

Гендер и формирование политики национальной безопасности

СОДЕРЖАНИЕ

Почему гендер важно учитывать в политике национальной безопасности?

Способы интеграции гендера в политику национальной безопасности

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Вопросы по формированию политики национальной безопасности

Дополнительная информация

Согласно широко распространенному мнению, реформа сектора безопасности (РСБ) должна учитывать различия в потребностях безопасности, характерные для мужчин, женщин, мальчиков и девочек. Интеграция гендерных аспектов также является ключевым фактором для обеспечения эффективности и подотчетности сектора безопасности, для укрепления местной инициативы в процессе РСБ и для обеспечения легитимности последнего.

В данной практической записке предлагается краткое разъяснение преимуществ интеграции гендерных аспектов в политику национальной безопасности, а также информация о способах ее практической реализации.

Данная практическая записка является частью справочного пособия «Гендер и РСБ». Пособие задумано как введение в гендерные аспекты для специалистов-практиков в области РСБ и лиц, разрабатывающих политические решения, и состоит из 12 частей с соответствующими практическими записками (см. раздел «Дополнительная информация»).

Почему гендер важно учитывать в политике национальной безопасности?

Нормативные документы в области политики национальной безопасности излагают подходы правительства к решению и методам решения проблем безопасности. К их числу относится широкий ряд стратегий и нормативных документов в области национальной безопасности, которые определяются такими терминами, как «план», «видение», «стратегия», «концепция» или «доктрина», а также нормативные документы конкретного ведомства, такие как «белая книга по обороне».

Термином «гендер» обозначаются специфические роли, отношения, личностные черты, установки, стиль поведения и жизненные ценности, которые общество приписывает мужчинам и женщинам. Следовательно «гендер» обозначает **искусственно установленные** различия между мужчинами и женщинами в отличие от термина «пол», который обозначает **биологические** различия между особями мужского и женского пола. Гендерные роли отличаются значительным разнообразием как в разных культурах, так и внутри одной культуры и могут изменяться с течением времени. «Гендер» означает не просто мужчин и женщин, но и отношения между ними.

Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности способствует повышению их актуальности и долговечности.

Укрепление местной инициативы путем применения процедур соучастия при разработке нормативных документов

- Масштабные консультации о потребностях и приоритетах в области безопасности с широким рядом организаций гражданского общества способствуют укреплению местной инициативы, легитимности политики в глазах общественности и выработке национального консенсуса по вопросам безопасности. Особое значение имеет именно различие взглядов, которые могут быть предложены женскими и мужскими организациями.

Комплексная политика безопасности, которая направлена на удовлетворение разных потребностей безопасности

- Учет различных потребностей мужчин, женщин, мальчиков и девочек в области безопасности и правосудия способствует повышению полноты и действенности политики безопасности.
- Учет гендерных аспектов в политике национальной безопасности подчеркивает важность решения фактически существующих внутренних угроз безопасности, таких как насилие на гендерной почве (НГП).

Отсутствие дискриминации в политике по безопасности и в институтах сектора безопасности

- Снижение уровня дискриминации среди персонала сектора безопасности способствует повышению уровня доверия, легитимности и качества услуг в области безопасности и правосудия. Нормативный документ в области безопасности может установить защитные правила против дискриминации в рядах самих институтов сектора безопасности.



Рамка 1

Гендерные аспекты, которые подлежат включению в политику национальной безопасности

- Равное право мужчин и женщин на службу в институтах сектора безопасности.
- Признание НГП внутренней угрозой безопасности страны.
- Искоренение дискриминации и других нарушений прав человека внутри институтов сектора безопасности или в процессе предоставления услуг безопасности и правосудия.
- Установление механизмов, гарантирующих участие гражданского общества, включая женские организации, в осуществлении контроля над реализацией политики безопасности, над процедурами РСБ и над деятельностью институтов сектора безопасности.

Соблюдение обязательств, предусмотренных международным правом и международными документами

Интеграция гендера в политику национальной безопасности необходима для соблюдения положений международных и региональных законодательных актов, документов и норм, касающихся проблем гендера и безопасности. К основным документам относятся:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.).
- Резолюция Совета безопасности ООН № 1325 «О женщинах, мире и безопасности» (2000 г.).

Более подробную информацию можно найти в приложении к настоящему пособию Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Способы интеграции гендера в политику национальной безопасности

Формирование или пересмотр политики национальной безопасности требует участия широкого ряда субъектов, включая национальное правительство, парламент, местные администрации и организации гражданского общества (ОГО). Каждый из них может принять меры по интеграции гендера в политику национальной безопасности.

