

Provedba Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OSCE-a

Provedba Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OSCE-a

Autor/ice: Henri Myrntinen, Laura J. Shepherd i Hannah Wright

Uređivanje i lektura: Leena Avonius, savjetnica za rodna pitanja OSCE-a; Nicky Armstrong, voditeljica komunikacija, Londonska škola ekonomije i političkih nauka (London School of Economics and Political Science)

Dizajn i prijelom teksta: Ana Prpic, Brand+May Ltd.

ISBN- 978-3-903128-53-8

© 2020 Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), www.osce.org,
LSE Centar za žene, mir i sigurnost, www.lse.ac.uk/wps

Sva prava zadržana. Nijedan dio ove publikacije ne može se umnožavati, pohranjivati u sistem za pretraživanje niti prenositi u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima – elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način bez prethodnog pismenog odobrenja izdavača. Sve fotografije korištene u publikaciji podliježu autorskim pravima i ostaju u potpunom vlasništvu OSCE-a ili LSE Centra za žene, mir i sigurnost, osim ako nije drugačije naznačeno.

Materijali u ovoj publikaciji navedeni su isključivo zbog lakšeg snalaženja. Iako su OSCE i Centar za žene, mir i sigurnost pri Londonskoj školi ekonomije i političkih nauka (LSE WPS) posvetili najveću moguću pažnju izradi ove publikacije, ne prihvataju nikakvu odgovornost za tačnost i potpunost pruženih informacija, uputa i savjeta, kao ni za eventualne štamparske greške. Sadržaj ove publikacije, stavovi, mišljenja, nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u njoj pripadaju autoru i autoricama i ne predstavljaju nužno zvaničnu politiku ili stav OSCE-a i njegovih država članica ili LSE WPS-a. Iz navedenih razloga, OSCE ili LSE WPS ne podliježu nikakvim zahtjevima u vezi s potencijalnim posljedicama oslanjanja na informacije ili zaključke sadržane u ovoj publikaciji.

Provedba Agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OSCE-a

Sadržaj

Lista skraćenica	4
PREDGOVOR	5
SAŽETAK	7
1. UVOD	10
2. PREGLED ISTRAŽIVANJA O NACIONALNIM AKCIONIM PLANOVIMA	13
3. ANALIZA NAP-OVA U REGIJI OSCE-A ZASNOVANA NA POSTOJEĆIM PODACIMA (DESK-ANALIZA)	19
3.1: Šta se naučilo iz prethodne studije	20
3.2: Tematski prioriteti	27
3.3: Nove važne teme	31
3.4: Koordinacijski mehanizmi	36
3.5: Finansiranje	39
3.6: Monitoring i evaluacija	41
3.7: Inkluzivna praksa	43
3.8: Zaključci	45
4. PROVEDBA NAP-A U REGIJI OSCE-A	46
4.1: Osnovne informacije o prilikama u državama	47
4.2: Koordinacija i vlasništvo nad NAP-ovima	50
4.3: Procesi izrade NAP-a	52
4.4: NAP-ovi i širi nacionalni ženski mehanizmi (NWM)/drugi akcioni planovi	54
4.5: Tematske oblasti u fokusu	57
4.6: Provedba NAP-a i budžetiranje	62
4.7: Lokalizacija	69
4.8: Monitoring, evaluacija, izvještavanje i uticaj	73
4.9: Izazovi specifični za određeni kontekst	74
4.10: Vanjska podrška	76
5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	78
Preporuke	79
Aneks 1: Sažetak podataka o NAP-ovima iz regije OSCE-a	82

Lista skraćenica

APPG	Svestranačka parlamentarna grupa	MSZ	Ministarstvo socijalne zaštite
CEDAW	Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama	NAP	Nacionalni akcioni plan za provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“
CRSV	Seksualno nasilje vezano za oružani sukob	NATO	Organizacija Sjeveroatlantskog ugovora
OCD	Organizacija civilnog društva	NWM	Nacionalni ženski mehanizmi
DCAF	DCAF – Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga	OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
EU	Evropska unija	MOP	Mirovna operacija
FIGAP	Finansijski mehanizam za provedbu Gender akcionog plana u Bosni i Hercegovini	PSVI	Inicijativa za prevenciju seksualnog nasilja
GAP	Gender akcioni plan	PVE	Prevenција nasilnog ekstremizma
GAPS UK	Gender akcija za mir i sigurnost UK	RS	Republika Srpska
GBV	Rodno zasnovano nasilje	SALW	Malo i lako naoružanje
GFP	Kontakt osobe za rodna pitanja	SDG	Ciljevi održivog razvoja
ICTY	Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju	SIZ	Seksualno iskorištavanje i zlostavljanje
IRO	Interno raseljena osoba	SGBH	Seksualno i rodno zasnovano uznemiravanje
MNVO	Međunarodna nevladina organizacija	SORIRI	Seksualna orijentacija, rodni identitet i rodno izražavanje
LAP	Lokalni akcioni plan	ISS	Institucije sektora sigurnosti
LGBTI	Lezbejke, gejevi, biseksualne, transrodne i/ili interseksualne osobe	SViC	Seksualno nasilje u oružanom sukobu
M&E	Monitoring i evaluacija	UNFPA	Populacijski fond Ujedinjenih nacija
MO	Ministarstvo odbrane	UNODC	Ured Ujedinjenih nacija za droge i kriminal
MZRSZ	Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne zaštite	UNSCR	Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova	VAWG	Nasilje nad ženama i djevojčicama
MVS	Ministarstvo za vanredne situacije	WPS	Žene, mir i sigurnost (Women, Peace and Security)
MS	Ministarstvo sigurnosti		

Predgovor

Ove godine se obilježava 20. godišnjica usvajanja Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija o ženama, miru i sigurnosti. To je dobar trenutak da se osvrnemo na napredak koji smo postigli u provedbi ove i devet srodnih rezolucija. Jesmo li unaprijedili način zaštite žena i djevojčica od nasilja u oružanim sukobima? Da li smo pronašli djelotvornije načine da omogućimo ženama da uzmu puno učešće u procesima vezanim za mir i sigurnost?

OSCE je 2014. godine objavio studiju o nacionalnim akcionim planovima (NAP) za provedbu Rezolucije UNSCR 1325. Ova studija se nadovezuje na ključne nalaze i preporuke publikacije iz 2014. godine. Porast broja NAP-ova sa 27 na 36 proteklih pet godina od objavljivanja prve studije svakako je pozitivan trend. Više od 60% država članica OSCE-a sada ima NAP za provedbu Rezolucije UNSCR 1325. Posvećenost na nivou država koja raste odražava se u čestim raspravama na temu agende „Žene, mir i sigurnost“ na službenim sastancima OSCE-a u Beču.

Ova studija jasno pokazuje da su širom regije OSCE-a uloženi značajni naponi na osmišljavanju boljih i efektivnijih NAP-ova za provedbu Rezolucije UNSCR 1325. Kad se pažljivije pogleda, NAP-ovi pokazuju da je učešće žena u procesima i institucijama koje se bave pitanjima mira i sigurnosti i dalje prioritetna oblast za države članice OSCE-a. Proteklih godina se više pažnje posvećuje i ulozi žena u sprječavanju sukoba, prevenciji i borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma. Studija pruža određeni uvid u načine na koje akcioni planovi mogu doprinijeti boljem sinhroniziranju različitih strategija za rodnu ravnopravnost i sigurnost, kako bi se izbjeglo dupliranje i proturječnosti.

NAP-ovi koji se odnose na žene, mir i sigurnost pokazali su se kao efektivan alat za podršku reformskim procesima u nacionalnim institucijama sektora sigurnosti. Ova studija pokazuje da su mnoge institucije sektora sigurnosti preuzele vlasništvo nad ovim akcionim planovima i da uviđaju koristi koje je provedba NAP-ova unijela u njihov svakodnevni rad.

U Akcionom planu za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine, 57 država članica se obavezalo da će OSCE podržati provedbu agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OSCE-a. To smo ostvarili kroz izgradnju kapaciteta za izradu NAP-ova za provedbu Rezolucije UNSCR 1325 koji su više usmjereni na rezultate. Terenske operacije, institucije i relevantni odjeli OSCE-a u okviru Sekretarijata izgradili su kapacitete za pomoć u provedbi NAP-ova. Neki od primjera podrške OSCE-a u ovoj oblasti su ciljane obuke za osoblje sektora sigurnosti na temu žena, mira i sigurnosti i pružanje pomoći u razvoju mjera za povećavanje uključenosti žena u sigurnosne službe.

Preporuke iz ove publikacije ukazuju na nekoliko preostalih izazova u NAP-ovima i njihovoj provedbi i utvrđuju oblasti u kojima se trebamo angažirati da bismo ih prevazišli.

Istaknuti nalaz ove studije odnosi se na nedostatak finansijskih sredstava za provedbu obaveza koje se odnose na agendu „Žene, mir i sigurnost“. Nakon 20 godina provedbe, 86% NAP-ova država članica sadrži minimalne ili nikakve informacije o budžetu; a nemaju ni mehanizam finansiranja. Nažalost, to je odraz globalne stvarnosti. Jasno je da se u tom smislu moramo više potruditi.

Zahvaljujem se Odjelu za pitanja rodne ravnopravnosti Sekretarijata OSCE-a koji je predvodio rad OSCE-a na pružanju podrške provedbi agende „Žene, mir i sigurnost“. Grupa istraživača i istraživačica uradila je sjajan posao na oslikavanju živopisne slike o aktivnostima i dinamici provedbe agende „Žene, mir i sigurnost“ u regiji OSCE-a. Zahvalni smo i na vrijednim uvidima i stručnim stavovima brojnih predstavnica i predstavnika vlade i civilnog društva. Posebnu zahvalnost dugujemo terenskim operacijama OSCE-a u pet država članica koje su učestvovala u studiji zbog njihovog neprocjenjivog doprinosa ovom istraživanju. Zahvaljujem se i LSE Centru za žene, mir i sigurnost, partneru OSCE-a u pripremi ove publikacije.

Thomas Greminger
generalni sekretar

Sažetak

Kao najveća regionalna organizacija za sigurnost na svijetu, OSCE se posvetio pružanju podrške provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ (WPS) u svojim 57 država članica. Ta je posvećenost istaknuta u Akcionom planu OSCE-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine u kojem je učešće žena u sprječavanju sukoba, upravljanju kriznim situacijama i rehabilitaciji poslije sukoba navedeno kao prioritarna oblast rada. U vrijeme pisanja publikacije, preko 60% država članica OSCE-a (36) imalo je usvojen nacionalni akcioni plan (NAP).

Ova studija pruža dokaze o provedbi WPS agende širom regije OSCE-a koji su zasnovani na istraživanjima. Nakon uvoda u WPS agendu i rad OSCE-a na njenoj provedbi, studija sadrži kratku diskusiju istraživanja o provedbi WPS agende kroz izradu i usvajanje NAP-ova. U trećem poglavlju predstavljena je analiza NAP-ova iz regije OSCE-a zasnovana na postojećim podacima (desk-analiza). Četvrto poglavlje se sastoji od procjene provedbe NAP-ova za WPS u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Oslanja se na terensko istraživanje koje su autor i autorice proveli u pet država, a koje uključuje intervjuje i diskusije u okviru fokus-grupa sa relevantnim pripadnicama i pripadnicima državnih agencija, civilnog društva, akademske zajednice, UN-ovih agencija i osoblja OSCE-a. Zaključno poglavlje nudi preporuke za buduću izradu NAP-ova u regiji OSCE-a.

Desk-analiza NAP-ova u regiji OSCE-a pokazuje da raste raspon pitanja obuhvaćenih ovim planovima, iako se pažnja i dalje posvećuje tradicionalnim „stubovima“ WPS aktivnosti, odnosno učešću i prevenciji. Došlo je do povećanog fokusiranja na prevenciju od 2014. godine, a NAP-ovi su počeli uključivati i novonastala pitanja vezana za WPS, kao što su poplave i nasilni ekstremizam. Kad govorimo o odlikama koje NAP čine djelotvornim, u sferi budžetiranja i specifikacije finansijskih aranžmana i dalje ima mnogo prostora za unapređenje, jer većina NAP-ova u regiji OSCE-a ne sadrži čak ni „široko definiran“ budžet, a da ne govorimo o posebnim izdvajanjima za određene agencije ili inicijative. Monitoring i evaluacija su postojano prisutni od 2005. godine, a u toj sferi su evidentni mnogo veći nivoi detaljnosti i konkretnosti nego u budžetiranju. Od 2014. godine primjetno su povećani nivoi inkluzivne prakse u NAP-ovima, iako bi svejedno mogli ponuditi bolje prilike za uključivanje civilnog društva.

Cilj terenskog istraživanja nije bio uspoređivanje različitih NAP-ova, jer to ne bi bilo moguće s obzirom na međusobne razlike i različite faze u kojima se nalaze. Umjesto toga, u istraživanju se razmatrao niz pitanja, kao npr. kako su izrađeni NAP-ovi, koji dio državne strukture je postavio temelje za NAP, kako su funkcionirali procesi izvještavanja, kako su NAP-ovi za WPS povezani sa drugim strategijama i akcionim planovima za osnaživanje žena i rodnu ravnopravnost, te kako funkcioniraju procesi lokalizacije NAP-ova. Iz desk-istraživanja i terenskog istraživanja proizišle su različite dobre prakse, koje su doprinijele izradi preporuka sažetih u nastavku. Preporuke su grupirane u tri faze aktivnosti NAP-a, uz dodatne preporuke za OSCE i druge međunarodne organizacije koje podržavaju izradu i razvoj NAP-a. Preporuke su razrađene u izvještaju; ovdje su predstavljene samo u sažetom obliku.

Faza 1: Oblikovanje i izrada NAP-ova

- Provesti aktivnosti za razmjenu znanja u okruženjima koja se suočavaju sa sličnim izazovima
- Osigurati učešće pojedinaca i predstavnica/ka organizacija civilnog društva (OCD) iz različitih sredina
- Integrirati utvrđene budžete za sve dimenzije NAP aktivnosti i razmotriti rodno odgovorno budžetiranje
- Osigurati usklađenost između NAP-ova za WPS i drugih strategija u oblasti rodne ravnopravnosti

Faza 2: Provedba NAP-a

- Osigurati vlasništvo, podršku i razumijevanje WPS-a na svim nivoima vlasti, uključujući lokalne administrativne strukture
- Integrirati zadatke koji se odnose na WPS i indikatore učinka u opise poslova i revizije učinka
- Reformirati institucionalne propise kako bi se institucije u sektoru sigurnosti i odbrane otvorile za žene
- Osigurati odgovarajuću institucionalnu podršku savjetnicama/savjetnicima i kontakt-osobama za rodna pitanja

Faza 3: Monitoring, evaluacija, izvještavanje i uticaj

- Pobriniti se da subjekti odgovorni za monitoring i evaluaciju posjeduju potrebne vještine i resurse
- Uskladiti procese izvještavanja za akcione planove koji se odnose na gender i sigurnost
- Stvoriti prilike za kolektivno rješavanje problema među ministarstvima i institucijama zaduženim za implementaciju
- Uspostaviti posebno parlamentarno tijelo odgovorno za nadzor nad provedbom NAP-a

Preporuke za OSCE i druge međunarodne organizacije

- Razviti bliže veze između savjetnica/ka i kontakt-osoba za rodna pitanja u agencijama zaduženim za provedbu u državama članicama
- Omogućiti redovnu i inkluzivnu razmjenu dobrih praksi između država članica
- Razviti dostupne resurse kako bi se usmjerila izrada, provedba i monitoring i evaluacija NAP-ova u državama članicama
- Pružiti podršku u pronalaženju boljih načina za provedbu WPS principa i obaveza u mirovnim procesima

1. Uvod

Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija usvojilo je Rezoluciju (UNSCR) 1325 o ženama, miru i sigurnosti (WPS) u oktobru 2000. godine.

Od tada je Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo devet srodnih rezolucija, koje čine globalni okvir politike pod nazivom Agenda „Žene, mir i sigurnost“ (sažetak je dat u Tabeli 1). Kao najveća regionalna organizacija za sigurnost na svijetu, OSCE se posvetio pružanju podrške provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ u svojih 57 država članica. Ta je posvećenost istaknuta u Akcionom planu OSCE-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine u kojem je učešće žena u sprječavanju sukoba, upravljanju kriznim situacijama i rehabilitaciji poslije sukoba navedeno kao prioritetna oblast rada. Osim toga, Akcionim planom se zadužuju sve strukture OSCE-a da u okviru svog mandata promiču provedbu Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija (2000) o ulozi žena u, između ostalog, prevenciji sukoba i poslijeratnoj obnovi. Od tada je Ministarsko vijeće OSCE-a usvojilo još nekoliko odluka u kojima se ponovo naglašava opredijeljenost OSCE-a za podršku provedbi Rezolucije UNSCR 1325.

Od 2010. godine postojano raste broj nacionalnih akcionih planova za provedbu Agende „Žene, mir i sigurnost“ na globalnom nivou i u regiji OSCE-a. Od 57 država članica u regiji OSCE-a, 36 (63%) ima važeće NAP-ove za provedbu UNSCR 1325 i kasnijih rezolucija koje je Vijeće sigurnosti usvojilo u domeni „Žene, mir i sigurnost“. Nekoliko država članica je objavilo više verzija NAP-a (vidi Aneks 1).

Podrška OSCE-a državama članicama u ovoj oblasti usmjerena je na jačanje kapaciteta vladinih i aktera iz civilnog društva za izradu akcionih planova orijentiranih na rezultate. Izvršne strukture OSCE-a se i na razne druge načine angažiraju na pružanju podrške provedbi Rezolucije UNSCR 1325 u državama članicama. To npr. uključuje edukacijske seminare za aktere u sektoru sigurnosti i nadzorna tijela, promicanje uključivanja žena u sektor sigurnosti i aktivnosti posredovanja i omogućavanja dijaloga, obuku i podizanje svijesti o načinu prevencije i odgovora na seksualno i rodno zasnovano uznemiravanje (vidi i 4. dio o podršci koju pružaju OSCE i drugi međunarodni akteri).

OSCE je 2013. godine objavio studiju o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ analizirajući 27 NAP-ova za provedbu UNSCR 1325 u regiji OSCE-a. Cilj ove studije bio je da se osiguraju konkretni alati za revidiranje ili izradu ovih planova. U njoj su naglašeni zajednički izazovi i dobre prakse iz regije OSCE-a. Ovaj izvještaj se nadovezuje na zaključke studije iz 2014. godine i nudi ažurirane nalaze u cilju ispitivanja dinamike provedbe, ali uključuje i analizu WPS aktivnosti u regiji OSCE-a od 2005. godine, kako bi se vidjela promjena koja se desila s vremenom. Cilj ovog izvještaja je: pružanje dokaza zasnovanih na istraživanjima o provedbi WPS agende širom regije OSCE-a; jačanje kapaciteta vladinih i aktera iz civilnog društva u državama članicama OSCE-a za unapređenje provedbe WPS agende; te pružanje smjernica osoblju OSCE-a za promoviranje WPS agende u regiji OSCE-a. Podrška OSCE-a državama članicama mogla bi biti bolje strateški osmišljena i ciljana zahvaljujući ovoj analizi i vezanim preporukama.

Izvještaj se sastoji od pet dijelova, uključujući uvodni. Drugi dio sadrži kratku diskusiju istraživanja o provedbi WPS agende kroz izradu i usvajanje NAP-ova. U trećem dijelu je predstavljena analiza uređenog skupa podataka o 75 NAP-ova iz država članica OSCE-a. Potpuni skup podataka koristi se za analizu promjena koje su se desile s vremenom. Za analizu savremenih trendova i dinamike koristi se samo 36 važećih NAP-ova. Četvrti dio se sastoji od procjene NAP-ova za WPS u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Oslanja se na terensko istraživanje koje su autor i autorice proveli u pet država, a koje uključuje intervjue i diskusije u okviru fokus-grupa sa relevantnim pripadnicama i pripadnicima državnih agencija, civilnog društva, akademske zajednice, UN-ovih agencija i osoblja OSCE-a. Izvještaj zaključujemo petim dijelom u kojem su sažete pružene informacije i date preporuke za buduću izradu NAP-ova u regiji OSCE-a.

REZOLUCIJA/GODINA	KLJUČNA PITANJA I OSNOVNE ODREDBE
S/RES/1325 (2000)	Zastupljenost i učešće žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama; zaštita ženskih prava i tijela u oružanim sukobima i postkonfliktnim situacijama.
S/RES/1820 (2008)	Zaštita žena od seksualnog nasilja u oružanom sukobu; nulta tolerancija za seksualno nasilje i iskorištavanje koje vrši osoblje Mirovnih operacija UN-a (UN DPKO).
S/RES/1888 (2009)	Formiranje ureda specijalnog predstavnika generalnog sekretara za seksualno nasilje u oružanim sukobima; pokretanje međuagencijske inicijative „Akcija Ujedinjenih nacija protiv seksualnog nasilja u oružanom sukobu“; identificiranje „ekspertnog tima“; imenovanje savjetnica/ka za zaštitu žena u terenskim misijama.
S/RES/1889 (2009)	Potreba za povećanjem učešća žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama na svim nivoima; utvrđivanje globalnih indikatora za mapiranje provedbe Rezolucije UNSCR 1325.
S/RES/1960 (2010)	Osmišljavanje aranžmana za monitoring, analizu i izvještavanje o seksualnom nasilju u oružanim sukobima; uvođenje savjetnice/ka za zaštitu žena u terenske misije uz savjetnice/ke za rodna pitanja.
S/RES/2106 (2013)	Borba protiv nekažnjivosti i nedostatka odgovornosti za seksualno nasilje u oružanim sukobima.
S/RES/2122 (2013)	Identificira UN Women kao ključno UN-ovo tijelo koje pruža informacije i savjete za učešće žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama; odgovornost na nivou UN-a; uključivanje civilnog društva; razmatranje provedbe Rezolucije UNSCR 1325 na visokom nivou iz 2015. godine.
S/RES/2242 (2015)	Integrira WPS u sve situacije u državama Vijeća sigurnosti UN-a; formira neformalnu ekspertnu grupu za WPS; uvodi pitanja vezana za WPS u razmatranja odbora za sankcije; povezuje WPS sa borbom protiv terorizma i ekstremizma.
S/RES/2467 (2019)	Osnažuje procesuiranje/kažnjavanje seksualnog nasilja u oružanim sukobima; otvara mogućnost za sankcioniranje počinitelja; afirmira pristup koji se fokusira na preživjele; poziva na osiguravanje naknade štete preživjelima.
S/RES/2493 (2019)	Poziva države članice da promiču ženska prava; ohrabruje stvaranje sigurnog radnog okruženja za one koji rade na promicanju ženskih prava; poziva na potpunu provedbu svih ranijih WPS rezolucija.

Tabela 1: Ključne odredbe WPS rezolucija¹

¹ Djelimično preuzeto iz P. Kirby i L. J. Shepherd, „Reintroducing women, peace and security“, International Affairs, 92: 2 (2016) 249–254, s. 251.

2. Pregled istraživanja o Nacionalnim akcionim planovima

U ovom dijelu izvještaja sadržana je diskusija o NAP-ovima kao mehanizmu za provedbu WPS agende.

Opsežna istraživanja o formuliranju i provedbi nacionalnih akcionih planova vrše se otkako je Danska objavila prvi NAP 2005. godine.² Ove studije daju pregled NAP-ova kao instrumenta za uključivanje WPS agende u nacionalne politike i prioritete države. Općenito, NAP-ovi se znatno razlikuju od države do države, iako se većina u određenoj mjeri osvrće na svaki od četiri „stuba“ WPS aktivnosti (učešće, zaštita, prevencija, pomoć i oporavak).³ Proteklih godina su mnogi NAP-ovi obuhvaćali druge teme kao što su klimatske promjene, trgovina

² Vidi, na primjer, uz brojne studije specifične za određenu zemlju ili regiju: A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009) 12, 403-433, 411; J.M. Fritz, S. Doering i F. Belgin Gumru. „Women, Peace, Security, and the National Action Plans“, *Journal of Applied Social Science* (2011), 5(1): 1-23; B. Miller, M. Pournik i A. Swaine. *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation* (2014); N. George i L. J. Shepherd. „Women, Peace and Security: Exploring the Implementation and Integration of UNSCR 1325“, *International Political Science Review*, (2016) 37(3): 297-306; S. Aroussi, ed. *Rethinking National Action Plans on Women, Peace and Security* (Amsterdam: IOS Publishing, 2017); B.K. Trojanowska, K. Lee-Koo i L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018); M. Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, 273-292 u S. E. Davies i J. True (Eds) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

³ Odredbe i principi WPS agende obično su grupirani u četiri „stuba“: *učešće* žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama, koje obuhvata mnoge dimenzije učešća žena u intervencijama tokom i poslije oružanih sukoba, od uključivanja ženskih organizacija civilnog društva u aktivnosti izgradnje mira do uloge koju žene igraju u nacionalnim oružanim snagama i raspoređenim međunarodnim grupama; *zaštita* ženskih prava i tijela u okruženju tokom i poslije oružanog sukoba, što je opet prilično široko i obuhvata ne samo zaštitu žena od seksualnog nasilja tokom oružanog sukoba, na primjer, nego i stvaranje mehanizama tranzicijske pravde kojima se osigurava prekid nekažnjivosti takvih krivičnih djela; *prevencija* nasilja, uključujući i prevenciju nasilnog sukoba, u skladu s antimilitarističkim djelovanjem Agende, i prevenciju seksualnog nasilja u oružanim sukobima; i *pomoć i oporavak*, što zahtijeva rodno odgovorne humanitarne programe nakon katastrofa i složenih vanrednih situacija, kao i uključivanje žena u aktivnosti obnove i izgradnje mira poslije sukoba.

ljudima i prevencija nasilnog ekstremizma.⁴ Međutim, zbog širenja raspona tema kojima se NAP bavi usložnjava se koordinacija jer se odgovornosti za takve teme često preklapaju među različitim resorima ili nadležnostima unutar vlade. Razlikuje se i mjesto koje ovaj plan zauzima unutar vladine mašinerije, što je naizgled od značaja za njegovu ukupnu efikasnost:

Njegovo pozicioniranje unutar vlade određuje njegov fokus (unutrašnja ili vanjska politika) i nivo uticaja (nacionalnim ženskim mehanizmima obično nedostaju resursi i politički status u mnogim državama pogođenim ratnim sukobom da bi mogle snažno privući istinski politički interes i finansiranje).⁵

Dakle, lokacija plana ima implikacije na to kako države koje su ga razvile tumače i provode WPS agendu.⁶

Pored tema i ravnoteže između različitih WPS stubova koji su zastupljeni u NAP-u, postoje i drugi elementi koji se smatraju značajnim u određivanju uspješnosti NAP-a. Istraživanjem su utvrđena četiri elementa koja su zajednička djelotvornim NAP-ovima koji ostvaruju „veliki uticaj“:

- 1. Inkluzivan proces izrade i uspostavljen koordinacijski sistem za provedbu;**
- 2. Plan monitoringa i evaluacije zasnovan na rezultatima;**
- 3. Identificirani i izdvojeni resursi za provedbu; te**
- 4. Snažna i istrajna politička volja.⁷**

⁴ Trojanowska, Lee-Koo i Johnson identificiraju sljedeća novonastala pitanja: 1. Nasilni ekstremizam; 2. SDG (Ciljevi održivog razvoja); 3. Odgovor na katastrofe i klimatske promjene; 4. Raseljavanje; 5. Kontinuum nasilja; 6. Seksualno iskorištavanje i zlostavljanje i trgovina ljudima; 7. Raznovrsnost; 8. Muškarci i dječaci. B. K. Trojanowska, K. Lee-Koo i L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018), s. 14.

