مطلقة في الجهاز القضائيّ، ويحظر على النساء والأطفال تقديم شكوى ضد الأزواج، والآباء أو الرجال الآخرين الذين يعتدون عليهم.

يعزى إنجاز هذا العدد الكبير من النساء في الحكومة، ورئاسة المنظّمات المختلفة والمناصب العليا في الشرطة، لنجاح الرئيسة وخطّة العمل الوطنية. تم اعتماد قرار خطة العمل الوطنية بالإجماع في العام 2000. منذ العام 2007، عشية كتابة الخطّة، بدأت عملية مشاورات شملت البحث مع الأطراف ذات الصلة في بلدان أخرى، وجرى عقد مؤتمر نسائي دولي بما في ذلك الحوار مع جميع الأطراف المعنية، كما كانت هناك أربعة أشهر للتقيّيم (في العام 2008) مع المستشارين الذين استمعوا لعدد كبير من الأطراف المعنية، بما في ذلك المنظّمات النسائية والمجتمع المدني.[40] عند التّصديق على الخطّة من قِبل المشاركين في الحوار، عُرضت أمام منتديات كبار صنّاع القرار. شملت مراحل العمل نقاشات وورشة عمل لتطوير المؤشرات مع ممثلين عن اثنتي عشرة وزارات حكومية، ووكالات حكومية، ولجان مصالحة، ولجنة التّوجيه الوطنية للمتابعة ولمراقبة تطبيق القرار 1325، ومجتمع مدني، ومنظّمات جماهيرية وغيرها. تمّ تنظيم النّقاشات وورشة العمل من قِبل وزارة الجندر والتنمية، (Ministry of Gender and Development) وحظيت بالدعم من صندوق الأمم المتحدة لدعم النّساء (The United Nations Fund for Women).[41]

---

38 يُنظر: www.visionews.net/liberia-leading-the-way-on-1325-but-still-some-way-to-go (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 8 كانون الأول 2013).

39 يُنظر موقع وزارة العدل الليبرلية: www.moj.gov.lr (الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 8 حزيران 2014).

40 يُنظر: www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/un_comparativechart1325naps_2009.pdf (ورد ذكرها عند الحديث عن فنلندا، الزيارة الأخيرة للموقع في يوم 22 تشرين الأول 2013).

41 يُنظر: LNAP, 8 .

أُطلقت في العام 2009 خطة العمل الوطنية الليبيرية، وكانت الدولة الأولى التي تطبّق القرار 1325 عند انتهاء النّزاع والدولة الثانية في أفريقيا بعد ساحل العاج (سيزر وآخرون 2010، ص 8). شملت خطّة العمل الوطنية مقاييس للمتابعة والتقيّيم أثناء تطبيقها وتقوم الحكومة بمتابعتها، ولكن ليست هنالك وزارة حكومية واحدة حُدّدت لتكون هي الجهة المسؤولة عن عملية المتابعة. تعتبر الخطة "وثيقة حية" (2009-2013) وتُرفع التقارير الدورية لرئاسة البلاد. تقع مسؤولية المتابعة على عاتق لجنة المتابعة الوطنية (المؤلَّفة من مستشارين من كافّة الوزارات الحكومية) وتعمل إلى جانبها لجنة خاصّة للتّوجيه والتقيّيم تضمّ مراقبين من المجتمع المدني.[42]

تقع عملية تطبيق خطّة العمل ومتابعتها بشكل رسمي ضمن مسؤولية الحكومة في ليبيريا. ترفع الوزارة الحكومية للتنمية الجندرية التقارير السنوية للرئيسة ولمجلس الوزراء، وبعد انقضاء أربع سنوات على تطبيق الخطة تقدّم الحكومة تقريرًا لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وللمستشار الخاص لشؤون الجندر في مكتب الأمين العام للأمم المتحدة.[43] تلقي خطّة العمل المسؤولية بشأن تطبيق بعض جوانبها على شركاء الأمم المتحدة والمجتمع المدني والجهات الدولية والدول المانحة والقطاع الخاص. يعمل مرصد المجتمع المدني للرقابة (CSMO - Civil Society Monitoring Observatory) - منتدى مؤلَّف من سبعة عشر مراقبًا (معظمهن نساء من منظّمات حقوق) - منذ العام 2011 على متابعة تطبيق خطّة العمل الوطنية.[44] ينوي هذا المرصد تقديم تقرير متابعة بموازاة التقرير الذي تقدّمه الحكومة للأمم المتّحدة، بعد انتهاء السنوات الأربع الأولى على تطبيق خطّة العمل الوطنية.

إنَّ البحث الذي أجرته كل من منظمة "مبادرة بناء السلام" ومنظمة الإنذار الدولي (International Alert) في العام 2010 كان يهدف لتوثيق وفحص النتائج والتجارب والأفكار التي جرى الاستفادة منها من تطبيق خطّة العمل الوطنية في ليبيريا في ثلاثة مواضيع:

- مستوى التّنسيق، التّعاون والتّشبيك بين المنظّمات النسائية.
- نشاطات وإستراتيجيات المنظّمات النسائية.
- تأثير المنظّمات النسائية.

تشير النتائج الأساسية لهذا البحث إلى العديد من الإنجازات في مجال المساواة الجندرية واستبطان التفكير الجندري والعدالة القانونية والاقتصادية للنّساء، وذلك نتيجة لتضافر مساعي الحكومة والسّلطة التّشريعية ومنظّمات النسائية (سيزر وآخرون 2010، ص 10). مع ذلك، هنالك ارتباك وحيرة في صفوف الناشطات من النّساء بخصوص تقسيم العمل بين الحكومة والمجتمع المدني فيما يتعلّق بتطبيق القرار 1325، وبالأخص تطبيق خطّة العمل الوطنية. ينبع الارتباك من مفارقة لا تخصّ السياق الليبيري لوحده: فمن جهة، يوجد للمجتمع المدني دور حيوي في تطبيق النّشاطات التي تحظى بدعم الحكومة في إطار خطّة العمل الوطنية؛ ومن جهة أخرى، فإنّ

42 المصدر السابق.

43 المصدر السابق، ص 9

44 يُنظر: Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia, p. 11

منظّمات المجتمع الوطنيّ هي المسؤولة عن متابعة عمل الحكومة والتأثير عليها كي تقبل أولويّات المنظّمات النسائية. يتمثّل أحد التحديّات العامّة التي تواجهها المنظّمات النسائية في المراوحة بين احتمال رفض الحكومة تمويل نشاطاتها وبين المتابعة المستقلة في الآن ذاته، للتأثير على موقف الحكومة في تطبيق القرار 1325. يجب أن نتذكّر بأنّ عملية تطبيق خطّة العمل الوطنية ليست ممارسة تكنوقراطية بل هي سياسية بطبعها، إذ تجمع بين المفاوضات حول الأولويّات وتثير التّوترات الدائمة بين الحكومة وبين منظّمات المجتمع المدني (المصدر السابق). تدلّ التوتّرات الموجودة في ليبيريا على أنّ الدولة تمر في عملية بناء العلاقات ومرحلة عمل تشمل المجتمع المدني. وتتلخّص المهمّة الملقاة على عاتق الحكومة ومنظّمات المجتمع المدني والشخصيّات الرئيسية في الساحة الدولية في إيجاد الفرص لصيانة وتطوير توزيع العمل المثمر والناجع بين الحكومة وبين منظّمات المجتمع المدني من دون المساس بالدور المستقل للمنظّمات النسائية. يمكن أن تنشأ مثل هذه الفرص عبر الحوارات التي يُبادَر إليها بين الحكومة والمنظّمات في دراسة أفضل السبل للمضي قدمًا في تطبيق خطّة العمل الوطنية.

طُلب من النّساء الناشطات في إطار البحث أن يسردن قصصًا ناجحةً لتطبيق الخطة، المجالات التي أشرن إليها تتلخّص فيما يلي (مصدر سابق، 11):

- إحراز تقدّم نحو تحقيق المساواة الجندرية وحقوق النّساء.
- أتاحت الشّبكة التي تشكّلت بين المنظّمات النسائية والتّحالفات التي أُبرمت بينها توحيد الجهود وزيادة النفوذ بغية تحصيل الحقوق للنساء.

تكمن إحدى النتائج الهامّة في هذا البحث في أنّ المنظّمات النسائية غالبًا ما تستخدم بعض الأساليب المُبتكرة وكذلك المُمارسات التي لا تعترف الحكومة أو المنظّمات الدولية بمساهماتها فورًا. يرتكز معظم العمل الميداني (grassroots work) في الشرائح الشعبية على احتياجات النّساء كيفما تم التّعبير عنها من قِبل النساء أنفسهن، وحتى وإن لم تنضج إيجابيات العمل الميداني على الفور، وهي تثبت ذاتها على أنّها ملائمة للنساء المحتاجة إليها. إنَّ إحدى الأمثلة الجيدة على ذلك هي طريقة توجّه سكرتارية المنظّمات النسائية في ليبيريا للجنة تقصّي الحقائق والمُصالحة. قامت سكرتارية المنظّمات النسائية بإدارة الحوارات المجتمعية في خمس عشرة محافظة بغية التّوعية وحثّ النّساء على المشاركة في العمليات المجتمعية للعدالة الانتقالية. تمّ تحليل تقرير لجنة تقصّي الحقائق والمصالحة، في إطار هذه الحوارات، وأتيح المجال أمام النّساء للتّعبير عن آرائهن وإسماع أصواتهن والأخذ بالحسبان وجهة النّظر النسائية وجعلها دائمة الحضور.

تقوم المشاركة المباشرة للمنظّمات النسائية، التي تستند إلى قاعدة مجتمعية، بجسر الفجوة القائمة بين السياسات والممارسة. وهكذا فإنّها تستخدم الموارد المحدودة المتاحة أمامها، وأحيانًا تضاعفها، وكذلك تستخدم تأثيرها على النّساء اللاتي تعانين من الضائقة. مع ذلك، يجري انتقاد داخلي بشأن وتيرة التّقدم البطيء، ودوائر التأثير المجتمعي الصغيرة نسبيًا، والنّشاطات التي تستجيب للاحتياجات والأوليات الآنية والمحلّية.

تشعر النّساء الناشطات أنّ هنالك حاجة لنهج أكثر إستراتيجية بغية المحافظة على الإنجازات وزيادة تأثيرها على المنظّمات النسائية في مواجهة المستوى المؤسّساتي. بوسع المنظّمات النسائية في ليبيريا حثّ الكثير من النّساء على الاحتجاج المشترك على خلفية المصالح المشتركة - هذه قوة هامّة يمتلكنها. ولكن في الآن نفسه يكمن في ذلك

نقطة ضعفهن: هذه تنظيمات مؤقتة ولا تصحبها متابعة أو عمليات عمق (المصدر السابق، 11-12). يعتبر انعدام الميزانيات هو العقبة الرئيسية لنشاطات المنظّمات النسائية في ليبيريا ونتيجة لذلك تتنافس المنظّمات المختلفة على موارد قليلة. أما العقبة الإضافية فتتمثّل في توجّه المانحين لتمويل مشاريع سريعة وقصيرة المدى.

ترى النّساء المنتميات إلى هذه المنظّمات أنّ هناك حاجة للمتابعة والتّقييم المتتابع على صعيد المجتمع المدني وكذلك على صعيد الحكومة. يُنظر إلى غياب التّقييم الشامل بكونه نتيجة لانعدام المهارات والموارد مما يحول دون التّعلم الفعّال والتّعريف من جديد للطرق الإستراتيجية.

إنّ العديد من الناشطات في ليبيريا لا يفهمن القرار 1325 ووثائق الأمم المتّحدة الأخرى، ولا يشعرن بأنهن هن اللاتي يمتلكن القرارات، ولا يستوعبن ممارسات الحكومة في هذه المواضيع وخطّة العمل الوطنية (المصدر السابق، 13)

اتّضح من البحث أنّ الفهم والشعور بحيازة القرار 1325 يتعلّق بالطريقة التي تمّ تأطيرها بالنسبة للفئتين المستهدفتين اللتين تعتبران الجمهور الهدف: الأفراد والمجتمع من جهة، وصنّاع السياسات ومتّخذي القرارات من جهة أخرى.

