

# Sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ u regionu OEBS-a

## **Sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ u regionu OEBS-a**

Centar za žene, mir i bezbednost Londonske škole za ekonomiju i političke nauke (LSE)

Autori: Henri Mirtinen (Henri Myrntinen), Laura Dž. Šepard (Laura J. Shepherd) i Hana Rajt (Hannah Wright)

Redakcija i lektura engleske verzije: Lina Avonijus (Leena Avonius), savetnica za rodna pitanja pri OEBS-u; Niki Armstrong (Nicky Armstrong), menadžerka za komunikacije pri Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke.

Dizajn i prelom originalne verzije: Ana Prpic, Brand May+Ltd.

ISBN 978-3-903128-70-5

© 2020. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS); [www.osce.org](http://www.osce.org)

Centar za žene, mir i bezbednost Londonske škole za ekonomiju i političke nauke (LSE); [www.lse.ac.uk/wps](http://www.lse.ac.uk/wps)

Sva prava zadržana. Delovi ove publikacije ne mogu biti preštampani, pohranjeni u sistem pristupa ili prenošeni u bilo kom obliku ili bilo kojim putem – elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pisane dozvole izdavača. Sve fotografije korišćene u ovoj publikaciji zaštićene su autor-skim pravom i ostaju u punom vlasništvu OEBS-a ili Centra za žene, mir i bezbednost LSE, osim ako je navedeno drugačije.

Materijal u ovoj publikaciji služi samo kao referenca. Iako su uložili veliki trud u izradu ove publikacije, OEBS i Centar za žene, mir i bezbednost Londonske škole za ekonomiju i političke nauke (LSE WPS) ne snose odgovornost za tačnost i potpunost informacija, instrukcija i saveta ili štamparske greške. Sadržaj ove publikacije, gledišta, mišljenja, nalazi, tumačenja i zaključci izneseni u njoj predstavljaju gledišta, mišljenja, nalaze, tumačenja i zaključke autora i drugih osoba koje su dale doprinos, i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku ili stav OEBS-a ili Centra za žene, mir i bezbednost LSE u smislu mogućih posledica oslanjanja na informacije ili zaključke sadržane u ovoj publikaciji.

Ovu publikaciju su u originalu objavili Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i Centar za žene, mir i bezbednost Londonske škole za ekonomiju i političke nauke u januaru 2020. godine pod nazivom "Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the OSCE Region". Prevod publikacije na srpski jezik omogućila je Misija OEBS-a u Srbiji. Prelom publikacije na srpskom jeziku: Underdog.



Stavovi izrečeni u publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

# **Sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ u regionu OEBS-a**



# Sadržaj

SPISAK SKRAĆENICA	
UVODNA REČ	3
REZIME	5
<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
<b>2. PREGLED ISTRAŽIVANJA O NAP-OVIMA</b>	<b>11</b>
<b>3. TEORIJSKA ANALIZA NAP-OVA U REGIONU OEBS-A</b>	<b>17</b>
3.1: Pouke iz prethodne studije	18
3.2: Tematski prioriteti	25
3.3: Nove i aktuelne teme	29
3.4: Mehanizmi koordinacije	34
3.5: Finansiranje	37
3.6: Praćenje/monitoring i evaluacija	39
3.7: Praksa uključivanja	41
3.8. Zaključci	43
<b>4. SPROVOĐENJE NAP-OVA U REGIONU OEBS-A</b>	<b>44</b>
4.1: Opšti opis konteksta zemalja obuhvaćenih analizom	45
4.2: Koordinacija i vlasništvo NAP-a	48
4.3: Procesi izrade NAP-a	50
4.4: NAP-ovi i šira nacionalna struktura ravnopravnosti žena/ drugi akcioni planovi	52
4.5: Tematske oblasti	55
4.6: Sprovođenje NAP-a i planiranje budžeta	60
4.7: Lokalizacija	66
4.8: Praćenje, evaluacija, izveštavanje i ostvarivanje uticaja	70
4.9: Izazovi karakteristični za određeni kontekst	71
4.10: Spoljna podrška	73
<b>5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	<b>75</b>
Preporuke	76
Prilog 1: Kratak pregled NAP-ova OEBS-a	79