⁵ A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009) 12, s. 417

⁶ L.J. Shepherd, „Making war safe for women? National Action Plans and the militarisation of the women, peace and security agenda“, *International Political Science Review*, (2016), 37(3) 324–335.

⁷ Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi i Inclusive Security, *Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security*, (Sekretarijat OSCE-a, OSG/Odjel za rodna pitanja, 2016), s. 12.

Svaki od ova četiri elementa je važan, a vrlo mali broj NAP-ova uključuje sva četiri.

„Inkluzivna izrada“ se odnosi na važnost uključivanja organizacija civilnog društva u izradu NAP-ova, i u državama koje ih razvijaju i u zemljama prema kojima su NAP-ovi orijentirani. Na primjer, GAPS UK (Gender akcija za mir i sigurnost) izradio je izvještaj na osnovu konsultacija koje su provedene kako bi se prikupile informacije za izradu Nacionalnog akcionog plana UK za period 2018.–2021., u kojem se ponovo naglašava „važnost analiza rodnih pitanja i sukoba koje su specifične za dati kontekst kao osnova za utvrđivanje prioriteta i aktivnosti UK na nivou cijele zemlje.“⁸ U popratnom izvještaju se potvrđuje da „konsultacije u zemljama u fokusu treba predvoditi civilno društvo, trebaju se finansirati, biti smislene, dostupne i odvijati se paralelno s tekućim dijalozima s različitim lokalnim organizacijama koje se bore za ženska prava, zaštitnicima ljudskih prava i graditeljima mira.“ GAPS UK smatra da je rad sa ženama i djevojčicama i u domaćem civilnom društvu i okruženjima pogođenim sukobom „ključan za kvalitativnu procjenu da li Vlada UK ostvaruje promjene za primarne korisnike NAP-a“.⁹

Osim toga, postoji potreba da se privuku svi relevantni vladini akteri i da se s njima radi u fazama planiranja. Potrebno je snažno vodstvo vlade i učešće predstavnika civilnog društva, istraživačkih organizacija i zainteresirane javnosti. Dobar primjer ovakve prakse prisutan je u Švicarskoj, gdje su organizacije civilnog društva identificirane kao partner u implementaciji, a istraživanjima i analizama koje su izvršile te organizacije osigurani su podaci za izradu četvrtog NAP-a.¹⁰ Drugi nizozemski NAP se također navodi u literaturi kao odličan primjer inkluzivne prakse; organizacije civilnog društva su supotpisnice NAP-a, čime je „osigurano njihovo vlasništvo nad njegovom provedbom, ali i efektivnije zagovaranje ‘iznutra’ u strukturama“ vlade.¹¹ Ranija istraživanja pokazuju i to da uključivanje civilnog društva u fazu izrade NAP-a čini ovaj plan specifičnijim, a time i djelotvornijim vodičem za praksu.¹²

⁸ GAPS UK, „Women’s voices in the UK National Action Plan on Women, Peace and Security“ (2016). Online, dostupno na <https://gaps-uk.org/wp-content/uploads/2017/04/GAPS-Summary-Consultations-report-NAP-April-2017.pdf>, 2.

⁹ GAPS UK, *Assessing UK Government Action on Women, Peace and Security in 2018*, (2018), s. 4.

¹⁰ Swiss NAP 2018, s. 7.

¹¹ M. Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, 273-292 u S.E. Davies i J. True (Eds) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019)., s. 279-80.

¹² B. Miller, M. Pournik i A. Swaine. *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation* (2014), s. 38.

Koordinacija je poseban izazov. Iako se obično navodi vodeća institucija za svaki NAP, to ne vodi nužno do efektivne koordinacije. „Vodeća agencija mora imati kapacitet za efektivno koordiniranje brojnih i raznovrsnih agencija koje učestvuju u provedbi. To uključuje ne samo koordinaciju aktivnosti, nego i kapacitet za određivanje ‘kulturnog tona’ za provedbu NAP-a, sticanje odgovarajućeg iskustva u svim segmentima WPS agende, vođenje primjerom i pružanje potrebnog ohrabrenja agencijama koje možda ne ispunjavaju obaveze.“¹³

Ministarsko vodstvo također može biti značajno; međuagencijska ili međuresorna radna grupa ili udarna grupa je djelotvornija kad postoji podrška Agendi i provedbi NAP-a s visokog nivoa.¹⁴

Monitoring i evaluacija provedbe NAP-a i kapacitet za učenje iz manjkavih ishoda predstavljaju ključni faktor uspjeha. Sposobnost NAP-ova da se prilagođavaju i rješavaju probleme koji nastanu u provedbi u potpunosti zavisi od djelotvornog monitoringa i evaluacije. Okvir za monitoring i evaluaciju mora biti u stanju da mjeri napredak na ostvarivanju utvrđenih ciljeva. Djelotvorni okviri imaju nekoliko zajedničkih karakteristika:

- **uključivanje kvalitativnih i kvantitativnih indikatora koji su specifični i mjerljivi;**
- **uključivanje polaznih podataka;**
- **uključivanje vremenskih okvira i ciljeva;**
- **izdvajanje dovoljnih ekspertnih resursa za davanje savjeta ili izradu okvira za monitoring i evaluaciju; te**
- **prikupljanje podataka o ostvarenom uticaju u zemlji za NAP-ove koji su orijentirani prema vani.**¹⁵

Uključivanje logičkog okvira („logframe“) u NAP jasan je i transparentan način informiranja o izlaznim rezultatima i ishodima koji se potom mogu pratiti i ocjenjivati tokom važenja NAP-a.¹⁶

¹³ Trojanowska, Lee-Koo i Johnson, s. 50.

¹⁴ R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), s. 241.

¹⁵ Coffey International Development, *Final Independent Review of the National Action Plan on Women, Peace and Security 2012-2018*. (2018), s. 23.

¹⁶ Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, s. 281.

Nedostatak adekvatnog finansiranja je uobičajen problem u izradi i provedbi NAP-a. Organizacije civilnog društva koje rade na pitanjima iz WPS agende navele su u Globalnoj studiji iz 2015. godine da su izuzetno frustrirane zbog nedostatka održivog finansiranja NAP inicijativa.¹⁷ Djelotvorno finansiranje ima dvije dimenzije: analizu troškova na početku procesa izrade; i izdvojena finansijska sredstva za aktivnosti provedbe tokom trajanja NAP-a.¹⁸ „Potrebno je osigurati realan finansijski okvir za utvrđene prioritetne aktivnosti i provedbu plana, čak i ako finansiranje dolazi iz postojećeg budžeta.“¹⁹ Posebno imajući u vidu donatorsko finansiranje, imperativ je da takvo finansiranje odgovara na potrebe, da je pouzdano i dostupno; također, donatorsko finansiranje se mora uskladiti s prioritetima NAP-a i/ili agencijama ili organizacijama zaduženim za provedbu. Prioriteti donatorskog finansiranja ne trebaju imati prednost nad lokalnim ili nacionalnim prioritetima koji se određuju inkluzivnim i promišljenim planiranjem.²⁰

Politička volja je možda najteža dimenzija visoko učinkovitog NAP-a da se obuhvati i kvantificira. Iako postoje neki jasni indikatori političke volje, kao što su javno opredjeljenje visokorangiranih vladinih zvaničnika za potpunu provedbu NAP-a i izdvajanje adekvatnih finansijskih sredstava za sve aktivnosti provedbe, postoje mnogi faktori koji mogu dovesti do postepenog opadanja takve političke volje, uključujući promjene u vladi, globalne ili nacionalne krize i promjene u finansiranju koje dolazi od vanjskih donatora. NAP koji uživa dosljednu političku podršku često se integrira u „glavne tokove“ (*“mainstream“*) kroz druge političke i platforme politika u svim dijelovima vlade. „Ključna demonstracija političke volje ogleda se u tome što vlada uključuje NAP u dijaloge o miru i sigurnosti, strategije i procese, ali ne samo one koji se odnose na rodnu ravnopravnost i ženska prava.“²¹ Na primjer, na NAP mogu upućivati „bijeke knjige vanjske politike“ i slični dokumenti kad postoji očigledna politička volja koja pokreće uspješnu provedbu.

¹⁷ R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015), s. 246.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Fritz, Doering i Gumru, „Women, Peace, Security, and the National Action Plans“, s. 11.

²⁰ Cordaid i Global Network of Women Peacebuilders, *Financing for the Implementation of National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325*. (2014), s. 24.

²¹ Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, s. 284.

Djelotvorni nacionalni akcioni planovi koji ostvaruju veliki uticaj šalju poruku o jasnoj viziji ili teoriji promjene, kao i mjerljivim, realnim i adekvatno finansiranim koracima ka ostvarenju te vizije. Djelotvorni NAP-ovi također imaju holistički pristup provedbi WPS agende:

NAP-ovi koji ostvaruju veliki uticaj također nastoje prekinuti tradicionalne podjele između vlade i civilnog društva; stranih i domaćih vladinih agencija i politika; i između „teških“ pitanja sigurnosti, razvoja i ljudskih prava. NAP-ovi koji su to uspješno ostvarili imali su inkluzivnije procese izrade. Iako se to možda čini napornim, bolje odražava dug WPS agende i mjesta u kojima ona funkcionira. Ipak, temeljni uzroci sukoba se neće riješiti ako se smatra da je to isključiva odgovornost vlade ili pitanje vanjske politike. Potrebno je uzeti u obzir procjepe i preklapanja između geografija, planova i politike.²²

²² Trojanowska, Lee-Koo i Johnson, s. 68.

3. Analiza NAP-ova u regiji OSCE-a zasnovana na postojećim podacima (desk-analiza)

U ovom dijelu izvještaja predstavljena je analiza skupa podataka o nacionalnim akcionim planovima (NAP) koje su izradile države članice OSCE-a u periodu od 2005. do sredine 2019. godine.²³ Analiza se rukovodi prema sedam istraživačkih pitanja koja su pojedinačno obrađena u nastavku. Potpuni skup podataka uključuje sve NAP-ove koje su izradile države članice od 2005. godine (ukupno 75 NAP-ova). Nekoliko istraživačkih pitanja odnosi se na elemente važećih nacionalnih akcionih planova, te je za potrebe odgovaranja na njih formiran podskup dokumenata koji sadrži samo važeće verzije NAP-ova (36). Analizirane su engleske verzije svih NAP-ova.²⁴

²³ NAP-ove koji su obuhvaćeni analizom izradile su: Albanija; Armenija; Austrija; Belgija; Bosna i Hercegovina (BiH); Kanada; Hrvatska; Češka Republika; Danska; Estonija; Finska; Francuska; Gruzija; Njemačka; Island; Irska; Italija; Kirgistan; Litvanija; Luksemburg; Moldavija; Crna Gora; Sjeverna Makedonija, Norveška; Poljska; Portugal; Srbija; Slovenija; Španija; Švedska; Švicarska; Tadžikistan; Nizozemska; Ukrajina; Ujedinjeno Kraljevstvo; i Sjedinjene Američke Države. Ako nije drugačije naznačeno, „NAP-ovi“ u ovom izvještaju odnose se na NAP-ove iz regije OSCE-a. Za godine objavljivanja, pogledati Aneks 1.

²⁴ Za potrebe analize, istraživački tim je pristupio engleskim prijevodima NAP-ova sljedećih država: Armenija; Belgija (2017); BiH (2017); Luksemburg (2018); Rumunija (2014); i Slovenija (2018). Navedenih pet neslužbenih prijevoda koje je finansirao ARC DP160100212 (CI Shepherd) preuzeto je sa <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/research/Rethinking-Policy-Advocacy-Implementation>. Da bi se odgovorilo na istraživačka pitanja kojima se studija rukovodila, korištena je i kvantitativna i kvalitativna analiza. Kvantitativna analiza sadržaja je korištena za identificiranje nivoa zastupljenosti ključnih pojmova u NAP-ovima. Primijenjena je tehnika interpretativnog kodiranja da bi se odgovorilo na pitanja o budžetu, monitoringu i evaluaciji i uključivanju organizacija civilnog društva, gdje su nivoi zastupljenosti kvantificirani na skali od šest poena tj. 0-5 (gdje 0 znači da se odgovarajući pojam uopće ne spominje, a 5 znači da je u potpunosti zastupljen i da su pojedinosti sadržane u NAP-u). Kodiranje omogućava određivanje prosječnog nivoa zastupljenosti s vremenom, tako da su trendovi vidljivi. Da bi se kvantitativna analiza dodatno obogatila detaljima, izvršena je i interpretativna kvalitativna analiza, te su pružene informacije od značaja za sva istraživačka pitanja.

3.1: ŠTA SE NAUČILO IZ PRETHODNE STUDIJE

Desk-istraživanje koje je predstavljeno u ovom dijelu proizlazi iz analize da li su izazovi i preporuke iz *Studije OSCE-a o nacionalnim akcionim planovima za provedbu Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija* | OSCE (2014) obuhvaćeni novijim NAP-ovima. U ovoj studiji su istaknute dvije primarne bojazni u pogledu održivog, adekvatnog finansiranja provedbe NAP-a i kapaciteta i opredijeljenosti aktera da izvrše potrebne aktivnosti u tom pravcu.²⁵ U nastavku se govori o pitanjima finansiranja i političke volje. Studija sadrži i pronicljive komentare i preporuke vezane za primarne stubove WPS aktivnosti. Ovdje se osvrćemo na svaki takav komentar vezan za primarne stubove WPS aktivnosti.

ij) Učešće – „Svi nacionalni akcioni planovi sadrže određene fraze kojima se promiče učešće žena, odnosno povećava njihova deskriptivna zastupljenost. Neke države su utvrdile konkretne ciljeve za učešće žena u policiji ili oružanim snagama, što je također značajno. Međutim, kada se radi o konkretnim mjerama za unapređenje učešća žena, korišteni jezik je često manje jasan.“²⁶

²⁵ Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325* | OSCE (2014), s. 9.

²⁶ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 51.

U izvještaju iz 2014. godine se zaključuje da, iako je u mnogim NAP-ovima učešće žena u mirovnim i sigurnosnim institucijama i procesima utvrđeno kao prioritet, nisu nužno navedeni i konkretni mehanizmi kojima će se povećati učešće, kao ni načini za uvođenje i korištenje promjene koja je neophodna za jačanje učešća žena. Jačanje učešća znači zauzimanje holističkog pristupa pitanjima roda i sigurnosti i priznavanje da, kao što je objašnjeno u OSCE-ovom izvještaju iz 2014., deskriptivna i suštinska zastupljenost nisu ista stvar: žene sa različitih geografskih lokacija, različitog etničkog porijekla, koje su imale različite obrazovne i ekonomske mogućnosti možda imaju drugačije stavove o pitanjima i prioritetima u domeni mira i sigurnosti. Zato su važne „interseksionalne leće“, odnosno dimenzija koja je reafirmirana u srbijanskom NAP-u iz 2014., gdje se ukazuje na važnost „stvaranja jednakih mogućnosti u praksi za obrazovanje, zapošljavanje, karijerno usmjeravanje i napredovanje žena (naročito pripadnica višestruko diskriminiranih i manjinskih grupa) i muškaraca u sistemu sigurnosti“.²⁷ Aktuelni belgijski NAP (2017.–2021.) uključuje i neke dobre primjere podrške značajnom učešću u vidu mjera predviđenih ovim planom.

ii) Prevencija – „Aktivnosti na sprječavanju sukoba trebaju početi u ranoj fazi, podizanjem svijesti stanovništva u cjelini, i nastaviti se kroz utvrđivanje koraka za praktičnu prevenciju, uključujući što veći broj stanovništva“;²⁸ i ***„U nacionalnim akcionim planovima se treba... jasnije navesti kako spriječiti seksualno nasilje, između ostalog i uključivanjem ove teme u širi plan mjera za prevenciju sukoba.“***²⁹

U nekoliko aktuelnih NAP-ova konkretno se spominje važnost edukacije za mir i podizanja svijesti opće populacije o vrstama orodnjenih šteta i neravnopravnosti koje nastaju tokom i nakon sukoba. Na primjer, u estonskom NAP-u se navodi da „promjena stavova i principa predstavlja dugotrajan proces“.³⁰ U irskom NAP-u je prevencija sukoba uključena kao prvi prioritet, gdje se navodi: „Neravnopravnost, uključujući rodnu, ključni je pokretač sukoba. Ekonomsko, društveno i političko osnaživanje žena mora biti dio aktivnosti na prevenciji sukoba i izgradnji mira.“³¹ Na sličan način, u španskom NAP-u se navodi da „prevencija znači identificiranje i rješavanje duboko ukorijenjenih uzroka sukoba koji su često povezani sa strukturnim nejednakostima koje posebno pogađaju žene i djevojčice“.³²

²⁷ Srbijanski NAP iz 2017., s. 29.

²⁸ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 55.

²⁹ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 60.

³⁰ Estonski NAP iz 2015., s. 5.

³¹ Irski NAP iz 2019., s. 15.

³² Španski NAP iz 2017., s. 16.

Eksplicitno priznavanje da je prevencija sukoba od centralnog značaja za WPS agendu i da strukturni – i duboko orodnjeni – oblici neravnopravnosti i štete doprinose uzrocima sukoba nužni je prvi korak u ostvarivanju pozitivnih mirovnih ishoda. Iako citirani NAP-ovi pokazuju i razumijevanje pokretača sukoba i opredijeljenost za njihovo iskorjenjivanje, u NAP-ovima iz regije OSCE-a nema previše konkretnih primjera praktičnih inicijativa za prevenciju. Mnoge države navode prevenciju sukoba kao primarni prioritet u NAP-u, i/ili je na produktivne načine povezuju sa učešćem žena, poput npr. Sjeverne Makedonije: „Strategije za sprječavanje sukoba su prilika za aktivnu i sveobuhvatnu ulogu žena u promjeni njihovog statusa u društvu.“³³ To je pohvalno i treba biti popraćeno jasnim objašnjenjem aktivnosti na ostvarivanju ovog cilja.

Kako se navodi u Studiji OSCE-a iz 2014., uključivanje žena je neophodno, ali nije dovoljno za ostvarivanje pozitivnih mirovnih ishoda. Dok mnoge države daju određenu verziju izjave o ulozi žena u izgradnji održivog mira, samo mali broj navodi na koji način će se tim ženama pružiti podrška i omogućiti smislenu učešće u mirovnim procesima i dugoročnijim aktivnostima na izgradnji mira. Dobar primjer je švedski NAP iz 2016. godine koji sadrži sljedeći komentar:

Da bi se omogućilo veće učešće, potreban je holistički pristup miru i sigurnosti u kojem aktivnost mora uključivati rodne perspektive i analizu sukoba i zasnivati se na njima. Švedska također mora zauzeti intersekcionalnu perspektivu i uzeti u obzir činjenicu da žene, muškarci, djevojčice i dječaci nisu homogene grupe; umjesto toga, imaju različite identitete, potrebe, uticaj i uslove života.³⁴

³³ Npr. poljski NAP iz 2018., s. 22; španski NAP iz 2017., s. 16; švicarski NAP iz 2018., s. 9.

³⁴ Švedski NAP iz 2016., s. 9.

Formiranje ženskih medijatorskih mreža je važna inicijativa za dijeljenje kapaciteta u tom smislu.³⁵ U gruzijskom NAP-u iz 2018. također se navode inicijative i mehanizmi za podršku učešću žena u mirovnim procesima i rješavanju sukoba, npr. kroz preuzimanje obaveze „organiziranja obuke o Agendi ‘Žene, mir i sigurnost’ (WPS) u Centru za diplomatsku edukaciju LEPL Levan Mikeldadze pri Ministarstvu vanjskih poslova Gruzije“ i „jačanja komunikacije i saradnje s donatorskim i nevladinim organizacijama na povećanju učešća žena i mladih u inicijativama za izgradnju mira i povjerenja“.³⁶ Obje ove mjere su eksplicitno namijenjene za omogućavanje značajnog učešća žena u mirovnim procesima i rješavanju sukoba.

Većina NAP-ova iz regije OSCE-a tek u ograničenoj mjeri uključuje prevenciju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.³⁷ Relativno mali broj uključuje konkretne mjere za prevenciju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja. Aktuelni NAP UK (2018.–2022.) dobar je primjer plana koji uključuje opsežnu diskusiju o „sveobuhvatnim mjerama koje mogu pomoći u prevenciji rodno zasnovanog nasilja tokom oružanih sukoba i/ili stvoriti suštinski povoljno okruženje“ za aktivnosti prevencije.³⁸ Dodatni primjeri dobre prakse uključuju priznanje Njemačke da „borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja nije isključivo stvar unaprijedene zaštite žena i djevojčica. Ona obuhvata i krivično gonjenje za ratne i nasilne zločine i sveobuhvatnu podršku preživjelim putem psiholoških, pravnih, medicinskih i ekonomskih mjera“.³⁹ Iako prijetnja krivičnim gonjenjem može imati odvraćajući učinak, a pružanje podrške preživjelim je ključna komponenta strategije za pružanje odgovora, to nisu strogo preventivne mjere. Njemački NAP uključuje i eksplicitno priznanje da su i muškarci i dječaci žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.⁴⁰

iii) Zaštita – „Države možda žele da se više osvrnu na druge mogućnosti i konkretnije mjere kojima će se ženama omogućiti bolji pristup pravdi (npr. posebna podrška i zaštita žrtava, pravna pomoć, razvoj kapaciteta za pribavljanje i korištenje forenzičkih dokaza itd.).“⁴¹

³⁵ Npr. finski NAP iz 2018., s. 6; italijanski NAP iz 2016., s. 12; slovenački NAP iz 2018., s. 6.

³⁶ Gruzijski NAP iz 2018., s. 9.

³⁷ Istraživanje koje je nedavno objavio Odjel za rodna pitanja OSCE-a doprinosi širem razumijevanju pitanja rodno zasnovanog nasilja u regiji: OSCE, *OSCE-led Survey on Violence Against Women*, (2019).

³⁸ NAP UK iz 2018., s. 12.

³⁹ Njemački NAP iz 2017., s. 2.

⁴⁰ Njemački NAP iz 2017., s. 4.

⁴¹ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 66.

Holistički pristup zaštiti zahtijeva fokusiranje ne samo na zaštitu od određenih oblika nasilja, odnosno seksualnog nasilja u oružanim sukobima, nego i na zaštitu prava u sukobu i okruženjima pogođenim sukobom, a posebno prava koja se narušavaju ili krše orodnjenim oblicima štete i diskriminacije. Ovdje je bitno povezivanje s Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW), a posebno Općom preporukom br. 30. U većini aktualnih NAP-ova iz regije OSCE-a spominju se obaveze iz CEDAW-a, kao primarnog mehanizma zaštite ženskih prava (28 od 36 NAP-ova poziva se na ovu Konvenciju).

U španskom NAP-u se zaštita ženskih prava povezuje s prevencijom sukoba i učešćem žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim strukturama. Krovni cilj NAP-a je postizanje prevencije kroz učešće, jer Vlada Španije nastoji „doprinijeti osiguravanju zaštite ljudskih prava žena i djevojčica i njihovom značajnom učešću u sprječavanju sukoba i postizanju i učvršćivanju mira“. ⁴² Ovo je dobar primjer kako mjere zaštite mogu afirmirati WPS agendu kao program za zaštitu prava i povezati zaštitu sa prevencijom i učešćem bez pozicioniranja žena kao žrtava. U španskom NAP-u se eksplicitno priznaje ova promjena:

*bez ostavljanja aspekata zaštite po strani i ne zaboravljajući da su, „kada su u pitanju žene i djevojčice, uticaji rata usložnjeni već postojećim rodnom neravnopravnostima i diskriminacijom“ – žene se više u osnovi ne smatraju žrtvama i osnažen je njihov status pokretačica promjena. Pitanja poput prevencije i učešća pomjerila su se u samo središte Agende.*⁴³

Naravno, pažnja se mora posvetiti osiguravanju zaštite prava svakog pojedinca na tjelesni integritet i seksualno i reproduktivno zdravlje, uz politička, ekonomska i socijalna prava, pod okriljem WPS agende.

Pitanje dalje zaštite vezano je za odgovornost za seksualno nasilje i iskorištavanje ili seksualno i rodno zasnovano nasilje koje vrše mirovne snage. To je goruće pitanje za mnoge države članice OSCE-a. Većina NAP-ova iz regije OSCE-a (25 od 36, ili 69%) spominje potrebu za određenom obukom i/ili mehanizmima odgovornosti za trupe koje su raspoređene u mirovnim misijama. Na primjer, u albanskom NAP-u se govori o potrebi za obukom o prevenciji i potpunoj istrazi o slučajevima rodno zasnovanog nasilja koje vrše mirovne snage, u skladu s relevantnim zakonskim odredbama.⁴⁴

⁴² Španski NAP iz 2017., s. 16.

⁴³ Španski NAP iz 2017., s. 6.

⁴⁴ Albanski NAP iz 2019., s. 6-7.

iv) Pomoć i oporavak – „Uključivanjem žena (deskriptivna zastupljenost) ne osigurava se automatski da će se interesi žena uzeti u obzir (suštinska zastupljenost) u planovima za pomoć, oporavak i izgradnju mira. Često se pretpostavlja da su ovi procesi automatski povezani. U stvarnosti je učešće žena neophodan, ali nedovoljan faktor za integriranje rodne perspektive u aktivnosti. Vlasti ne moraju samo kreirati, nego i provoditi politike.“⁴⁵

Brz, djelotvoran i rodno osjetljiv odgovor može pomoći u ublažavanju patnje zajednica tokom krize nakon katastrofe ili ozbiljnog sukoba. Blagovremeni odgovori se između ostalog osiguravaju brzim informiranjem subjekata koji imaju kapacitet da pruže pomoć pri oporavku u rastućoj nesigurnosti u lokalnom okruženju. To se često smatra „ranim upozorenjem“ na vjerovatni sukob ili novonastale neizvjesnosti. Nekoliko NAP-ova iz regije OSCE-a uključuje odredbe o rodno osjetljivim sistemima za rano upozoravanje, a tu spadaju planovi Belgije, Gruzije, Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Sjedinjenih Američkih Država. Crnogorski NAP uključuje nekoliko ishoda i indikatora vezanih za rano upozoravanje i pomoć i oporavak u okruženjima pogođenim sukobom i krizom.