Национальное правительство

(включая органы координации политики безопасности и комитеты по разработке нормативных документов в области безопасности)

- Нарастивать потенциал и заинтересованность руководителей высшего звена и других должностных лиц в учете гендера при формировании политики безопасности посредством обучения, информационных сообщений и докладов по гендерным вопросам, а также через организацию программ наставничества.
- Повышать участие женщин в формировании политики безопасности путем:
 - Назначения женщин в советы национальной безопасности и комитеты по разработке политики безопасности.
 - Включение в состав органов безопасности представителей министерства и (или) других правительственных структур или межфракционных парламентских групп, отвечающих за решение гендерных проблем и проблем женщин.
 - Установление механизмов консультаций по вопросам политики в области безопасности с представителями женских организаций и экспертами по гендерным проблемам.
- Непосредственное включение гендерных аспектов в политику безопасности (см. рамку 1).
- Использование языка, корректного с точки зрения гендерной концепции, во избежание дискриминации или исключения представителей другого пола.

Практический пример 1

Политика национальной безопасности Ямайки: включающий подход¹

В середине 2007 года правительство Ямайки приняло комплексный нормативный документ в области национальной безопасности – «Towards a Secure and Prosperous Nation». Эта политика была составлена на основе «Зеленой книги по стратегии национальной безопасности» (впервые рассмотренной парламентом в январе 2006 года) и последовавшей за ней «Белой книге по стратегии национальной безопасности». Вначале правительство Ямайки планировало пересмотр концепции обороны. Однако вскоре выяснилось, что необходимо более широкий подход для учета существующего набора потенциальных угроз национальной безопасности, в том числе организованной преступности, группового насилия, социально-экономических проблем и экологического бедствия. Государство инициировало проведение широких консультаций с участием всех потенциально имеющих отношение к данным вопросам ветвей власти, государственных ведомств и ОГО, в том числе женских групп.

В разделе «Последствия насилия для общин» ПНБ призывает обратить пристальное внимание на отрицательные последствия, которые насилие несет отдельным людям, общинам и всему обществу в целом. В нем отмечается, что «бытовое насилие есть одна из наиболее вездесущих и распространенных форм насилия, от которых страдает общество. Оно формирует общую схему преступности и насилия, поскольку разъедает социальную ткань общества и толкает подростков на применение насилия в качестве средства разрешения споров. В группу риска бытового насилия в несоразмерной степени входят женщины и дети».

Парламент

- Обеспечение включающего подхода к формированию политики безопасности методом соучастия путем применения следующих мер:
 - Применение процедуры широких общественных консультаций (см. рамку 2).
 - Организация парламентских слушаний, открытых дебатов и собраний в муниципальных советах с целью получения замечаний и предложений от мужчин и женщин из всех слоев общества по вопросам безопасности, а также для обсуждения проектов нормативных документов по политике безопасности.
 - Проведение отдельных собраний для тех групп общества, которые не хотят или не могут высказывать свое мнение на публике – например, для групп этнических меньшинств.
- Принятие мер для обеспечения равного участия парламентариев обоего пола в формировании политики безопасности:
 - Содействие повышению количества женщин в составе комитетов по делам обороны и безопасности.
 - Содействие проведению межпартийных собраний женщин-парламентариев и (или) парламентариев, интересующихся гендерными вопросами, для выработки общей платформы по проблемам гендера и безопасности.
 - Содействие организации женских межфракционных групп/коалиций в парламенте и в рамках политических партий (см. практический пример 2).

Местные администрации

- Вовлечение женщин, экспертов по гендерным вопросам и представителей женских организаций в работу местных комитетов и советов по безопасности, а также в проведение ревизий систем защиты общин.
- При разработке и реализации инициатив по предупреждению преступности и реагированию на преступления, включая НГП, на местном уровне принимать во внимание различные потребности безопасности, характерные для мужчин, женщин, мальчиков и девочек.
- Сообщать результаты ревизии систем защиты граждан и результаты планирования региональным и национальным органам безопасности с тем, чтобы реальные проблемы мужчин и женщин в области безопасности на мест-

Рамка 2

Структуры, с которыми следует проводить консультации по вопросам политики национальной безопасности:

- Общинные организации женщин в городах и в сельской местности.
- Профсоюзы.
- Религиозные организации.
- Лидеры и активисты общин.
- Молодежные организации.
- Объединения коренного населения, этнических и других меньшинств.
- Организации за социальную справедливость.
- Объединения мигрантов.
- Объединения лиц с ограниченными возможностями.
- Группы защиты прав детей.
- Ученые и исследователи.
- Международные организации.

ном уровне можно было учесть в политике национальной безопасности.