# Spisak skraćenica

CEDAW	Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena
DCAF	Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti
EU	Evropska unija
GAPS UK	Rodna akcija za mir i bezbednost Ujedinjenog Kraljevstva
ICTY	Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju
LAP	Lokalni akcioni plan
NAP	Nacionalni akcioni plan o ženama, miru i bezbednosti
NVO	Nevladina organizacija
NATO	Severnoatlantska alijansa
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
UNFPA	Populacioni fond Ujedinjenih nacija
UNODC	Kancelarija UN za pitanja droge i kriminala
UNSCR	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija

# Uvodna reč

Ove godine obeležavamo dvadesetu godišnjicu od usvajanja Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (SBUN) – Žene, mir i bezbednost. Stoga je ovo dobar trenutak da vidimo koliko smo odmakli u sprovođenju Rezolucije 1325 SBUN i devet srodnih rezolucija.

Da li smo ostvarili napredak u zaštiti žena i devojčica od nasilja povezanog sa konfliktima? Da li smo pronašli delotvornije načine da omogućimo ženama da u potpunosti učestvuju u procesima koji se odnose na mir i bezbednost?

Godine 2014, OEBS je izdao studiju o nacionalnim akcionim planovima u vezi sa sprovođenjem Rezolucije 1325 SBUN. Ova studija naslanja se na ključne nalaze i preporuke iz te studije. Povećanje broja Nacionalnih akcionih planova sa 27 na 36 tokom pet godina od izrade prve studije svakako predstavlja pozitivnu činjenicu. Preko 60% država učesnica OEBS-a sada ima NAP o Rezoluciji 1325. Sve veća posvećenost na nacionalnom nivou vidljiva je u čestim diskusijama o ženama, miru i bezbednosti tokom formalnih sastanaka OEBS-a u Beču.

Ova studija jasno ukazuje na znatan rad i napor koji se ulažu u celokupnom regionu OEBS-a u izradu boljih i delotvornijih NAP-ova za primenu Rezolucije 1325. Detaljnija analiza NAP-ova pokazuje da je učešće žena u procesima upravljanja mirom i bezbednošću i u institucijama aktivnim u toj oblasti i dalje prioritarno pitanje za države učesnice OEBS-a. Tokom poslednjih godina, posvećuje se sve više pažnje i ulozi žena u sprečavanju konflikata i sprečavanju i borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma. U ovoj studiji izloženi su načini na koje nacionalni akcioni planovi mogu doprineti boljoj sinhronizaciji različitih strategija o rodnoj ravnopravnosti i bezbednosti, uz izbegavanje preklapanja i protivurečnosti.

Pokazalo se da NAP-ovi o ženama, miru i bezbednosti predstavljaju delotvoran alat u pružanju podrške procesima reformi u nacionalnim institucijama sektora bezbednosti. Ova studija pokazuje da brojne institucije sektora bezbednosti doživljavaju nacionalne akcione planove kao sopstvene i prepoznaju koristi njihove primene u svakodnevnom radu.

Akcionim planom o unapređenju rodne ravnopravnosti iz 2004. godine, 57 država učesnica obavezalo je OEBS da podrži sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ u regionu OEBS-a. To smo postigli izgradnjom kapaciteta za izradu nacionalnih akcionih planova o

Rezoluciji 1325 koji su u većoj meri usmereni na rezultate. Misije OEBS-a na terenu, institucije i nadležna odeljenja pri Sekretarijatu OEBS-a izgradili su kapacitete podrške za primenu NAP-ova. Primeri podrške OEBS-a u toj oblasti su ciljane obuke za zaposlene u sektoru bezbednosti o pitanjima žena, mira i bezbednosti, i pružanje pomoći za izradu mera radi povećanja učešća žena u službama bezbednosti. Preporuke iz ove publikacije ukazuju na niz preostalih izazova u samim NAP-ovima i njihovom sprovođenju, kao i na oblasti u kojima je potrebno angažovanje radi prevazilaženja izazova.