إسهامات وانجازات خطّة العمل الوطنية في ليبيريا

- كانت مساهمة النّساء حاسمة في المحافظة على الهدوء والاستقرار قبيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية (لعام 2011) وخلالها وبعدها. لقد بادرت مجموعة من الناشطات من منظمة (Liberia Women Peace Leaders and Activists) أقمن "غرفة عمليات النساء" - عملية ضغط متكاملة توجهن عبرها لكل الشخصيّات الرئيسية والشخصيّات المعنية في الأحزاب السياسية، وفي وكالات الدولة، وفي المجتمع المدني، وفي الإعلام، والطلاب والشباب، وناشدنهم المحافظة على حملة انتخابية ديمقراطية خالية من العنف، بما يتماشى مع القرارين 1325 و 1820.[45]

- جرى سنّ قوانين تساوي بين وضع النّساء اللاتي يتزوجن حسب العرف التقليدي وبين أولئك اللاتي يتزوجن حسب القانون النّظامي. حتى ذلك الحين، كانت النّساء اللاتي تتزوّجن حسب الزّواج التقليدي يحصلن على حقوق محدودة، وبالتالي فقد حرمن من حقّهن في الملكية على الأرض.[46]

- بالرغم من عدم وجود قوانين وسياسة تتطرّق بوضوح إلى قضية الاستغلال الجنسي والاعتداءات في المدرسة، ولا توجد أية منظومة عقوبات لمثل هذه الأفعال، فقد تمّ سنّ قانونين اثنين ففي السنوات الأخيرة لحماية النّساء من العنف الجنسي، إضافة إلى سنّ قانون عقوبات يتطرّق إلى عمليات الاغتصاب.[47]

45 المصدر السابق، ص 6.

46 المصدر السابق، ص 5.

47 المصدر السابق، ص 13.

- نجحت إدارة الرئيسة سيرليف في زيادة نسبة البنات في المدارس الابتدائية من 72% في العام 2000 إلى 90% في العام 2009، وفي المدارس الثّانوية من 71% إلى 75% (على التوالي).[48]

- * أقيمت مدارس لتعليم الكبار للمجموعات المقيمة في المناطق الجبلية، وهي معدة أساسًا لتعليم النّساء، وذلك نتيجة للتّعاون بين الحكومة وبين منظّمات المجتمع المدني.[49]

- يلاحظ تطوير التأهيل وإتاحة الفرص الاقتصادية أمام النّساء بمبادرة الورش والمصالح الاقتصادية الصغيرة والأسواق المتخصّصة. فقد تمّ تأهيل 1250 فتاة وامرأة شابة المعرّضات للخطر بشكل مكثف لاكتساب المهارات الجديدة من أجل تهيئتهن للعمل بأجر وتطوير المصالح الاقتصادية.[50]

- يلاحظ استبطان التفكير الجندري في القطاع الأمني: جرى في العام 2009 تطوير سياسة جندرية وطنية من قِبل وزارة الجندر لاستخدام الشرطة الوطنية والوحدات الخاصّة لمعالجة النّساء والأطفال.[51]

- تمّ اتخاذ خطوات من أجل استبطان التفكير الجندري في جميع المؤسّسات العامّة (مسودات لأنظمة وأحكام للتعاطي مع التحرّش الجنسي، وخطة لتمثيل النّساء وتطويرهن، وخطط أخرى للتعامل مع انعدام المساواة الجندرية - تمّ تحويلها للنظر فيها من قِبل المشرّعين).[52]

- أقيمت محاكم خاصة للقضاء في حالات الاغتصاب، تجلس للقضاء فيها خمس قاضيات.[53]

إستراتيجيات

- **بناء تحالفات** لمنظمات نسائية.
- **حوار وتحالف عابر للحدود** بين نساء مسلمات ومسيحيّات.
- **حوار وتعاون** بين الحكومة والسّلطة التشريعية ومنظّمات نسائية.
- **حوارات مجتمعية** لمشاركة النّساء في عمليات العدالة الانتقالية وبناء "غرفة عمليات للنساء" خلال الانتخابات.

---

48 المصدر السابق، ص 3.

49 Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Liberia, Rebecca Stubblefield, medica mondiale Liberia, Gunda Werner-Institut, p. 3 www.gwi-boell.de/downloads/2010_1325_conference_reader_Stubblefield.pdf (الزيارة الأخيرة للموقع في9.12.13).

50 المصدر السابق، ص 4

51 المصدر السابق، ص 2.

52 المصدر السابق.

53 المصدر السابق، ص 3.

- **الإرشاد والتأهيل:** حوارات بين فئات المجتمع، وتعليم وتأهيل النّساء، ورش عمل للمسؤولين عن تطبيق القانون وللجمهور.
- **جماعات ضغط** (لوبي) لتعديل أحكام العقوبات حول العنف القائم على أساس الجندر.

جدول رقم 5 مسح نشاطات ناجحة للمنظمات النسائية في ليبيريا حسب أنواع الإستراتيجيات وشركاء الدور

ليبيريا		شركاء الدور				
		مجتمع مدني في الدولة	مجتمع دولي خارج الحدود	جميع الجمهور	جماعات مسلحة/ قوى الأمن	الحكومة ومنظمات رسمية وحكومية
إستراتيجيات	حوار سياسي	تحالف	تحالف وحوار	حوارات مجتمعية		حوار وتعاون
	إصلاحات دستورية					لوبي لتعديل قانون لعقوبات العنف الجندري
	تجنيد الشرعية			الإرشاد والتأهيل	الإرشاد والتأهيل	

الفصل الثالث

عمليات وإستراتيجيات ناجحة لتطبيق القرار 1325

تشمل الإستراتيجيات الناجحة في الدّول المُقارنة عمليات الاحتجاج والمعارضة، والحوار السياسي، والإصلاحات الدستورية، وتجنيد الشرعية والتزوّد بالأدوات، وهي تنفّذ مقابل شركاء الدور المختلفين: مجتمع مدني (في الدولة، خارج حدود النّزاع وفي البيئة العالمية)، كافّة الجمهور في الدولة، والمجموعات المسلّحة أو قوى الأمن، والحكومة ومنظّمات رئيسية أخرى، ومراكز الأبحاث والسّياسات، والحكم المحلّي وجهات رسمية عالمية. وتظهر جميع النّشاطات الرئيسية في الجدول السادس التالي. كما يتّضح من ذلك، فإنّ الإستراتيجيات الرئيسية هي الحوار السياسي وتجنيد الشرعية. عندما ينجح الحوار ينتج عنه التّعاون، سواء لبناء تحالف للمنظّمات الموازية، أو بين المنظّمات النسائية وبين المجموعات المسلّحة أو الدولة. من الصّعب أحيانًا فصل تجنيد الشرعية عن التغيّير الاجتماعيّ ذاته، غالبًا ما تكون عمليات نشر المعرفة تتطلّب إقامة ورش عمل لتأهيل قوى الأمن أو أصحاب المناصب في الحكومة المسؤولين عن تطبيق قرار الأمم المتحدة.

الجدول 6: مسح النشاطات الناجحة لمنظمات النساء في الدول المقارنة حسب أنواع الإستراتيجيات وشركاء الدور

تلخيص للإستراتيجيات		شركاء الدور								
		مجتمع مدني في الدولة	مجتمع دولي خارج الحدود	مجتمع مدني عالمي	جميع الجمهور	مجموعات مسلحة/ قوى الأمن	الحكومة ومنظمات رسمية وحكومية	معاهد أبحاث وسياسات	الحكم المحلي/ بلديات ومجالس إقليمية	هيئات رسمية عالمية
إستراتيجيات	الاحتجاج والمعارضة						مظاهرات هادئة سوداء			
	الحوار السياسي	تأسيس جسم رئيسي يدير المفاوضات مع الحكومة، تحالف منظمات نسائية	التعاون، الحوار وبناء تحالف		حوارات مجتمعية	الحوار وإنشاء "مناطق سلام"	التعاون، الحوار، الضغط والحوار لتطبيق 1325، والحصول على الشرعية الدولية	التعاون الثلاثي مع المنظمات النسائية والحكومة، الوساطة بين المنظمات النسائية والدولة.		
	إصلاحات دستورية						التوسط والاستعطاف، والتعاون مع السياسيات، لوبي لتعديل القوانين		ملاءمة محلّية	
	تجنيد الشرعية			التعاون لغرض التأثير الداخلي، نهج "السلاح ذي حدين"- ممارسة الضغط على الأمم المتحدة لتطبيق القرار	حملات عامة، استشارة وكتابة مشتركة، نشر المعلومات، تأهيل ومظاهرات	نشر المعلومات، ورش عمل للتوعية	نشر المعلومات والمعرفة			الضغط على الأمم المتحدة لتطبيق 1325
	اكتساب الأدوات			أدوات للكتابة وتطبيق ملاءمة محلّية 1325						

الفصل الرابع

ملخّص وتوصيات

يوجد في إسرائيل، حتى لحظة تقديم هذا التقرير، تحالف بين منظّمات نسائية تسعى للتّسريع في تطبيق القرار 1325، وقد اتّخذت الحكومة قرارًا يوم 14 كانون الأول 2014 يدعو إلى إقامة فريق لوضع خطة عمل حكومية شاملة لتطبيق القرار 1325. ولهذا الغرض فقد تمّت كتابة مقترح لخطّة عمل شاملة، وجرى القيام بالعديد من الأنشطة شملت الضغط والحوار مع أجهزة الدولة الرسمية ومع سياسيات وسياسيّين قد تدعم تحركات التحالف. في مقابل ذلك، فقد جرت أيضًا عمليات لنشر المعرفة والإرشاد، مثل الإعلان عن انطلاق خطة العمل وحملة «دبوس أمان»، وإدارة موقع وصفحة على موقع التّواصل الاجتماعي «الفيس بوك»، ونشر المعرفة والمعلومات عبر قنوات إضافية. وقد آن الأوان لتقديم المساندة للحكومة لوضع خطة عمل ذات صلة تشمل الأهداف والجدول الزمني والموارد لتطبيقها. من بين أعضاء التّحالف العديد من النساء ذوات خبرة وتجربة في كافة الإستراتيجيات ذات الصّلة التي تحافظ على علاقات مهنية مع جميع شركاء الدور ذوي الصلة. وعليه، فإنّ التوصية الرئيسية في هذه الوثيقة مضاعفة: مواصلة التركيز على أصحاب صناعة القرار وتوسيع الأنشطة التي تهدف إلى تجنيد الشرعية، مثل نشر المعرفة والمعلومات وتفعيل «السلاح ذي الحدّين» لزيادة الضّغط على صنّاع القرار. وفي المقابل، نوصي ببذل الجهود من أجل المحافظة على تحالف التّنظيمات.

١. التّركيز على أصحاب صناعة القرار:

- تضافر الجهود من أجل تجنيد شخصيّات رئيسية كي تساهم في تطوير خطّة العمل.
- استخدام العلاقات مع منظّمات المجتمع المدني العالمية للضغط على الجهات الرسمية في الدولة.
- تأطير تطبيق القرار بما يتوافق مع أهداف دولة إسرائيل (مثل الشرعية الدولية).

ب. توسيع عمليات تجنيد الشرعية:

- توضيح العلاقة المنطقية بين تمثيل النّساء من مختلف الشرائح الاجتماعية وتوسيع مفهوم الأمن (يجب على المشاركات في التّحالف أن يكنّ ضليعات في الخطاب الذي يربط بين هذه المكّونات ومنطقها السوسيولوجي).

- نشر المعلومات والمعرفة وتكوين خطاب واعٍ ومتواصل حول قرار الأمم المتحدة، وتمثيل النساء، تنوّع النساء، والأمن بمفهومه الواسع.
- استحداث مستمر للمعرفة والمعلومات الموثوق فيها وذات الصلة (مثل التوزيع الجندري لنسبة النساء في مراكز صنع القرار الأمني، وتوضيح العلاقة بين الأمن بمفهومه التقليدي وبين مفهومه الواسع، الكشف عن كيف بإمكان النّساء من مواقع مختلفة أن يغيرن الخطاب الأمني وما شابه ذلك).
- التأكيد على الحوار والتعاون بين النساء من مواقع اجتماعية متنوّعة داخل تحالفات المنظّمات.

ت. المحافظة على شبكة 1325 وتوسيعها:

- المحافظة على العلاقات مع شبكة النساء والمنظّمات التي كانت شريكة في كتابة الخطّة من أجل الإبقاء على الطّاقة والتّضامن التي تراكمت خلال العامين اللذين أعدت فيهما الخطة.
- استمرار المساعي المكثّفة لتوسيع شبكة 1325 وذلك من خلال التوجّه للنساء من مواقع مختلفة ومن منظّمات أخرى.
- تعزيز الارتباط وخلق علاقات جديدة مع شبكات نسائية عالمية.

References

רשימת מקורות

قائمة المصادر

אהרוני, שרי, 2015. **נשים, שלום וביטחון: החלטה 1325 של מועצת הביטחון בהקשר הישראלי**, מכון ון ליר בירושלים.