Организации гражданского общества

- Добиваться учета гендерных проблем в политике национальной безопасности.
- Представлять мнения мужчин, женщин, мальчиков и девочек из всех слоев общества, в том числе из маргинализированных групп, в процессе формирования политики безопасности.
- Предоставить в распоряжение разработчиков политики безопасности и парламентариев резерв технических экспертов и преподавателей в области безопасности и гендерных проблем.
- Осуществлять мониторинг учета гендерных проблем в ходе реализации политики безопасности.
- Проводить ревизии и анализ учета гендерных аспектов в нормативных документах по безопасности и в институтах сектора безопасности.

Гендерное обучение – важный инструмент наращивания потенциала для формирования и реализации политики безопасности с учетом гендерных аспектов. Основные целевые группы для прохождения гендерного обучения:

- Сотрудники министерств, отвечающих за разработку нормативных документов в области безопасности, в том числе министерства обороны, внутренних дел и иностранных дел.
- Члены органов по координации деятельности сил безопасности и комитеты, отвечающие за разработку политики безопасности.
- Члены парламентских комитетов по делам обороны и безопасности и их сотрудники.
- Члены местных гражданских советов безопасности или форумов по связям полиции и общественности.
- ОГО, работающие по вопросам политики безопасности.

Анализ, мониторинг и итоговая оценка политики безопасности с учетом гендерных аспектов дают возможность обеспечить соответствие политики безопасности потребностям мужчин, женщин, девочек и мальчиков. Здесь рекомендуются следующие методы:

- Гендерный и социально-экономический анализ существующих гендерных ролей и отношений (особенно различий в видах деятельности, в наличии доступа к ресурсам и к участию в принятии решений), а также экономических, социальных, политических и других проблем, с которыми сталкиваются мужчины и женщины.
- Анализ результатов учета гендера в политике безопасности,

который помогает определить потенциальные или реальные последствия политики безопасности для мужчин, женщин, мальчиков и девочек.

- Гендерный анализ бюджета, который позволяет определить, выделяется ли достаточный и справедливо распределяемый объем средств для удовлетворения различных потребностей и приоритетов в области безопасности и правосудия, характерных для мужчин, женщин, девочек и мальчиков.

Кроме того, в части 8 вы найдете...

- Примеры корректного с точки зрения гендерной концепции языка, который следует применять в нормативных документах в области национальной безопасности.
- Пять этапов ревизии системы защиты общины.
- Меры, которые могут принять ОГО для содействия учету гендерных аспектов при разработке нормативных документов в области безопасности.
- Контрольные вопросы в рамках анализа последствий политики безопасности для решения гендерных проблем.
- Контрольные вопросы в рамках гендерного анализа бюджета.
- Проблемы и возможности интеграции гендерных аспектов при формировании политики безопасности в постконфликтных, переходных, развивающихся и развитых странах.

Проблемы и возможности постконфликтного периода

Реформирование сектора безопасности – один из главных приоритетов постконфликтных стран, а политика в области безопасности образует важную основу для структурирования этого процесса. Формирование политики безопасности может дать шанс пересмотреть роли и сферы ответственности как государственных, так и негосударственных субъектов путем принятия политических решений.

Препятствия на пути интеграции гендерных аспектов

- Государственные институты и инфраструктура могут быть слишком слабы для проведения полноценных масштабных консультаций. В свою очередь, это отрицательно сказывается на возможности участия женских организаций и учета гендерных аспектов.

Практический пример 2 Интеграция гендера при формировании политики безопасности: роль женщин в партии Африканский национальный конгресс в Южной Африке 2

Переход Южной Африки к демократии – хороший пример того, как благоприятные политические условия, создание женской лиги в рядах политической партии и пропаганда гендерной концепции по всему политическому спектру страны могут повлиять на формирование политики национальной безопасности.

Политический плацдарм для решения гендерных проблем создали женщины-активисты гражданского общества и члены политических партий. Когда возникли опасения, что женщин оттесняют на обочину политической жизни, Женская лига Африканского национального конгресса (АНК) была реформирована в 1990 году. Она стала активно добиваться назначения женщин на руководящие должности, а также включения концепции гендерного равенства в нормативные документы АНК. Примером их правозащитной деятельности может служить знаковая публикация АНК 1992 года «Ready to Govern» («К управлению готовы»), которая утверждает, что «дискриминация на гендерной почве либо препятствует участию женщин в работе всех социально-экономических и политических институтов, либо придает ему второстепенное значение»³. Документ «К управлению готовы» предложил объединить четыре связанные между собой принципа: демократию и гражданскую власть; личную безопасность человека; антимилитаризм и гендерное равенство. Он еще раз подтвердил, что институты сектора безопасности обязаны уважать идеалы демократии, борьбы с расизмом и сексизмом, а их кадровый состав должен отражать национальный и гендерный состав населения Южной Африки.