Pored toga, mnogi NAP-ovi iz regije OSCE-a upućuju na značaj Ciljeva održivog razvoja (SDG) u odnosu na WPS agendu i predlažu provedbu mjera u okviru stuba za pomoć i oporavak u kontekstu postojećih obaveza vezanih za ostvarenje tih ciljeva. Cilj 5 koji se odnosi na rodnu ravnopravnost i Cilj 16 koji se odnosi na mir, pravdu i snažne institucije jasno su povezani s WPS agendom, a posebno dimenzija za pomoć i oporavak. Međutim, opredijeljenost za davanje prioriteta učešću žena vjerovatno neće donijeti trajnu promjenu bez prateće podrške inicijativa za dijeljenje kapaciteta i transformaciju diskriminatornih institucija i struktura. To se vezuje za holističku viziju WPS agende: da se „transformiraju štetni odnosi i osnaže žene“.⁴⁶

⁴⁵ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 70.

⁴⁶ Kanadski NAP iz 2017., s. 2.

iv) Normativni – „U mnogim nacionalnim akcionim planovima, žene su prikazane kao ‘prirodne graditeljice mira’ u dijelu gdje se navode argumenti u korist uključivanja žena u mirovne procese. To nosi rizik od prikazivanja žena kao suštinski različitih od muškaraca, pa države trebaju pažljivo birati riječi.“⁴⁷

Mnogi NAP-ovi su prihvatili jezik „agenata promjene“, npr. navodeći da:

*Norma prema kojoj se žene posmatraju isključivo kao žrtve ograničava uticaje i može naškoditi ženama. Irska priznaje žene kao agente promjena. Prepreke u osnaživanju žena mogu se prevazići strateškim fokusiranjem na političko učešće, podržavanje ženskog vodstva, širenje ženskih sposobnosti i mogućnosti izbora i stalni pristup obrazovanju i edukaciji.*⁴⁸

Međutim, pozivanje na oprez u izvještaju OSCE-a iz 2014. godine vezano za pretpostavku o suštinskoj razlici između muškaraca i žena je opravdano. Ova pretpostavka počiva na ideji da žene imaju slične političke stavove zato što pripadaju istom spolu. Jasno je da to nije tačno. Ranije je istaknuta poenta o različitosti među ženama; važno je zapamtiti da su žene kao pripadnice grupe raznovrsnog porijekla i da imaju različite stavove.

Ideja o ženama kao „prirodnim“ mirotvorkama i muškarcima kao „prirodno“ sklonim sukobima ne samo da učvršćuje ideju binarnog rodnog poretka, nego i svim ženama pripisuje feminizirane karakteristike – koje se povezuju s mirom, majčinskom brigom i njegovom. Opet, očigledno je da sve žene ne dijele ove karakteristike. U okruženju mira i sigurnosti, ove pretpostavke, ugrađene u problematične tvrdnje, mogu dovesti do suočavanja žena s prevelikim teretom i nerazumnim očekivanjima,⁴⁹ dok se sposobnost muškaraca za djelovanje također umanjuje zbog pretpostavke da su nemarni, neodgovorni s novcem i urođeno nasilni.

⁴⁷ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 71.

⁴⁸ Irski NAP iz 2019., s. 17.

⁴⁹ Maha Muna, u razgovoru s Carol Cohn, Helen Kinsellom i Sheri Gibbings, komentira da se od žena u okruženjima pogođenim sukobom očekuje da budu „superheroine.“ C. Cohn, H. Kinsella i S. Gibbings, „Women, Peace and Security Resolution 1325“, *International Feminist Journal of Politics*, (2004) 6(1) 130-140, s. 136.

Mnogi NAP-ovi uključuju jasnu izjavu o viziji ili krovni cilj koji se odnosi na ženska prava. Na primjer, u albanskom NAP-u se navodi da je vizija ovog plana „albansko društvo u kojem žene imaju snažniju ulogu i aktivno učestvuju u održavanju mira, prevenciji i rješavanju sukoba, te održivo društvo koje daje međunarodni doprinos garantiranju prava žena uključenih u konfliktne situacije“.⁵⁰ U aktuelnom španskom NAP-u se na sličan način objašnjava da: „Temelj plana je da je poštivanje ljudskih prava—posebno ljudskih prava žena i djevojčica – samo po sebi cilj, potreba koja proizlazi iz njihovog ljudskog dostojanstva“,⁵¹ dok se u aktuelnom irskom NAP-u jednostavno navodi da: „Ljudska prava žena predstavljaju temelj WPS agende“.⁵² Ovaj fokus koji prevladava u mnogim NAP-ovima iz regije OSCE-a određuje WPS agendu kao program prava, a ne usko definirani sigurnosni program.

3.2: TEMATSKI PRIORITETI

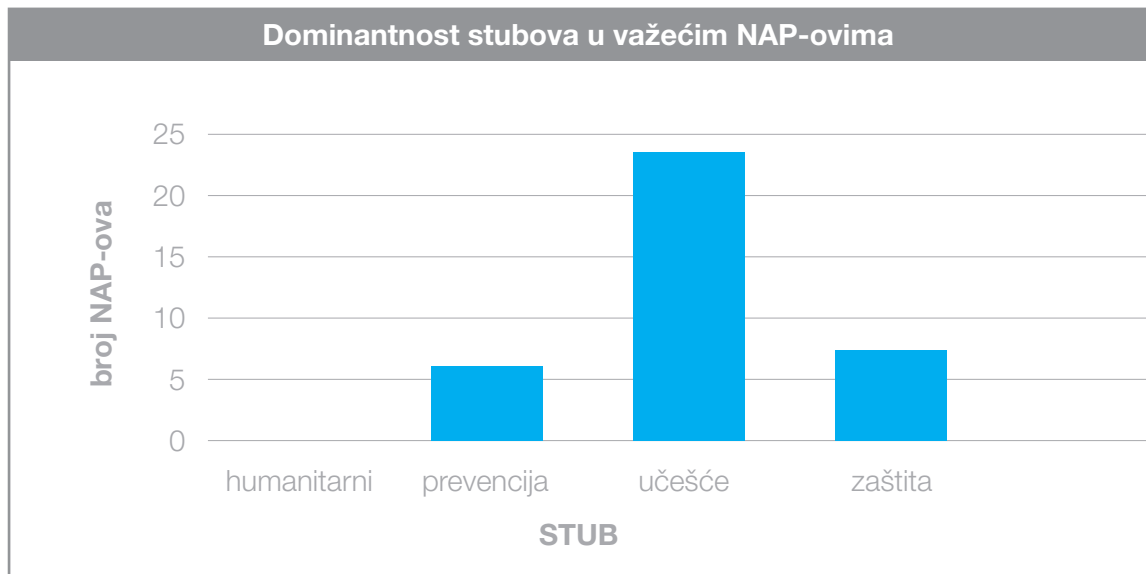
Prava žena da učestvuju u širokom spektru procesa i institucija za upravljanje mirom i sigurnošću prioritetna je oblast za države članice OSCE-a. Kao što je prikazano na Slici 1, NAP-ovi iz regije OSCE-a od 2005. godine uglavnom se fokusiraju na učešće kao jedan od četiri WPS stuba. Za potrebe ove analize, sadržaj NAP-ova je analiziran prema nivou zastupljenosti četiri stuba (učesće, prevencija, zaštita, pomoć i oporavak [u pretragama kodirani kao „humanitarni“]), a svaki NAP je kodiran u jednu od četiri kategorije stubova, u zavisnosti od toga koji od četiri stuba je najviše zastupljen u NAP-u. To nije savršeno, ali jeste korisno mjerilo nivoa prioriteta koji je dat stubovima u ovoj grupi NAP-ova.

Učešće je s vremenom postalo najnaglašenije od četiri stuba, uz sve veći naglasak na prevenciji od 2014. godine. U važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a, još je vidljivije da se prioritet daje učešću, što se vidi na Slici 1:

⁵⁰ Albanski NAP iz 2018., s. 9.

⁵¹ Španski NAP iz 2017., s. 9.

⁵² Irski NAP iz 2019., s. 18.



Slika 1:

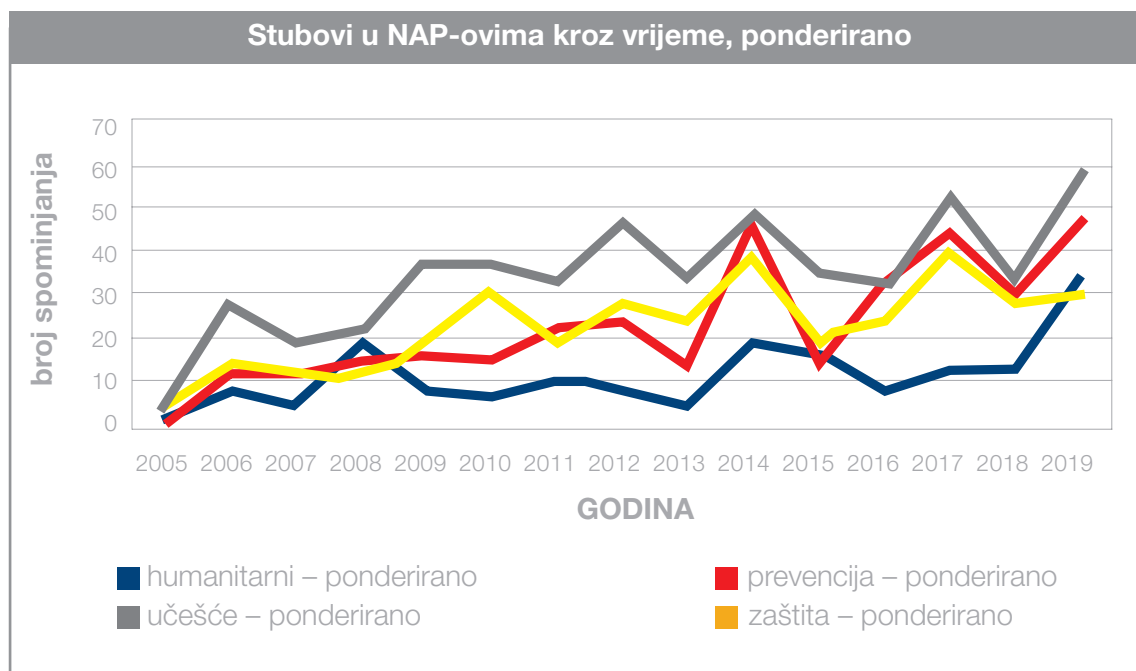
Dominantnost stubova u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

Još jedan način za utvrđivanje zastupljenosti svakog stuba u NAP-ovima je da se broj spominjanja svakog stuba u NAP-ovima kvantificira i prikaže u dijagramu. Na Slici 2 je prikazano koliko su ukupno puta spomenuta četiri stuba u NAP-ovima u periodu 2005.–2019., ponderirano prema broju NAP-ova objavljenih svake godine.

Očekivano, na Slici 2 je prikazano da je učešće najčešće spominjano u svim NAP-ovima iz regije OSCE-a u predmetnom periodu. Zanimljivo je da podaci od 2015. godine pokazuju da se prevencija spominje češće nego zaštita, koja je ranije bila drugi najspominjaniji stub. To bi mogao biti odraz sve jačeg naglaska na prevenciji sukoba, u skladu sa (ali ne nužno kao odgovor na njih) preporukama iz ranijeg istraživanja o NAP-ovima u regiji OSCE-a i drugim naučnim radovima.⁵³ Pregledom aktuelnih NAP-ova iz regije OSCE-a potvrđen je ovaj nalaz, a kao što je spomenuto, nekoliko NAP-ova se uz prevenciju sukoba fokusira i na učešće žena u upravljanju mirovnim i sigurnosnim procesima. Na primjer, u aktuelnom nizozemskom

⁵³ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325* (2014), s. 54; vidi i: F. Ruby *Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?*, u: G. Heathcote i D. Otto, ur., *Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), s. 173-184.

NAP-u navodi se sljedeće kao opći cilj NAP-a: „Zajednički doprinosimo povoljnom okruženju za učešće i osnaživanje žena u sukobima i postkonfliktnim okruženjima, kako bi one mogle značajno učestvovati u prevenciji i rješavanju sukoba, izgradnji mira, zaštiti, pomoći i oporavku.“⁵⁴



Slika 2:

Učestalost spominjanja svakog stuba kroz vrijeme u NAP-ovima iz regije OSCE-a, ponderirano (n=75)

Ostali elementi NAP-a koje vrijedi spomenuti su: prvo, tendencija NAP-ova da povezuju rad u domenu „Žene, mir i sigurnost“ na nacionalnom nivou sa radom na regionalnom nivou; i drugo, učestalost kojom NAP-ovi povezuju WPS agendu sa drugim normativnim i političkim agendama. U odnosu na prvi element, mnogi NAP-ovi iz regije OSCE-a, uključujući one koje su izradile Austrija, Belgija, Kanada, Njemačka, Poljska, Srbija i Španija eksplicitno povezuju aktivnosti koje se provode unutar država sa njihovim doprinosom i stalnim radom regionalnih

⁵⁴ Nizozemski NAP iz 2016., s. 26. Ova stranica nizozemskog NAP-a posvećena je predstavljanju infografike koja prikazuje viziju, krovni cilj, specifične ciljeve, indikatore i intervencije. Takav format je zadržavajuće jasan i mogao bi se smatrati dobrom praksom koju treba masovnije pratiti.

organizacija kao što su OSCE, EU i NATO. To je važno zato što smješta odgovornost za provedbu WPS agende u širu perspektivu i priznaje vrijednu ulogu regionalnih organizacija u koordiniranju WPS inicijativa i postavljanju Agende u okviru njih.

Drugo, 78% aktuelnih 36 NAP-ova iz regije OSCE-a poziva se na CEDAW i Pekinšku platformu za djelovanje, a u 25% se spominju ciljevi SDG kao srodna platforma za politike. To odražava i ukazuje na značaj WPS agende za širok spektar ljudskih prava i pitanja ljudske sigurnosti. Od samog njenog nastanka, o WPS agendi se dosljedno raspravlja u vezi sa drugim normativnim i okvirima politika. Preambula Rezolucije UNSCR 1325 poziva se na Pekinšku platformu za djelovanje, Windhoek deklaraciju i Namibijski plan akcije za uključivanje rodne perspektive u višedimenzionalne mirovne operacije, te Povelju UN-a.⁵⁵ Osim toga, u devetom paragrafu Rezolucije 1325, „strane u oružanim sukobima“ se podsjećaju na obaveze iz brojnih drugih konvencija i ugovora.⁵⁶ Uključivanjem Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) i Konvencije o pravima djeteta u ovaj paragraf potvrđuje se uticaj arhitekture ljudskih prava na WPS agendu i njen široki značaj za sve organizacije i napore na podržavanju prava žena u aktivnostima vezanim za mir i sigurnost.

⁵⁵ S/RES/1325, Preambula.

⁵⁶ One uključuju „Ženevske konvencije iz 1949. godine i Dodatni protokol iz 1977. godine, Konvenciju o pravima izbjeglica iz 1951. godine te Protokol iz 1967. godine, Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama iz 1979. godine te Opcionalni protokol iz 1999. godine, Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima djeteta iz 1989. godine i dva opcionalna protokola od 25. maja 2000. godine, i relevantne odredbe Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda“; S/RES/1325, para. 9.

3.3: NOVE VAŽNE TEME

WPS agenda obuhvata raznovrstan niz pitanja i bojazni, od kojih neke proizlaze iz rezolucija Vijeća sigurnosti koje čine osnovnu „arhitekturu politika“ u Agendi, a neke odražavaju interese i prioritete država i drugih aktera koji učestvuju u provedbi. Višestruki i često preklapajući problemi sa kojima se npr. suočavaju izbjeglice, interno raseljene osobe i azilanti sastavni su dio WPS agende od usvajanja Rezolucije UNSCR 1325, a spominju se u šest od devet rezolucija. Međutim, trgovina ljudima je tek nedavno formalno integrirana u arhitekturu politika Agende, nakon usvajanja Rezolucije UNSCR 2467, što je potaknulo Izvršnu upravu za borbu protiv terorizma da razmotri „informacije o nastojanjima država članica da se pozabave pitanjem trgovine ljudima i njene povezanosti sa seksualnim nasiljem tokom i nakon oružanih sukoba koje vrše terorističke grupe u okviru svojih strateških ciljeva i ideologije“.⁵⁷

U novijim rezolucijama je spomenuto nekoliko novih i novonastalih sigurnosnih pitanja i stvari koje se tiču WPS agende. Na primjer, 2015. godine, u Preambuli Rezolucije UNSCR 2242 spomenut je

*promjenjivi globalni kontekst mira i sigurnosti, posebno u odnosu na rastući nivo nasilnog ekstremizma koji može dovesti do terorizma, povećan broj izbjeglica i interno raseljenih osoba, uticaje klimatskih promjena i globalnu prirodu zdravstvene pandemije.*⁵⁸

Osim toga, u ovoj rezoluciji se ponovo spominje „važan angažman muškaraca i dječaka kao partnera u promoviranju učešća žena u prevenciji i rješavanju oružanog sukoba, izgradnji mira i postkonfliktnim situacijama“.⁵⁹

⁵⁷ S/RES/2467, para. 29.

⁵⁸ S/RES/2242, Preambula.

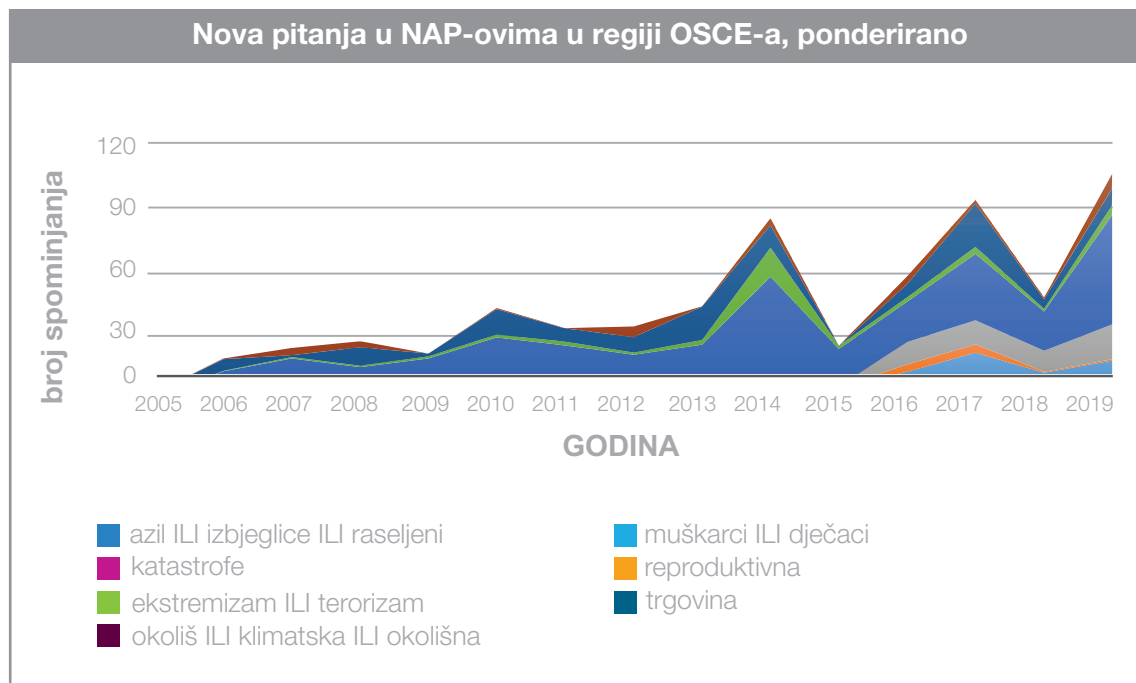
⁵⁹ Ibid.

Kvantitativna analiza sadržaja može pokazati koliko su ova nova i važna područja zabrinutosti zastupljena u NAP-ovima. Na Slici 3 se prati učestalost postepenog spominjanja novih i hitnih pitanja na osnovu potpunih podataka o NAP-ovima iz regije OSCE-a (ponderirano prema broju NAP-ova koji se objavljuju svake godine, kao i ranije u tekstu). U ovoj analizi se tražilo spominjanje novih i hitnih pitanja: azilanti, izbjeglice i interno raseljene osobe; klimatske promjene ili uništavanje okoliša; katastrofe; nasilni ekstremizam ili terorizam; uključivanje muškaraca i dječaka u WPS agendu; reproduktivna prava ili zdravstvena zaštita; i trgovina ljudima.

Države članice OSCE-a su bile zabrinute zbog trgovine ljudima kao problema u WPS domeni mnogo prije nego što je formulirana kao globalni WPS problem. Isto tako, iako je tek 2013. godine, nakon usvajanja Rezolucije 2106, u arhitekturi politike Agende spomenuto uključivanje muškaraca i dječaka u aktivnosti na prevenciji seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, muškarci i dječaci se dosljedno i često spominju u NAP-ovima još od 2005. godine. Još dva istaknuta pitanja koja su evidentna u podacima iz analize sadržaja su azilanti, izbjeglice i interno raseljene osobe i – u skorije vrijeme – nasilni ekstremizam ili terorizam. Nakon usvajanja Rezolucije 2242, koja uključuje tri operativna paragrafa vezana za borbu protiv terorizma i nasilnog ekstremizma, to pitanje se spominje u nekoliko NAP-ova, uključujući Bosnu i Hercegovinu, Luksemburg, Švedsku, Švicarsku, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Američke Države.

Terorizam i nasilni ekstremizam su utvrđena područja djelovanja u nekoliko NAP-ova iz regije OSCE-a. Na primjer, NAP Ujedinjenog Kraljevstva (2018.) uključuje „prevenciju i borbu protiv nasilnog ekstremizma“ kao „strateški ishod“, a aktuelni norveški NAP sadrži opširnu diskusiju o nasilnom ekstremizmu i drugim novijim sigurnosnim pitanjima: „Otkako je finaliziran prethodni Norveški akcioni plan za žene, mir i sigurnost prije četiri godine, povećan je fokus na prevenciji i borbi protiv nasilnog ekstremizma u kontekstu sigurnosne politike. Više pažnje se posvećuje sigurnosnim aspektima klimatskih promjena. Znatno je povećan broj izbjeglica i interno raseljenih osoba.“⁶⁰ Uključivanje ovih novih važnih područja zabrinutosti upućuje na to da NAP-ovi u regiji OSCE-a reagiraju na promjene u Agendi i širem mirovnom i sigurnosnom okruženju. To je potvrđeno u aktuelnom finskom NAP-u (2018.): „Zbog promjenjive prirode sigurnosti, potrebne su nove perspektive za zaštitu žena i djevojčica i uključivanje rodne

⁶⁰ Norveški NAP iz 2019., s. 8; vidi i norveški NAP iz 2019., s. 50-54.



Slika 3:

Nova važna sigurnosna pitanja u NAP-ovima iz regije OSCE-a, ponderirano (n=75)

perspektive (*gender mainstreaming*) u oblast ljudske sigurnosti, kako bi se mogli rješavati izazovi vezani npr. za migracije (uključujući trgovinu ljudima), nasilni ekstremizam i trgovinu oružjem.⁶¹

Uz nova važna područja koja su zastupljena na Slici 4, u aktuelnim i prošlim NAP-ovima iz regije OSCE-a izraženo je još nekoliko drugih bojazni. Na primjer, u posljednjem NAP-u iz Bosne i Hercegovine, kao i u luksemburškom NAP-u (2018.), spominju se nagazne mine kao poseban problem.^{62, 63} U NAP-u Bosne i Hercegovine (2017.) i finskom NAP-u (2018.), šire se raspravlja o bojaznima u pogledu protoka malog i lakog naoružanja i trgovine oružjem. Različiti prioriteti i interesi država članica mogu se vizualizirati prema Slici 4 na kojoj je prikazana učestalost spominjanja novih važnih pitanja u važećim NAP-ovima.

⁶¹ Finski NAP iz 2018., s. 13.

⁶² NAP Bosne i Hercegovine iz 2017., s. 20.

⁶³ Luksemburški NAP iz 2018., s. 29.

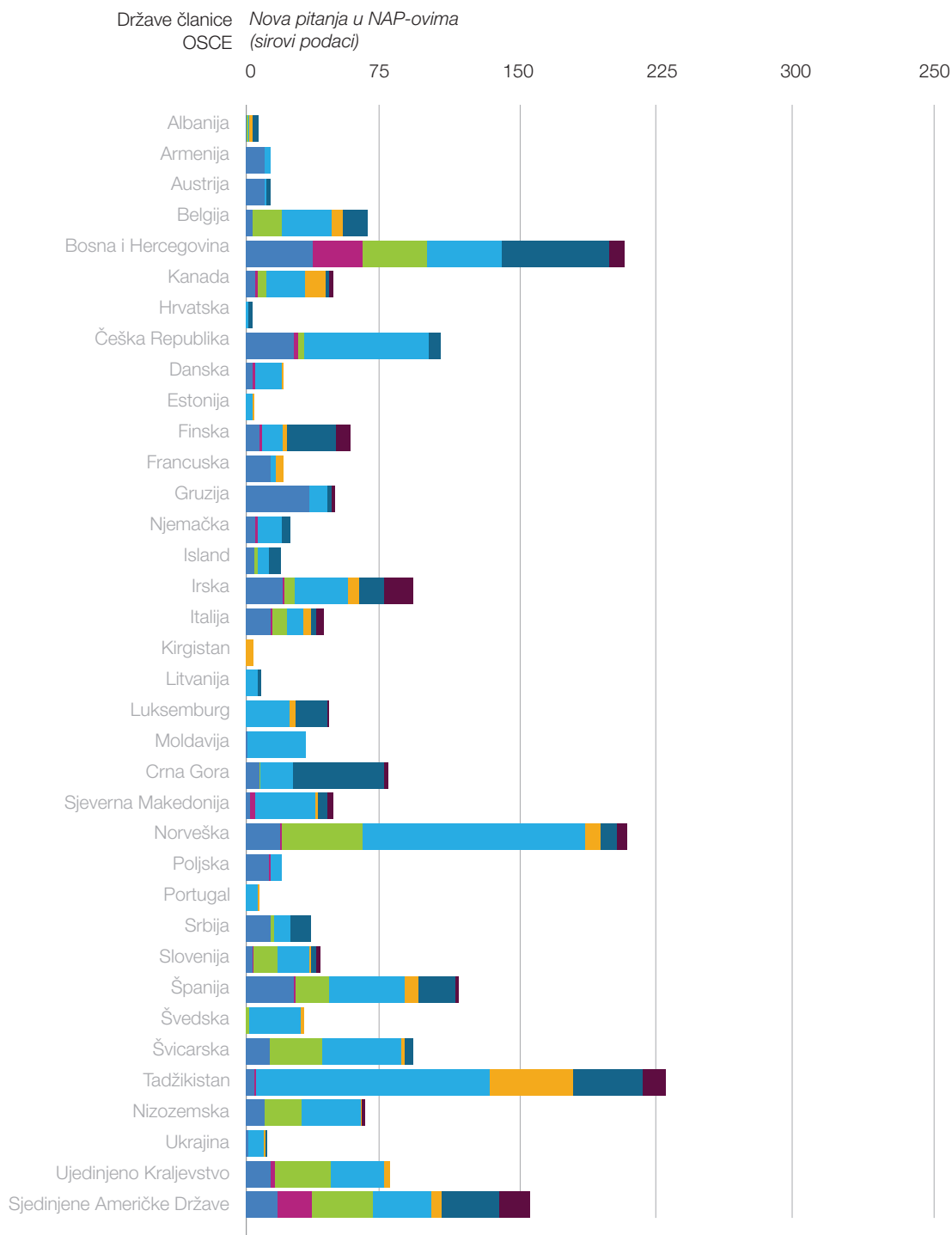
Kao što je prikazano na Slici 4, različita nova važna pitanja zastupljena su u raznim NAP-ovima u manjoj ili većoj mjeri. U svakom NAP-u se spominje najmanje jedno novo pitanje; samo se u aktuelnom irskom NAP-u (2019.) i američkom NAP-u (2016.) spominje svih sedam novih važnih pitanja koja su obuhvaćena analizom. Kao grupa, aktuelni NAP-ovi u regiji OSCE-a iskazuju bojazan zbog pitanja azilanata, izbjeglica i raseljenih osoba, trgovine ljudima i uključivanja muškaraca i dječaka. To su najčešće spominjana nova važna pitanja u cijeloj grupi. Može se očekivati da će angažman na novim pitanjima zavisiti od političkih prioriteta država članica i potreba tih država *vis-à-vis* njihovog geopolitičkog pozicioniranja. Dakle, neki NAP-ovi obuhvataju širok raspon novih pitanja, dok su drugi više fokusirani.