בן־אליעזר, אורי, 1994. "אומה במדים ומלחמה: ישראל בשנותיה הראשונות", **זמנים** 51, עמ' 49-65.

—, 1995. **דרך הכוונת: היווצרותו של המיליטריזם הישראלי 1936-1956**, תל אביב: דביר.

דעייף, אמאני, דורית אברמוביץ וחדווה אייל, 2007. **ביטחון וחוסן - למי? תפיסות פמיניסטיות על ביטחון**, חיפה: פרדס.

רדאי, פרנסס, 2004. "הגנה על נשים באזורי מלחמה: המשפט הבינלאומי", שרי אהרוני ורולא דיב (עורכות), **איפה הנשים כולן? היבטים מגדריים של הסכסוך הישראלי־פלסטיני**, חיפה: פרדס, עמ' 26-30.

שטינברג, פנינה, 2015. **תמונת מצב: ייצוג נשים במוקדי קבלת החלטות ביטחוניות 2013-2014**, מכון ון ליר בירושלים.

Acharya, Amitav, 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization* 58(2), pp. 239–275.

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

—, 2014b. *Women, Peace and Security: United Nations Security Council Resolution 1325 in the Israeli Context* (Hebrew).

Ben–Eliezer, Uri, 1994. "A Nation in Uniform and War: Israel in Its Early Years," *Zmanim* 51 (Hebrew).

—, 1995. *The Making of Israeli Militarism 1936–1956* (Hebrew). For the English translation see Ben–Eliezer, Uri, 1998. *The Making of Israeli Militarism*, Bloomington: Indiana University Press.

Benthall, Jonathan, 2010. *Report on Drafting Process of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, Security*, Vol. 16.

Bieber, Florian, 2003. "The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia," *International Journal of Politics, Culture and Society* 17(1), pp. 73–90.

Caesar, Ruth G., Cerue K. Garlo, Chitra Nagarajan, and Steven Schoofs, 2010. *Implementing Resolution 1325 in Liberia: Reflections of Women's Associations*, www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/0111Liberia.pdf (accessed Dec. 2, 2014).

Chowdhury, Eléonore Veillet, 2013. *Building Accountability for Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*, New York: Glen Cove.

Conaway, Camille Pampell, and Anjalina Sen, 2005. "Beyond Conflict Prevention: How Women Prevent Violence and Build Sustainable Peace," http://www.globalactionpw.org/wp/wp–content/uploads/conflict_prevention_publication–final–2005small.pdf (accessed Dec. 2, 2014).

Dayef, Amani, Dorit Abramovitz, and Hedva Eyal, 2007. *Security and Forte – To Whom? Feminist Conceptions of Security* (Hebrew).

Dharmapuri, Sahana, 2011. "A Survey of UN 1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation," A Discussion Paper Prepared for the U.S. Civil Society Working Group on Women, Peace and Security.

Fetahu, Nexhmije (Cuca), 2007. "Transitional Justice: The Role of Civil Society, Difficulties and Challenges," in Nicole Farnsworth (ed.), *Through Women's Solidarity to a Just Peace: A Report Based on the Women's Peace Coalition Second Annual Conference*, Belgrade: Women's Peace Coalition, pp. 25–28.

GNWP, 2011. "UNSCR 1325 Civil Society In–Country Monitoring Report: The Republic of Colombia," in *Women Count: Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2011*, 4, Global Network of Women Peacebuilders, pp. 289–308.

Irvine, Jill A., 2013. "Leveraging Change: Women's Organizations and the Implementation of UNSCR 1325 in the Balkans," *International Feminist Journal of Politics* 15(1), pp. 20–38.

Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink, 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kosova Women's Network, 2009. *Monitoring Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 in Kosova*, Prishtina, Kosova: Kosova Women's Network.

Levinas, Shiri, 2012. "10th Anniversary of United Nations Security Council Resolution 1325 – How Has It Been Implemented in Post–Conflict African Countries: A Case Study of Colombia," Seminar paper, pp. 1–17.

Lievano, Vanessa, 2012. "Republic of Colombia," in *Women Count: Security Council Resolution 1325 – Civil Society Monitoring Report 2012*, Global Network of Women Peacebuilders, http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource–field_media/Colombia_0.pdf (accessed Dec. 2, 2014).

Medie, Peace, 2013. "Beyond Policy Adoption: Theorizing Women's Movements' Influence on Policy Implementation", Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2239904 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2239904

Mladjenovic, Lepa, 1999. "Beyond War Hierarchies: Belgrade Feminists' Experience Working with Female Survivors of War," *Women and Therapy* 22(1), pp. 83–89.

Odanović, Gorana, and Maja Bjeloš, 2012. *Independent Report on the Implementation of the NAP 1325 in Serbia*, Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy.

Raday, Frances, 2004. "Protection for Women in War Zones: The International Law," in Sarai Aharoni and Rula Deeb (eds.), *Where Are All the Women: Gender Perspectives on the Israeli–Palestinian Conflict*, Haifa: Pardes, pp. 29–33.

Rojas, Catalina, 2004. "In the Midst of War: Women's Contribution to Peace in Colombia," The Institute for Inclusive Security, http://www.inclusivesecurity.org/publication/in–the–midst–of–war–womens–contributions–to–peace–in–colombia/ (accessed Dec. 2, 2014).

Steinberg, Pnina, 2014. *Baseline Report: Women's Representation in Security Decision Making, 2013–2014* (Hebrew).

1325

WIPS • שוות
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

Implementing and Monitoring National Action Plans: Strategies of Women's Organizations

A Comparative Study

Senior Researcher: **Dr. Pnina Steinberg**

Research Assistants: **Abigail A. Givol** and **Lior Kadish**

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**

©2015 The Van Leer Jerusalem Institute

Graphic Design: **Rami & Jacky Studio Ltd**

Printed by **Hauser Print**

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

Contents

Introduction
In the Wake of Resolution 1325: Israeli Women Lead the Way to Peace and Security 6

Chapter One
What Does This Comparative Study Compare? 9

Chapter Two
Five Countries: A Review of Different Modes of Action of Civil Society Organizations 15
1. Colombia
2. The Philippines
3. Finland
4. Serbia
5. Liberia

Chapter Three
Successful Strategies and Processes for Implementing UN Resolution 1325 39

Chapter Four
Summary and Recommendations 41

References I

Introduction

In the Wake of Resolution 1325: Israeli Women Lead the Way to Peace and Security

The United Nations Security Council Resolution 1325 is a landmark decision, made in 2000, that for the first time calls for equal representation of women in key decision-making bodies, their participation in processes of conflict resolution and peace arrangements, protection of women and girls from violence, and the prevention of violence in general and gender violence against women in particular.[1] Since then, the UN Security Council has passed a series of additional resolutions[2] meant to enhance four universal values related to women: protection in areas of conflict, participation in key decision-making bodies, suitable and diverse representation, and full participation in formulating and implementing peace agreements-all this with an emphasis on the unique status of women and recognition of the link between the continuation of military conflicts and gender inequality in society (Raday 2004; Aharoni 2014b).

Starting in 2000, and more intensely since 2010, Resolution 1325 has been adopted in various countries and has become the main platform for the promotion of women's equality and the broadening of the concept of security. By September 2014, forty-six countries had approved a national action program, and nine of them had even approved a second, improved version, following an examination of the results of the implementation of the first action plan. In addition, seven regional action plans were approved (of the European Union, the African Union, the Lakes Region–Central Africa, South Africa, NATO [the North Atlantic Treaty Alliance and the Euro-

1 See "Landmark Resolution on Women, Peace, and Security," OSAGI, accessed October 28, 2014, www.un.org/womenwatch/osagi/wps.

2 Resolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), and 2106 (2013). These resolutions, together with Resolution 1325 (2000), have more general ramifications regarding the inclusion of women in processes of conflict prevention and in settling and rehabilitating them after a conflict, as well as recognizing the link between the continuation of military conflicts and gender inequality in society. In terms of law, these resolutions symbolize a change in the way women are perceived by international law. Until the 1990s women were perceived as mothers of children and as victims entitled only to protection. The demand for suitable representation of women in international law and in conflict resolution portrays them as agents of action who can make a significant contribution toward shaping global policy (Aharoni 2014b).

Atlantic Council], the Pacific Ocean countries, and the Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE]). The countries that approved a national action plan are shown in Fig. 1.

Before starting to formulate and promote a comprehensive action plan in Israel, it is important to study the international context of the various action plans and understand the processes that took place in other countries that preceded Israel in adopting and implementing national action plans based on Resolution 1325. This study provides a global context for the Israeli endeavor and examines, as a source of knowledge relevant to the Israeli context, what has been done in other countries.

Fig. 1: Countries that have approved action plans for implementing UN Security Council Resolution 1325 (as of September 2014)

Sources and links to the action plans of the various countries appear at http://peacewomen.org/naps (accessed September 10, 2014).

Israel was the first country among the members of the United Nations to incorporate the resolution into a law, and it enacted legislation requiring the proper representation of women in public bodies.[3] Nevertheless, the need remained to write and implement a comprehensive action plan. To that end, dozens of women's organizations, human-rights organizations, and feminist activists joined together, led by the organizations **Itach-Maaki معك** – Women Lawyers for Social Justice;[4] **WIPS** – the Center for the Advancement of Women in the Public Sphere, at the Van Leer Jerusalem Institute;[5] and **Agenda** – Israeli Center for Strategic Communications.[6] Ten roundtable discussions took place between January 2012 and October 2013, and these discussions led to a draft of a comprehensive action plan that covered many topics,[7] including representation of a variety of women and gendered positions in key decision-making bodies, a feminist examination of the concept of security,[8] and protection of women, from all social groups, against all forms of violence.[9] The draft of the action plan was completed in October 2013 and presented to the government as a tool for implementing Resolution 1325.

3 Clause 6C1(B) of the Women's Equal Rights Law, 1951.

4 See the organization's website: www.itach.org.il (accessed September 10, 2014).

5 See http://www.vanleer.org.il/en/wips (accessed November 25, 2014).

6 Agenda has since merged with other organizations and is now called Anu. See www.anu.org.il/about_org (accessed September 10, 2014).

7 For the full document, see www.1325israel.co.il/new/1325/sites/default/files/hebrewfullplan.pdf (accessed September 10, 2014).

8 Although the academic and global discussion on the broadening of the concept of security is far-reaching and has gone on for several decades, in Israel the concept is still interpreted in the public sphere in its military and national senses (Ben-Eliezer 1994, 1998; Dayef, Abramovitch, and Eyal 2007).

9 For the full list of topics and for summaries of the discussions, see: www.1325israel.co.il/new/1325/content/%D7%AA%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9A-%D7%99%D7%A6%D7%99%D7%A8%D7%AA-%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%94-%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9E%D7%99-%D7%9E%D7%A4%D7%92%D7%A9%D7%99%D7%9D (accessed September 10, 2014).

Chapter One

What Does This Comparative Study Compare?

This comparative study is one of a series of studies conducted in support of the drafting of a comprehensive action plan.[10] Its aim is to learn from the processes of development, implementation, and monitoring of the action plans of countries that have adopted UN Security Council Resolution 1325. The main question this study addresses is how to bring about the adoption and implementation of a plan in Israel, and how to recruit all the relevant actors in a comprehensive process of change.

The draft of the action plan, written by women's organizations in Israel and completed in October 2013, is indeed comprehensive, but clearly it is not an end in itself. The task was to choose action strategies based on the assumption that the participation of civil society organizations and women's organizations in disseminating and enforcing an international policy (such as Resolution 1325) is crucial for its success.[11] Moreover, it is understood that the preliminary processes for disseminating a local action plan provide an opportunity for creating a discourse between governmental and nongovernmental organizations regarding the relations between gender, security, and peace. Such a discourse may expose conflicts between competing ideological, political, and strategic views of foreign policy, security issues, and feminism. These disputes define and reflect the interpretive space of Resolution 1325. To a great extent, these processes and the nature of the relation between civil society and state institutions shape the differences between various local interpretations of Resolution 1325 (Aharoni 2014b).

10 This study is part of the comprehensive effort to support the work of the women's organizations that participated in the project by providing relevant knowledge from within Israel and abroad. The study of Dr. Sarai Aharoni (2014) supports their work by conceptualizing and analyzing the relations between UN Security Council Resolution 1325 and the Israeli context from the perspective of international relations and gender. Dr. Pnina Steinberg's study (2014) documents and presents the state of women's representation in key decision-making foci dealing with security in Israel in 2013–2014.

11 Women's organizations around the world are aware of this. See, for example, the site of PeaceWomen—Women for Peace, Peace for Women, www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (accessed May 25, 2013).