Upečatljiv nalaz ove studije je nedostatak sredstava za ispunjavanje obaveza u okviru agende „žene, mir i bezbednost“. Nakon 20 godina sprovođenja, 86% NAP-ova država učesnica ne sadrži nikakve informacije ili sadrži veoma malo informacija o budžetu, niti postoji mehanizam finansiranja. Nažalost, to je odraz stvarnosti na svetskom nivou. Jasno je da ovde moramo da budemo uspešniji.

Zahvaljujem Sekciji za rodna pitanja Sekretarijata OEBS-a na upravljanju aktivnostima OEBS-a kojima se podržava sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ u našem regionu. Istraživači su obavili sjajan posao i dali su sveobuhvatan pregled aktivnosti i dinamike dešavanja o pitanjima žena, mira i bezbednosti u regionu OEBS-a. Takođe smo zahvalni brojnim državnim predstavnicima i predstavnicima civilnog društva na davanju značajnih uvida i stručnih stavova. Posebnu zahvalnost upućujemo timovima misija OEBS-a na terenu u pet država učesnica, koji su učestvovali u izradi studije i dali dragocen doprinos ovom istraživanju. Zahvaljujem i Centru za žene, mir i bezbednost Londonske škole za ekonomiju, koji je bio partner OEBS-a u izradi ove publikacije.

Tomas Greminger (*Thomas Greminger*)  
Generalni sekretar



# Rezime

Kao najveća regionalna bezbednosna organizacija na svetu, OEBS se obavezao da će pružati podršku sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“ u svojim 57 država učesnica.

Ta obaveza izložena je u Akcionom planu OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine, gde je učešće žena u sprečavanju konflikata, upravljanju kriznim situacijama i postkonfliktnoj rehabilitaciji navedeno kao prioritetna oblast rada. U vreme izrade ove publikacije, preko 60% država učesnica OEBS-a (36) usvojilo je Nacionalni akcioni plan (NAP).

Ova studija sadrži dokaze zasnovane na rezultatima istraživanja o sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“ u celom regionu OEBS-a. Nakon uvodnog dela, u kojem su razmotreni agenda „žene, mir i bezbednost“ i rad OEBS-a na njenoj primeni, ukratko je predstavljeno istraživanje o sprovođenju agende kroz izradu i usvajanje NAP-ova. Treće poglavlje sadrži teorijsku analizu u regionu OEBS-a. U četvrtom poglavlju sadržana je procena sprovođenja NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Analiza se naslanja na terensko istraživanje koje su sproveli autori u tih pet zemalja – vođeni su intervjui i diskusije u fokus-grupama sa relevantnim predstavnicima državnih organa, civilnog društva, akademske zajednice, agencija UN-a i zaposlenih OEBS-a. Poslednje poglavlje sadrži preporuke za dalji razvoj NAP-ova u regionu OEBS-a.

Teorijska analiza NAP-ova u regionu OEBS-a ukazuje da je broj tema prisutnih u NAP-u u porastu, iako se pažnja i dalje posvećuje tradicionalnim „stubovima“ u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, pre svega učešću i sprečavanju. Od 2014. godine je sve veći akcenat na sprečavanju, a u NAP-ovima se pojavljuju pitanja poput katastrofa i nasilnog ekstremizma. Kad je reč o elementima koji čine NAP-ove delotvornim, potrebno je značajno unaprediti pitanje budžeta i specifikaciju finansijskih okvira, budući da većina NAP-ova u regionu OEBS-a ne sadrži čak ni „široko definisan“ budžet, a kamoli konkretne iznose za zadužene organe ili inicijative. Definisanje praćenja i evaluacije prisutno je od 2005. godine, i u toj oblasti primetni su dosta viši nivoi konkretizacije u odnosu na budžetiranje. Od 2014. beleži se značajan rast inkluzivnog pristupa koji je naveden u NAP-ovima, iako je moguće obezbediti bolje mogućnosti za učešće civilnog društva.