Kao što je prikazano, NAP-ovi iz regije OSCE-a obuhvataju niz novonastalih područja zabrinutosti u okviru široke agende za mir i sigurnost koja je zasnovana na ljudskim pravima i idealima ljudske sigurnosti. Neka od njih su posebno kreativna i pokazuju istinsku opredijeljenost za ponovno promišljanje o društvenim rodnim normama, kako bi se smanjile orodnjene neravnopravnosti i orodnjeni oblici diskriminacije. Na primjer, u NAP-u Češke Republike (2017.) podržana je potreba da se u društvu šire uspostavi pozitivna ravnoteža između posla i privatnog života, u okviru šire kampanje za rodnu ravnopravnost, i izražena je opredijeljenost za „promoviranje koncepta aktivnog očinstva i zajedničkog roditeljstva“ kao element WPS aktivnosti.⁶⁴ Na sličan način, u moldavskom NAP-u (2018.) se komentira: „Teret obaveza u domaćinstvu je najvažnija prepreka koja određuje nedovoljnu zastupljenost žena u sektoru odbrane i sigurnosti.“⁶⁵ Ovo su pohvalni naponi na povezivanju društvenih normi ili očekivanja o ulozi žena u društvu sa širim projektom za rodnu ravnopravnost u okviru WPS agende.

⁶⁴ NAP Češke Republike iz 2017., s. 14.

⁶⁵ Moldavski NAP iz 2018., s. 3.

Nova pitanja u važećim NAP-ovima u regiji OSCE-a



Slika 4:

Zastupljenost novih važnih pitanja u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a, neobrađeni brojevi (n=36)

azil ili izbjeglice ili raseljeni
katastrofe
ekstremizam ili terorizam
okoliš ili klima ili okolišni

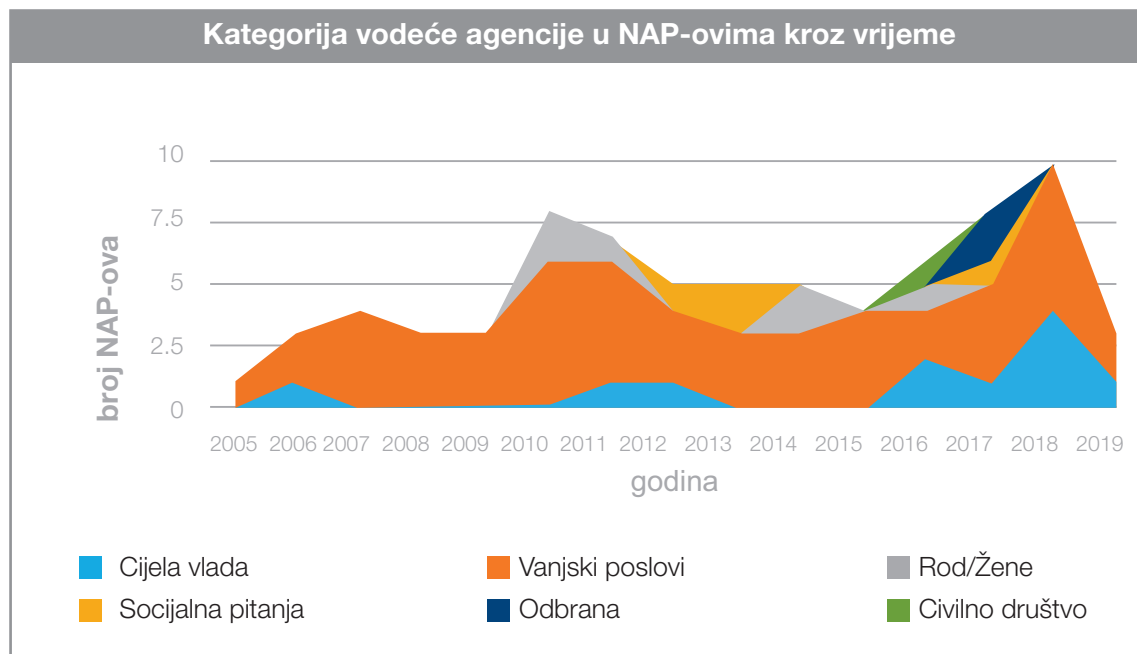
muškarci ili dječaci
reproduktivna
trgovina

3.4: KOORDINACIJSKI MEHANIZMI

Efektivna provedba NAP-ova mnogo je unaprijeđena zahvaljujući aktivnom liderstvu i efikasnom upravljanju u državama. Smještanje NAP-a u jedan odjel ili ministarstvo, a ne u drugo ima određeni politički značaj; „Pozicioniranje unutar vlade određuje njegov fokus (unutrašnja ili vanjska politika) i nivo uticaja (nacionalnim ženskim mehanizmima obično nedostaju resursi i politički status u mnogim državama pogođenim ratnim sukobom da bi mogle snažno privući istinski politički interes i finansiranje).“⁶⁶ Rizik koji se povezuje sa smještanjem NAP-ova ili odgovornosti za njihovo koordiniranje u ministarstvo vanjskih poslova u okviru vladinog aparata je u tome što se NAP tako pozicionira kao dokument „orijentiran prema vani“, umjesto da efektivno povezuje WPS sa politikama i praksama unutar države. 17 od 36 aktuelnih NAP-ova u regiji OSCE-a (47%) orijentirano je prema vani, a 9 od 36 (25%) prema unutra (preostali – 28% – imaju dvojni fokus; u toj grupi, dva NAP-a su orijentirana na državu i regionalno, a ne na državu i globalno).

Svih 75 NAP-ova je pregledano, a vodeće koordinacijsko tijelo ili vladine agencije su kodirane u šest kategorija: Civilno društvo; Odbrana; Vanjski poslovi; Rod/žene; Socijalna pitanja; i „cijela vlada“ tj. slučaj kada u koordinaciji učestvuje više vladinih agencija ili kada je ured premijera zadužen za koordinaciju i slično. Kodiranje vodeće agencije prema kategoriji u NAP-ovima s vremenom pokazuje da su NAP-ovi pretežno smješteni u ministarstvo vanjskih poslova (ili slično), kao što je prikazano na Slici 5.

⁶⁶ A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009), s. 12, 403-433, 417



Slika 5:

Kategorija vodeće agencije za NAP-ove iz regije OSCE-a s vremenom (n=75)

U šest važećih NAP-ova (17%) spominje se formiranje radne grupe ili međuresorne udarne grupe posvećene koordiniranju WPS aktivnosti među različitim odjelima i agencijama. Švicarski NAP iz 2018. nudi dobar primjer ove vrste koordinacije, s pojedinostima o redovnom sastajanju i različitim obavezama izvještavanja, budžetiranju itd. navedenim u tekstu NAP-a:

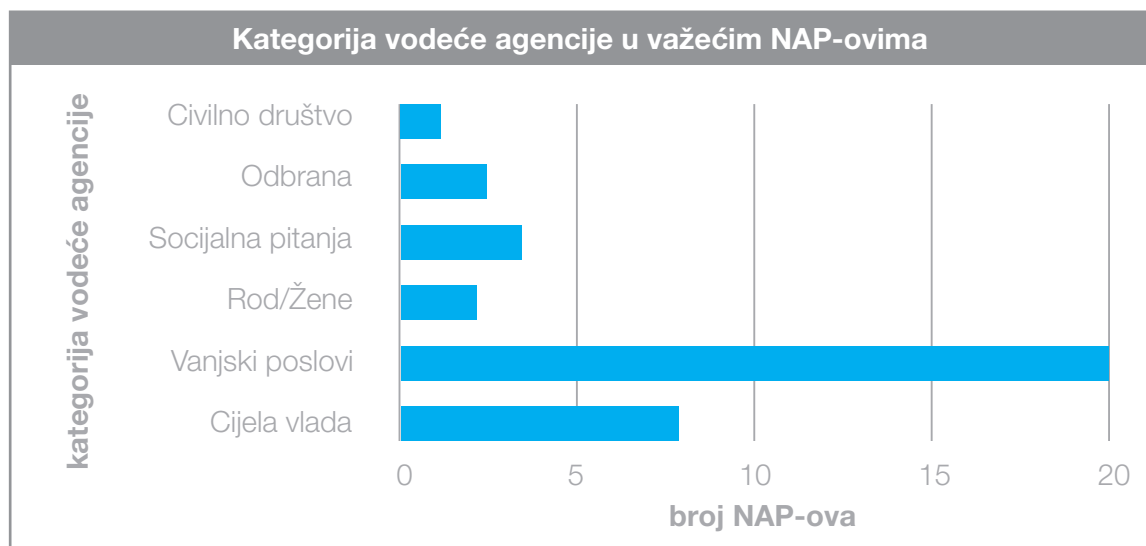
Svaka organizacijska jedinica je odgovorna za provedbu aktivnosti za koje je zadužena, uz izdvajanje budžeta za te aktivnosti i dostavljanje godišnjih izvještaja. Međuresorna radna grupa se sastaje najmanje dvaput godišnje da razmotri provedbu, razmijeni znanja i po potrebi prilagodi NAP. Pod zajedničkim vodstvom Ujedinjenih nacija i Odjela za međunarodne organizacije (UNIOD) i Odjela za ljudsku sigurnost (HSD), priprema se kratki godišnji izvještaj u kojem se utvrđuju najvažniji uspjesi i teškoće u provedbi NAP-a.⁶⁷

⁶⁷ Švicarski NAP iz 2018., s. 12.

Koordinaciju mogu podržati parlamentarne komisije, kao u slučaju kirgiskog NAP-a iz 2013., koji je opredijeljen za „formiranje parlamentarne grupe (komisije) za žene, mir i sigurnost“ (vidi i četvrti dio),⁶⁸ i važećeg NAP-a u UK, u kojem je naglašena uloga „svestranačkih parlamentarnih grupa u oblasti WPS i Inicijative za prevenciju seksualnog nasilja“.⁶⁹

Posljednji nizozemski NAP (2016.) jedinstven je u regiji OSCE-a i vrijedan je spomena na globalnom nivou, jer se u samom NAP-u nalaže učesće civilnog društva u koordinaciji njegove provedbe: „WO=MEN, koji predstavlja organizacije civilnog društva i institucije znanja, i Ministarstvo vanjskih poslova će nastaviti zajednički koordinirati sve aktivnosti u ovom trećem Nacionalnom akcionom planu“.⁷⁰ S obzirom na ključni značaj potpunog i smislenog učesća civilnog društva u upravljanju WPS aktivnostima (o čemu se govori u nastavku), ovo je značajna izjava.

Samo u vrlo malom broju NAP-ova iz regije OSCE-a direktno se ne spominje ko je odgovoran za koordiniranje WPS aktivnosti. Provedbu važećih NAP-ova uglavnom koordiniraju ministri vanjskih poslova u kontekstu određene države, kao što je prikazano na Slici 6.



Slika 6:

Kategorija vodeće agencije u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

⁶⁸ Kirgiski NAP iz 2013., s. 1.

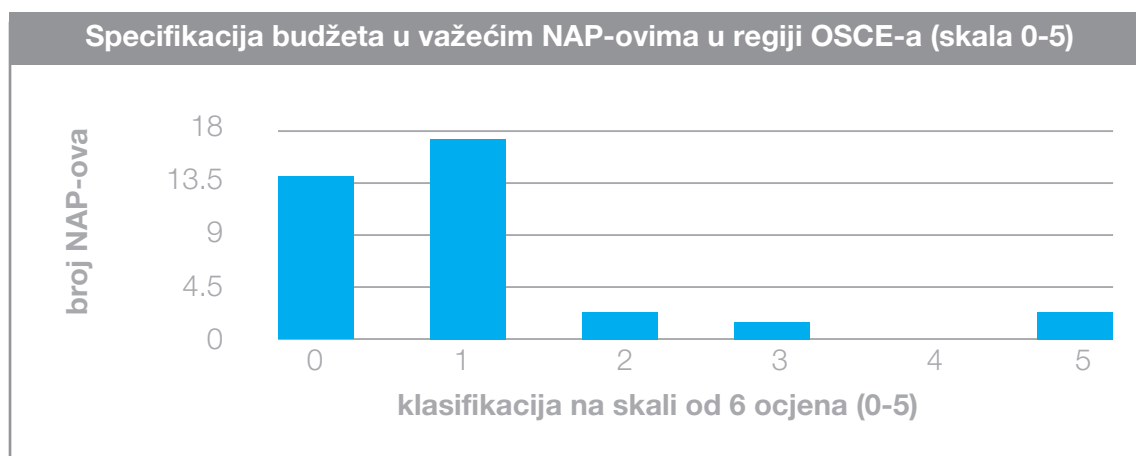
⁶⁹ NAP UK iz 2018., s. 23.

⁷⁰ Nizozemski NAP iz 2016., s. 6.

3.5: FINANSIRANJE

Kao što je spomenuto u drugom dijelu ovog izvještaja, istraživanje o NAP-ovima često pokazuje povezanost između dobro specificiranih budžeta i/ili mehanizama finansiranja i efektivne provedbe. U studiji OSCE-a iz 2014. godine se navodi: „Za izradu, održavanje i provedbu nacionalnih akcionih planova potrebno je nekoliko aktivnosti: sastanci se moraju koordinirati; izvještaji se moraju pisati; moraju se održavati obuke za osoblje; provoditi istraživanja o posebnim potrebama žena u stanju ranjivosti itd. Za izvršenje ovih zadataka potrebni su resursi. Stoga je ključno da se izdvoji budžet za aktivnosti utvrđene nacionalnim akcionim planom.“⁷¹ Studija iz 2014. je pokazala da skoro nijedan od analiziranih NAP-ova nije obuhvatao specificiran i izdvojen budžet. U proteklih pet godina nije postignut dovoljan napredak u tom smislu.

Provedena je jednostavna kvantitativna analiza da bi se kodirao nivo specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima na skali od šest poena (0-5), gdje 0 znači da se budžet nikako ne spominje, a 5 da NAP sadrži potpunu specifikaciju i sve pojedinosti. Na Slici 7 je prikazan nivo specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a. Kao što se vidi, razočaravajući broj NAP-ova (86%) trenutno sadrži minimalne ili nikakve informacije o budžetu ili mehanizmima finansiranja, što je na Slici 7 kategorizirano kao „0“ i „1“. Međutim, Albanija (2019.) i Ukrajina (2016.) imaju dobro specificirane budžete; u sva tri NAP-a je data procjena



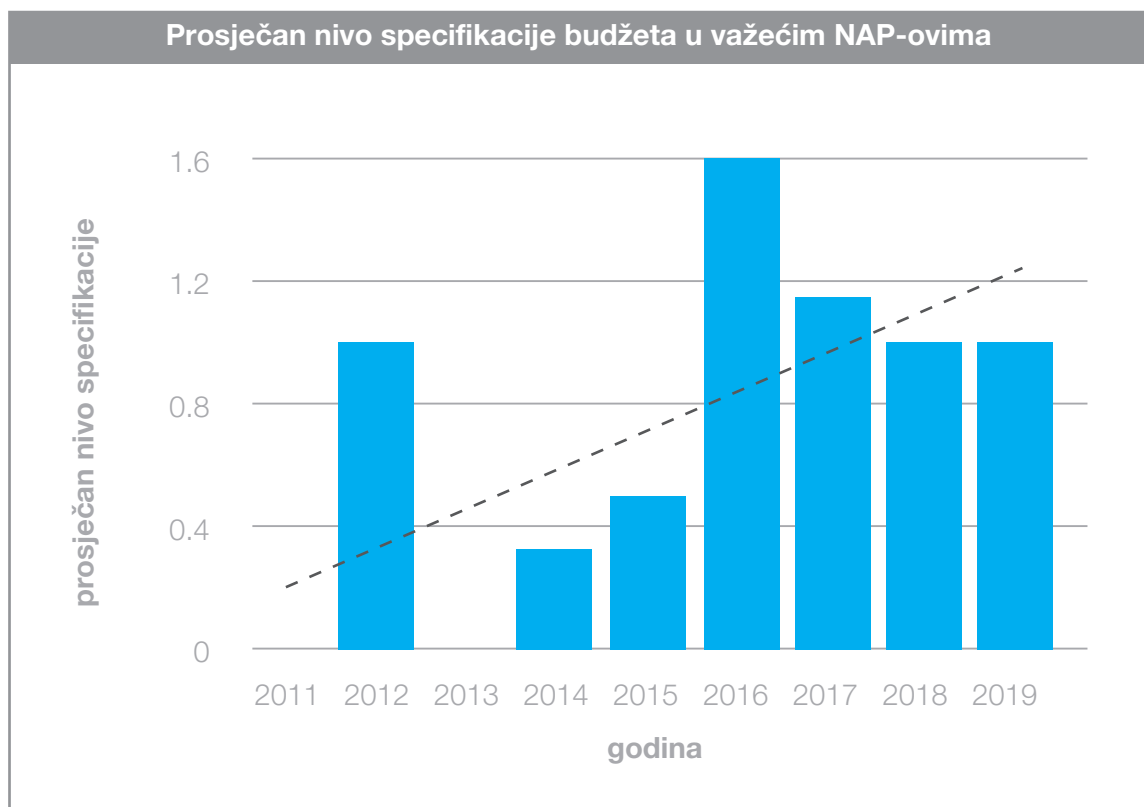
Slika 7:

Nivo specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

⁷¹ OSCE, *OSCE Study on National Action Plans*, s. 44-45.

ukupnih troškova provedbe i detaljan pregled budžeta prema aktivnostima. To pomaže u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti za troškove provedbe WPS i srodnih aktivnosti.

Još jedno korisno mjerilo specifikacije budžeta je prosječan nivo specifikacije u važećim NAP-ovima. Kao što je prikazano na Slici 8, izračunavanjem prosječnog nivoa specifikacije i uključivanjem linije trenda lakše je pokazati kako se u NAP-ovima iz regije OSCE-a više pažnje posvećuje specficiranju budžeta. Iako se čini da osnovni histogram pokazuje smanjenje od 2016. godine, linija trenda ukazuje na postepeno umjereno povećanje prosječnog nivoa detaljnosti. Međutim, treba napomenuti da opisano povećanje ne doseže čak ni do sredine skale (2,5), što ukazuje na to da NAP-ovi u prosjeku ne sadrže čak ni „široko definiran“ budžet prema našoj shemi kodiranja (koji bi npr. uključivao ukupan iznos potreban za provedbu NAP-a), a da ne govorimo o posebnim izdvajanjima za utvrđene agencije ili inicijative.



Slika 8:

Prosječan nivo specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

Čini se da su u NAP-ovima iz regije OSCE-a zastupljena dva različita modela specifikacije budžeta, gdje takva specifikacija postoji: budžet specificiran na najvišem nivou i preneseni budžet. U nekoliko važećih NAP-ova se predlaže da se sve potrebne aktivnosti finansiraju iz postojećih budžetskih sredstava koja su dodijeljena agenciji zaduženoj za provedbu. Ovaj model uključuje prenesenu odgovornost za budžetiranje, kao npr. u austrijskom NAP-u (2012.), u kojem se nalaže da „finansiranje aktivnosti u okviru provedbe akcionog plana osiguraju odgovorna ministarstva u okvirima raspoloživih sredstava iz svojih budžeta“;⁷² finski NAP (2018.) i NAP UK (2018.) sadrže sličnu odredbu. NAP Ujedinjenog Kraljevstva podržava ovaj stav citirajući nalaze neovisne revizije NAP-a UK za period 2014.–2017., koja je pronašla „malo dokaza da bi zaseban izvor finansiranja značajno unaprijedio provedbu WPS inicijativa u UK u poređenju s drugim mjerama kao što je osiguravanje strateškog i smislenog integriranja WPS aktivnosti u programe“.⁷³ Terenska komponenta ovog istraživanja, o kojoj se govori u narednom dijelu, razmatra pitanje efektivnog budžetiranja kao dijela provedbe.

3.6: MONITORING I EVALUACIJA

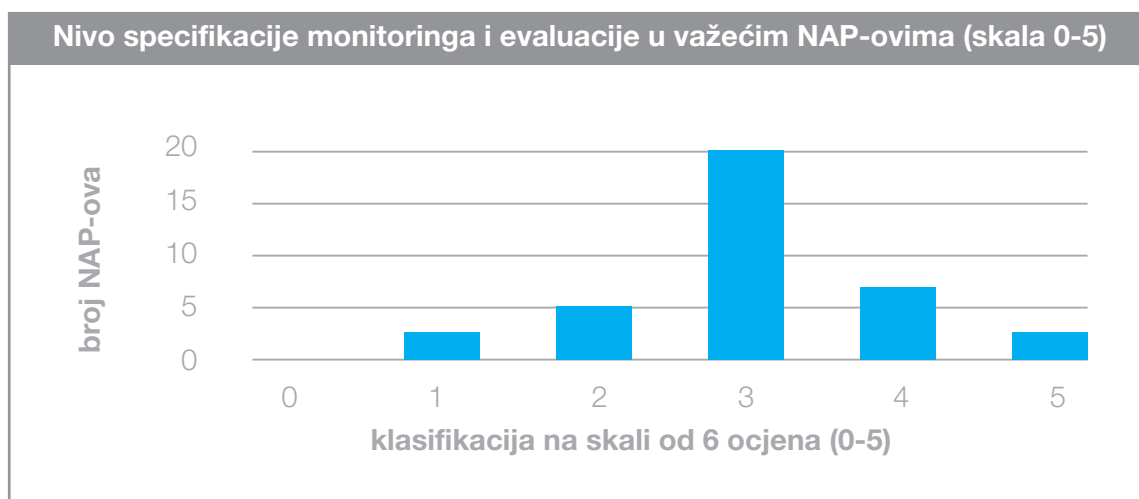
Svaka politika kojom se nastoji uvesti promjena zahtijeva zdrav i čvrst okvir za monitoring i evaluaciju, kako bi se procijenilo da li se promjena doista dešava. Općenito, dokument politike kao što je NAP treba uključivati izjavu o viziji sa visokog nivoa, koja je usklađena s jasnom *teorijom promjene*. Teorija promjene povezuje se s izjavom o viziji tako što se naznači *kako će doći do promjene u poslovnom okruženju, da bi se vizija ostvarila*. Teorija promjene je podržana određenim brojem ciljeva, izlaznih rezultata/aktivnosti i indikatora uspjeha ili dostignuća. To su elementi politike koji se mogu pratiti i ocjenjivati. Stoga, što su detaljnije razrađeni ciljevi, izlazni rezultati/aktivnosti i indikatori u NAP-u, lakše je pratiti provedbu (uspješnost ili dostizanje različitih indikatora da je aktivnost izvršena ili da je postignut izlazni rezultat) i tako ocijeniti uslove koji olakšavaju provedbu i promjenu koja je omogućena različitim poduhvatima.

Na Slici 9 prikazan je nivo detaljnosti u opisu okvira za monitoring i evaluaciju u zbirci NAP-ova iz regije OSCE-a. Provedena je jednostavna kvantitativna analiza da bi se kodirao nivo specifikacije monitoringa i evaluacije u važećim NAP-ovima na skali od šest poena (0-5), gdje 0 znači da se monitoring i evaluacija nikako ne spominju, a 5 da NAP sadrži potpunu specifikaciju i sve pojedinosti. Kao što je prikazano na Slici 9, može se smatrati da je ovaj

⁷² Austrijski NAP iz 2012., s. 4.

⁷³ NAP UK iz 2018., s. 24.

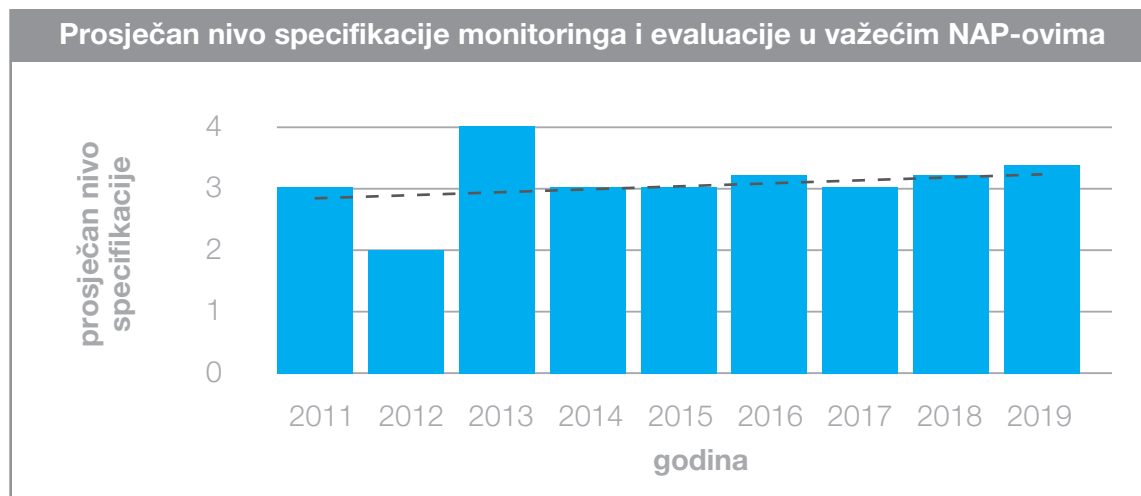
segment bolje specificiran od budžeta u većini slučajeva. Više od polovine NAP-ova je sadržavalo umjereno detaljno razrađen okvir za monitoring i evaluaciju sa široko definiranim aktivnostima, uključenim rokovima i općenito utvrđenim relevantnim agencijama ili stranama. Samo 7 od 36 NAP-ova sadrži okvire za monitoring i evaluaciju koji su loše ili relativno loše specificirani, ili ih ne sadrže uopće. Dva NAP-a sadrže okvire koji su kodirani kao odlični ili primjerni: Albanija i Ukrajina. Na primjer, albanski NAP iz 2018. sadrži odredbe o polugodišnjim izvještajima o napretku i evaluaciji, kao i detaljan okvir sa jasnim indikatorima i budžetskim izdvajanjem za svaku aktivnost.