This study reviews the strategies that women's organizations in various countries have for implementing a comprehensive action plan based on Resolution 1325. The study describes a variety of strategies and models, analyzes the factors leading to their success or failure, and draws operational conclusions. However, one must be careful in drawing conclusions based only on observation of other countries, because of the differences between them. Not only are the conflicts there entirely different, the groups of women within them and their needs for protection differ, as do the cultural, institutional, constitutional, and organizational contexts of each country. Nevertheless, a review of the repertoire of strategies that have served those who spearheaded them may help in our Israeli and Middle Eastern context-with, of course, adaptations and good sense.

This report describes the civil activity taking place in five countries: Colombia, the Philippines, Finland, Serbia, and Liberia. Because not all of the characteristics of any one country match those of Israel, we chose five countries with several comparable dimensions: geographical distribution, developmental level (developing or developed), and the closeness in time to a conflict or the current involvement in an active conflict. Because we sought to examine primarily the relations between civil society and the state in the process of adopting an action plan, we selected countries that have an action plan for implementing Resolution 1325 (Colombia has no comprehensive plan but does have 18 local and sectoral plans).

The review presented here is based on academic studies, reports by civil society organizations (both local and global), and interviews with some of the activists in global organizations who shared their insights with us. We focused on efforts to translate Resolution 1325 and its accompanying resolutions (1820, 1888, 1889, 1960) into local contexts, emphasizing the role of civil society organizations, their associations among themselves and with their governments and with international organizations. We sought to learn from them the challenges facing civil society organizations in their own countries, which modes of action they adopted, and which turned out to be effective at the implementation stage. The conflicts in which each country is involved, the local background for the organizational activity of women, and their actions are described briefly, with reference made to additional sources. The review's aim is to identify the main successful modes and strategies for achieving goals. The successful strategies of the civil society organizations of each country are described in a table in the summary that shows them in relation to the various partners of the women's organizations.

Strategies of women's organizations

In Israel, women's organizations have been active in preventing military conflicts and in promoting peace for many decades. Sarai Aharoni maps four main strategies of women's organizations in Israel in relation to the Israeli-Palestinian conflict that are implemented in varying configurations at different times and whose aim is to construct, redefine, or strengthen existing identities, interests, and political institutions (Aharoni 2014a, 10):

1. **Protest and resistance:** spontaneous action of women that is a response to the escalation of violence and that moves them to organize and act in the public sphere in creative ways (for example, the Four Mothers Movement). Israel today has several long-standing protests, such as Women in Black and the Women's Coalition for Peace, that are identified not only with protest but also with the concept of resistance.
2. **Political dialogue:** activity that crosses national boundary lines; dialogue between organizations on both sides of the conflict. Dialogue is more common in periods when violence has subsided, postconflict periods, and in a climate of progress. Thus, for example, in the 1990s, during the time of the Oslo Accords, dialogue was a key mode of action. The Bat Shalom movement in those years created cooperation between Palestinian women's organizations in East Jerusalem and Palestinian and Jewish women in West Jerusalem.
3. **Constitutional reform:** lobbying activity-founding a lobby, influencing legislation, attempting to influence in a more focused and direct way (through the High Court of Justice and legislative amendments), and attempting to create a policy tool that will impose the integration of women, monitor the granting of budgets to women, or require taking women's perspective into account regarding issues of foreign policy and security. This is primarily a professional strategy that involves negotiation with the state. It is now used widely because more women are in positions of influence.
4. **Public campaigns for consciousness raising and establishing legitimacy:** spearheading public action that links the concepts of peace and security with broad democracy-related concepts. Thus, for example, in the 1990s a great deal of work was done on the connection between democracy, gender equality, and peace. Even campaigns related to preventing sexual harassment link the issue of security with a feeling of personal security. The campaigns that sought to establish legitimacy require professional tools that are sometimes acquired through cooperation between the participating organizations or through learning from international civil society organizations.

The existing literature reveals a link between sociopolitical situations and successful strategies of women's organizations seeking to bring about cultural change on the basis of global ideas or with the inspiration of ideas from outside their culture.[12] The change occurs gradually and involves resistance and protest, local initiatives of framing, adaptation to the local context, adoption, intensification, and universalization. The cultural conditions that make it possible to transform the idea taken from the outside and adapt it to the local culture until it is adopted differ at every stage:

- **Resistance and protest:** In the first stage some of the aspects of the local normative order are still powerful and legitimate, whereas others are already shakier and are gradually losing

12 Amitav Acharya examined the processes of change in the perception of security in Southeast Asia and derived from them the stages that appear below (Acharya 2004, 251).

their legitimacy. In such a situation it is possible to plant new ideas. Opposition to them is anticipated and highlights the threat to the existing system that they pose at this stage.

- **Local framing:** In the second stage trustworthy local agents take on the task of disseminating the new norms. They do it by borrowing and framing external norms in ways that emphasize their value for the local community. Therefore, trustworthy people are needed in the local arena as supporters from the "inside" who are not perceived as lackeys of outside forces.
- **Adoption through adaptation:** In the third stage, there is a degree of overlap between the new ideas coming from the outside and the local hierarchy of norms. Thus it is possible to present the new order as borrowing complementary elements from outside, and not as replacing or eliminating the old order altogether. The norms brought in from outside are constructed as being suited to local beliefs and practices undergoing change.
- **Amplification:** In this stage the borrowing and adaptation of the previous stage propose outside recognition of some of the elements of the existing culture through links with the new ideas. New tools and practices develop on which the local influence remains clear and visible.

Strategies for implementing Resolution 1325: A global perspective

In a Skype conversation on February 27, 2014 with Ms. Mavic Cabrera Balleza, an international coordinator of GNWP (Global Network of Women Peacebuilders) and the organization's director of planning,[13] she laid out her views regarding the implementation of UN Resolution 1325. Cabrera Balleza, who has an MA in communications and women's studies, has been involved in the processes of building and implementing a national action plan in many countries, including Afghanistan, Burundi, Colombia, Japan, Liberia, Nepal, the Philippines, Sierra Leone, South Sudan, and Uganda. In the conversation she shared her insights regarding women's organizations' strategies of action in implementing UN Resolution 1325. One of the most important measures of success, she said, is the degree of cooperation between civil society organizations and the state at every stage of implementing Resolution 1325: composing an action plan, implementing the plan, and monitoring it. Cabrera Balleza stresses the fact that one of the key roles of women's organizations is expressing the voices and various needs of women in the contexts of peace and security, whether through representation of women in committees or in community consultations with women. The process she recommends is the joint composition of an action plan by the government and women's organizations, in consultation with women from various social groups. Successful consultation includes providing information, holding discussions, and collecting topics

13 See the description of the role of GNWP and its great involvement in national and international actions to implement UN Resolution 1325 on the organization's website: www.gnwp.org/team/internationalcoordinatingteam (accessed August 6, 2014).

and areas that women define as relevant to their security. If they do indeed compose an action plan together and decide on a division of labor, a timetable, sources of funding, and a monitoring process, there is a chance that the plan devised will be realistic, relevant, and implementable. Such a process may take a long time-two or three years-but the result is an agreed-upon action plan that meets the varied needs of many women. The very existence of an action plan does not say anything about the connection between the plan and the needs and does not guarantee it will be implemented. Some countries have approved action plans quickly in order to receive international legitimacy or for other reasons, but have done so without the participation of civil society; in other countries civil society organizations. based on consultations among them, have composed a draft that was then changed drastically by the government, and consequently she sees no value in such plans.

Cabrera Balleza ranks the countries in accordance with the level of involvement of civil society organizations in the composition and implementation of the action plan, from best to worst:

- **Nepal:** According to Cabrera Balleza, Nepal is the country that handled the process best: the initiative began with civil society organizations; the action plan was written by the government with broad consultation with the inhabitants and with civil society organizations that were asked what they would like to include in the plan; the results were combined in a plan draft, and before it was sent to the cabinet for approval, it was sent for approval to all the groups that had been consulted. The entire process, from the beginning of consultations to approval, took about three years.
- **Holland:** The process in Holland included consultations between the state and some twenty-five civil society organizations, all of which signed a national action plan. Because in most of the countries the signers are government ministers, and in Africa the signers are those in charge of gender ministries, Cabrera Balleza believes that the process in Holland indicates that the status of civil society organizations there is better.
- **Japan**: Cabrera Balleza ranks Japan relatively low because civil society organizations were not consulted at all; the draft of the action plan was written by government ministers; and now the civil society organizations are pressing to have the plan presented publicly before it is approved.
- **Uganda and Spain:** These two countries, according to Cabrera Balleza, represent the worst process: the Ministry of Gender wrote and approved the national action plan in a single day, without a draft, without a thorough process, and without consultations with civil society organizations or the inhabitants.

In the conversation, Cabrera Balleza offered another piece of advice for tightening the connection between civil society organizations and the government, saying that it is important to identify the "champions" in the top echelon of government, cabinet members, or parliament members, and ask them directly: Are you willing to organize a parliament or cabinet meeting on this issue? The

champions are those who will be willing to undertake the promotion of the idea of a national action plan, and the actions required for its implementation, and to do this again and again in every platform in which they are involved, until it is adopted and implemented. The task of the organizations is, at every opportunity, to ask politicians they meet whether they are willing to put this issue at the top of their agenda and initiate committee meetings and press conferences on the topic.

Chapter Two

Five Countries: A Review of Different Modes of Action of Civil Society Organizations

In each country, civil society organizations that aim to bring about social change must contend with many agents and partners who are a part of both the existing situation and the desired situation. Women's organizations that promote a comprehensive action plan for implementing Resolution 1325 find themselves contending with the following: other civil society organizations operating in the same area and in related areas in their country; comparable civil society organizations operating outside the country; parallel organizations operating outside the boundaries of the conflict (organizations from two countries that are engaged in a conflict, such as the Balkan countries, or groups within a country that is undergoing an internal conflict, such as Colombia); global civil society organizations; the country's entire population; armed groups or security forces; government bodies and key official state organizations; research and policy institutes; local government bodies (municipalities and local authorities); and official global bodies (such as the United Nations). The work process is not standardized and does not necessarily develop in a parallel manner. For the most part it is possible to promote different aims with partners at various levels of awareness or agreement, and therefore the strategies are outlined below along the axis of participating partners who have been described here, and along the axis of strategies described in the previous section: protest and resistance, political dialogue, constitutional reform, mobilization of legitimacy, and acquisition of tools.

1. Colombia

Most of the information on the situation in Colombia is based on reports written by the Global Network of Women for Peacebuilders (GNWP) between 2011 and 2012. Data gathering and the writing of these reports are the fruit of the collaborative efforts of the Working Group for the Promotion and Advancement of UN Resolution 1325 in Colombia. The group consists of many civil society organizations participating in monitoring the implementation of the UN resolution.

As of 2014 Colombia does not have a national action plan for the implementation of Resolution 1325 and the related resolutions, but it has eighteen local and sectorial action plans.[14]

The conflict in Colombia

The conflict in Colombia, a civil war that has dragged on for more than four decades, is one of the longest in the world today. The conflict stems from political exclusion and social and economic inequality. Over the past twenty years, the number of armed groups has increased, and the conflict has become violent. Almost all the violent groups are involved in illegal drug trade, and they spread terror in a variety of violent ways, both physical and psychological: rape and sexual violence; bodily injury; forced displacement; the kidnapping of activists, labor leaders, police officers, and politicians who support democracy; use of land mines; and the kidnapping of children and youngsters with the aim of turning them into combatants, messengers, informers, assistants in the drug-processing industry, or drug couriers. The groups most endangered in Colombia are women, children, indigenous people, Afro-Colombian communities, social leaders, and human rights activists (GNWP 2011, 290-91; Lievano 2012, 4).

Gender interests and civil society in Colombia

Colombian women are the main victims of the civil war, but they have also played a significant role in the efforts to end it. Activism by women's organizations in Colombia began in the 1940s with humanitarian welfare work. Women's involvement in the peace process increased at the beginning of the 1990s and led to the creation of a complex network of activists who promoted peace talks. When those talks failed, the women continued to press the parties to return to the negotiating table (Levinas 2012, 4).

In 1997 Colombian women led a mass campaign in which they collected ten million signatures for peace, life, and freedom. As a result of the campaign, the government enacted the National Peace Council Law (1998) and, together with civil society organizations, established a peace council to advise the government. However, although women's organizations pressed for participation in the council, their efforts met with only partial success, and of the council's one hundred members, only one member had a clear mandate to protect women's rights.

In 1999, even before UN Resolution 1325, women's groups and civil society organizations challenged the country's official leaders, calling upon them to address gender issues, and they spearheaded local resistance efforts. They forged informal agreements with armed groups and established "peace areas" to protect their communities-communities that declared neutrality and their noninvolvement in the armed conflict (Rojas 2004).