Cilj terenskog istraživanja nije bio poređenje različitih NAP-ova jer to ne bi bilo moguće s obzirom na njihovu različitost i različite faze sprovođenja. Istraživanje je bilo usredsređeno na niz pitanja: kako su NAP-ovi izrađeni, na kom se mestu u državnoj strukturi sprovode, koliko dobro funkcionišu procesi izveštavanja, koji je odnos NAP-ova sa drugim strategijama i akcionim planovima o osnaživanju žena i rodnoj ravnopravnosti, i kako funkcionišu procesi lokalizacije NAP-ova.

Iz teorijskog i terenskog istraživanja su proistekle različite dobre prakse, na osnovu čega su definisane preporuke koje su izložene u ovom izveštaju. Preporuke su grupisane u tri faze aktivnosti NAP-ova, i dat je dodatni niz preporuka za OEBS i druge međunarodne organizacije koje podržavaju izradu i sprovođenje NAP-ova. Sve preporuke su obrazložene u samom izveštaju, a njihov sažet pregled predstavljen je u daljem delu teksta.

### **Faza 1: Definisanje i izrada NAP-a**

- Pokrenuti aktivnosti razmene znanja u različitim kontekstima sa sličnim izazovima;
- Obezbediti učešće različitih pojedinaca i pojedinki i različitih predstavnika i predstavnica organizacija civilnog društva;
- Integrisati konkretne budžete za sve aktivnosti NAP-a i razmotriti definisanje rodno odgovornog budžeta;
- Obezbediti usklađenost NAP-a o ženama, miru i bezbednosti i drugih strategija koje se odnose na rodnu ravnopravnost;

## Faza 2: Sprovođenje NAP-a

- Obezbediti da svi nivoi vlasti, uključujući lokalne administrativne strukture, integrišu pitanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću u svoje aktivnosti i da razumeju prirodu tih pitanja;
- Integrisati zadatke i pokazatelje učinka u vezi sa pitanjima žena, mira i bezbednosti u opise poslova i procene učinka;
- Reformisati institucionalne propise kako bi institucije u oblasti bezbednosti i odbrane bile otvorene za žene;
- Obezbediti adekvatnu institucionalnu podršku rodnim savetnicima i kontaktnim tačkama za rodna pitanja;

## Faza 3: Praćenje, procena, izveštavanje i ostvarivanje uticaja

- Obezbediti da tela zadužena za praćenje i procenu imaju potrebne veštine i resurse;
- Uskladiti procese izveštavanja kako bi se uzeli u obzir akcioni planovi u vezi sa rodnim i bezbednosnim pitanjima;
- Obezbediti mogućnosti za zajedničko rešavanje problema u ministarstvima i institucijama koji sprovode NAP;
- Osnovati skupštinsko telo zaduženo za praćenje primene NAP-a;

## Preporuke za OEBS i druge međunarodne organizacije

- Uspostaviti tešnje veze između rodnih savetnika i kontakt osoba za rodna pitanja u organima koji sprovode NAP-ove u svim državama učesnicama;
- Podstaci redovne i inkluzivne načine razmene primera dobre prakse između država učesnica;
- Obezbediti pristupačne resurse kako bi se usmeravali izrada, sprovođenje, praćenje i procena NAP-ova u svim državama učesnicama;
- Pružiti podršku kako bi se našli bolji načini primene principa i obaveza u oblasti žena, mira i bezbednosti u mirovnim procesima;

# 1. Uvod

U oktobru 2000. godine, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija usvojio je Rezoluciju 1325 – Žene, mir i bezbednost.

Od 2000, Savet bezbednosti usvojio je devet srodnih rezolucija, koje čine okvir politike na svetskom nivou, poznat kao „agenda ‘žene, mir i bezbednost’” (videti Tabelu 1 sa kratkim pregledom). Kao najveća regionalna bezbednosna organizacija na svetu, OEBS se obaveza da će pružati podršku sprovođenju te agende u svojim 57 država učesnica. Ta obaveza izložena je u Akcionom planu OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine, gde je učešće žena u sprečavanju konflikata, upravljanju kriznim situacijama i postkonfliktnoj rehabilitaciji navedeno kao prioritarna oblast rada. Pored toga, Akcioni plan obavezuje sve strukture OEBS-a, shodno njihovim mandatima, da unapređuju sprovođenje Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1325 (2000) o ulozi žena u, između ostalog, sprečavanju konflikata i postkonfliktnoj rekonstrukciji. U nekoliko drugih odluka Ministarskog saveta OEBS-a ponovljena je obaveza OEBS-a da podrži sprovođenje Rezolucije 1325.