Slika 9:

Nivo specifikacije monitoringa i evaluacije u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

Još jedan ključni faktor u monitoringu i evaluaciji aktivnosti / izlaznih rezultata je raspoloživost i uključivanje polaznih podataka o različitim oblastima ili elementima koji se prate. Ako država npr. namjerava ciljanom intervencijom povećati broj žena uključenih u prevenciju sukoba, neophodno je prije intervencije znati koliko je žena već uključeno u takve aktivnosti. To se uglavnom odnosi na sve oblasti WPS rada, a ipak se u relativno malom broju NAP-ova uključuju ili spominju polazni ili „status quo“ podaci prema kojima se može mjeriti napredak. U nekima se ipak spominju, kao što su NAP-ovi koje su izradile Austrija, Hrvatska, Češka Republika, Gruzija, Crna Gora i Moldavija. To se može smatrati dobrom praksom.



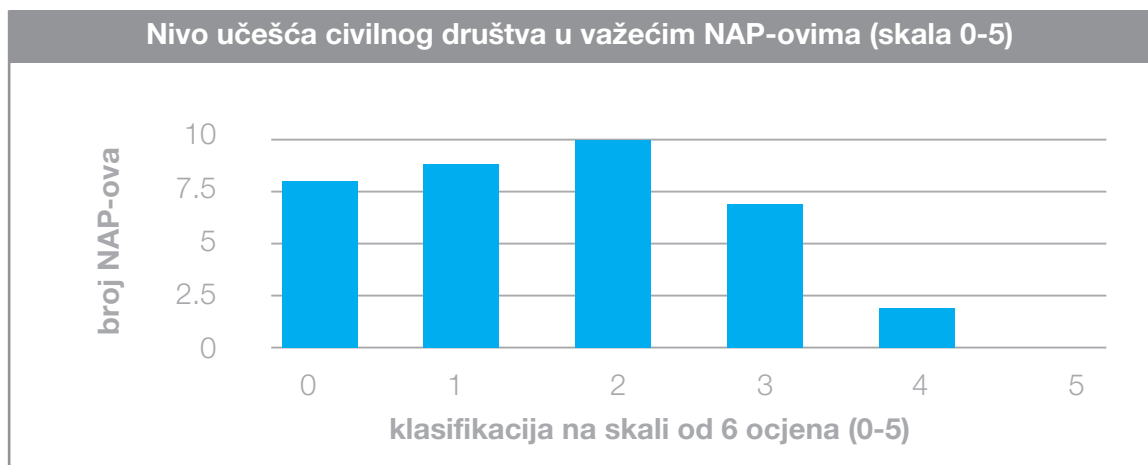
Slika 10:

Prosječan nivo specifikacije monitoringa i evaluacije u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

3.7: INKLUZIVNA PRAKSA

WPS agenda ima vrlo aktivnu komponentu civilnog društva, koja je institucionalizirana kao stavka na dnevnom redu Vijeća sigurnosti UN-a uglavnom zahvaljujući naporima ženskih organizacija civilnog društva. Kontinuiran angažman civilnog društva na upravljanju WPS procesom pokreće ovu agendu od samog njenog nastanka. Osim toga, kao što je spomenuto u drugom dijelu, novija istraživanja pokazuju da inkluzivan proces izrade koji obuhvata organizacije civilnog društva može povećati uticaj NAP-a. Da bi se istražio nivo učešća civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a, NAP-ovi su kodirani na skali od šest poena, gdje 0 znači da se učešće civilnog društva nikako ne spominje, a 5 da je ono potpuno i detaljno opisano u relevantnom NAP-u. Kako je prikazano na Slici 11, dominantna vrijednost je 2/5, a u NAP-ovima se pretežno ne navode visoki nivoi učešća civilnog društva. Zapravo, nijedan iz uzorka važećih NAP-ova iz regije OSCE-a nije kodiran na nivo 5, što bi bio najviši nivo učešća civilnog društva naveden u NAP-ovima. Uključivanje se u NAP-ovima uglavnom spominje kroz generalne izjave o vrijednosti i značaju učešća civilnog društva, bez suštinske diskusije o mehanizmima za osiguravanje takvog učešća ili preuzimanju obaveza za pružanje stalne finansijske podrške u tu svrhu.

Dva najbolje rangirana NAP-a prema kodiranju koje je ovdje izvršeno su nizozemski (2016.) i irski NAP (2019.). Oni predstavljaju dobru praksu u pogledu učešća organizacija civilnog društva u izradi i monitoringu NAP-a. Organizacije civilnog društva su učestvovala u izradi nizozemskog NAP-a i njegove su potpisnice. Irski NAP na sličan način okuplja vladine agencije i aktere iz civilnog društva oko vizije NAP-a: „Nadzornom grupom će se neovisno predsjedavati i 50% njenog članstva će činiti predstavnici relevantnih vladinih odjela i državnih agencija, a preostalih 50% predstavnici civilnog društva, akademske zajednice i neovisni predstavnici.“⁷⁴

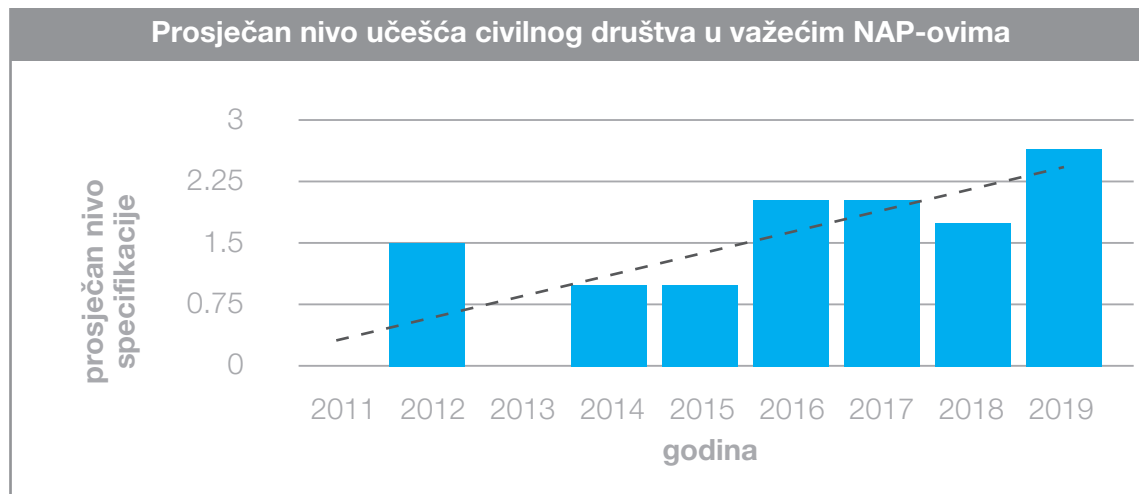


Slika 11:

Nivo učešća civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

Na Slici 12 se može vidjeti pozitivan trend kada se razmatra prosječan nivo učešća civilnog društva s vremenom. U periodu između 2011. i 2019. godine došlo je do izvanrednog povećanja nivoa učešća civilnog društva. NAP-ovi bi mogli ponuditi bolje mogućnosti za učešće civilnog društva i efektivnije uključiti civilno društvo u izradu i monitoring NAP-ova, jer je prosječan nivo spominjanja/detaljnosti niži od 3, što znači da se u prosjeku u NAP-ovima iz regije OSCE-a ne spominje učešće civilnog društva u radnoj grupi, upravnom odboru ili sličnom procesu upravljanja. Terenska komponenta ovog istraživanja, o kojoj se govori u narednom dijelu, razmatra da li zemlje članice OSCE-a doista razvijaju bližu saradnju u WPS aktivnostima između vlade i organizacija civilnog društva.

⁷⁴ Irski NAP iz 2019., s. 24.



Slika 12:

Prosječan nivo učešća civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regije OSCE-a (n=36)

3.8: ZAKLJUČCI

U navedenoj analizi je razmatran skup podataka o NAP-ovima koje su izradile države članice OSCE-a u periodu od 2005. do sredine 2019. godine, s posebnim fokusom na NAP-ovima koji su nastali poslije 2014., kako bi se prikazao trend u periodu od prethodne studije OSCE-a. Jasno je da raste broj pitanja kojima se NAP-ovi bave, a određeni broj se rješava pod okriljem širenja WPS agende, iako se pažnja i dalje posvećuje tradicionalnim „stubovima“ WPS aktivnosti, odnosno učešću i prevenciji. Došlo je do povećanog fokusiranja na prevenciju od 2014. godine, a NAP-ovi su počeli uključivati i novonastala pitanja vezana za WPS, kao što su poplave, terorizam i nasilni ekstremizam. Kad govorimo o odlikama koje NAP čine djelotvornim, u sferi budžetiranja i specifikacije finansijskih aranžmana i dalje ima mnogo prostora za unapređenje, jer većina NAP-ova u regiji OSCE-a ne sadrži čak ni „široko definiran“ budžet, a da ne govorimo o posebnim izdvajanjima za određene agencije ili inicijative. Monitoring i evaluacija su postojano prisutni u posmatranom periodu, a u ovoj sferi su evidentni mnogo veći nivoi detaljnosti i konkretnosti nego u budžetiranju. Od 2014. godine su primjetno povećani nivoi inkluzivne prakse u NAP-ovima iz regije OSCE-a, iako bi svedjedno mogli ponuditi bolje prilike za uključivanje civilnog društva.

4. Provedba NAP-a u regiji OSCE-a

Tekuća diskusija o NAP-ovima za provedbu Rezolucije UNSCR 1325 poziva na posvećivanje veće pažnje njihovoj djelotvornoj provedbi. U ovom poglavlju se razmatra provedba NAP-ova u pet država članica OSCE-a: Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Istraživanje se bavilo iskustvima u izradi i provedbi NAP-ova; koordinacijom između državnih institucija i agencija; saradnjom između državnih institucija, civilnog društva i međunarodnih partnera; najčešćim izazovima kao što su monitoring i evaluacija ili budžeti; iskustvima u lokalizaciji NAP-ova; kako se NAP-ovi uklapaju u šire nacionalne ženske mehanizme (NWM); i novonastalim dobrim praksama.

Ova studija nije komparativna ocjena NAP-ova iz spomenutih pet država. Ovi NAP-ovi su neusporedivi iz više razloga: u različitim su fazama provedbe; neke države su imale brojne NAP-ove, a neke tek provode prvi; administrativne strukture i ustroji za NAP-ove se razlikuju; a akcioni planovi obuhvataju različita tematska pitanja.

Ukupno je 108 osoba iz pet zemalja učestvovalo u intervjuima za potrebe studije, uključujući predstavnice i predstavnike državnih ministarstava i drugih državnih institucija i agencija, institucija iz sektora sigurnosti, članice i članove parlamenta, organe lokalne uprave, civilno društvo i međunarodne organizacije, kao i osoblje OSCE-a. Sve informacije u ovom poglavlju zasnivaju se na intervjuima i diskusijama u okviru fokus-grupa koje su provedene u navedenih pet zemalja, osim ako nisu navedeni drugi izvori. Svi intervjui su anonimizirani radi povjerljivosti. Analizirani su i odgovarajući NAP-ovi i drugi relevantni dokumenti.

Ovih pet zemalja je odabrano da bi studija dobila određenu geografsku širinu (centralna Azija, istočna Evropa, jugoistočna Evropa), te da bi se napravio snimak stanja u tim zemljama u različitim fazama provedbe, od novousvojenog prvog NAP-a pa do završetka NAP-a treće generacije. Ovih pet zemalja na određene načine predstavljaju veliki dio država članica OSCE-a jer se radi o zemljama srednjeg, a ne visokog nivoa prihoda koje prolaze kroz

reformске procese – i u sektoru sigurnosti, što je ovdje od značaja. Ovim dijelom studije su obuhvaćene samo zemlje u kojima OSCE ima terenske operacije, kako bi se bolje ispitalo kako je OSCE promicao provedbu WPS agende u praksi, u skladu s odredbama Akcionog plana OSCE-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine.

Iako između ovih pet zemalja postoje očigledne historijske, političke, geografske i druge razlike, utvrđene su i neke sličnosti. Za razliku od mnogih NAP-ova iz regije OSCE-a (vidi dio 3.4.), svih pet zemalja imaju NAP-ove koji su više „fokusirani prema unutra“ nego „prema vani“. Drugim riječima, umjesto da se uglavnom fokusiraju na integriranje WPS agende u učešće u mirovnim operacijama u inostranstvu ili razvojnu pomoć, uglavnom su orijentirani na aktivnosti unutar zemlje. Elementi poput obuke o rodnim pitanjima za učesnike mirovnih operacija u inostranstvu posebno su uključeni u NAP-ove ovih pet zemalja, ali to je mnogo manje u fokusu od unutrašnjih aktivnosti. Taj unutrašnji fokus je djelimično odredio aktere koji su uključeni i vrste pitanja na koja se NAP-ovi fokusiraju. Na primjer, dok NAP-ovi koji su orijentirani prema vani centralnu ulogu uglavnom namjenjuju ministarstvima vanjskih poslova i institucijama za međunarodnu razvojnu pomoć, NAP procesi u pet ovdje analiziranih zemalja zabilježili su mnogo manje angažmana državnih vanjskopolitičkih aktera.

U svakoj od analiziranih studija slučaja, individualne aktivistice i ženske organizacije učestvovalе su u diskusijama na nacionalnom, regionalnom ili globalnom nivou o WPS agendi, ali i o Pekinškoj platformi za djelovanje i CEDAW-u mnogo prije nego što su relevantni NAP procesi započeti. Dakle, organizacije civilnog društva su često imale više mogućnosti od državnih institucija da se dublje uključe u globalne debate o WPS agendi i njenoj provedbi. Istovremeno, u svim zemljama postoji niz ženskih organizacija i drugih OCD-a koje direktno rade na pitanjima vezanim za NAP-ove, kao što su prevencija i odgovor na rodno zasnovano nasilje ili rad na povećanju društvenog, ekonomskog i političkog učešća marginaliziranih žena koje nisu direktno uključene u NAP procese – ili čak ni ne znaju za njih.

4.1: OSNOVNE INFORMACIJE O PRILIKAMA U DRŽAVAMA

Može se smatrati da je svih pet zemalja pogođeno sukobom, iako su u različitim fazama konfliktnog ciklusa. I Bosna i Hercegovina i Srbija su tokom 1990-ih prošle kroz nasilni sukob. Moldavija je u procesu rješavanja statusa regije Pridnjestrovlje od 1990. godine. Ukrajina je od 2014. godine u aktivnom sukobu na istoku zemlje, gdje se vode borbe oko statusa i kontrole nad dijelovima istočnog područja Donbas i Krimskog poluotoka. Kirgistan se suočio

s međuetničkim nasiljem u Južnom Kirgistanu 2010. godine. U skorije vrijeme, 2019. godine, došlo je do sukoba u Batkenskoj oblasti na granici između Kirgistana i Tadžikistana. Kirgistan i šira regija centralne Azije proteklih godina također su izloženi prijetnji nasilnog ekstremizma.

Kao i u slučaju svih nasilnih sukoba, uticaji na civile su orodnjeni. Na primjer, bila je raširena upotreba seksualnog nasilja kao ratnog oružja protiv civila u bivšoj Jugoslaviji, a posebno (iako ne isključivo) žena i djevojčica. Stoga je procesuiranje počinitelja pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) predstavljalo prvo priznavanje silovanja kao ratnog zločina i zločina protiv čovječnosti. Posljedice masovnog raseljavanja izazvanog ratnim sukobom također su duboko orodnjene: na primjer, u Ukrajini gdje ima mnogo raseljenih osoba,⁷⁵ žene snose nerazmjern teret brige za porodicu. OHCHR je izvijestio o porastu broja slučajeva transakcijskog seksa zbog teških ekonomskih prilika izazvanih sukobom.⁷⁶

Mnogi oblici nasilja i neizvjesnosti koji posebno pogađaju žene prisutni su i nakon nasilnog sukoba. Na primjer, u nedavnom istraživanju OSCE-a utvrđeno je da su mnoge žene od svoje 15. godine izložene fizičkom ili seksualnom nasilju trenutnog ili bivšeg partnera u Bosni i Hercegovini (11%), Moldaviji (34%), Srbiji (17%) i Ukrajini (26%).⁷⁷ Slična studija koja je provedena u Kirgistanu 2012. godine pokazala je da je jedna od četiri žene koje su bile udate doživjela fizičko nasilje od partnera.⁷⁸ U mnogim od ovih okruženja nivo povjerenja u institucije je nizak, a žene rijetko prijavljuju nasilje policiji.⁷⁹ Prevladavaju i drugi oblici orodnjene nesigurnosti: prema nedavnom istraživanju koje je proveo Populacijski fond Ujedinjenih nacija (UNFPA), usprkos zakonskoj zabrani, otmice mlade – gdje muškarci otmu ženu ili djevojčicu kako bi prisilili njenu porodicu da im dozvoli da je ožene – i dalje predstavlja problem u Kirgistanu.⁸⁰ Osim toga, svih pet zemalja su u različitoj mjeri izvorne i tranzitne zemlje za žene i djevojčice kojima se trguje radi seksualnog iskorištavanja ili prisilnog rada.⁸¹

Usprkos ovim izazovima, žene u svih pet država odigrale su uloge u izgradnji mira i promicanju sigurnosti. Na primjer, u Bosni i Hercegovini i Srbiji žene i ženske organizacije su se mobilizirale kako bi se suprotstavile nasilju i etnonacionalizmu, promovirale pomirenje preko političkih i

⁷⁵ Trenutno u Ukrajini ima 1,3 miliona interno raseljenih osoba. Vijeće za ljudska prava UN-a, A/HRC/40/CRP.3.

⁷⁶ OHCHR, *Conflict-Related Sexual Violence in Ukraine*, 14. mart 2014. – 31. januar 2017. (2017.).

⁷⁷ OSCE, *OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report* (2019.), s. 34.

⁷⁸ Nacionalni statistički odbor Kirgiske Republike, *Kyrgyz Republic Demographic and Health Survey 2012*, (2012.), s. 245.

⁷⁹ OSCE, *OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report* (2019.), s. 96.

⁸⁰ Otimanje mlade je ponekad sporazumno, ali je u drugim slučajevima prisilno i uključuje fizičko i seksualno nasilje. Vidi UNFPA, *Gender in Society Perception Study* (2016.).

⁸¹ Ministarstvo pravde Sjedinjenih Američkih Država, *2019 Trafficking in Persons Report* (2019).

društvenih podjela, te pravdu i odgovornost za rodno zasnovanu štetu nanесenu ženama tokom sukoba. Međutim, žene su često isključivane iz formalnih mirovnih pregovora. Na primjer, nijedna žena iz Bosne i Hercegovine nije učestvovala u pregovorima o Dejtonskom mirovnom sporazumu iz 1995. godine, koji su mnoge ženske organizacije kritizirale da je rodno slijep.⁸² Iako je dijalog između Prištine i Beograda koji je omogućila EU uključen u NAP za WPS, u Srbiji je postignut tek neznatan napredak u pogledu učešća žena u službenom procesu, dok je bilo neslužbenih aktivnosti predvođenih civilnim društvom. Žene u Ukrajini i Moldaviji su isto tako nedovoljno zastupljene u tekućim službenim procesima, dok mnoge inicijative civilnog društva za mir i dijalog predvode žene.⁸³

Postignut je određeni napredak u povećanju učešća žena u političkom životu u širem smislu. Na primjer, Kirgistan je u mnogo pogleda lider kada se radi o učešću žena u centralnoj Aziji, kao zemlja sa prvom predsjednicom u regiji i prvim NAP-om za WPS. Nova kvota od minimalno 30% zastupljenosti žena u seoskim vijećima uvedena je u junu 2019. i već je uspješno primijenjena na izborima u pokrajini Issyk-Kul u septembru 2019.; ova kvota će se primjenjivati i na izborima za seoska vijeća u cijeloj zemlji koji će se održati 2020. godine. U Moldaviji su 2016. godine ženske organizacije civilnog društva i parlamentarke zajedno radile na uspješnom usvajanju Zakona 71, paketa mjera za promicanje rodne ravnopravnosti, uključujući kvotu od 40% žena među izbornim kandidatkinjama i kandidatima i osobama imenovanim u kabinet. U Ukrajini je stopa zastupljenosti žena u Parlamentu skočila sa 11,6% na više od 20% na izborima 2019. godine, usprkos značajnom otporu prema rodним pitanjima u proteklim godinama.⁸⁴ U Srbiji su kvote dovele do većeg političkog učešća žena, koje zauzimaju 37,7% mjesta u Narodnoj skupštini i 19% ministarskih pozicija.⁸⁵

⁸² Kvinna til Kvinna, *To Make Room for Changes: Peace Strategies from Women Organisations in Bosnia and Herzegovina* (2006.), s. 12.

⁸³ Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), *OSCE Toolkit on the Inclusion of Women and Effective Peace Processes*, 2019.

⁸⁴ Za analizu, pogledati: Međunarodna fondacija za izborne sisteme (IFES), *IFES Comment on women's representation in the new parliament and further steps to maintain and facilitate better women's representation in politics*, 26. juli 2019.

⁸⁵ Međuparlamentarna unija, *Women in Politics: 2019* (2019).

4.2: KOORDINACIJA I VLASNIŠTVO NAD NAP-ovima

Kao što je prikazano u Tabeli 2, pet zemalja je koristilo različite sisteme za koordiniranje izrade i provedbe NAP-ova. Sve su imale određeni stepen saradnje između institucija sektora sigurnosti i njihovih resornih ministarstava, ministarstava za rodnu ravnopravnost i/ili državnih agencija, organizacija civilnog društva i razvojnih partnera.

Kada je uloga koordinatora NAP-a smještena unutar vladinog aparata, to može imati važne implikacije po njegovu provedbu (vidi i dio 3.4). Na primjer, u Moldaviji je trenutno za izradu NAP-a zadužen Ured za reintegraciju kojim rukovodi zamjenik premijera Moldavije za pitanja reintegracije. Iako nema vlastito ministarstvo, svoje osoblje niti direktne ovlasti za odlučivanje o institucijama sektora sigurnosti, ima određenu hijerarhijsku polugu nad resornim ministarstvima, naročito ako je jedno od resornih ministarstava razvilo NAP, što mu daje visok status. Isto tako, u Ukrajini, ispitanici smatraju da je koordinatorska uloga Ureda zamjenika premijera za evropske i euroatlantske integracije Ukrajine u provedbi NAP-a bila važan korak u davanju većeg zaleta procesu NAP-a. Ranije se Ministarstvo socijalne politike ponekad borilo da koordinira ministarstva i agencije u sektoru sigurnosti i odbrane.

U drugim slučajevima su formirana posebna međuresorna tijela za promicanje provedbe, kao što je Koordinacioni odbor za praćenje provedbe Akcionog plana u Bosni i Hercegovini kojim zajednički predsjedavaju Ministarstvo sigurnosti (MS) i Ministarstvo odbrane (MO). Koordinacioni odbor uključuje neke predstavnice/ke organizacija civilnog društva, omogućavajući bliži nadzor civilnog društva nad provedbom, iako ispitanici/e iz organizacija civilnog društva smatraju da njihov glas treba biti jači.

ZEMLJA	TEKUĆI PERIOD NAP-a	PRETHODNI NAP-ovi	VODEĆA AGENCIJA	GLAVNE AGENCIJE ZA PODRŠKU
Bosna i Hercegovina	2018.–2022.	2010.–2013. 2014.–2017.	Agencija za ravnopravnost spolova Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice	Koordinacioni odbor za praćenje provedbe Akcionog plana kojim zajednički predsjedavaju Ministarstvo sigurnosti (MS) i Ministarstvo odbrane (MO)
Kirgistan	2018.–2020.	2013.–2014. 2016.–2017.	Ministarstvo unutrašnjih poslova i Odjel za odbranu, provedbu zakona i vanredne situacije pri Uredu premijera	Državni odbor za pitanja odbrane i Ministarstvo za vanredne situacije (MVS), Državna agencija za samoupravu i međuetničke odnose
Moldavija	2018.–2021.	Nacrt verzije iz 2016.	Ured za reintegraciju kojim rukovodi zamjenik premijera Moldavije za pitanja reintegracije	Ministarstvo odbrane, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalne zaštite, Ministarstvo unutrašnjih poslova
Srbija	2017.–2020.	2010.–2015.	Koordinaciono tijelo za rodnu ravnopravnost pri uredu potpredsjednice Vlade i ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Ministarstvo odbrane
Ukrajina	2016.–2020. (izmijenjen 2018.)		Ured zamjenika premijera za evropske i euroatlantske integracije Ukrajine i Ministarstvo socijalne politike (MSP)	Ministarstvo odbrane (MO) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)

Tabela 2:

Pregled NAP-ova u pet zemalja obuhvaćenih studijama slučaja

PREDNOSTI I NEDOSTACI RAZLIČITIH „KREATORA“ NAP-ova

- **Neovisne „stručne agencije“** (npr. nacionalne agencije za rodnu ravnopravnost) u stanju su da pomjeraju granice i izazivaju institucije da urade još više, mogu pružiti tehničku pomoć, ali im često nedostaju kadrovski kapaciteti i resursi ministarstava, te ih ministarstva mogu ostaviti po strani jer nemaju ovlasti
- **Ministarstva u domeni sigurnosti** imaju uticaja u institucijama sektora sigurnosti i stručno znanje o sigurnosti, ali često ne i o rodnim pitanjima. Mogu biti prisutni i „ratovi za prevlast“ između različitih ministarstava u sektoru sigurnosti i odbrane
- **Ministarstva i državne agencije za rodnu ravnopravnost** često posjeduju ekspertizu o rodnim pitanjima, ali ne i u oblastima sigurnosti i odbrane, kao ni uticaj na institucije sektora sigurnosti i ministarstva sigurnosti
- Smještanje NAP-a u **visokorangiranu instituciju**, npr. ured premijera ili zamjenika premijera ili predsjednika omogućava uticaj na ministarstva, ali kako su ona često vezana za političke ličnosti, stepen institucionalizacije može biti nizak

4.3: PROCESI IZRADE NAP-a

Procesi izrade NAP-ova razlikuju se od zemlje do zemlje, neki podrazumijevaju vrlo visok stepen učešća organizacija civilnog društva, dok druge uglavnom vode državne institucije uz malo učešća civilnog društva i uz različite nivoe inputa od vanjskih aktera (vidi i dio 3.7). U svih pet obuhvaćenih zemalja, posebno su u izradi prvih NAP-ova odabrani predstavnici/e ministarstava bitnih za sigurnost blisko saradivali s predstavnicama i predstavnicima civilnog društva koji posjeduju ekspertizu u odnosu na WPS, uz povremenu značajnu tehničku podršku razvojnih partnera, uključujući OSCE.