14 From a Skype conversation with Mavic Cabrera Balleza, the head of the international program of the Global Network of Women Peacebuilders (GNWP), on February 27, 2014. See also the GNWP report (Chowdhury 2013, 14–17).

The inhabitants of the "peace communities" demand that the combatants remain outside the community's boundaries and honor the inhabitants' right not to be dragged into the cycle of violence (Conaway and Sen 2005, 32). The women's organizations negotiated directly with the armed groups to achieve humanitarian agreements such as removal of roadblocks on key highways, permission to maintain commerce, and arrangement of lands for the displaced (Conway and Sen 2005, 22-32). This activity of the women made many of them targets for assassination by the armed groups. This is tragic evidence of the importance of their work and its influence (Conway and Sen 2005, 34).

In 2011 Amnesty International published a report titled "This Is What We Demand: Justice!," which focused on the absence of prosecution of violent groups by the authorities, thus giving them de facto immunity. The report drew many responses and focused the public discourse on the issue of violence against women. The vice president and the defense and justice ministers declared their commitment to protecting women against violence. The new president, Juan Manuel Santos, expressed his commitment to honor human rights and to end the conflict. He is promoting a law for compensation of the victims that includes a clause pertaining to compensation for women and children who suffered sexual abuse. In 2012 Colombia enacted a law that changed the definition of sex crimes and domestic violence to crimes that are of interest to the public. This definition makes it possible for the state to investigate cases even if the victims have not lodged a complaint.[15]

Implementation of UN Resolution 1325

As noted above, Colombia does not have a national action plan for the implementation of UN Resolution 1325, but women's organizations there are active in attempts to influence the implementation of the resolution, draw attention to the role of local women in preventing conflicts, promote justice for women victims, and integrate a gendered perspective in national plans (GNWP 2011, 7). Thus far the Colombian civil society organizations, together with local authorities and indigenous leaders, have developed eighteen local and sectoral plans (Chowdhury 2013, 14).

The efforts of the Colombian women's organizations have led to legislation such as:

- **The Law and Peace Act** (2005) – a framework for the disbanding of outlawed armed groups. This law recognizes the importance of protecting the rights of victims. However, since its enactment there has been only slight progress in this area.
- **The Legally Binding Order for Implementing Plans for the Compensation of Victims of the Conflict** (2008) – a response to criticism of the plan for its excessive administrative demands in proving sexual violence, a complex and frustrating process that kept many victims from seeking compensation.

15 See www.amnesty.org.il?CategoryID=408&ArticleID=1333 (accessed November 13, 2013).

- **The Victims Act** (2011) – a law for compensation of victims of violence that was signed by the president in June 2011, under pressure from human rights organizations within and outside the country as well as from Colombia's Constitutional Court. The law declared the beginning of the "transitional justice" process,[16] the establishment of "truth commissions",[17] and access to justice and compensation, including the return of displaced persons to their lands. Whereas most of the laws for compensation of victims are enacted at the end of conflicts as part of the transitional justice, in Colombia the law was enacted while the battles continued, as part of the efforts to end them.

As part of the cooperation with the Global Network of Women Peacebuilders, two working groups met, in September 2012 and September 2013, for local implementation of UN Resolutions 1325 and 1820. The purpose of the meetings was to create local and sectoral action plans.[18]

Successful strategies of women's organizations in Colombia

- **Dialogue**, direct and cross-border, with armed groups involved in the multiparty conflict
- **Lobbying** of decision makers
- **Campaigns**, public and educational, to mobilize public opinion
- **Mobilization of legitimation** from official bodies through cooperation with global women's organizations
- **Acquisition of knowledge** and tools for outlining local action plans
- **Localization and adaptation** of imported action plans through cooperation between women's organizations and local government bodies

---

16 "Transitional justice" refers to the entirety of the legal and social mechanisms by means of which countries (and societies) cope with injustices perpetrated in their past, as part of a violent conflict or an oppressive regime, in a way that corrects the injustice while also promoting peace and democracy. That is, it pertains to the perception of the term "justice" during a period of political transition to peace and democracy. The questions dealt with by "transitional justice" relate to how a society chooses to cope with its past and how this coping shapes its future. The mechanisms of transitional justice sometimes include trying perpetrators (even selectively) of war crimes, peace and reconciliation committees, compensation and rehabilitation mechanisms, institutional reforms, constitutional reforms, and memorial efforts. See the website of Alma— Association for the Promotion of International Humanitarian Law, www.alma-ihl.org.il/ihlexicon/transitional-justice (accessed June 8, 2014).

17 Truth commissions are a mechanism for documenting war crimes. They were meant to enable the victims to understand the reasons for the crimes that led to their suffering, give public recognition to their suffering, nullify the false accusations of which they were accused in the course of the perpetration of the crimes, enable the families to locate the traces of their dear ones who were killed or who disappeared during the conflict, and enable the entire society to understand the circumstances and the causes that led to the violence. See the Amnesty International website: www.amnesty.org/en/international-justice/issues/truth-commissions (accessed June 8, 2014).

18 See www.gnwp.org/wp-content/uploads/2010/02/Colombia-Localization-Program-on-UNSCR-1325-and-1820.pdf (accessed June 8, 2014).

Table 1. Successful strategies of women's organizations in Colombia, by type of strategy and partners

Colombia		Partners				
		Global civil society	**Total population**	**Armed groups**	**Government**	**Local government (municipalities/ local authorities)**
Strategies	**Protest and resistance**					
	Political dialogue			Dialogue and creation of “peace areas”		
	Constitutional reform				Lobbying	Localization
	Mobilization of legitimation	Cooperation and internal influence	Public campaign			
	Acquisition of tools	Localization				

2. The Philippines

The conflict in the Philippines

Since the 1960s the Philippine Islands have been racked by violent conflicts. In 2011 the government began contacts for peace with five main armed groups, but thus far only one of these processes has led to a peace agreement, which was signed with the Cordillera People's Liberation Army (CPLA) on July 4, 2011. In 2010 the government of the Philippines adopted a national action plan for implementing UN Resolution 1325.

Achievements of women's organizations before the national action plan was created

In 2011 the weekly magazine *Newsweek* ranked the Philippines seventeenth out of 165 in the list of countries in the world that are good to women. One of the reasons was the detailed policy in this area and the many laws protecting women and their rights, for example: the Anti-Sexual Harassment Act (1995); the Anti-Rape Law (1997); the Rape Victim Assistance and Protection Act (1998); the Anti-Trafficking in Persons Act (2003); the Anti-Violence against Women and Their Children Act (2004); and the Women's Bill of Rights that was dubbed the "Women's Magna Carta"[19]

19 The Magna Carta, the bill of rights that King John of England granted his feudal barons on June 5, 1215, is one of the first documents that included a commitment by a ruler to his subjects to protect certain rights.

signed in September 2009, which incorporates a variety of women's rights that the government has pledged to protect. Moreover, the government of the Philippines adopted several national action plans for protecting the rights of women-for example, the Philippine Plan for Gender-Responsive Development is a national plan for achieving gender equality in the long term (1995-2025), which continues to be implemented. In this plan, the period between 2012 and 2016 was defined as being devoted to the empowerment of women for equality, on the basis of the plan prepared in 2011.

The national action plan for implementing UN Resolutions 1325 and 1820

The Republic of the Philippines was the first Asian country to adopt a national action plan. Dr. Jasmin Nario-Galace,[20] one of the initiators and leaders of the implementation processes of UN Resolutions 1325 and 1820, describes the action plan as a joint community effort that began with a meeting of five women in a cafeteria: an international activist from GNWP, two academic representatives, and two representatives of women's organizations. All the women had good relations and this was true also of their relations with the Ministry of Peace. Together with the ministry they established the Preparatory Committee (PrepCom), which included representatives of government, civil society organizations, academia, and research institutes[21] that together outlined a cooperative process at the end of which a national action plan would be adopted. The Philippine National Action Plan, written in 2009 by the government and women's organizations, was adopted in 2010 and is scheduled to be updated in 2016. Prior to its creation, a series of six regional consultations were held, each one involving three days of preparation and discussions to which forty to fifty interested parties were invited. The invitees included indigenous groups; Muslim, Christian, and indigenous women; members of local government; representatives of the armed forces; representatives of civil society organizations; academics; and tribal religious figures. The consultations gave rise to the "vision of peace" that guided the writing of the action plan by the Preparatory Committee, and the draft was sent to all the participants for comment. The committee corrected the draft and sent it out again for approval. The plan was presented to the government together with research data that supported the implementation of the UN resolution and was approved in two validation workshops. Dr. Nario-Galace believes that information and reliable data have great power and were what helped persuade the government to adopt the plan.[22]

---

20 Dr. Jasmin Nario-Galace is a lecturer at the College of International, Humanitarian and Development Studies and is the codirector of the Center for Peace Education at Miriam College in Manila. This material is based on a Skype interview with her on February 20, 2014.

21 The list of participants can be found in an appendix to the Philippine Action Plan, on pages 169–170: www.Weact1325.org/wp-content/uploads/2012/05/nap-layout-18nov2011-FINAL.pdf (accessed June 8, 2014).

22 For the formal description of the process, see ibid., 24–25.

The plan that was adopted focuses on increasing the involvement of women in peace-building processes and in intensifying the efforts to protect women and girls in times of armed conflict. The regulation of small firearms became a key part of the plan. The very writing of the plan was the result of lobbying efforts by the civil society. Each of these goals was defined as a "specific action point," so that the action plan defines specific goals with measurable criteria, which are defined temporally and by the division of responsibility (among the ministries and government agencies and the civil society organizations that participated in the initiative). In addition to the central plan, local plans are also being written and implemented in the Philippines with the support of GNWP (Chowdhury 2013, 22-26).

Implementation of the action plan in the Philippines

The Office of the Presidential Adviser on the Peace Process spearheaded the national action plan of the Philippines and its implementation, consulting with civil society organizations at every stage. Although these organizations have no official role in the implementation, monitoring, or evaluation of the action plan, they have been participants in the entire process, from the moment the decision was made to create an action plan to its execution. The National Steering Committee on Women, Peace, and Security does not include representatives of civil society,[23] but it is obligated to partnership with such organizations in implementing, monitoring, and evaluating the plan, by virtue of an official government order (Order 885, of 2010). The Office of the Presidential Adviser for the Peace Process finances the activities of selected peace organizations and women's organizations, including organizations of indigenous women (Dharmapuri 2011, 7). Also, ways to collect data that would provide a basis for comparison and for dissemination of information were discussed in joint meetings of the steering committee and the women's organizations. The Philippines is the first country to take government funds from budgets earmarked for promoting gender equality and allocate them to the writing of a national action plan (Dharmapuri 2011, 7).

The most significant involvement of civil society in developing and implementing the national action plan in the Philippines resulted from the founding of a group of women who were involved and active in teaching 1325 (Women Engaged in Action on 1325, We Act 1325). This working group was mobilized to help the government implement and monitor the decision. It was made up of a network of thirty-three women's organizations, headed by a human rights organization and the Center for Peace Education.

In 2011 the group joined the Global Network of Women Peacebuilders and produced an independent monitoring report that emphasizes the failed coordination, lack of resources, and absence of transparency in the implementation.

In 2011, the working group joined the AFP Peacekeeping Operations Center. Together they provide training for Philippine security forces, as well as for international forces that arrive to

23 See www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (accessed May 25, 2013).

keep the peace in the Philippines, on matters that involve gender sensitivity, human rights, and international humanitarian laws.