Od 2010. godine, broj NAP-ova za sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ konstantno raste na svetskom nivou i u regionu OEBS-a. Od 57 država učesnica u regionu OEBS-a, 36 (63%) njih poseduje važeće NAP-ove za sprovođenje Rezolucije 1325 i rezolucija koje je naknadno usvojio Savet bezbednosti pod nazivom “žene, mir i bezbednost”. Nekoliko država učesnica publikovalo je više izdanja NAP-ova (videti Prilog 1).

Podrška OEBS-a državama učesnicama na ovom polju usmerena je na unapređenje kapaciteta predstavnika države i civilnog društva za izradu akcionih planova koji su usmereni na rezultate. Izvršne strukture OEBS-a takođe na različite načine učestvuju u pružanju podrške za primenu Rezolucije 1325 državama učesnicama. To uključuje, na primer, seminare o rod-nim pitanjima za učesnike u sektoru bezbednosti i nadzorna tela, unapređenje učešća žena u sektoru bezbednosti i u aktivnostima medijacije i podsticanja dijaloga, kao i obuku i podi-zanje svesti o načinima sprečavanja i reagovanja na seksualno i rodno-zasnovano nasilje (videti i odeljak 4. o podršci OEBS-a i drugih međunarodnih aktera).

OEBS je 2013. godine sproveo studiju o sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“ u regionu OEBS-a putem analize 27 NAP-ova o sprovođenju Rezolucije 1325 u regionu. Cilj studije je bio da se obezbede konkretni instrumenti za reviziju ili izradu tih planova. Istaknuti su zajednički izazovi i predstavljeni primeri dobre prakse u regionu OEBS-a. Ovaj izveštaj je zasnovan na nalazima studije objavljene 2014. godine i predstavlja njenu dopunu, radi ispitivanja dinamike sprovođenja. Takođe sadrži analizu aktivnosti u vezi s pitanjima žena, mira i bezbednosti u regionu OEBS-a od 2005. godine kako bi se zabeležile promene do kojih je dolazilo tokom vremena. Cilj ovog izveštaja jeste da pruži dokaze zasnovane na istraživanju o sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“ u celom regionu OEBS-a; da poveća kapacitete predstavnika države i civilnog društva u državama učesnicama OEBS-a radi unapređenja sprovođenja agende; da pruži smernice zaposlenima OEBS-a u vezi sa promovisanjem agende u regionu OEBS-a. Podrška OEBS-a državama učesnicama mogla bi biti planirana na strateški način i usmerena na konkretne grupe, kao rezultat ove analize i preporuka.

Ovaj izveštaj je podeljen u pet delova, uključujući uvodni deo. U drugom delu dato je kratko razmatranje rezultata istraživanja o sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“ kroz izradu i usvajanje NAP-ova. Treći deo sadrži analizu odabranog skupa 75 NAP-ova u državama učesnicama OEBS-a. Za analizu promena tokom vremena korišćen je kompletan skup podataka. Za analizu tekućih trendova i dinamike, analizirano je samo 36 važećih NAP-ova. Četvrti deo sadrži procenu NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Izveštaj se naslanja na terensko istraživanje koje su sproveli autori u pet zemalja, koje se sastoji od intervjua i razgovora u fokus-grupama sa relevantnim predstavnicima državnih organa, civilnog društva, akademske zajednice, agencija UN-a i službenika OEBS-a. Peti deo predstavlja kraj izveštaja i u njemu su izložene sažete informacije i date su preporuke za dalju izradu NAP-ova u regionu OEBS-a.