Рамка 3

Способы вовлечения женских организаций в процесс формирования политики безопасности

- Способствовать взаимодействию между женскими группами и местными органами сектора безопасности – например, посредством включения в состав местных комитетов безопасности.
 - Повышать компетентность женских организаций по вопросам политики безопасности, включая осуществление контроля над сектором безопасности.
 - Задействовать представителей женских организаций в качестве экспертов по гендерным вопросам в ходе парламентских слушаний.
- Невысокий общий уровень образования и отсутствие технических навыков препятствуют участию населения в процессах формирования политики, причем эта проблема наиболее остро стоит для женщин и для представителей отдельных этнических групп.
- Институты исполнительной власти и сектора безопасности могут видеть в ОГО политических оппонентов и не проявлять желания работать с женскими организациями.

Возможности интеграции гендерных аспектов

- Мирные соглашения могут включать требования об обязательном учете гендера в политике национальной безопасности.
- Общенациональные диалоги по вопросам безопасности и примирения, которые проводятся с соблюдением принципа соучастия, могут дать возможность и мужчинам, и женщинам высказать свое мнение о потребностях и приоритетах национальной безопасности.
- Женские группы гражданского общества, которые в ходе конфликта работали над восстановлением мира и поддерживали безопасность на уровне общин, могут использовать свой ценный опыт и в деле формирования политики безопасности.
- Конституционная реформа и реформа избирательной системы, которые повышают долю женщин среди депутатов парламента, делают более вероятным попадание женщин в органы, принимающие решения в области безопасности.
- Рост уровня НГП в постконфликтных странах может вывести предупреждение случаев НГП и реагирование на них в разряд приоритетных задач политики безопасности.
- Донорские и международные организации могут оказать поддержку усилиям по учету гендера при формировании политики безопасности.

Дополнительная информация

Bearne S., Olikier O., O'Brien K.A., Rathmell A. **National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform**. Berlin, The RAND Corporation, 2005.

National Security Policy. DCAF Backgrounder. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005.

Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. International Alert and Initiative for Inclusive Security, 2004.

OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Valesek K. and Nelson K. **Securing Equality, Engendering Peace: A Guide to Policy and Planning on Women, Peace and Security (UN SCR 1325)**. Santo Domingo, UN INSTRAW, 2006.

Настоящую практическую записку подготовил Мугихо Такешита, ДКВС, по материалам части 8 (авторы – Питер Альбрехт и Карен Барнс, организация «International Alert»).

? Вопросы по формированию политики национальной безопасности

Ниже приводятся основные контрольные вопросы, ответы на которые помогут выяснить, учитываются ли гендерные аспекты в процессе формирования политики национальной безопасности:

- Что стоит во главе угла: национальная безопасность или безопасность личности? Учитываются ли внутренние угрозы безопасности и повседневные угрозы безопасности личности?
- Разрабатывался ли данный нормативный документ методом соучастия, в том числе с привлечением женских групп и других ОГО, сотрудников министерства по делам женщин, женщин-парламентариев и экспертов по гендерным вопросам?
- Как данный нормативный документ решает проблему конкретных потребностей безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек?
- Как данный нормативный документ решает проблему НГП?
- Как данный нормативный документ подчеркивает значение задач достижения гендерного равенства, включая ликвидацию дискриминации и обеспечение равноправного участия мужчин и женщин?
- Корректен ли язык данного документа с точки зрения гендерной концепции?
- Соответствует ли данный нормативный документ положениям международных, региональных и национальных правовых актов и нормативных документов по гендерным вопросам?
- Будет ли обеспечена реализация, мониторинг и итоговая оценка данного нормативного документа с учетом гендерной концепции?

1 National Security Strategy for Jamaica – Towards a Secure and Prosperous Nation. Green Paper. Revised May 2006; Stone C. et al. Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era. June 2005.

2 Anderlini S.N. and Conaway C.P. Negotiating the Transition to Democracy and Transforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. Washington, Women Waging Peace, 2004.

3 Ready to Govern. ANC policy guidelines for a democratic South Africa adopted at the National Conference, 28-31 May 1992. URL: <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/readyto.html>.

Справочное пособие «Гендер и РСБ»

1. Гендер и реформирование сектора безопасности.
 2. Гендер и реформирование полицейских сил.
 3. Гендер и военная реформа.
 4. Гендер и реформирование системы правосудия.
 5. Гендер и реформирование пенитенциарной системы.
 6. Гендер и пограничный контроль.
 7. Гендер и парламентский контроль над сектором безопасности.
 8. Гендер и формирование политики национальной безопасности.
 9. Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества.
 10. Гендер и частные военные и охранные фирмы.
 11. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности.
 12. Гендерное обучение кадрового состава силовых структур – надлежащая практика и выводы на будущее.
- Приложение. Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности».

Каждую из указанных частей справочного пособия и практические записки можно найти по адресам: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org и www.osce.org/odihp.