Achievements of the action plan:

- **An increase in the participation of women in government**: Women's lobbying both outside the government and within it led to an increase in the percentage of women in senior positions and in key decision-making roles. Thus, for example, whereas in 2010 women comprised 29.2% of the cabinet and government ministries, in 2011 this number was 31.7%; women also head three of the nineteen government ministries; women head the Commission on Higher Education, the Council for Human Rights, the State Comptroller's Office, and the Office of the Presidential Adviser on the Peace Process. Also, women's participation in foreign affairs and in official international positions rose from 33% to 34.8%.
- **An increase in women's participation in peace negotiation teams**: In 2000 only one woman was part of a team that negotiated with Muslim groups, and in 2011 two women participated. That same year, for the first time, two women were appointed to one of the advisory bodies on peace processes, which until then did not include women, and in 2014, there were four women appointees.
- **An increase in consultation with women in the communities**: A group of women was founded for the express purpose of closely monitoring the behavior of the armed groups that had signed an agreement obligating them to respect human rights and international humanitarian law. Civil society organizations, and especially members of We Act 1325, employ women advisers whose role is to transmit information gathered in the communities to members of the negotiating teams and to recommend suitable language for formulating the peace agreements.
- **Reform in the security sector**: In the wake of civil society efforts, an internal security and peace plan was created in the Philippines, formulated in a process of multisectoral consultation. This plan reflects a paradigmatic change in the armed forces' conception of security. Many women hold positions related to the change in this paradigm.
- **Representation of women in local government bodies**: Following the GNWP's workshop in 2012 on the localization of UN Resolution 1325, far-reaching changes were made. For the first time, women were appointed to the Bodong-the peace council in the province of Kalinga that has been active for a century and has twenty-four members who are funded by the tribal elders. Until then, only men were members of the council. Following that success, government representatives in Real, in Quezon province, passed a resolution guaranteeing women 50% representation in every local government body. Moreover, the local government began formulating and executing local and community action plans for implementing Resolutions 1325 and 1820. Such action plans are now being developed in other provinces.[24]

24 See http://www.gnwp.org/about (accessed November 24, 2014).

Successful strategies of women's organizations in the Philippines

- **Union of the women's organizations** in a central body to work vis-à-vis the government
- **Mobilization of legitimacy** and acquisition of tools from international civil society organizations (GNWP)
- **Cooperation** between women in the various organizations and in the government
- **Consultation**, both regionally and locally, with interested parties and writing of an action plan in a cooperative process
- **Lobbying and cooperation** with the government and official bodies
- **Adaptation of action plans** for local use (localization)
- **Dissemination of information** to the public and to the security forces (training in gender sensitivity and women's rights)

Table 2. Successful strategies of women's organizations in the Philippines, by type of strategy and partners

The Philippines		Partners					
		Civil society in the country	Global civil society	Total population	Armed groups/ security forces	Government	Local government (municipalities/ local authorities)
Strategies	Protest and resistance						
	Political dialogue	Building a central body				Cooperation with women politicians, lobbying	
	Constitutional reform						Localization
	Mobilization of legitimation		GNWP	Consultation and joint writing; dissemination of knowledge	Dissemination of information and consciousness-raising workshops		
	Acquisition of tools						

3. Finland

Finland is not involved in a conflict now and is not threatened by an armed conflict, but it is involved in diplomatic roles, bilateral interventions, and multilateral organizations (the European Union, the Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE], and the United Nations). In 2006 Finland established the 1325 Network, a network of civil society organizations that aimed to promote the implementation of UN Resolution 1325 and to adopt a national action plan. The network included human rights organizations, gender equality organizations, and independent members from the academic world.[25] Two years later, in 2008, the Finnish government adopted a four-year national action plan (2008-2011) after a year of joint work between the government, women's organizations, and research institutes. An improved five-year (2012-2016) action plan was adopted in 2012.[26] The plan was developed by a steering committee headed by the Ministry of Foreign Affairs and included the ministries of education, culture, defense, interior, justice, and welfare and health, as well as the Center for Crisis Management and representatives of organizations that were members of Network 1325. Broader circles of civil society were invited to present drafts of action plans that the steering committee had developed and to add data.[27] The Advisory Committee on Human Rights is to report annually to the Finnish parliament on the implementation of UN Resolution 1325 (Dharmapuri 2011, 6).

The 2009 report of PeaceWomen, the organization that monitors decisions of the UN Security Council that relate to women and security, included a table comparing various national action plans.[28] According to this table, the first plan written in Finland with the participation of women's organizations and research institutes did not include measures for monitoring and evaluation. At the same time, a tracking group was established comprising government representatives (the Ministry of Defense), civil society organizations, and the research community. In spring 2011 Network 1325 published an independent report on the first action plan.[29] This report was the basis for improvements in the second plan (2012).

As noted above, Finland is currently involved in international conflicts and therefore its national action plan refers to the international level. It seeks to disseminate the implementation of UN Resolution 1325 through diplomatic interventions, crisis management, development of

---

25 The organizations that are members of Network 1325: Amnesty International's Finnish Section; KATU; Civil Society Conflict Prevention Network, The Family Federation; The Feminist Association Union; NYTKIS, The Coalition on Finnish Women's Associations; National Council of Women in Finland; UN Association of Finland; Crisis Management Initiative; YWCA, Young Women's Christian Association; Women Journalists in Finland; and the Finnish Section of Women's International League for Peace and Freedom. http://www.1325.fi/en/ (accessed Dec. 3, 2014).

26 See www.peacewomen.org/naps/country/EUROPE/finland (accessed May 25, 2013).

27 See www.peacewomen.org/naps/theme/civil-society-actors (accessed May 25, 2013).

28 See www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/un_comparativechart1325naps_2009.pdf (accessed October 22, 2013).

29 See www.peacewomen.org/naps/country/europe/finland (retrieved May 25, 2013).

cooperation, and provision of technical aid for action at the national, bilateral, and international levels. At the internal national level, the national action plan aims to increase the participation of women in the areas of peace and security. It also devotes a great deal of space to actions that should be promoted to address the lack of security that women feel within Finland, primarily with regard to domestic violence and trafficking. Finland is unique among the countries that are not currently involved in a conflict in that, under the rubric of internal security, its national action plan includes measures and actions for increasing gender equality.

Network 1325 has not succeeded in obtaining a promise of funding for the national action plan, but it has succeeded in including important elements in that plan:

- Instruction on gender issues for Finnish citizens who are sent to crisis management training
- Funding for evidence-based research on topics related to women, peace, and security
- Support of women's organizations in conflict-ridden areas

The Finnish Network 1325 has an important role in implementing UN resolutions, funding and disseminating research and publications, and providing instruction and seminars on gender, peace, and security. In 2010, the network conducted an evaluation of Finland's first national action plan. It emphasized the successes (primarily the efforts to support the creation of a national action plan in other countries and the dissemination of gendered thinking in crisis management programs), but it also pointed out areas in need of development – such as the lack of earmarked funding for implementation of the national action plan, despite the demand of ministers for adequate funding and the absence of measures for monitoring and evaluation. One of the action strategies of Network 1325 is to turn directly to government ministries to receive information about funding (Dharmapuri 2011, 6).

Successful strategies of Finland's women's organizations:

- **Construction of a coalition** of women's organizations
- **Establishment of extensive cooperation** between the government, women's organizations, and research institutes
- **Dissemination of knowledge** to influence the government, the security forces (workshops), and public opinion

Table 3. Successful strategies of women's organizations in Finland, by type of strategy and partners

Finland		Partners				
		Civil society in the country	Total population	Armed groups/ security forces	Government	Research institutes
Strategies	Protest and resistance					
Strategies	Political dialogue	Coalition of women's organizations			Collaborations	
Strategies	Constitutional reform					
Strategies	Mobilization of legitimacy		Dissemination of knowledge	Dissemination of knowledge	Dissemination of knowledge	

4. Serbia[30]

Background and description of the conflict

Between 1991 and 1999 the Balkan countries engaged in brutal wars that included ethnic cleansing, massive harm to civilians, the use of government force against civilians, and violence against women, which included rape as a tool of war. The brutality of the conflicts in the Balkans was an important catalyst for the passage of UN Resolution 1325. Women's rights organizations and activists from the Balkan countries joined together in opposition to the war. As early as the 1980s, this collaboration started blossoming, primarily in Belgrade, where women's organizations joined together on issues of human rights, democratization, women's rights, and opposition to the war (Bieber 2003, 82-83). However, despite the symbolic importance of this activity in fracturing the intellectual and popular support for the increasingly extreme nationalist policies, it did not spread beyond Belgrade and a few other urban areas, and it did not succeed in challenging the central government. Later, Balkan women's organizations took on key positions in global activity, calling on other countries to respond to the wars in their countries, and thus promoted UN Security Council Resolution 1325. Nevertheless, the formal regime and the international organizations that came to the region to organize life after the war did not include the women's organizations in creating the transitional arrangements, even in writing a national action plan for implementing Resolution 1325. The women's organizations found alternative ways, enlisted the rhetoric of Resolution 1325, and created coalitions and pressures that could not be ignored easily.

30 This review focuses on Serbia but also relates to Kosovo, which is in the process of seceding from Serbia. The review relates to other Balkan countries in light of the regional collaborations in the activity of women's organizations there.

The war period (until the 1999 agreement)

The women in Serbia were opposed to the militaristic and patriarchal practices of the Milošević regime. The organization Women in Black against War was founded by pacifist women who, dressed in black, held weekly silent protest vigils in Belgrade, Serbia's capital, with the aim of sending the public a message of opposition to the Serbian regime, its involvement in the wars in Croatia and Bosnia-Herzegovina, and every form of militarism and violence against women (Mladjenovic 1999, 84). The Women in Black group even subverted the nationalist agenda by tightening the relations between women on both sides of the border and turning the civil society organizations into places where women of every ethnic background could find consolation, honor, and solidarity (Mladjenovic 1999, 86).

In the 1990s in Kosovo, which seceded from Serbia but has not yet been recognized as a state by the United Nations, women organized a civil network of resistance to the Serbian government. The efforts of these women's organizations focused on three main areas: inclusion of women in decision-making processes, human and regional security, and transitional justice (Irvine 2013).

After the 1996 elections in Bosnia-Herzegovina, in which only 2.4% of those elected were women, the women's organizations demanded gender quotas in the legislative bodies (Mladjenovic 1999, 25). This demand was rejected by the chairman of the Election Law Formulation Committee, Francis Froman-Maurice, a Frenchman, although in his country such a law was adopted around that time. The high commissioner too opposed it and dismissed the gender equation by saying it was "the country's responsibility" (Mladjenovic 1999, 25). The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) was in charge of government institutions when Resolution 1325 was passed, but even this UN body did not promote gender equality and ignored the women's voices and the topics the women sought to promote. At the end of the war, the women's organizations were involved in reconstruction, but they were not recognized or supported by the official institutions because their initiatives were not carried out in conjunction with UNMIK. In fact the more the UN administration became established in Kosovo, the more the women felt their power waning (Kosova Women's Network 2009, 46), even though the fall of the Milošević regime in October 2000 was attributed to processes that were driven and supported by civil society organizations (Bieber 2003, 82).

The national action plan for implementing Resolution 1325

After 1999, Kosovo and Bosnia-Herzegovina were under the direct control of the United Nations. Women activists and women's organizations started taking part in the restoration of the society and the economy. Thus women's organizations were well placed for the implementation of UN Resolution 1325 and for enlisting it to leverage their participation and raise their status at the end of the conflict. They expected support from the UN for their resistance efforts against the local (Milošević) government and their activity to promote gender equality (Irvine 2013, 24), but very quickly they understood that the UN institutions would not enforce gender equality in

their appointments. Women still did not have access to the institutions of the decision makers, which were controlled by the UN and other international groups. In response, out of growing frustration and increasing local hostility toward the international administration, and with the passage of Resolution 1325 by the UN Security Council, the women's organizations used the resolution to pressure key people in the international sphere to implement the UN resolutions in their institutions and in their work (Irvine 2013, 25).

In July 2010 Serbia adopted UN Resolution 1325, thus becoming the second West Balkan country to adopt it, after Bosnia-Herzegovina. The process of developing a national action plan lasted about a year and a half and was funded by the Belgrade Fund for Political Excellence, in conjunction with the Ministry of Defense. Together they first developed a document of principles for an outline of the plan (May 2009); the plan itself, which was based on these principles, was developed over five months (June to November 2010) by the Ministry of Defense (Odanović and Bjeloš 2012, 10). The plan outlines principles for implementing new bodies and mechanisms for achieving gender equality, but it does not address how existing organizations and mechanisms (local, national, and regional) should achieve such equality and contribute to the achievement of the national action plan's goals. New institutions came into being about ten months after the publication of the plan, but no funds were allocated for the realization of their goals (Odanović and Bjeloš 2012, 10). The civil society organizations objected to the process of development from which they were excluded, and to the absence of transparency in the implementation stages (Odanović and Bjeloš 2012, 13).

Women's organizations in Serbia and in other Balkan countries (Bosnia-Herzegovina and Kosovo) used Resolution 1325 to influence the inclusion of women in decision-making processes and to increase regional security and transitional justice. Their primary strategy was to mobilize women in their country to pressure international bodies to uphold their principles and meet their obligations to women. This strategy came to be known as the "double boomerang effect" (Irvine, 2013): pressuring key individuals in the international sphere so that they in turn would pressure the national governments to enforce human rights (Keck and Sikkink 1998). From the 1990s, women's organizations in the Balkan countries began creating such a "boomerang effect" to implement UN Resolution 1325. They also worked in the opposite direction, from the ground up, driving local support and regional networks to force the UN and other key actors in the international sphere to change the structures and internal practices, as they were obligated to do by their resolutions on gender equality, and to put pressure on their governments to enforce that equality. Because at that time Serbia and Kosovo were managed by UN institutions, gender equality in the institutions was likely to bring about greater participation of local women in management of the end-of-crisis process, conflict prevention, and transitional justice. They had to fight for their place in tours and meetings of a UN Security Council delegation with local actors on the basis of Resolution 1325, and in the end the pressure bore fruit and they were included in the tours that were meant for the policy makers. In 2001 the delegation met with the women at the end of their official itinerary, and in 2002, after a determined struggle, the women's organizations were already part of the official policy-making group (Kosova Women's Network, 42).