REZOLUCIJA/GODINA	KLJUČNA PITANJA I OSNOVNE ODREDBE
S/RES/1325 (2000)	Zastupljenost i učešće žena u upravljanju mirom i bezbednošću; zaštita prava žena i tela u konfliktnim i postkonfliktnim situacijama.
S/RES/1820 (2008)	Zaštita žena od seksualnog nasilja u konfliktu; nulta tolerancija prema seksualnom zlostavljanju i iskorišćavanju koje su počinili pripadnici Odeljenja za mirovne operacije UN-a.
S/RES/1888 (2009)	Osnivanje Kancelarije specijalnog predstavnika generalnog sekretara u vezi sa seksualnim nasiljem u konfliktima; pokretanje inicijative u kojoj učestvuje više organizacija – „Akcija Ujedinjenih nacija protiv seksualnog nasilja u konfliktima“; utvrđivanje „tima stručnjaka“; raspoređivanje savetnika za zaštitu žena u misijama na terenu.
S/RES/1889 (2009)	Potreba za povećanjem učešća žena u upravljanju mirom i bezbednošću na svim nivoima; izrada globalnih indikatora kako bi se pratilo sprovođenje Rezolucije SBUN 1325.
S/RES/1960 (2010)	Razvoj praćenja seksualnog nasilja u konfliktima, analiza i načini izveštavanja; integrisanje pitanja žena, mira i bezbednosti u misije na terenu pored uloga rod-nih savetnika.
S/RES/2106 (2013)	Dovođenje u pitanje nekažnjivosti i nepostojanja odgovornosti za slučajeve seksualnog nasilja u konfliktima.
S/RES/2122 (2013)	Agencija „UN Women“ predstavlja ključno telo UN-a koje pruža informacije i savete o učešću žena u upravljanju mirom i bezbednošću; odgovornost na nivou UN; uključivanje civilnog društva; revizija sprovođenja Rezolucije SBUN 1325 na visokom nivou iz 2015. godine.
S/RES/2242 (2015)	Integrisanje pitanja žena, mira i bezbednosti u sve zemlje članice SBUN; uspostavljanje neformalne ekspertske grupe o pitanjima žena, mira i bezbednosti; razmatranje tog pitanja tokom zasedanja komiteta koji izriču sankcije; veze između pitanja žena, mira i bezbednosti sa borbom protiv terorizma i ekstremizma.
S/RES/2467 (2019)	Jačanje mehanizama krivičnog gonjenja / kažnjavanja slučajeva seksualnog nasilja u konfliktima; otvaranje mogućnosti za kažnjavanje počinitelja; isticanje pristupa sa fokusom na žrtvu; pozivanje na obezbeđivanje odštete preživelim.
S/RES/2493 (2019)	Pozivanje na države članice da unapređuju prava žena; podsticanje stvaranja bezbednog radnog okruženja za one koji unapređuju prava žena; pozivanje na punu primenu svih prethodnih rezolucija o ženama, miru i bezbednosti.

**Tabela 1:** Ključne odredbe rezolucija o ženama, miru i bezbednosti<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Delimično preuzeto iz publikacije P. Kirby and L. J. Shepherd, „Reintroducing women, peace and security”, *International Affairs*, 92: 2 (2016) 249–254, str. 251.

## 2. Pregled istraživanja o NAP-ovima

U ovom odeljku izveštaja izložena je analiza NAP-a kao mehanizma za sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“.

Obavljena su sveobuhvatna istraživanja u vezi s formulisanjem i sprovođenjem NAP-ova od 2005. godine, kada je prvi NAP donela Danska.<sup>2</sup> Te studije sadrže pregled NAP-ova kao načina integrisanja agende „žene, mir i bezbednost“ u nacionalne politike i prioritete države. NAP-ovi se generalno znatno razlikuju od države do države, premda se većina njih, u određenoj meri, tiče svakog od četiri „stuba“ agende o ženama, miru i bezbednosti (učešće, zaštita, sprečavanje, pomoć i oporavak).<sup>3</sup> Tokom poslednjih godina, u brojne NAP-ove unesene su i druge teme, kao što su klimatske promene, trgovina ljudima i sprečavanje nasilnog ekstremizma.<sup>4</sup> Povećanje broja tema kojima se NAP-ovi bave, međutim, usložnjava koordinaciju budući da se odgovornost za takve teme često tiče različitih mandata ili