U svih pet zemalja, saradnja između državnih institucija i organizacija civilnog društva koje su bile uključene u proces općenito je opisana kao dobra, transparentna i puna saradničkog duha. Međutim, procesi su zahtijevali pronalaženje zajedničkog jezika i identificiranje internih

prvaka i saveznika u institucijama sektora sigurnosti i drugim državnim institucijama. Organizacije civilnog društva su trebale imati potrebnu ekspertizu kako bi mogle saradivati sa sektorom odbrane i sigurnosti. Ispitanici/e su istaknuli da su organizacije civilnog društva unijele vrijednu ekspertizu u ovaj proces, često sa stručnim znanjem o određenoj temi što je uključivalo istraživanje, formuliranje politika, analizu i zagovaranje, te pružanje usluga i provedbu programa. Osim toga, one izuzetno dobro poznaju proces izrade programa i projekata, monitoring i evaluaciju – vještine koje nisu uvijek postojale na strani državnih institucija. Saradnja je bila naročito bliska u slučaju Moldavije, gdje su organizacije civilnog društva pružile ne samo tematsku podršku, nego i praktičnu podršku u pisanju i razvoju indikatora. Oni koji su učestvovali u procesu na strani države i OCD-a smatraju ga vrlo kolaborativnim gdje, prema riječima jednog predstavnika OCD-a, "Organizacije civilnog društva ne samo da su konsultirane, nego su i učestvovali u stvaranju NAP-a". Ispitanici/e su često isticali da je zajednički rad na NAP-ovima ilustrirao promjenu nakon ranijih više antagonističkih odnosa.

Međutim, nisu sve organizacije civilnog društva u potpunosti zadovoljne procesima izrade NAP-a. Neke predstavnice i predstavnici OCD-a koji su intervjuirani za ovu studiju smatraju da je učešće organizacija civilnog društva bilo selektivno i da je postojala neravnoteža između predstavnika države i OCD-a u koordinacijskim grupama. Također su primijetili manjak transparentnosti i ograničene diskusije između vladinih aktera i OCD-a, kao i među samim organizacijama civilnog društva. Najmanje jedna organizacija u Srbiji odlučila je da ne učestvuje u onome što je nazvala militarizacijom WPS-a, što je pitanje koje je i u drugim mjestima izazvalo intenzivnu raspravu među ženskim organizacijama. Općenito, organizacije civilnog društva sa sjedištem u glavnim gradovima, orijentirane na politike često su imale prednost u pristupanju ovim procesima, iako su bar u Kirgistanu i Srbiji aktivno ulagani napori na proširenju obuhvata organiziranjem radionica o učešću civilnog društva širom zemlje.

Učešće predstavnika/ca institucija sektora sigurnosti u procesu izrade NAP-a bilo je važno u svih pet zemalja, gdje su ispitanici/e vidjeli potpunu promjenu u načinu pristupanja sektora sigurnosti i odbrane rodnim pitanjima. Na primjer, ispitanik u Srbiji smatra da je izlaganje službenika iz sektora sigurnosti i odbrane širem rasponu shvatanja konkretnog značenja „sigurnosti“ za ljude različitog porijekla, uključujući etničke manjine, osobe s invaliditetom ili osobe različite seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja, samo po sebi imalo veliki uticaj. Ministarstva odbrane i sigurnosti i institucije sektora sigurnosti nisu uvijek dosljedne kad se radi o nivou entuzijazma za provedbu NAP-ova za WPS, koji često zavisi od lične posvećenosti ključnog osoblja. Ipak, nekoliko ispitanika/ca u Srbiji i Ukrajini ih je spomenulo

kao pozitivne primjere ministarstava koja su manje orijentirana na sigurnost, koje treba slijediti u pogledu prihvatanja i „vlasništva“ nad NAP-om, a kasnije i provedbe i izvještavanja.

Vanjski akteri kao što su OSCE, UN Women, bilateralni i multilateralni donatori i tematski fokusirane MNVO i „trustovi mozgova“ (*think-tank*) kao što su DCAF – Ženevski centar za upravljanje sektorom sigurnosti i Inclusive Security odigrali su važne uloge na pružanju podrške i omogućavanju provedbe u svih pet zemalja (pogledati i dio 4.10.). NATO i Nordijski centar za rod u vojnim operacijama također su bili važni partneri za neke od oružanih snaga, ali ne za sve. Međunarodni partneri su imali različite uloge u zavisnosti od konteksta, koje su uključivale finansiranje, izgradnju kapaciteta i obuke, savjetovanje i stvaranje platformi kao što su radionice, seminari i konferencije za razmjenu informacija i održavanje zaleta. Važnost međunarodnih razmjena i studijskih posjeta zemljama koje su već izradile NAP-ove istaknuta je u svih pet zemalja.⁸⁶ Misije OSCE-a su u svih pet zemalja pružale podršku WPS procesima, odigravši nedvojbeno najaktivniju ulogu u Kirgistanu. U Bosni i Hercegovini i Moldaviji, gdje je OSCE ranije odigrao katalitičku ulogu i od tada se malo povukao dok su drugi razvojni partneri postajali aktivniji, intervjuirane osobe iz vlade i civilnog društva pozvale su ovu organizaciju da obnovi svoj angažman u spomenutim procesima.

4.4: NAP-ovi I ŠIRI NACIONALNI ŽENSKI MEHANIZMI (NWM)/DRUGI AKCIONI PLANOVI

Nacionalni akcioni planovi za žene, mir i sigurnost samo su jedan dio u mnoštvu pravnih mehanizama i akcionih planova na nacionalnom nivou koji se bave unapređenjem rodne ravnopravnosti i pitanjima orodnjene sigurnosti. Drugi nacionalni instrumenti mogu uključivati krovne nacionalne strategije za promicanje rodne ravnopravnosti; planove za provedbu i izvještavanje o Pekinškoj platformi za djelovanje i CEDAW-u; različite akcione planove za borbu protiv nasilja nad ženama i djevojčicama ili rodno zasnovanog nasilja u širem smislu; ili akcione planove za trgovinu ljudima ili prevenciju nasilnog ekstremizma. Pored toga, mogu postojati i sektorski planovi za provedbu, kao npr. u oblasti reforme policije.

Stoga postoji rizik od preklapanja NAP-ova za WPS i drugih akcionih planova i strategija, što vodi do dupliranja aktivnosti, konfuzije oko planova, nadmetanja oko nadležnosti ili čak u

⁸⁶ U svim zemljama su spomenute razmjene sa kolegicama i kolegama iz Gruzije i studijske posjete toj zemlji kao naročito važne, ali i uzajamne razmjene između pet proučavanih zemalja. Navedene uzajamne razmjene se smatraju i vidom praktičnog rada na pomirenju poslije ratnog sukoba, posebno u slučaju Zapadnog Balkana.

određenoj mjeri do suprotstavljenih ciljeva ako izostane adekvatno usklađivanje. Nepostojanje pregleda planova i njihovih područja djelovanja može dovesti i do pojave jazova tj. oblasti koje nisu pokrivena nijednim planom. Često se prave razni planovi s različitim ciljevima na umu, različitim rokovima i mehanizmima izvještavanja. To može postati teret za tijela koja rade na provedbi, a posebno organe lokalne vlasti koji su ionako preopterećeni i nemaju dovoljno resursa.

U Bosni i Hercegovini su uloženi pojačani naponi na usklađivanju NAP-a za WPS sa krovnim Gender akcionim planom (GAP). Treći, aktuelni NAP za WPS obuhvata isti period kao i Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine, tj. 2018.–2022. godine.⁸⁷ GAP je usklađen s međunarodnim obavezama države u oblasti roda, uključujući Pekinšku platformu za djelovanje, CEDAW, rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a o ženama, miru i sigurnosti i Ciljeve održivog razvoja UN-a. GAP ima namjenski fond za provedbu, Finansijski mehanizam za provedbu Gender akcionog plana u Bosni i Hercegovini (FIGAP) u kojem su objedinjena državna sredstva i sredstva od četiri bilateralna donatora. FIGAP je korišten i za finansiranje provedbe NAP-a za WPS. GAP se eksplicitno poziva na NAP, a ispitanici/e smatraju da je u NAP-u za WPS utvrđen širi plan rodne ravnopravnosti za sektor sigurnosti i odbrane.⁸⁸ Agencija za ravnopravnost spolova koja koordinira i GAP i NAP svjesno ulaže napore na usklađivanju procesa izvještavanja i pruža podršku agencijama zaduženim za provedbu u tom procesu. Agencija je zajedno s ministarstvima zaduženim za provedbu također nastojala ugraditi WPS ciljeve u druge politike, strategije i akcione planove, npr. za borbu protiv korupcije. Međutim, iz perspektive civilnog društva, čini se da se odvojeno radi na raznim gender strategijama i akcionim planovima i da tu nedostaje sinergije, a vladine aktere smatraju nespremnim da idu izvan okvira usko definiranih uloga i odgovornosti.

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period 2017.–2021. ključni je krovni dokument u Moldaviji. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne politike (MZRSP) je kontaktna tačka za pitanja mira i sigurnosti u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost. MZRSP u početku nije u potpunosti podržavao izradu posebnog NAP-a za WPS. Međutim, formuliranje sektorskih aktivnosti i ciljeva u NAP-u za WPS značilo je da on sada dopunjava Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost, čineći je konkretnijom, a time i lakšom da se provede za sektor sigurnosti.

⁸⁷ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, *Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine 2018.–2022.* (2018.).

⁸⁸ Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine za period 2018.–2022.

Uz NAP-ove za WPS, Kirgistan je imao pet uzastopnih NAP-ova u oblasti rodne ravnopravnosti (aktuelni pokriva period 2018.–2020.) i opću dugoročnu Strategiju za rodnu ravnopravnost koja se provodi u periodu 2012.–2020. Vodeća agencija za provedbu NAP-ova u oblasti rodne ravnopravnosti je Ministarstvo rada i socijalnog razvoja kojem agencije zadužene za provedbu podnose izvještaje, dok MUP prikuplja informacije o NAP-u za WPS. Ispitanici/e iz ministarstava u Biškeku smatraju da su različiti NAP-ovi usklađeni i uklopljeni u krovnu Strategiju za rodnu ravnopravnost. Međutim, drugi ispitanici/e smatraju da je postojao određeni nivo konfuzije, posebno na lokalnom nivou, i da su se upravne strukture zbog nedovoljnih resursa često mučile da uspješno provedu brojne akcione planove.

Srbija ima Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, čiju provedbu koordinira Koordinaciono tijelo za rodnu ravnopravnost. Strategija je usklađena s Pekinškom platformom za djelovanje, CEDAW-om i drugim obavezama prema UN-u i Vijeću Evrope. Ispitanici/e su ocijenili da je drugi NAP za WPS bio bolje usklađen i integriran u šire državne političke okvire za rodnu ravnopravnost od prvog plana. Nekoliko ispitanika/ca je izrazilo bojazni da je mnoštvo različitih akcionih planova povećalo obim posla i dovelo do konfuzije između širih planova za rodnu ravnopravnost i lokalizacije NAP-a za WPS, posebno na nivou organa lokalne samouprave. Na nivou organa lokalne samouprave, neki ispitanici/e smatraju da su WPS pitanja manje opipljiva od drugih pitanja rodne ravnopravnosti i to im je predstavljalo dodatno opterećenje. Tome je možda doprinijela i činjenica da su od samog početka MUP i MO u Srbiji revnosnije uzeli učešće u procesu provedbe NAP-a za WPS od Ministarstva za rad i socijalna pitanja, i da su i kasnije imali snažniji osjećaj vlasništva nad tim NAP-om.

U Ukrajini je Ministarstvo socijalne politike zaduženo za izvještavanje o NAP-u za WPS i širem Akcionom planu za rodnu ravnopravnost. Ispitanici/e su naveli da prvi NAP za WPS nije bio potpuno usklađen sa širim politikama za osnaživanje žena i rodnu ravnopravnost. Međutim, polovinom perioda su napravljene korisne izmjene u tom smislu, jer su pripremljene istovremeno kada i planovi za provedbu šire politike za rodnu ravnopravnost i preporuke CEDAW-a, omogućavajući uzajamno povezivanje i usklađivanje ovih dokumenata. Na primjer, i u Bosni i Hercegovini i Kirgistanu je činjenica da su iste osobe radile na različitim akcionim planovima djelimično pomogla u procesu usklađivanja. U Ministarstvu unutrašnjih poslova uloženi su napor na internom usklađivanju institucionalnih planova za provedbu NAP-a za WPS i obaveza u oblasti CEDAW-a, rodne ravnopravnosti, prevencije i odgovora na nasilje nad ženama i djevojčicama i drugih obaveza.

4.5: TEMATSKE OBLASTI U FOKUSU

U svih pet zemalja, NAP-ovi obuhvataju sva četiri stuba WPS agende (učešće, prevencija, zaštita te pomoć i oporavak), prilagođavajući ih specifičnim potrebama i kapacitetima države i djelimično ih koristeći za strukturiranje relevantnog NAP-a. Definicije stubova su se s vremenom mijenjale i razlikovale od zemlje do zemlje. Na primjer, široka definicija učešća odnosi se na učešće žena u politici, društvu i ekonomiji u pitanjima mira i sigurnosti, dok je uska definicija ograničena na učešće žena u institucijama sektora sigurnosti, mirovnim pregovorima ili mirovnim operacijama. Iz ove perspektive, opći trend u Bosni i Hercegovini i Kirgistanu je prelaženje sa širih NAP-ova na bolje i uže fokusirane, iako se u posljednjim NAP-ovima ističe nekoliko novonastalih pitanja vezanih za WPS, kao što su prevencija nasilnog ekstremizma, malo i lako naoružanje, migracije ili prirodne katastrofe. I moldavski i ukrajinski NAP su smješteni u relativno uske okvire. Dva srbijanska NAP-a snažno su fokusirana na institucije sektora sigurnosti, iako drugi obuhvata širi spektar pitanja od prvog.

Fokusiranje na uske, ali konkretne korake omogućilo je izradu planova koje je lakše provesti. Međutim, istovremeno je značilo da je učešće žena u izgradnji mira, upravljanju i rješavanju sukoba uglavnom izostavljeno iz NAP-ova. Fokusiranje brojnih NAP-ova na sektor sigurnosti ponekad je izazivalo percepciju da je WPS pitanje kojim se primarno bave institucije sektora sigurnosti, ministarstva odbrane i sigurnosti i organizacije civilnog društva koje se bave sigurnosnim pitanjima. Prema izjavama ispitanika/ca, to je dovelo do situacije da su akteri koji ne rade direktno na tradicionalnim „klasičnim“ pitanjima sigurnosti manje angažirani na WPS aktivnostima, ili uopće ne učestvuju u njima. Stoga sveobuhvatni pristup sigurnosti koji je u samoj suštini WPS agende može biti manje istaknut u NAP-ovima i njihovoj provedbi.

U Moldaviji je smještanje NAP-a u relativno uske okvire djelimično proizišlo iz putanje samog procesa koja djelimično vodi korijene iz internih planova koji su izrađeni za oružane snage i policiju. Ispitanici/e su također naveli da je on prilagođen potrebama i sposobnostima moldavskih aktera zaduženih za provedbu. Slični osjećaji su izraženi i u Srbiji. I predstavnici/e vlada i organizacija civilnog društva u ove dvije zemlje smatraju da je zadržavanje uskih okvira bilo dobra odluka, jer su opće nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost trebale obuhvatiti šira pitanja, a NAP ih je sadržajno dopunio u pogledu opredjeljenja i obaveza sektora sigurnosti. Jasno utvrđeni zadaci i ciljevi olakšali su provedbu u sektoru sigurnosti i odbrane, odgovarali su institucionalnoj kulturi i povećali internu podršku u institucijama sektora sigurnosti. Također, kako je naveo predstavnik jedne moldavske OCD, bolje fokusiran plan je bilo „lakše pratiti i procijeniti“, a tijela zadužena za provedbu su mogla „ostvarivati

male pobjede koje su ih motivirale za dalji rad“. Predstavnik druge moldavske OCD je naveo da su tačno utvrđeni konkretni zadaci, ciljevi i indikatori olakšali saradnju s ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti na izradi NAP-a i učinili je opipljivijom nego što bi bila da je fokus bio širi.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji su se u drugom NAP-u (a u Bosni i Hercegovini i u trećem) nastojali više fokusirati na ljudsku sigurnost, kako bi ove planove učinili relevantnijim za neposredne i stvarne sigurnosne prijetnje sa kojima se stanovništvo suočava, uključujući npr. odgovore na prirodne katastrofe. Rod i prirodne katastrofe su uključene kao tema i u kirgiski NAP (2018.), a fokus je uglavnom na prevenciji rodno zasnovanog nasilja u tom kontekstu. Međutim, imajući u vidu podložnost ove zemlje uticajima klimatskih promjena, to bi potencijalno mogla biti oblast u kojoj bi se moglo uraditi više na široj prevenciji u pitanjima roda i sigurnosti.

OCD POVEZUJU LOKALNE, NACIONALNE I MEĐUNARODNE NIVOE: GRUPE ŽENSKIH INICIJATIVA U KIRGISTANU

U svih pet zemalja obuhvaćenih terenskim istraživanjem, ženske grupe civilnog društva su bile na ključnim pozicijama da zagovaraju usvajanja NAP-ova za WPS, pomognu u njihovoj izradi, uzmu učešće u provedbi i monitoringu procesa provedbe. Organizacije civilnog društva mogu odigrati važnu ulogu u povezivanju različitih nivoa: mnoge imaju veoma dobre regionalne i međunarodne veze, ali su i dobro uvezane na lokalnom nivou. One mogu pomoći u spuštanju koncepata i planova s međunarodnog i državnog na lokalni nivo i istovremeno doprinijeti diskusijama na državnom i međunarodnom nivou tako što će podijeliti iskustva, bojazni i informacije s lokalnog nivoa.

Grupe ženskih inicijativa u Kirgistanu su dobar primjer kako su organizacije civilnog društva uz podršku međunarodnih aktera počele raditi na WPS pitanjima i prije nego što je država usvojila prvi NAP i od tada neprestano pružaju podršku izradi i provedbi NAP-ova. Ove grupe je prvobitno formirala NVO Ensan Diamond u gradovima Osh, Batken i Jalal-Abad 2011. godine, nakon nasilja iz 2010., uz podršku terenskog ureda OSCE-a u Oshu koji je u to vrijeme tamo bio prisutan. Grupe su u početku bile aktivne samo na jugu Kirgistana, ali do sada već postoji 35 grupa širom zemlje koje čine WPS mrežu.

Članice grupa su volonterke različitog etničkog porijekla i starosti. Grupe aktivno rade na sprječavanju sukoba u etničkim zajednicama iz svojih područja, pomažu u izgradnji društvene kohezije, promiču rodnu ravnopravnost i podržavaju žrtve rodno zasnovanog nasilja. Rade samostalno, ali i sa vladinim akterima na lokalnom nivou, a imale su i opsežnu podršku od OSCE-a. Ta podrška je obuhvatala obuku na teme prevencije sukoba i posredovanja, pisanja pritužbi, podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja i budžetiranja.⁸⁹ Dakle, grupe ženskih inicijativa djeluju kao „lokalizirajući“ akteri u provedbi WPS agende, ali su doprinijele i procesima izrade NAP-a iznošenjem bojazni s lokalnog nivoa tokom diskusija na državnom nivou.

⁸⁹ OSCE Centre in Bishkek trains women in southern Kyrgyzstan on conflict prevention and mediation, 20. maj 2016.

Pitanje prevencije nasilnog ekstremizma postajalo je sve značajnije u nekoliko zemalja, a posebno u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, a u manjoj mjeri i u Srbiji. Na tu temu je OSCE objavio dvije smjernice za dobre prakse 2019. godine, u kojima se posebno pozabavio ulogom civilnog društva i roda u oblasti prevencije nasilnog ekstremizma.⁹⁰ U sve tri zemlje, kao i u široj regiji OSCE-a, javna rasprava se fokusirala na nasilne oblike radikalnog islama, umjesto na širu perspektivu etnonacionalističke radikalizacije. U sve tri zemlje su izraženi različiti nivoi zabrinutosti oko uključivanja ove teme u WPS agendu, s obzirom na njen potencijal da stigmatizira određene grupe stanovništva i žene izloži riziku. U nedavnom istraživanju civilnog društva u Kirgistanu istaknute su dvije šire bojazni u odnosu na aktivnosti na prevenciji i borbi protiv nasilnog ekstremizma: mjere prevencije nasilnog ekstremizma mogu dovesti do pretjeranog nadzora države nad nekim manjinskim zajednicama, a preusmjeravanje sredstava za izgradnju mira i razvoj na aktivnosti prevencije nasilnog ekstremizma može dovesti do zanemarivanja dubljih strukturnih pitanja.⁹¹ Ipak, i ispitanici/e iz civilnog društva i državnih institucija masovno su podržali uključivanje pitanja islamske radikalizacije i njenih orodnjenih uticaja u NAP za WPS u Kirgistanu.

U Bosni i Hercegovini, Kirgistanu i Srbiji, orodnjeni odgovori na prirodne i katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem također su uključeni u važeće NAP-ove. Poplave iz 2014. godine bile su faktor koji je to potaknuo u Bosni i Hercegovini. Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini podržala je pripremu rodne analize odgovora na poplave. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine izradilo je program za zaštitu i spašavanje za period 2018.–2022., a tema prirodnih katastrofa je ugrađena u treći NAP za WPS.⁹² NAP u Srbiji obuhvata osmišljavanje i provedbu obuka na temu rodne osjetljivosti za civilne aktere u oblasti odbrane i zaštite koji igraju ključnu ulogu u odgovoru na katastrofe. Pitanje takve obuke su pokrenuli i ispitanici/e u odnosu na lokaliziranje NAP-a. U Kirgistanu je MVS uz podršku OSCE-a, UNDP-a i OCD-a predvodio proces za integriranje rodne perspektive u segment pripremljenosti na katastrofe i smanjenja rizika, posebno kroz izgradnju kapaciteta i podizanje svijesti na lokalnom nivou. MVS trenutno radi na osmišljavanju obuka za prevenciju nasilja nad ženama i djevojčicama u vanrednim situacijama, kao što je navedeno u NAP-u za WPS.⁹³

⁹⁰ OSCE, *The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Focus on South-Eastern Europe* (2019.); i OSCE, *Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism - Good Practices for Law Enforcement* (2019.).

⁹¹ K. Tricot O'Farrell i J. Street, *A threat inflated? The countering and preventing violent extremism agenda in Kyrgyzstan*, (Saferworld, 2019.).

⁹² NAP Bosne i Hercegovine iz 2017., s. 21-22.

⁹³ Uredba Vlade Kirgiske Republike, 21. septembar 2018., br. 334-p (r)

Seksualno nasilje u oružanim sukobima spominje se kao problem u NAP-ovima Bosne i Hercegovine, Srbije i Ukrajine. U prva dva slučaja, fokus je više na historijskom naslijeđu sukoba iz 1990-ih. Rješavanje potreba preživjelih žrtava seksualnog nasilja u oružanim sukobima u Bosni i Hercegovini i Srbiji izuzetno je spor i visoko ispolitiziran proces. Mnoštvo prepreka, izazova i nedostataka u reparacijama i pristupu pravdi za žrtve rješava se na drugim mjestima, uključujući OSCE, i prevazilazi okvire ove studije, a u određenoj mjeri i okvire NAP-a.⁹⁴ U Srbiji je pitanje učešća te zemlje u sukobu tokom 1990-ih još uvijek politički izuzetno osjetljiva tema, a iako se u NAP-u spominje pitanje seksualnog nasilja u oružanim sukobima, napredak u tom smislu teče sporo. Raspravlja se o tome da li se NAP-ovi za WPS trebaju posebno fokusirati na seksualno nasilje u oružanim sukobima ili šire na rodno zasnovano nasilje, uključujući seksualno nasilje u oružanim sukobima.

Na primjer, u Ukrajini je u srednjoročnoj evaluaciji NAP-a zaključeno da je uključivanje nasilja u porodici bilo „greška“ i preporučeno da se NAP treba fokusirati na seksualno nasilje u oružanim sukobima, a da druge politike i planovi trebaju obuhvatiti ostale oblike rodno zasnovanog nasilja.⁹⁵ U Srbiji je pak integriranje nasilja u porodici/između intimnih partnera i policijskog odgovora na njega u NAP posmatrano u pozitivnom svjetlu. Vode se rasprave i oko toga šta pojam seksualnog nasilja u oružanim sukobima obuhvata, jer se uz uže fokusiranje na direktno seksualno nasilje koje vrše sukobljene strane može smatrati da uključuje i iskorištavanje neravnoteže moći od strane pripadnika oružanih snaga u slučajevima transakcijskog seksa, trgovinu ljudima u svrhu seksualnog rada od strane oružanih aktera ili povećan nivo nasilja u porodici/među intimnim partnerima koje vrše aktivni i bivši borci, što je problem koji je istaknut i u nedavnom istraživanju OSCE-a.⁹⁶ Osim toga, rad na prevenciji je uglavnom usmjeren na podizanje svijesti i naglasak se stavlja na rodno zasnovano nasilje/nasilje nad ženama i djevojčicama, a ne na nasilje u širem smislu. Kako je naveo jedan ispitanik iz Moldavije, kampanje za podizanje svijesti i povećanje broja žena u institucijama koraci su koje je bilo jednostavno napraviti, ali je trebalo ostvariti i uticaj koji ide dalje od pukih brojeva, posebno na lokalnom nivou, a ista mišljenja su se mogla čuti i u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu i Srbiji.

⁹⁴ Vidi npr. Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, *Towards Justice for Survivors of Conflict-Related Sexual Violence in Bosnia and Herzegovina: Progress before Courts in BiH 2014–2016* (2017.).

⁹⁵ A. Niazova, *Midterm Evaluation of the Ukrainian National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 on “Women, Peace and Security” Until 2020*. Kijev: UN Women/Ured zamjenika premijera za evropske i euroatlantske integracije Ukrajine, (2018.) s. 54.

⁹⁶ OSCE, *OSCE-led survey on violence against women: Main report*, (2019.).