Years of frustrating attempts to implement UN Resolution 1325 led the women's organizations in the Balkan region to establish two umbrella organizations that would work in conjunction: the Regional Women's Lobby for Peace, Security, and Justice in Southeast Europe (RWL)-a lobby founded in 2005 and made up of leaders from the western Balkans, which acted primarily in formal politics-and the Women's Coalition for Peace (WPC), established in 2006, a grassroots group that brought together more than one hundred women's organizations linked to Women in Black. The joint activity of the women's organizations was grounded in Resolution 1325 and led to achievements in Bosnia-Herzegovina: women's representation became established; women elected to government institutions acted successfully to establish gender mechanisms at every level of government, including a law for gender equality (2003); an agency for the promotion of gender equality was established (2004); and a law against domestic violence was enacted (2005) (Irvine 2013, 27). Even in Kosovo, Resolution 1325 was used in a successful discursive strategy of putting pressure on the local elite, who aspired to obtain international recognition for Kosovo's independence.[31] In the wake of these efforts, gender equality laws were enacted and representation quotas for women were adopted in the election laws in 2008.

As noted above, the women's organizations also used the opposite discourse, which accords with the principle of the double boomerang: as the local population's hostility toward the government and frustration with it increased, the women's organizations tried to persuade the representatives of international institutions that if they implemented the principles of action that they had decided on, such as Resolution 1325, they would enjoy more trust, more legitimation, and more cooperation from the local population (Irvine 2013, 27). The women's organizations in Kosovo adopted a more assertive approach on this issue and organized public demonstrations to pressure the UN's administration to act in accordance with Resolution 1325.

They were partially successful. The women's organizations had a measure of success regarding human rights and women's participation. But they encountered great difficulties and a lack of understanding regarding UN Resolution 1325 when they sought to make their voices heard and to participate in the discussions over the international status of Kosovo and in discussions on the classic issues of security, war and peace, trafficking of women, and punishment for sexual violence. Sometimes they were silenced by force by the authorities and were prohibited from addressing political and security matters if they wanted to speak in such forums as the International Conference of Women and Government in Eastern Europe. In such cases, following pressure by women's organizations and the suspension of cooperation with UN institutions by global women's organizations, they received an official public apology (Irvine 2013, 29-30).

31 See, for example, the argument of the regional lobby, RWL, for support of gender equality in order to obtain international status: "a democratic parity of women with men in Kosovo's assembly would send an unmistakable message about Kosovo's readiness for a fresh start." "Women and the 2007 Elections in Kosovo," Regional Women's Lobby for Peace, Security, and Justice, (accessed October 2, 2013), www.rwlsee.org/images/stories/pressrelease/7112007.pdf.

Resolution 1325 gave the women's organizations in the Balkans a useful, if limited, tool for promoting the inclusion of women in key decision-making bodies, even on very sensitive topics related to international status, transitional justice, and truth commissions. The resolution also made it possible to reframe the activity of the women's organizations and to create a shared regional, cross-border language (Irvine 2013, 34), primarily in relation to sexual violence against women. Here too the women used a boomerang strategy: they exerted international pressure through legal mechanisms to bring governments and individuals to justice (Irvine 2013, 31). However, despite the support the women's organizations received for their demands to participate in decisions regarding transitional justice, they did not always receive the support of the UN or of other international organizations. International organizations came into the region with their own plans and ideas that did not include existing efforts and local interests. Moreover, the women's organizations experienced the activity of international organizations as an ultimatum for reconciliation, without civil society organizations having been consulted, and this caused great frustration (Fetahu 2007, 26). In 2006, the women's organizations held the first meeting of the Regional Commission for Truth-Seeking and Truth-Telling about War Crimes and Other Serious Violations of Human Rights in the former Yugoslavia (RECOM), as a means of exerting pressure for the establishment of an official truth commission, based on UN Resolution 1325, to strengthen their demands. Their activity focused on collecting testimonies of victims and clarifying facts related to the war victims. This initiative, although it aroused skepticism among key figures in the national and international spheres, amassed power and received legitimation from the European Union and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), and even from various holders of official positions in the region (Irvine 2013, 32).

The women's organizations succeeded partially in changing the structural sources of inequality (including a change in the models of militarism and in the neoliberal models of economic development after the conflict).

In October 2010 Serbian Women in Black published a report in which they sought to draw international attention to the lack of implementation of UN Resolution 1325 and to the nontransparent and undemocratic process of preparing a national action plan (Benthall 2010). According to them, a decade after the resolution was adopted by Serbia (on October 31, 2000) the Serbian government had still not begun to implement it. That same year a draft of a national action plan-written by the Ministry of Defense and with the exclusion of nongovernmental organizations-was presented for government approval. The plan ignored the experience of the organizations involved in peace activism and dictated the roles of women in resolving the conflict, in postconflict situations and in peace-keeping actions. After the plan was composed, a very brief period was allowed for public reaction (from the end of February to March 15, 2010), which made it very difficult for the women's organizations that had been very active regarding these issues long before the drafting of the action plan.

In the following years, according to the Belgrade Center for Security Policy's report, the government made many efforts to implement the national action plan, but it continued to exclude the civil

society organizations from the process, even though they were its pioneers.[32] The BCSP initiated a series of dialogue and study meetings between women's organizations and government representatives who were responsible for implementing the national action plan, and it continued to track the implementation. Recently, the BCSP published a new report on its website covering a conference it had just held on independent monitoring of the action plan. According to the report there has been progress in the implementation of UN Resolution 1325, but there is still much room for improvement. The main work required, according to the center, is the creation of transparency in the implementation of the plan, achieving its goals, and improving the relations between the state and civil society actors.[33]

Successful strategies of women's organizations in Serbia and the Balkan countries

- **Protest activities** to influence public opinion
- **Creation of a coalition** of women's organizations
- **Cross-border cooperation** with women's organizations
- **Cooperation** with global women's organizations
- **Discursive use of Resolution 1325** to frame the existing activity of the women's organizations, emphasizing what had been accepted as international norms
- **Exertion of pressure** by means of the double boomerang and grassroots pressure on UN organizations to implement Resolution 1325, include more women in their institutions, and pressure on the local governments to include women; also pressure on the government to implement the resolution so as to achieve greater international legitimation
- **Dialogue** between the women's organizations and state representatives responsible for implementing Resolution 1325
- **Cooperation** with research and policy institutions

32 www.bezbednost.org/BCSP/5048/Civil-society-helps-implementation-of-the-NAP.shtml (accessed October 22, 2013).

33 www.bezbednost.org/BCSP-News/5291/The-implementation-of-the-National-Action-Plan-on.shtml (accessed October 22, 2013).

Table 4. Successful strategies of women's organizations in Serbia, by type of strategy and partners

Serbia		Partners						
		Civil society in the country	Civil society across the borders	Global civil society	Total population	Government	Research and policy institutes	Official global bodies
Strategies	Protest and resistance					Protest vigils		
	Political dialogue	Coalition of women's organizations	Cooperation			Dialogue and pressure to implement UN Resolution 1325 in order to achieve international legitimacy		
	Constitutional reform							
	Mobilization of legitimation			"Double boomerang"– pressure to implement UN Resolution 1325	By means of demonstrations		Cooperation— mediation between women's organizations and state representatives	"Double boomerang"— pressure on the UN to implement Resolution 1325

5. Liberia

Background and description of the conflict

A civil war between Christians and Muslims raged for fourteen years (1989-2003) in Liberia. The long war years in this East African country were catastrophic for women and children, who suffered some of the worst atrocities and cruelty ever seen on the African continent. More than 60% of the women reported they had been raped, many of them were used as sex slaves, and some were forced to have sexual relations with children, with their own children, and with their brothers.

Liberia is still dealing with the ramifications of the war, which have affected every aspect of life, and many of the tensions that led to the conflict have still not been resolved. Evidence of that can be seen in Liberia's ranking as 182 out of 187 in the Human Development Index, below the regional average in Africa.[34] Women had an important role in ending the war in Liberia and in the signing of a peace agreement in 2003. Christian and Muslim women issued a joint call to end the war's atrocities. At the end of the war they demanded that at least 30% of the members of parliament be women. Without the women's support, Ellen Johnson Sirleaf, known as "Ma Ellen," could not have won the presidential election in 2005. Immediately after her election, she vigorously promoted anti-rape legislation and pressed for the implementation of a national action plan based on UN Resolution 1325. President Sirleaf appointed more women to government positions than at any time in Liberia's history: in 2012, 31% of the ministers were women (compared with 25% in 2011

34 *Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia*. http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Liberia_0.pdf (accessed Dec. 3, 2014).

and 22% in 2006). Of the deputy ministers, 29% were women, and 25% of the ministers' assistants were women.[35]

Nevertheless, sexual violence against women and children is widespread in Liberia to this day, and it is one of the key issues with which the Liberian national action plan must contend in implementing UN Resolution 1325. One of the main ways to deal with sexual violence is by means of police forces: a UN women's police force from India is responsible for security in the capital, Monrovia, and for enlisting local police officers.[36] In 2005, women constituted only 1% of the police force, but in 2010 women constituted 20% of the total force and 10% of the operational force. This is still a low percentage, but it is much better than the situation five years before.

After the war the Liberian police established a new unit, the Bureau for the Protection of Women and Children, which is the address for complaints of women and children.[37] This unit operated in all of Liberia's fifteen counties. In addition, the women's organizations influenced the way in which police officers enforced the rape law and succeeded in substantially increasing the number of rape cases that reached the courts. Since the end of the war, in 2003, the women's organizations have worked to build institutions to deal with rape, either independently or, mainly, in conjunction with the government and international organizations. They have established lobbies to change the sentencing code for rape, written policy papers against gender-based violence, and allocated resources for educating the law's enforcers and the general public. These efforts have had both a direct and an indirect effect on the enforcement of the rape law.

Christiana Tah, Liberia's justice minister, was appointed by President Sirleaf in 2009 and acts in accordance with her declared vision of "justice, peace, and security for all."[38] Under her leadership, and in conjunction with the Bureau for the Protection of Women and Children, the situation has improved greatly in the capital and in other urban centers, but in the mountainous regions, which are distant and poor, it is still difficult for women and children to find channels for seeking justice. There, men still have absolute control of the judicial system, and women and children are prohibited from lodging complaints about spouses, fathers, or other men who harm them.

The achievement of having many women in government, at the head of various organizations and in high positions in the police force, is ascribed to the success of Sirleaf and the national action plan. The decision to create a national action plan was adopted unanimously in 2000. In advance of the writing of the plan, in 2007 a process of consultation began that included the relevant bodies in the United States, an international conference of women was held that included dialogue between all the interested parties, and there were an additional four months of evaluation (in 2008) by advisers who listened to many interested parties, including

35 Ibid., 5.

36 Ibid., 3.

37 www.visionews.net/liberia-leading-the-way-on-1325-but-still-some-way-to-go/ (accessed December 6, 2013).

38 See the website of the Liberian Ministry of Justice: www.moj.gov.lr (accessed June 8, 2014).

women's organizations and civil society organizations.[39] Following the plan's approval by the dialogue participants, it was presented to leading forums of decision makers. The work process included discussions and a workshop on developing indicators, with twelve representatives of government ministries, government agencies, the reconciliation commission, the National Steering Committee for Monitoring and Supervising the Implementation of UN Resolution 1325, civil society, community organizations, and others. The discussions and workshop were organized by the Ministry of Gender and Development and were supported by the United Nations Fund for Women.[40]

In 2009 Liberia launched its national action plan, thus becoming the first country to implement UN Resolution 1325 at the end of a conflict (Caesar et al. 2010, 8), and the second African country (after the Ivory Coast). The national action plan includes measures for monitoring and evaluation to adopt a NAP and is carried out and monitored by the government, but no single ministry is defined as being responsible. The plan was seen as a "living document" (2009-2013), and periodic reports are presented to the president. The monitoring of the plan is in the hands of the National Steering Committee (advisers from all government ministries), which has a committee for monitoring and evaluation, including civil society observers.[41]

Implementing the action plan and officially monitoring it is the responsibility of the Liberian government. Annual reports are presented by the Ministry of Gender and Development to the president and cabinet, and at the end of four years of implementing the plan, the government will present a report to the UN Security Council and to the special adviser on gender issues in the UN secretary-general's office.[42] The action plan lays the responsibility for implementing parts of it on the UN member countries, civil society, international bodies, donor countries, and the private sector. Since 2011 the Civil Society Monitoring Observatory (CSMO)- a forum of seventeen observers (most of them women from rights organizations)-has been monitoring the implementation of the national action plan.[43] CSMO plans to present a shadow report, parallel to the report that the government will present to the UN, at the end of the first four years of implementation of the national action plan.

A study conducted in 2010, by Initiative for Peacebuilding and the international watchdog organization International Alert, documents and examines achievements and insights gained from the implementation of the national action plan in Liberia through three topics:

---

39 www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/un_comparativechart1325naps_2009.pdf (mentioned also in the section on Finland, accessed October 22, 2013).

40 Liberia National Action Plan (LNAP), 8. http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/liberia_nationalactionplanmarch2009.pdf (accessed Dec. 3, 2014).

41 Ibid.

42 Ibid., 9.

43 *Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia*, 11.

- The degree of coordination, cooperation, and networking between the women's organizations
- Activities and strategies of the women's organizations
- The influence of women's organizations

This study's main findings show many achievements in the area of gender equality, the dissemination of gender thinking, and judicial and economic justice for women. All these are the outcome of the joint efforts of the government, the legislative branch, and women's organizations (Caesar et al. 2010, 10). Nevertheless, there is confusion among activist women regarding the division of labor between the government and civil society in implementing Resolution 1325, and especially in implementing the national action plan. This confusion derives from a paradox that is not unique to the Liberian context: civil society has an important role in implementing activities supported by the government as part of the national action plan, but civil society organizations are responsible for monitoring government activity and for influencing the government to accept the priorities of the women's organizations. One of the universal challenges of women's organizations is navigating between the government's potential refusal to fund their activities and concurrent, independent monitoring of the influence of the government's approach to implementing Resolution 1325. After all, implementing a national action plan is not a technocratic practice but is rather inherently political, involving negotiations over priorities and arousing constant tension between the government and civil society organizations (Caesar et al. 2010, 10). Existing tensions in Liberia indicate that the state is in the process of building connections and work processes that include the civil society. The task of the government, of civil society organizations, and of the key figures in the international sphere is to find an opportunity to strengthen and develop a productive division of labor between the government and the civil society organizations, without compromising the independent role of the women's organizations. Such opportunities can be created in dialogues between the government and the organizations to examine a better way to progress in implementing the national action plan.

As part of the study (Caesar et al. 2010, 11), women activists were asked to recount stories of success in implementing the plan. The areas they noted were:

- Progress toward achieving gender equality and women's rights
- The network created between women's organizations and the alliances formed between them, enabling them to join forces and increase their influence in achieving women's rights

One of the important findings of this study was that women's organizations sometimes use innovative methods and activities whose contribution is not recognized immediately by the government or by international organizations. Most of the grassroots work is based on the needs of women as they are expressed by the women themselves, and even if the advantages of field work are not visible immediately, such work proves itself to be suitable for the women who need

it. One of the best examples of this is the access of the secretariat of women's organizations in Liberia to the Truth and Reconciliation Commission (TRC). The secretariat led community dialogues in fifteen provinces with the aim of raising awareness and encouraging women's participation in community processes of transitional justice. In these dialogues, the TRC report was analyzed, and women were given the opportunity to make their voices heard and to draw attention to their perspective.

The direct involvement of community-based women's organizations in Liberia bridges the gap between policy and practice. Thus, they use and sometimes even multiply the limited resources available to them and their influence on women in distress. At the same time, internal criticism is voiced regarding the slow pace of progress, the relatively small circles of community influence, and the activity that responds to specific local needs and priorities. The activist women feel that there is a need for a more strategic approach in order to maintain the achievements and to increase the influence of the women's organizations on the institutional level. Women's organizations in Liberia can get many women to take part in a joint protest based on shared interests; this is an important source of power for them. But of course it also contains a weakness: these are ad hoc associations that do not last long, and they are not accompanied by evaluation or deep processes (Caesar et al. 2010, 11-12). The lack of funding is a great obstacle to the activity of women's organizations in Liberia, and consequently the organizations compete with each other for limited resources. Another obstacle is the tendency of donors to fund quick, short-term projects.

The women in the organizations see a need for consistent monitoring and evaluation, at the civil society level and at the governmental level. The absence of comprehensive evaluation is viewed as the result of the lack of skills and resources. This prevents active learning and renewed definitions of strategic approaches.

Many women activists in Liberia do not understand Resolution 1325 and the other UN documents. They do not feel that they own the resolutions and do not understand the actions of the government on these issues and on the national action plan (Caesar et al. 2010, 13). The study revealed that understanding and a feeling of ownership of Resolution 1325 depend on how they were presented and framed in relation to two distinct target audiences: individuals and communities, on the one hand, and policy-makers and decision makers, on the other.

Contributions and achievements of the national action plan in Liberia

- **Women made a decisive contribution** toward maintaining peace and stability before, during, and after the 2011 elections to the presidency and parliament. Members of Liberia Women Peace Leaders and Activists established the Women's Situation Room-a combined lobbying process whereby they addressed all key figures and relevant parties among the political parties, state agencies, civil society, the media, students, and young people and

urged them to hold a democratic and nonviolent election, in keeping with resolutions 1325 and 1820.[44]

- **Laws were passed** that gave women who were wed in traditional marriages equal status to those married in accordance with the law. Until then women wed in traditional marriages had few rights and lost their right to own land.[45]
- **Although there are as yet no policy or laws relating explicitly to sexual exploitation or abuse** in schools, nor is there a system for punishing such acts, in recent years two laws have been enacted that protect women from sexual violence, and a penal law dealing with rape has also been enacted.[46]
- **Between 2000 and 2009 the administration of President Sirleaf succeeded** in increasing the percentage of girls in elementary school from 72% to 90%, and in high school from 71% to 75%.[47]
- **In mountain communities**, schools for adults, aimed mainly at women, are being established as the result of cooperation between the state and civil society organizations.[48]
- **There is development in the training of women** and the creation of economic opportunities for them in small businesses and designated markets. Some 1,250 girls and young women at risk were trained intensively in new skills so they could become employable or develop a business.[49]
- **Gendered thinking in the security sector** is being disseminated: in 2009 a national gender policy was developed by the Ministry of Gender for use by the national police and the special units for dealing with women and children.[50]
- **Steps are being taken to disseminate gendered thinking** in all public institutions. (Drafts of rules for dealing with sexual harassment, of plans for women's representation and advancement, and of other plans for dealing with gender inequality have been submitted to the legislators.)[51]

---

44 Women Count, Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012, Liberia, 6.

45 Ibid., 5.

46 Ibid., 13.

47 Ibid., 3.

48 Rebecca Stubblefield, *Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Liberia*, Gunda-Werner-Institut, 3, (accessed November 24, 2014),

http://www.gwi-boell.de/en/2010/09/30/implementation-un-security-council-resolution-1325-liberia.

49 Ibid., 4.

50 Ibid., 2.

51 Ibid.

- Special courts have been established, in which five women judges preside, for hearing cases of rape.[52]

Strategies

- **Building** a coalition of women's organizations
- **Cross-border dialogue** and coalition between Christian and Muslim women
- **Dialogue and cooperation** between the government, the legislative branch, and women's organizations
- **Community dialogues** for women's participation in processes of transitional justice and construction of the Women's Situation Room in the elections
- **Provision of information** and training: community dialogues, education and training for women, workshops for law enforcers and the public
- **Lobbying** to correct the penal code regarding gender-based violence

Table 5. Successful strategies of women's organizations in Liberia, by type of strategy and partners

Liberia		Partners				
		Civil society in the country	Civil society across the borders	Total population	Armed groups/ security forces	Government and official state organizations
Strategies	Political dialogue	Coalition	Dialogue and coalition			Dialogue and cooperation
	Constitutional reform					Lobbying to amend the penal code regarding gender-based violence
	Mobilization of legitimation			Dissemination of information and training	Dissemination of information and training	

52 Ibid., 3.

Chapter Three

Successful Strategies and Processes for Implementing UN Resolution 1325

Successful strategies in the countries compared include protest and resistance, political dialogue, constitutional reform, mobilization of legitimacy, and acquisition of tools, in conjunction with various partners: civil society (within the country, across the borders of conflict, and globally), the country's general population, armed groups and security forces, the government and key official organizations, research and policy institutes, local government, and official global bodies. All the main actions are presented in Table 6, which shows that the key strategies are political dialogue and mobilization of legitimation. Dialogue, when it is successful, turns into cooperation, whether for building a coalition of parallel organizations or between women's organizations and armed groups or the state. The mobilization of legitimation is sometimes hard to distinguish from the social change itself, which often involves disseminating knowledge in workshops and training security forces or government officials who are in charge of implementing UN resolutions.

Table 6. Successful strategies of women's organizations in the countries compared, by type of strategy and partners

Strategies		Partners								
		Civil society in the country	**Cross-border civil society**	**Global civil society**	**The general population**	**Armed groups/ security forces**	**Government and official state organizations**	**Research and policy institutes**	**Local government/ (municipalities and local authorities)**	**Global official bodies**
Summary of strategies	**Protest and resistance**						Quiet protests			
	Political dialogue	Construction of a central body to conduct negotiations with the government, a coalition of women's organizations	Cooperation, dialogue, and construction of a coalition		Community dialogues		Cooperation, dialogue, pressure, and dialogue for implementation of 1325 to achieve international legitimation	Tripartite cooperation with women's organizations and the government; mediators between the women's organizations and the state		
	Constitutional reform						Lobbying, cooperation with women politicians, lobbying to amend laws		Localization	
	Mobilization of legitimation			Cooperation in internal influence, using the "double boomerang" method; applying pressure to the UN to implement Resolution 1325	Public campaign; consultation and shared writing, dissemination of knowledge, training, demonstrations Dialogue and the creation of "peace areas"	Dissemination of knowledge, workshops, awareness	Dissemination of information			Pressure on the UN to implement Resolution 1325
	Tools			writing and implementation of 1325; coalition						

Chapter four

Summary and Recommendations

As this research report is being presented, a coalition of women's organizations in Israel is promoting the implementation of UN Resolution 1325. To that end, a proposal for a comprehensive action plan has been written, and many actions of lobbying and dialogue have been undertaken with official state bodies and both men and women politicians who support the coalition's actions. **On December 14, 2014** these efforts received a significant boost from the governmental announcement on the establishment of an inter ministerial team for the formation and consolidation of a national action plan for the implementation of UNSCR 1325.

For the past two years the coalition has led many actions of dissemination of knowledge and publicity, such as the launching of the comprehensive action plan and the "Safety Pin" campaign, the maintenance of a website and a Facebook page, and dissemination of information through additional channels. Among the members of the coalition are many women with experience in all the relevant strategies, who have professional connections with all the relevant partners. Following the governmental announcement, now is the time to help the government to form a national action plan with an obligating schedule and a supporting budget. Therefore, the main recommendation of this document is twofold: a continued focus on decision makers and a broadening of actions aimed at mobilizing legitimation, such as dissemination of knowledge and activation of the boomerang effect to increase the pressure on decision makers. At the same time, we recommend making an effort to preserve the coalition of organizations.

1. Focus on decision makers

- Focusing efforts on mobilization of key individuals who are likely to help in promoting the action plan
- Use of connections with global civil society organizations for putting pressure on official state bodies
- Framing the implementation of the resolution as being in keeping with other goals of the State of Israel (such as international legitimation)

2. Broadening the actions of mobilization of legitimacy

- Clarifying the logical connection between representation of women in various social places and the broadening of the concept of security (members of the coalition must be well versed in the discourse linking these components and its sociological logic)
- Disseminating information and creating a lively and continuous discourse pertaining to UN Resolution 1325, women's representation, diversity, and security in its broader sense
- Constant creation of reliable and relevant information (such as gendered breakdown of the percentage of women in key security decision-making positions, clarification of the connection between the classic definition of security and its broad definition, and illustrating how women in various locations change the security discourse)
- Emphasis on dialogue and cooperation between women in various social locations within the coalition of organizations

3. Maintaining and broadening the 1325 network

- Maintaining contact with the network of women and organizations that participated in writing the plan so as to preserve the strength and solidarity that were amassed during the two years of writing
- Persistence in the effort to broaden the 1325 network by turning to women in various locations and in additional organizations
- Connecting to global women's networks