Ispitanici/e iz civilnog društva pozitivno su ocijenili uključivanje novih važnih pitanja kao što su rod i migracije, trgovina ljudima, prirodne katastrofe ili malo i lako naoružanje u NAP-ove. Međutim, izrazili su i bojazni oko kapaciteta državnih institucija da se realno pozabave ovim pitanjima, budući da su ionako već preopterećene i nemaju dovoljno resursa, posebno na lokalnom nivou. U Ukrajini je spomenuta posebna prijetnja od hibridnog rata, koja je relevantna i za druge kontekste, kao i uloga koju rasprave o rodnoj ravnopravnosti igraju u tome. U širem smislu, jedan ispitanik smatra da su digitalne prijetnje oblast koja do sada nije bila obuhvaćena NAP-ovima. Nove sigurnosne prijetnje smatraju se složenim i orodnjenim, ali ispitanici/e vide nedostatak razumijevanja uloge roda u ovim tematskim oblastima među akterima koji se bave WPS agendom. Ispitanici/e smatraju da i državne institucije i civilno društvo previše odvojeno rade na različitim temama da bi mogli efektivno odgovoriti na složene i orodnjene prijetnje. Širi NAP-ovi za WPS su u prednosti jer realnije odgovaraju na stvarne prijetnje i ne fokusiraju se samo na povećanje broja žena u institucijama sektora sigurnosti. Međutim, pod rizikom su od „zastranjenja misije“ i pretjeranog naprezanja, posebno imajući u vidu nedostatak resursa, i mogu dovesti do dupliranja pitanja u NAP-ovima za WPS koja su već (ili bolje) obuhvaćena drugim strategijama.

U svih pet zemalja, što je i globalno slučaj u NAP-ovima za WPS, vrlo se malo bave pitanjima muškaraca i maskulinitetima i ne koriste uvijek „interseksionalne leće“ za razmatranje ženskih pitanja. Iako postoje određeni izuzeci, žene se uglavnom tretiraju kao homogena kategorija, a zanemaruju se posebne potrebe povezane npr. sa dobi, klasom, etničkim porijeklom, lokacijom, seksualnom orijentacijom ili invaliditetom.⁹⁷ Rad na transformiranju muških stavova, ponašanja i razumijevanja maskuliniteta nije eksplicitno uključen u NAP-ove.⁹⁸

4.6: PROVEDBA NAP-A I BUDŽETIRANJE

Općenito, ispitanice i ispitanici u svih pet zemalja smatraju da su NAP-ovi imali najveći uticaj na prihvatanje rodni perspektiva u institucijama sektora sigurnosti, povećanje broja žena u institucijama sektora sigurnosti i unapređenje njihovog položaja. Manje pažnje se posvećuje širem učešću žena, na primjer u rješavanju sporova, medijaciji ili odlučivanju.

⁹⁷ H. Myrntinen, *Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender, Gender and Security Toolkit Tool 1* (Geneva/Warsaw/New York: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019.)

⁹⁸ Bar u Bosni i Hercegovini i Srbiji postoji nekoliko lokalnih OCD-a koje rade na transformiranju maskuliniteta, UNFPA je objavio studiju o maskulinitetima u Ukrajini, a Promundo trenutno tamo provodi istraživanje. U regiji Zapadnog Balkana i Moldaviji, SEESAC je započeo sa razmatranjem pitanja maskuliniteta i malog naoružanja.

U svih pet zemalja, postoji opipljiv osjećaj vlasništva nad NAP-om i ponosa na dosadašnja postignuća, posebno među ispitanicima/ama iz državnih institucija u sektoru odbrane i sigurnosti, resornim ministarstvima zaduženim za provedbu, a naročito onima koji direktno rade na provedbi WPS agende u institucijama sektora sigurnosti. Neki od konkretnih koraka koji su poduzeti na provedbi NAP-a su:

- **usvajanje politika za borbu protiv uznemiravanja i diskriminacije;**
- **otvaranje pozicija za žene koje im ranije nisu bile dostupne;**
- **povećan priliv žena u institucijama sektora sigurnosti (posebno u vojnim, policijskim i drugim akademijama vezanim za sektor sigurnosti);**
- **izgradnja kapaciteta u oblasti roda;**
- **imenovanje savjetnica/savjetnika za rodna pitanja i kontakt-osoba u ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti;**
- **povećano učešće žena u mirovnim operacijama i unaprijeđena obuka o rodnom pitanjima za učesnike/ce mirovnih operacija;**
- **bolje kadrovske politike (na primjer, za porodijski/roditeljski dopust) kojima se nastoji promovirati rodno ravnopravna zastupljenost.**

NAP-ovi u Moldaviji, Srbiji i Ukrajini uključili su i državni obavještajni aparat, što je zahtijevalo više povjerljivosti nego kod angažmana sa drugim institucijama sektora sigurnosti. U nekoliko zemalja, ispitanici/e su naveli da se pojavila „zdrava konkurencija“ među resornim ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti oko toga ko je bolje provodio NAP.⁹⁹ Hijerarhijska struktura institucija sektora sigurnosti pomogla je u osiguravanju provedbe kada su odluke o aktivnostima i ciljevima donesene.

Pojedinačni projekti u institucijama sektora sigurnosti u navedenih pet zemalja testirali su inovativne pristupe uključivanju rodne perspektive u glavne procese (*gender mainstreaming*), uključujući primjenu pristupa *gender coaching* u okviru podrške Švedske policije srbijanskom MUP-u i državnoj policiji.¹⁰⁰

⁹⁹ U određenoj mjeri se može vidjeti ta „zdrava konkurencija“ i između zemalja u datoj regiji u odnosu na njihove NAP-ove za WPS.

¹⁰⁰ <http://moismeu.rs/index.php/en/projects/spap-ii-en/43-english/projects/spap-ii/241-gender-agenda-at-the-moi-of-the-republic-of-serbia>

GENDER COACHING

Gender coaching (integracija rodne perspektive u radne procese) prvobitno je osmišljen u privatnom sektoru, ali je Švedska bila pionir u njegovom uvođenju u sektor sigurnosti i pravosuđa.¹⁰¹ Ovaj model za izgradnju kapaciteta preslikan je i u Policiji Srbije putem švedskog programa pomoći, kao i u Sekretarijatu OSCE-a na nivou Generalnog sekretara i direktora Sekretarijata.¹⁰² Standardni pristupi uvođenju rodne perspektive u glavne procese često se fokusiraju na obuke nižerangiranog osoblja, uz pretpostavku da je rukovodeće osoblje već upoznato s rodnom ravnopravnošću i da podržava taj koncept. Međutim, rukovodiocima i rukovoditeljicama na višim i srednjim nivoima često je potrebna obuka, podrška i pomoć u omogućavanju institucionalne promjene kroz rodno odgovorno liderstvo, bilo u okviru dugoročne strategije ili u svakodnevnom radu.

Program *gender coaching* pruža svakom rukovodiocu učesniku odnosno rukovoditeljici učesnici pristup ličnom „gender-treneru“ ili „gender-trenerici“, osobi iskusnoj i stručnoj za rodnu ravnopravnost i WPS. Ovaj vid ličnog treninga podržan je radionicama i seminarima koji su osmišljeni kako bi se prenijelo dodatno znanje i posredovalo u uzajamnom učenju učesnika/ca. Na kraju programa, učesnici/e izrađuju individualni razvojni plan kako bi unaprijedili integriranje novih znanja i vještina u oblasti rodne ravnopravnosti u svojoj organizaciji.

Treniranje (*coaching*) svake grupe traje dvije godine, gdje se u prvoj godini fokusiraju na povećanje nivoa znanja o rodnoj ravnopravnosti i njenom integriranju u glavne procese, idući od širih okvira znanja ka razvoju sve konkretnijih vještina i praksi. U drugoj godini, od učesnika/ca se očekuje da sve to primjenjuju u svojim organizacijama, uz podršku svog gender-trenera/ice. Tokom cijelog procesa, naglasak je na prelasku sa simplističkih ideja o „dodavanju žena“ na sveobuhvatnije razumijevanje orodnjenih dinamika moći i preispitivanje određenih maskuliniziranih normi i institucionalnih kultura.

¹⁰¹ Za sveobuhvatnu studiju o uključivanju rodne perspektive (*gender mainstreaming*) u glavne procese u Švedskim oružanim snagama, vidi npr. R. Egnell, P. Hojem & H. Berts, *Implementing a Gender Perspective in Military Organisations and Operations: The Swedish Armed Forces Model*, Izvještaj / Odjel za istraživanja o miru i sukobima 98, (2012.).

¹⁰² Za procjenu pristupa, pogledati L. Olsson i A. Björsson, *Gender Training for Leaders: The Swedish Gender Coach Program*, (Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2017.).

U istraživanju je naglašena važnost profesionalnih udruženja žena u institucijama sektora sigurnosti u pokretanju provedbe NAP-ova u njihovim institucijama i za uvođenje ekspertize i stvarnih iskustava u proces NAP-a, izgradnju kapaciteta i obuku. Iako ona znaju biti važni saveznici „iznutra“ u NAP procesima, njihove članice su ipak u određenoj mjeri vezane ograničenjima određene institucije sektora sigurnosti. Često rade volonterski i sa vrlo malim budžetima, te im je stoga potrebna podrška i finansiranje da bi efikasnije funkcionirala.

UDRUŽENJA ŽENA U INSTITUCIJAMA SEKTORA SIGURNOSTI I PRAVOSUĐA

Profesionalna udruženja žena u institucijama sektora sigurnosti i pravosuđa formirana su u svih pet zemalja, često uz tehničku podršku relevantnih terenskih operacija OSCE-a. Neka od njih su:

Bosna i Hercegovina: Mreža policijskih službenica u Bosni i Hercegovini i Mreža žena Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske (RS WPON);

Kirgistan: Kirgisko udruženje žena u sektoru sigurnosti (KAWSS) i Udruženje sutkinja;

Moldavija: Udruženje žena u provedbi zakona;

Srbija: Mreža žena u policiji Republike Srbije;

Ukrajina: Udruženje žena u agencijama za provedbu zakona.

Ova udruženja su bila ključni saveznici u formuliranju potreba i bojazni, kao i izazova sa kojima se suočavaju žene koje rade u institucijama sektora sigurnosti, te u uključivanju ovih pitanja u NAP-ove zahvaljujući njihovim insajderskim perspektivama. Ona za NAP-ove pružaju i važnu širu ekspertizu o pitanjima vezanim za sektor sigurnosti. Iako su neke ostvarene koristi simbolične, npr. da se ne koriste isključivo nazivi radnih mjesta u muškom rodu ili povećana vidljivost žena iz institucija sektora sigurnosti na javnim skupovima ili u internim i eksternim publikacijama, ti naizgled mali koraci važni su za promjenu institucionalnih kultura i postizanje da se žene osjećaju cijenjenim i dobrodošlim. Oni pomažu i u pozitivnoj promjeni percepcija javnosti o institucijama sektora sigurnosti, kao što je npr. pokazalo istraživanje u Moldaviji koje je financirao OSCE.¹⁰³ Udruženja vojnkinja su također važni partneri u provedbi i praćenju provedbe NAP-ova, iako zahtjevi u pogledu institucionalne lojalnosti mogu ograničiti mjeru u kojoj ta udruženja mogu nadzirati rad javnih organa.

Udruženja često pružaju važnu i ključnu podršku ženama koje rade u institucijama sektora sigurnosti i mogu, na sličan način kao i kontakt-osobe i savjetnice za rodna pitanja, postati adresa na koju se osoblje može obratiti kada se npr. suoči s problemima rodne diskriminacije, seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja ili seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja. Iako je pružena podrška često izuzetno potrebna i korisna, odjel za ljudske resurse, pravne, disciplinske i institucije ombudsmana i žalbeni mehanizmi su ti koji se trebaju baviti ovakvim pitanjima, a ne volonterska udruženja. Udruženja trebaju imati više resursa za rad, uz zajamčenu političku i institucionalnu neovisnost, koliko je to moguće.

¹⁰³ V. Bodrug-Lungu i I. Triboi, *Report on the Survey "Perception of the Public of the Gender-Responsiveness in Institutions of the Security and Defence Sector"* (Chisinau: Misija OSCE-a u Moldaviji, 2016.).

Usprkos ostvarenim naprecima, i dalje su prisutni izazovi u provedbi NAP-ova u institucijama sektora sigurnosti. Neki od njih su raširene maskulinističke institucionalne kulture, manjak kapaciteta za rad na pitanjima rodne ravnopravnosti, izostanak napredovanja žena na najviše pozicije i činove i osjećaj da više rukovodstvo i lideri možda samo formalno označavaju zadatke kao završene ili javno daju prazna obećanja kada se radi o promoviranju rodne ravnopravnosti i WPS agende.

U svih pet zemalja, neki ispitanici/e su procijenili da su maskulinističke institucionalne kulture dovele do de facto obezvrjeđivanja WPS agende usprkos praznim javnim obećanjima, kao i do kontinuiranog nedostatka transparentnog odlučivanja u neformalnim prostorima kojima dominiraju muškarci (ili isključivo muškim prostorima). Javno prihvatanje WPS agende se posmatra kao potencijalna „brza pobjeda“ za političke lidere i institucije, posebno u odnosu na donatore i međunarodnu zajednicu, dok neophodna temeljna promjena orodnjenih stavova, normi i dinamike moći i dalje izostaje. Kao što su ispitanici/e istaknuli, često je apstraktno angažiranje na WPS pitanjima lakše nego kada se to radi kroz konkretnu ličnu i institucionalnu promjenu. Izazovi koji su prepoznati u svih pet zemalja su otpor prema rodnoj ravnopravnosti i WPS agendi, ili nedostatak interesa za nju, i sveprisutni rodni stereotipi. U mnogim zemljama je došlo do povećanog politiziranja svega što se odnosi na „rod“, bilo da se radi o raspravama oko Istanbulske konvencije ili LGBTI zajednice. Iako to još uvijek nije uticalo na NAP-ove, budući uticaji se ne mogu isključiti. U Ukrajini, neki ispitanici/e smatraju da otpor prema rodnim pitanjima predstavlja dio širih prijetnji koje bi se trebale tematski tretirati u budućim NAP-ovima.

Razne institucije sektora sigurnosti u pet zemalja su se s različitim nivoom uspjeha hvatale u koštac s pitanjima rodno zasnovane diskriminacije i seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja. Nekoliko institucija je u procesu razvoja mehanizama za odgovor na seksualno i rodno zasnovano uznemiravanje i diskriminaciju, a Generalni inspektorat Oružanih snaga Bosne i Hercegovine se naročito istakao u tom smislu sa ambicijom da poduzme korake na rješavanju tog pitanja. Iako su organizacije civilnog društva potvrdile spremnost institucija sektora sigurnosti da se bave ovim pitanjem, mnoge su bile skeptične oko šansi za uspjeh, osim ako ne dođe do temeljnih promjena institucionalnih kultura, gdje bi više rukovodstvo ozbiljno shvatilo ovaj problem, a nižerangirano osoblje (posebno žene) dobilo priliku da izrazi svoje bojazni i pritužbe, te ako bi se uveli vjerodostojni mehanizmi za odgovor. Strah institucija od negativnog publiciteta ako bi izvještaji ugledali svjetlo dana identificiran je kao dodatna prepreka u rješavanju problema seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja u institucijama sektora sigurnosti.

Lična posvećenost i stručno znanje ključnih osoba u civilnom društvu, ministarstvima i institucijama sektora sigurnosti u procesima provedbe NAP-ova i dalje su snažna pokretačka sila u svih pet zemalja. Iako je to bio pohvalan i ključni faktor uspjeha, on pokreće pitanje kako bolje institucionalizirati WPS kako ne bi ostao samo na nivou posvećenih pojedinaca. Visoka fluktuacija osoblja na svim nivoima znači da se aktivnosti obuke i izgradnje kapaciteta moraju često ponavljati, stvarajući izazove u pogledu sistematizacije i održivosti. Ispitanici/e iz ministarstava zaduženih za provedbu u svih pet zemalja istaknuli su izazove u zadržavanju i prijenosu institucionalnog znanja. Identificirani su dodatni izazovi u osiguravanju da oni koji prođu obuku prenesu nova znanja na kolegice i kolege, kao i u neovisnoj i proaktivnoj primjeni naučenog i izvan obuke. Hijerarhijska priroda državnih institucija, a posebno institucija sektora sigurnosti znači da obučeno nižerangirano osoblje često nije u prilici da govori i potencijalno se usprotivi višerangiranom osoblju koje slabije poznaje ovu tematiku.

Izazov broj jedan koji je istaknut u svih pet zemalja je bilo nepostojanje posebnog budžeta za NAP i njegove aktivnosti, što je u skladu s nalazima o NAP-ovima iz šire regije OSCE-a (vidi dio 3.5.). U nekim zemljama su direktno izdvojeni određeni iznosi, kao npr. u drugom srbijanskom NAP-u i u Ukrajini, ali su oni prilično mali i očekuje se da se većina aktivnosti iz NAP-a finansira iz vanjskih izvora. U Ukrajini se samo četiri do pet posto aktivnosti NAP-a finansira iz nacionalnog budžeta, 15% iz oblasnih budžeta, a ostatak iz donatorskih izvora. U većini slučajeva se očekivalo da će donatorska sredstva pokriti veliki dio troškova.

Nepostojanje izdvojenog budžeta može dovesti do natjecanja za sredstva između aktivnosti vezanih za WPS i drugih potreba, ili natjecanja oko prioriteta u okviru WPS agende, npr. da li dograditi kasarnu kako bi se napravili odvojeni sanitarni objekti za muško i žensko osoblje ili uložiti u izgradnju kapaciteta za WPS. Osobe zadužene za provedbu WPS agende u ministarstvima i drugim institucijama često nastoje pronaći kreativne načine da to zaobiđu, kao npr. primjenom besplatnih rješenja kada je to moguće, iako to može učiniti nevidljivim vrijeme i napore koje osoblje mora uložiti na njihovoj provedbi.¹⁰⁴ Zavisnost provedbe NAP-a od donatorskih sredstava podrazumijeva izloženost neočekivanim promjenama prioriteta donatora i uglavnom kratkim ciklusima finansiranja, kao i to da održivost nije osigurana. Ispitanici/e iz civilnog društva također su spomenuli probleme u pristupu finansiranju, posebno za manje ženske organizacije koje nisu smještene u glavnim gradovima. Jedan ispitanik je posebno kritizirao međunarodne organizacije i MNVO koje se natječu za sredstva sa lokalnim organizacijama, a potom ih angažiraju kao podugovarače za pružanje usluga.

¹⁰⁴ Međutim, čak i besplatne aktivnosti zahtijevaju da osoblje posveti vrijeme njihovoj provedbi i imaju budžetske implikacije, a zahtijevaju i određen stepen ovlasti i poznavanja procesa putem kojih se mogu provesti.

Djelimično i zbog budžetskih problema, kontakt-osobe zadužene za rodna pitanja, a u manjoj mjeri i savjetnice za rodna pitanja često tu dužnost obavljaju volonterski, što je dobro za motivaciju, ali znači i to da prioritet često daju drugim zadacima i odgovornostima. Većinu vremena one često potroše rješavajući pitanja kojima bi se trebali baviti odjeli za ljudske resurse ili ombudsmeni. Uz pretjerano opterećivanje kontakt-osoba zaduženih za rodna pitanja i izdvajanje nedovoljnih resursa za rad na rodnim pitanjima, time se može poslati poruka da se rad na pitanjima roda/WPS-a ne cijeni. U nekim zemljama (npr. Moldavija, Srbija), nedostatak kapaciteta se nadoknađuje dovođenjem eksperta i eksperata koji se financiraju izvana, a iako se tako mogu popuniti kratkoročne praznine, takvi aranžmani zavise od donatorskih prioriteta i često ne dovode do institucionalizacije znanja o WPS-u. Isto tako, angažiranje organizacija civilnog društva da obave posao putem podugovora može pomoći, ali znanje i vlasništvo djelimično ostaju izvan institucija. Osim toga, to može dovesti do angažiranja civilnog društva za obavljanje zadataka koji bi trebali biti odgovornost države.

4.7: LOKALIZACIJA

Lokalizacija NAP-ova je bilo pitanje koje je u različitoj mjeri analizirano u svih pet zemalja, a ta tema sve više privlači pažnju nacionalnih i međunarodnih aktera, uključujući OSCE, UN Women i Globalnu mrežu mirotvorki (GNWP) koja je objavila skup alata koji se bave ovim pitanjem.¹⁰⁵ OSCE je podržao i izradu lokalnih akcionih planova (LAP).¹⁰⁶ U idealnom slučaju, lokalizacija čini NAP-ove značajnijim u pogledu uticaja koji ostvaruju, boljima u reagiranju na potrebe u oblasti ljudske sigurnosti, a uzima u obzir i to da se razni dijelovi zemlje suočavaju s različitim vrstama sigurnosnih rizika. Iako ispitanici/e smatraju da je lokalizacija pozitivan korak u teoriji, mnogi su skeptični oko njene primjene i efikasnosti u praksi. Međutim, sveobuhvatan pregled aktivnosti na lokalizaciji nije bio moguć, s obzirom da ne postoje centralizirani podaci o LAP-ovima i njihovoj provedbi u svim zemljama, što također predstavlja ključni izazov za tijela koja rade na provedbi WPS-a na nacionalnom nivou.

U Kirgistanu je izrađeno nekoliko LAP-ova u kojima je djelimično preuzet sadržaj iz NAP-a za primjenu na lokalnom nivou, a NVO Centar za podršku ženama je radio sa Uredom UN-a za droge i kriminal (UNODC) na pilot-projektu za jačanje kapaciteta ženskih odbora i javnih centara za prevenciju u deset „novozgrađenih naselja“ (*novostroyki*) u okolini Biškeka. Fokus

¹⁰⁵ M, Cabrera-Balleza i A. Fal Dutra Santos, *From Best Practice to Standard Practice: A toolkit on the Localization of the UN Security Council Resolution 1325 on Women and Peace and Security*, (New York: Global Network of Women Peacebuilders, 2018.).

¹⁰⁶ <https://www.osce.org/secretariat/353751?download=true>

ovog projekta je na jačanju učešća žena, prevenciji rodno zasnovanog nasilja i kriminala općenito.¹⁰⁷ U Moldaviji su održane početne radionice o lokalizaciji WPS-a, između ostalog, i u Autonomnoj teritorijalnoj jedinici Gagauziji. U Bosni i Hercegovini, Srbiji i Ukrajini uloženi su odlučniji i sistematski naponi na lokalizaciji. U Bosni i Hercegovini su LAP-ovi testirani kroz pilot-aktivnosti u nekoliko općina; u Srbiji je lokalizacija eksplicitno utvrđena kao cilj u drugom NAP-u, a u Ukrajini su oblasti koje su u NAPU-u identificirane kao agencije zadužene za provedbu dobile zadatak da izrade akcijske planove na oblasnom nivou.

U Bosni i Hercegovini su LAP-ovi izrađeni u šest pilot-općina u periodu 2015.–2016. s ciljem obuhvatanja „svakodnevnih sigurnosnih bojazni žena, uključujući: zaštitu od rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima, pristup pravnoj zaštiti, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, prirodnim i ekonomskim resursima, kao i implikacije u odnosu na okoliš i infrastrukturu poput nedavnih poplava, nagaznih mina, ulične rasvjete i javnog prijevoza.“¹⁰⁸ Nakon pilot-faze, usvojeno je pet lokalnih akcionih planova, a još tri organa lokalne vlasti su radila na izradi LAP-ova.¹⁰⁹ Međutim, provedba je bila spora i pretvorila se u sporno pitanje između državnih i entitetskih organa vlasti.

U Srbiji su i Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave učestvovali u radnoj grupi koja je radila na izradi drugog NAP-a, a predstavnik Stalne konferencije je bio zamjenik predsjedavajućeg te radne grupe.¹¹⁰ Ministarstvo i Stalna konferencija mogu biti ključni akteri u pomaganju opštinama u izradi i provedbi lokalnih akcionih planova, ali je nekoliko ispitanika/ca izrazilo bojazni da oni nakon izrade plana nisu više bili aktivni u procesu provedbe. S druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova je naložilo svojim regionalnim direkcijama policije (njih 27) da podrže lokalne uprave u provedbi akcionih planova.

OSCE je podržao proces lokalizacije, između ostalog, organiziranjem javnih konsultacija o drugom NAP-u u šest gradova širom Srbije zajedno sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije i Stalnom konferencijom gradova i opština 2016. godine i kontinuiranom podrškom izgradnji kapaciteta za WPS, koja je uključivala prezentiranje NAP-a

¹⁰⁷ Partneri zaduženi za provedbu su autorskom timu omogućili uvid u neobjavljene projektne dokumente.

¹⁰⁸ K. Babić-Svetlin, M. Jacević, i M. Mansury *Localization of Women, Peace, and Security Agenda – Case Study of Six Local Governments in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo/ Washington DC: Agencija za ravnopravnost spolova Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Bosna i Hercegovina/Inclusive Security (2016.), s. 4.

¹⁰⁹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, *Sixth Periodic Report to CEDAW Committee by Bosnia and Herzegovina*, (2018.) (Šesti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni CEDAW-a).

¹¹⁰ Srbijanski NAP iz 2017.

pred 25 opštinskih predstavnika/ca 2018. godine.¹¹¹ Na nivou organa lokalne samouprave, lokalne komisije za rodnu ravnopravnost i sigurnost u ključnoj su poziciji za izradu i provedbu lokalnih akcionih planova. Međutim, često se smatra da im nedostaje kapacitet i vanjska podrška u izvršenju tog zadatka. U zavisnosti od lokacije, i lokalne ženske organizacije i druge OCD su bile aktivne u izradi planova, npr. za pitanja nasilja u porodici/među intimnim partnerima, malog naoružanja ili migracija. Uz manjak interesa ili razumijevanja WPS-a, nedostatak finansijskih sredstava i kapaciteta za izradu akcionih planova bio je ključna prepreka lokalizaciji. Ipak, izrađeno je nekoliko planova, između ostalog u Nišu, Tutinu i Pirotu, a nekoliko ispitanika/ca je posebno spomenulo ovaj posljednji kao dobar primjer.

U Ukrajini je lokalizacija NAP-a upisana u nacionalni plan, a oblasne vlade je Ministarstvo socijalne politike zadužilo da izrade akcione planove. Izradu oblasnih akcionih planova su podržali vanjski partneri, uključujući OSCE, UN Women i GNWP. Najmanje 18 oblasnih vlada

ŠEST PUTEVA LOKALIZACIJE

Lokalizacija NAP-ova se može postići na različite načine, a svaki ima prednosti i nedostatke.

1. Izrada akcionog plana za WPS neovisno o pristupu „odozdo ka gore“ koji počiva na lokaliziranoj analizi pitanja roda i sigurnosti;
2. Provedba NAP-a odozgo ka dolje putem lokalnih struktura državnih ministarstava ili institucija sektora sigurnosti;
3. Integriranje aktivnosti koje se mogu provesti na lokalnom nivou u planove na nacionalnom nivou;
4. Kopiranje aktivnosti iz nacionalnih akcionih planova, njihovo prilagođavanje i provedba na lokalnom nivou;
5. Integriranje aspekata od značaja za WPS u postojeće ili šire lokalne planove za primjenu rodne ravnopravnosti;
6. Provedba pojedinačnih projekata od značaja za WPS koji nisu direktno povezani s planom.

¹¹¹ OSCE Mission to Serbia Supports Public Consultations on Implementation of UN SCR 1325–Women, Peace and Security (2016–2020) National Action Plan, 10. juni 2016.

izradilo je vlastite planove, a ostali su ih integrirali u šire akcijske planove za pitanja rodne ravnopravnosti i/ili društvenog razvoja. Planovi su mješovitog obima i kvaliteta, gdje su neki izradili planove na osnovu lokalizirane analize roda i sigurnosti, često uz značajan input OCD-a (npr. Luganska oblast); drugi su integrirali elemente WPS-a u druge planove (npr. Herson i Žitomir); a neki su se fokusirali na lokalnu provedbu aktivnosti zacrtanih u NAP-u (npr. Odesa), dok su ostali jednostavno kopirali sadržaje iz NAP-a.¹¹² Iako ispitanici/e smatraju idealnom izradu akcionog plana specifičnog za kontekst i zasnovanog na rodnoj analizi, posebno spominjući Lugansku oblast kao dobar primjer, druge opcije – osim jednostavnog kopiranja NAP-a – smatraju ekonomičnim načinima za provedbu WPS aktivnosti, osim što se nisu nužno mnogo oslanjale na analizu lokalnih potreba. Većina regionalnih planova nema posebno izdvojen budžet. Smještanje akcionih planova na oblasni nivo približilo je WPS lokalnom nivou, ali to nužno ne dovodi do efektivne lokalne primjene ako nije propisno uključen neposredni niži nivo uprave, tj. općine.

Kapaciteti i spremnost lokalnih aktera da se uključe u WPS proces i otvorenost lokalnih organa vlasti za rad sa civilnim društvom na tim pitanjima bile su na različitim nivoima u pet zemalja. Iskustva ispitanika/ca se kreću od veoma dobre saradnje do otvorene sumnje i neprijateljstva prema organizacijama civilnog društva. Lokalni organi vlasti su dobili različitu količinu smjernica. U Srbiji i Ukrajini nije dat nikakav tipski obrazac ili model planova, te su oni stoga različitog obima i ambicija. U Kirgistanu se djelimično koristio standardizirani tipski obrazac. U svim zemljama se proces prikupljanja sveobuhvatnih informacija o lokalnim akcionim planovima pokazao zahtjevnim i bio je potreban sistematičan pristup da bi bio uspješan, uključujući podršku lokalnim organima vlasti u izgradnji kapaciteta i bolje mehanizme za prikupljanje povratnih informacija između lokalnog i nacionalnog nivoa. Lokalizacija također može naići na probleme sa konkurentnim i preklapajućim nadležnostima aktera na nacionalnom i lokalnom nivou.

¹¹² Pregled oblasnih akcionih planova Luganska i Odeze za WPS koji su izvršili autor i autorice.

4.8: MONITORING, EVALUACIJA, IZVJEŠTAVANJE I UTICAJ

Izrada i primjena efektivnih okvira za monitoring i evaluaciju za NAP-ove nosi niz praktičnih izazova (vidi i dio 3.6.). Dok izvještavanje o provedenim aktivnostima za WPS može biti relativno jednostavno, pronalaženje načina za smisleno mjerenje ishoda i uticaja navedenih aktivnosti često nosi mnogo više izazova. Koordinacijska tijela koja rade na WPS-u često su preopterećena i nemaju dovoljno finansijskih sredstava. Stoga se pravi kompromis između prikupljanja podataka i izvještavanja u okviru monitoringa i evaluacije kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost s jedne, i ulaganja vremena i resursa u provedbu obaveza iz NAP-a s druge strane. Iako oslanjanje na postojeće podatke koji su već prikupljeni kroz druge procese može biti djelimično rješenje u nekim slučajevima, obično je teško doći do pouzdanih podataka koji se redovno prikupljaju i detaljno pokazuju napredak u ostvarivanju ciljeva iz NAP-a. Može se javiti i tenzija između želje da se NAP-ovima obuhvati duži period kako bi se ostavilo vrijeme za mjerljive uticaje i mogućnosti da zbog značajnih promjena u okruženju ciljevi i pokazatelji iz NAP-a s vremenom postanu manje relevantni.¹¹³ Usprkos ovim izazovima, redovno izvještavanje je ključno za odgovornost, a NAP-ovi širom svijeta sve više uključuju obaveze izrade redovnih (često godišnjih) izvještaja o napretku koji se predstavljaju zakonodavnim organima i civilnom društvu na razmatranje, a organizacije civilnog društva često izrađuju vlastite izvještaje iz sjene.¹¹⁴

Promjene u političkom vodstvu ili nedostatak kapaciteta u koordinacijskim tijelima može izazvati uska grla u izvještavanju. U Moldaviji je promjena političkog vodstva, uključujući smjenu zamjenika premijera koji je odgovoran za NAP, stvorila osjećaj da je proces izvještavanja na čekanju. U širem smislu, ministarstva smatraju da je sistem u Moldaviji u kojem je jedno ministarstvo odgovorno za izvještavanje o jednom dijelu plana (uključujući njegovu provedbu od strane drugih ministarstava) nezgrapan. U Srbiji se Koordinaciono tijelo za rodnu ravnopravnost suočava s problemom nedostatka kapaciteta koji je doveo do kašnjenja u izvještavanju.

Lekcija koja je naučena iz NAP procesa u Bosni i Hercegovini jeste da je mnogo vremena potrebno posvetiti razvoju indikatora kako bi oni bili ostvarivi, prilagođeni korisnicima, jednostavni za izvještavanje, te kako bi imali smisla za strane koje učestvuju u provedbi. Također, broj indikatora treba biti praktičan, što npr. nije bio slučaj u prvom bosanskohercegovačkom

¹¹³ Neki ispitanici/e smatraju da su kratki ciklusi provedbe bili problematični, naročito u Kirgistanu i Srbiji.

¹¹⁴ R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (New York, NY: UN Women, 2015.), s. 248.

NAP-u koji je prvobitno sadržavao oko 300 indikatora. U Kirgistanu i Srbiji, agencije zadužene za provedbu istaknule su potrebu da se u NAP-ovima jasnije identificiraju tijela odgovorna za provedbu i osigura da indikatori ne budu previše uopćeni ili da se ne odnose na višestruke aktivnosti. Organizacije civilnog društva su izrazile želju za ciljanim i bolje prilagođenim indikatorima da bi se bolje pratila provedba i identificirali jazovi. Općenito, NAP indikatori su uglavnom bili kvantitativni i fokusirani na aktivnosti, izlazne rezultate (outpute) i brojčane rezultate (npr. procenat žena u datoj instituciji), a manje ili nikako na uticaje.

Jedan izazov u pogledu evaluacije je bio u tome što relevantna ministarstva ili institucije sektora sigurnosti u nekim slučajevima mogu izvještavati samo o aktivnostima koje su proveli, a ne o svim svojim obavezama.¹¹⁵ Iako bi se time mogli prikriti nedostaci, to može značiti i to da druga postignuća u odnosu na WPS mogu proći nezapaženo. Ispitanici/e u nekoliko zemalja su istaknuli stalnu potrebu za prikupljanjem većeg broja podataka razvrstanih prema spolu iz državnih institucija. U nekoliko zemalja je navedeno da su niz aktivnosti vezanih za WPS provodili različiti akteri (npr. strukture lokalne uprave, organizacije civilnog društva) koji potpadaju pod široke teme relevantnih NAP-ova, ali se o tome nije izvještavalo, niti je to igdje zabilježeno.

4.9: IZAZOVI SPECIFIČNI ZA ODREĐENI KONTEKST

Od ispitanika/ca se tražilo da navedu ključne izazove u efektivnoj provedbi NAP-a za WPS u svojoj zemlji. Tenzije između državnih i entitetskih organa navedene su kao ključni izazov u Bosni i Hercegovini, što je ometalo provedbu NAP-a na državnom i nižim nivoima. Što se tiče izazova s kojima su se suočavale institucije zadužene za provedbu, institucije sektora sigurnosti imale su problema sa zapošljavanjem žena – ali i muškaraca – s obzirom na konkurentno tržište rada i visok nivo iseljavanja mladih i kvalificiranih radnica i radnika.

U Moldaviji je ključni izazov bio u tome što se upravni odbor za NAP nije sastajao nekoliko mjeseci u vrijeme pisanja izvještaja zbog političkih promjena. Iako je postojao interes da se Pridnjestrovlje šire obuhvati NAP-om ili bar WPS aktivnostima, tu su se javili brojni izazovi jer moldavski državni organi ne mogu direktno podržavati ili provoditi aktivnosti na lijevoj obali, što ostavlja prostora isključivo civilnom društvu i međunarodnim organizacijama s odgovarajućim mandatom da rade na tim pitanjima. NAP spada u odgovornost zamjenika premijera za

¹¹⁵ Vidi i A. Amling i M. O'Reilly, *From Global Promise to National Action – Advancing Women, Peace, and Security in the Democratic Republic of Congo, the Philippines, Serbia, and Sierra Leone*, (Washington DC: Inclusive Security, 2016.).

reintegraciju koji je istovremeno i glavni pregovarač Moldavske vlade u pregovorima oko Pridnjestrovlja. Moldavska strana je uključila i nekoliko žena u ekspertne radne grupe koje učestvuju u pregovorima. Međutim, potpuno uključivanje aktivnosti u sektoru sigurnosti u WPS agendu i dalje je izazov, uključujući upravljanje zalihama malog i lakog naoružanja i municije i praćenje primirja.

U Kirgistanu su ispitanici/e iz civilnog društva i državnih institucija više puta spomenuli pitanja islamske radikalizacije i prekograničnih sukoba kao ključna za WPS, i ona su obuhvaćena važećim NAP-om. Međutim, i dalje je diskutabilno u kojoj mjeri se WPS uzima u obzir u aktivnostima prevencije nasilnog ekstremizma i reakcijama na prekogranične incidente. Reakcija sigurnosnih službi uključenih u različite NAP-ove na stvarnu krizu u Batkenu i izostanak angažmana ženskih organizacija u upravljanju sukobom posebno su naveli ispitanike/ce da preispituju mjeru u kojoj su NAP-ovi doista ostvarili pravi uticaj u oblikovanju sigurnosnih odgovora ili aktivnosti na izgradnji mira. Još jedna bojazan koja je iznesena više puta odnosila se na rizik od pretjeranog opterećivanja državnih organa koji nemaju dovoljno resursa, a posebno na lokalnom nivou, različitim akcionim planovima i strategijama uz njihove obavezne rutinske aktivnosti; a WPS se smatrao dodatnim opterećenjem.

Nedostatak resursa i kapaciteta u Koordinacionom tijelu za rodnu ravnopravnost za koordiniranje i izvještavanje o provedbi drugog NAP-a predstavljalo je ključni izazov u Srbiji. Iako je OSCE svojom podrškom pomogao u ublažavanju tog problema, potreba za vanjskom podrškom pokreće pitanja o održivosti. Također, iako se provedba u institucijama sektora sigurnosti nastavlja, nekoliko ispitanika/ca je spomenulo da se politička volja gubi, posebno u Ministarstvu odbrane. Iako su politički osjetljiva pitanja uključena u drugi NAP, napredak je u tom smislu bio spor, uključujući i pitanje učešća žena u pregovorima o Kosovu.

U Ukrajini su izbori i promjena vlade krajem augusta 2019. uticali barem na izvještavanje o NAP-u, jer je došlo do promjena ključnog osoblja u ministarstvima i državnim agencijama. U vrijeme terenskog istraživanja, još uvijek su se očekivale dalje promjene strukture ministarstava koja rade na pitanjima vezanim za WPS, kao što su boračka pitanja i interno raseljene osobe. Aktivno učešće Ureda bivšeg zamjenika premijera dalo je ključni zalet WPS procesu, a ispitanici/e se nadaju da će se taj angažman nastaviti. Ispitanici/e su identificirali nedostatke u boljem ugrađivanju WPS-a u rad sa interno raseljenim osobama i veteranima, posebno na lokalnom i regionalnom nivou.

4.10: VANJSKA PODRŠKA

Međunarodne organizacije kao što su OSCE, bilateralni donatori, MNVO i „trustovi mozgova“ (*think tank*) igrali su ključne uloge u pružanju podrške izradi i provedbi NAP procesa za WPS širom regije OSCE-a. Podrška je bila direktna, npr. pružanjem tehničke pomoći, ili indirektna, npr. kataliziranjem razmjena iskustava kroz organiziranje regionalnih radionica. U slučaju OSCE-a, podrška NAP procesima za WSP bila je i direktna i indirektna i obuhvatala je relevantne terenske operacije OSCE-a, a pružana je i putem Sekretarijata OSCE-a i Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Ključna podrška iz Sekretarijata OSCE-a je npr. uključivala seriju akademija OSCE-a za nacionalne akcione planove za žene, mir i sigurnost o izradi inkluzivnih strategija za održivu sigurnost putem NAP-ova orijentiranih na rezultate (organizirane zajedno s organizacijom Inclusive Security u periodu 2016.–2018.).¹¹⁶ OSCE je podržao i održavanje političkog zaleta objavljivanjem godišnjih izvještaja o napretku u provedbi Akcionog plana OSCE-a za promicanje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine u kojem je istaknut rad ove organizacije na pitanjima žena, mira i sigurnosti.¹¹⁷ Godišnja razmjena informacija o Kodeksu ponašanja OSCE-a također pruža mogućnost svim državama članicama da dobrovoljno izvještavaju o provedbi Agende „Žene, mir i sigurnost“ u svojim nacionalnim kontekstima.

Različiti načini na koje međunarodni akteri i razvojni partneri podržavaju NAP procese za WPS uključuju tehničku podršku i jačanje kapaciteta, finansijsku, organizacijsku i kadrovsku podršku, okupljanje snaga i korištenje uticaja, omogućavanje razmjene iskustava i upotrebu političkog kapitala kao podstreka za pokretanje NAP procesa i hvatanje zaleta da bi se ti procesi mogli nastaviti. Tehnička podrška i jačanje kapaciteta uključivalo je pružanje stručnog inputa o temama vezanim za WPS, ali i tehničke pojedinosti izrade, formuliranja, troškova, monitoringa i evaluacije NAP-ova. Ta je podrška bila naročito korisna tokom faza izrade. Vanjski partneri su također pružali ciljanu podršku za određene vrste aktivnosti (npr. *gender coaching* ili integriranje roda u programe obuke) ili određena tematska pitanja (npr. rod i upravljanje rizikom od katastrofa). Razvojni partneri su dodatno podržavali učešće osoblja u obukama u inostranstvu, npr. u kursevima obuke za pripadnike mirovnih snaga. U Moldaviji i Ukrajini su istraživanja podržana izvana pomogla u pružanju argumenata za integriranje WPS agende u institucije sektora sigurnosti i podržala navedene institucije u boljem integriranju

¹¹⁶ <https://www.osce.org/secretariat/294731>

¹¹⁷ <https://www.osce.org/secretariat/260986>

rodnih perspektiva.¹¹⁸ Na primjer, u Moldaviji je DCAF-ov obrazac za samoprocjenu integriranja rodnih pitanja u glavne procese u sektoru sigurnosti korišten kako bi se osigurali argumenti u korist NAP-a za WPS, što je pomoglo u njegovoj izradi.¹¹⁹

Imajući u vidu nedostatak sredstava posebno izdvojenih za NAP-ove za WPS i šira budžetska ograničenja, razvojni partneri su također bili ključni u finansiranju provedbe aktivnosti iz NAP-ova u svih pet zemalja. Uz direktno finansiranje aktivnosti, međunarodni partneri su pokrivali i troškove plaća vanjskih konsultantica/konsultanata koji su angažirani da bi podržali nacionalne institucije koje rade na WPS-u i pomogli im da prevaziđu uska grla. Osim toga, razvojni partneri pružaju ključnu podršku u uspostavljanju lokalnih institucija koje su se nametnule kao ključni igrači u provedbi WPS agende, poput udruženja vojnkinja ili grupa ženskih inicijativa.

Međunarodni partneri mogu odigrati i odigrali su važne uloge u okupljanju različitih nacionalnih aktera u provedbi WPS-a iz civilnog društva, akademske zajednice, institucija sektora sigurnosti i resornih ministarstava, a iskoristili su i svoj „dobar uticaj“ za kataliziranje rasprava, što se u svih pet zemalja smatra ključnim, posebno u pokretanju NAP procesa. U svih pet slučajeva, međunarodni akteri su također omogućili nacionalnim akterima koji rade na izradi politike za NAP i WPS da razmjenjuju iskustva, dobre prakse i izazove s kolegicama i kolegama iz drugih zemalja. To je omogućeno kroz studijske posjete, kao i organiziranjem regionalnih radionica i konferencija, što mnogi ispitanici/e smatraju ključnim trenucima u procesima izrade. Prema mišljenju ispitanika/ca, neke od najkorisnijih razmjena odvijale su se u regiji između kolegica i kolega iz zemalja koje se suočavaju sa sličnim ograničenjima i izazovima. Povremeno je dolazilo do prijenosa znanja u suprotnom pravcu koji nije uobičajen u razvojnoj saradnji, kao npr. kada su iskustva Bosne i Hercegovine s NAP-om pomogla u izradi trećeg finskog NAP-a (2018.). Ispitanici/e su također istaknuli politički kapital i zamah koji razvojni partneri kao što je OSCE mogu unijeti u WPS procese, bilo na samom početku ili u situacijama kada su nacionalni procesi u zastoju ili pod rizikom od zastoja zbog izgubljenog zaleta, nedostatka političke volje, jazova u provedbi ili promjena osoblja.

¹¹⁸ T. Bodrug-Lungu (2016), i UN Women u Ukrajini, *Gender Impact Assessment of the Security and Defense Sector in Ukraine*, (Kijev: UN Women u Ukrajini, 2017.).

¹¹⁹ <https://www.dcaf.ch/gender-self-assessment-guide-police-armed-forces-and-justice-sector>

5. Zaključci i preporuke

Kako je naveo jedan ispitanik, NAP-ovi za WPS su uglavnom „odlični za žene u sektoru sigurnosti, donijeli su koristi u odnosu na žene i sigurnost [šire], ali su imali mnogo manje uticaja na žene i mir“. NAP-ovi pet zemalja su bez sumnje uticali na institucije sektora sigurnosti u pogledu uvođenja roda u diskusije o sigurnosti i unapređenja načina na koji se sektori sigurnosti i odbrane bave pitanjima rodne ravnopravnosti, usprkos stalnim izazovima. Iako učešće žena u institucijama sektora sigurnosti polako raste, u elementima izgradnje mira i prevencije, kao i u stubu za pomoć i oporavak ostvaren je manji napredak. Iako su unaprijeđeni mehanizmi odgovora na nasilje u porodici/između intimnih partnera i druge oblike rodno zasnovanog nasilja, a mehanizmi za borbu protiv seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja u institucijama sektora sigurnosti se razvijaju, malo se pažnje posvećuje temeljnoj promjeni orodnjenih institucionalnih kultura. Iako su sektori sigurnosti i odbrane djelimično pokazali entuzijastičan osjećaj vlasništva, „civilni se bore da pronađu svoje mjesto u WPS agendi“, bilo da se radi o ministarstvima koja se ne bave pitanjima sigurnosti ili organizacijama civilnog društva. WPS agenda se treba posmatrati kao nešto više od NAP-ova koji se bave samo sektorom sigurnosti, a i lokalizacija akcionih planova i proširivanje tematskog obuhvata mogu dati uvod za to.

U studijama slučaja naglašen je i ključni nedostatak WPS agende koji se ogleda u tome da dok se NAP-ovi izrađuju, usvajaju i provode, oni donekle ostaju na periferiji efektivnog rada na pitanjima mira i sigurnosti, posebno kada je u toku krizna situacija. Usprkos postojanju NAP-ova, ostvaren je mali napredak u pogledu učešća žena, a posebno u uključivanju ženskih organizacija u službeni proces. Kako su istaknuli brojni ispitanici/e u Kirgistanu, odgovor države na incidente u Batkenu pokazao je izostanak integriranja WPS perspektiva, bilo u zaštitu ili učešće u upravljanju sukobom. Ipak, WPS bi potencijalno mogao postati uvod i ulazna tačka i za izgradnju mira i za pomirenje. Posebno na neslužbenom nivou, za različite aktivne i zamrznute sukobe s kojima se suočava ovih pet zemalja, pomažući tako u ostvarenju nekih od prvobitnih nada koje je ženski pokret polagao u Rezoluciju UNSCR 1325. Međutim, NAP-ovi možda nisu pravi instrument za to, jer su blisko povezani s određenom državom i njenom sigurnosnom mašinerijom.

PREPORUKE

Tokom procesa istraživanja pojavile su se razne dobre prakse, od kojih su neke primijenjene, a neke ne, ali se čini da obećavaju, sudeći po nalazima istraživanja.

FAZA 1: Oblikovanje i izrada NAP-ova

- Poduzeti aktivnosti za razmjenu znanja sa državnim i akterima iz civilnog društva iz okruženja koja se suočavaju sa sličnim izazovima, a grupi koja radi na izradi pružiti podršku u izgradnji kapaciteta kada je to potrebno.
- Osigurati učešće osoba i predstavnika/ca organizacija civilnog društva iz različitih sredina, ne ograničavajući se na organizacije sa sjedištem u glavnim gradovima i orijentirane na politike, kako bi se osiguralo uzimanje u obzir različitih potreba žena i djevojčica, strukturiranih prema linijama različitosti.
- Osigurati učešće ministarstava finansija u procesima izrade NAP-a od samog početka, kako bi se maksimalno povećala usaglašenost i podrška u utvrđivanju budžeta/troškova, i primijeniti rodno odgovorne procese budžetiranja kao ulaznu tačku za pokretanje pitanja od značaja za WPS sa ministarstvima finansija.
- Integrirati u NAP utvrđene troškove i budžete za sve dimenzije NAP aktivnosti, uključujući neovisne vanjske evaluacije. Tempirati revizije NAP-a tako da se poklapaju s vladinim utvrđivanjem budžeta i razmotriti uključivanje ministarstava finansija u rodno odgovorno budžetiranje.
- Ugraditi aktivnosti agencija zaduženih za provedbu koje su u toku i koje će trajati i nakon isteka važenja NAP-a i osigurati usklađenost između NAP-ova za WPS i drugih strategija i planova u oblasti rodne ravnopravnosti.

FAZA 2: Provedba NAP-a

- Osigurati vlasništvo, podršku i razumijevanje WPS-a i rodnih pitanja na svim nivoima vlasti, uz propisno opremljene službe za pomoć tijelima zaduženim za provedbu i podršku lokalnim upravnim strukturama.
- Integrirati zadatke i indikatore učinka u opise poslova i revizije učinka da bi se osigurala odgovornost za provedbu.
- Reformirati institucionalne propise kako bi se više radnih mjesta otvorilo za žene u institucijama u sektoru sigurnosti i odbrane i razmotriti primjenu afirmativnih mjera kada je to primjereno.
- Osigurati da savjetnice/i i kontakt-osobe za rodna pitanja imaju potreban mandat, političku i institucionalnu podršku, resurse i kapacitet za izvršavanje zadataka i da nadređeni/e razumiju njihovu ulogu i mandat.

FAZA 3: Monitoring, evaluacija, izvještavanje i uticaj

- Osigurati da tijelo zaduženo za prikupljanje podataka o provedbi NAP-a, evaluaciju i izvještavanje ima potrebne resurse u pogledu osoblja, vještina i finansijskih sredstava za izvršavanje ovog zadatka i da ima uticaj na agencije zadužene za provedbu kako bi se osiguralo podnošenje izvještaja. Efektivno izvještavanje se unapređuje razvojem specifičnih i realnih indikatora koji su dostižni i mogu se pratiti.
- Koliko je moguće, uskladiti procese izvještavanja o različitim akcionim planovima u oblasti roda i sigurnosti (npr. WPS, prevencija nasilja nad ženama i djevojčicama, prevencija trgovine ljudima, smanjenje rizika od katastrofa).
- Stvoriti više prilika za ministarstva i institucije zadužene za provedbu da zajedno rješavaju probleme i uče jedni od drugih, a ne samo u okviru izvještavanja o provedbi.
- Uspostaviti posebno parlamentarno tijelo odgovorno za kontrolu vladinih izvještaja o provedbi NAP-a, da bi se pomoglo u osiguravanju odgovornosti prema izabranim zastupnicima/ama.

Preporuke za OSCE i druge međunarodne organizacije

- Ispitati načine za razvijanje bližih veza između savjetnika/ca i kontakt-osoba za rodna pitanja u agencijama zaduženim za provedbu u državama članicama.
- Omogućiti redovnu i inkluzivnu razmjenu dobrih praksi između država članica.
- Razviti dostupne resurse poput kratkih vodiča (jedna strana) i infografike kako bi se usmjerila izrada, provedba i monitoring i evaluacija NAP-ova na osnovu dobre prakse u državama članicama.
- Pružiti podršku u pronalaženju boljih načina za provedbu WPS principa i obaveza u mirovnim procesima.

ANEKS 1: SAŽETAK PODATAKA O NAP-ovima IZ REGIJE OSCE-a

ZEMLJA	Prvi NAP	Drugi NAP	Treći NAP	Četvrti NAP
Albanija	2018.			
Armenija	2019.			
Austrija	2007.	2012.		
Belgija	2009.	2013.	2017.	
Bosna i Hercegovina	2010.	2013.	2018.	
Kanada	2010.	2017.		
Hrvatska	2011.			
Češka Republika	2017.			
Danska	2005.	2008.	2014.	
Estonija	2010.	2015.		
Finska	2008.	2012.	2018.	
Francuska	2010.	2015.		
Gruzija	2011.	2016.	2018.	
Njemačka	2012.	2017.		
Island	2008.	2013.	2018.	
Irska	2011.	2015.	2019.	
Italija	2010.	2014.	2016.	
Kirgistan	2013.	2018.		
Litvanija	2011.			
Luksemburg	2018.			
Moldavija	2018.			
Crna Gora	2017.			
Nizozemska	2007.	2011.	2016.	
Sjeverna Makedonija	2012.			
Norveška	2006.	2011.	2015.	2018.
Poljska	2018.			
Portugal	2009.	2014.		
Srbija	2010.	2017.		
Slovenija	2010.	2018.		
Španija	2007.	2017.		
Švedska	2006.	2009.	2016.	
Švicarska	2007.	2010.	2013.	2018.
Tadžikistan	2014.			
Ukrajina	2016.			
Ujedinjeno Kraljevstvo	2006.	2012.	2014.	2018.
Sjedinjene Američke Države	2011.	2016.		

Potpuni podaci o NAP-ovima iz regije OSCE-a po državama i godinama (n=75)
 Godine u crvenoj boji označavaju da su podaci o važećim NAP-ovima uključeni (n=36)

**Organizacija za sigurnost i
saradnju u Evropi (OSCE)**

Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna, Austria
Tel.: +43 1 514 360

pm@osce.org
www.osce.org

OSCE