<sup>2</sup> Videti, na primer, pored brojnih studija koje se tiču određene zemlje ili regiona: 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 and 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, and 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 and 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 and 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 and J. True (Eds) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

<sup>3</sup> Odredbe i principi agende „žene, mir i bezbednost“ obično su grupisani u četiri „stuba“: *učešće* žena u upravljanju mirom i bezbednošću, što obuhvata brojne dimenzije učešća žena u intervencijama tokom i nakon konflikta, od uključivanja ženskih organizacija civilnog društva u aktivnosti u vezi sa izgradnjom mira do uloge koju žene igraju u nacionalnim vojnim i međunarodnim mirovnim grupama; *zaštita* ženskih prava i tela u konfliktnom i postkonfliktnom okruženju, što predstavlja široku oblast i uključuje ne samo zaštitu žena od seksualnog nasilja u vezi sa konfliktom, na primer, već i uspostavljanje mehanizama tranzicione pravde koji ukidaju nekažnjivost za takve zločine; *sprečavanje* nasilja, uključujući sprečavanje nasilnih konflikata, u skladu sa antimilitarističkom dimenzijom agende, i sprečavanje seksualnog nasilja u vezi sa konfliktom; i *pomoć i oporavak*, što iziskuje rodno-osetljive programe humanitarne pomoći nakon katastrofa i kompleksnih vanrednih stanja; kao i uključivanje žena u postkonfliktnu rekonstrukciju i aktivnosti izgradnje mira.

<sup>4</sup> Trojanowska, Lee-Koo i Johnson utvrdili su sledeće, sveprisutnije probleme: 1. nasilni ekstremizam; 2. ciljevi održivog razvoja; 3. reagovanje na katastrofe i klimatske promene; 4. raseljavanje; 5. kontinuirano nasilje; 6. seksualno iskorišćavanje i zlostavljanje i trgovina ljudima; 7. diverzitet; 8. muškarci i dečaci. B. K. Trojanowska, K. Lee-Koo and L. Johnson, *National Action Plans on Women, Peace and Security: Eight Countries in Focus* (2018), str. 14.

nadležnosti u vladi. Mesto u kojem je NAP pozicioniran unutar organa države takođe se razlikuje i značajno je za opštu delotvornost NAP-a:

***Pozicioniranje NAP-a u određeno mesto u vladi odrediće njegov fokus (aktivnosti na domaćem planu ili spoljna politika) i njegov nivo uticaja (u brojnim zemljama pogođenim konfliktima, nacionalna ženska tela obično nemaju resurse i politički status da bi bile od istinskog interesa za političke strukture i finansiranje).***<sup>5</sup>

Pozicioniranje NAP-a stoga ima implikacije u pogledu načina na koje države koje su ih izradile tumače i sprovode agendu „žene, mir i bezbednost“.<sup>6</sup>

Pored tema i ravnoteže između različitih stubova agende „žene, mir i bezbednost“ koji su sadržani u NAP-ovima, postoje i drugi elementi koji se smatraju značajnim za utvrđivanje uspeha NAP-a. Istraživanjem su utvrđena četiri elementa koja odlikuju delotvorne NAP-ove „visokog uticaja“:

- 1. Inkluzivan proces izrade i uspostavljen sistem koordinacije za primenu;**
- 2. Praćenje zasnovano na rezultatima i plan procene;**
- 3. Utvrđeni i izdvojeni resursi za primenu; i**
- 4. Jaka i trajna politička volja.<sup>7</sup>**

<sup>5</sup> 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, str. 417.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i organizacija „Inclusive Security“, *Designing Inclusive Strategies for Sustainable Security: Results-Oriented National Action Plans on Women, Peace and Security*, (Sekretarijat OEBS-a, OSG / Sekcija za rodna pitanja, 2016), str. 12.



Svaki od tih elemenata je važan i veoma mali broj NAP-ova sadrži sva četiri.

„Inkluzivna izrada“ odnosi se na važnost uključivanja organizacija civilnog društva u izradu NAP-a, u državama koje su izradile NAP-ove i u zemljama prema kojima je NAP usmeren. Na primer, mreža „GAPS UK“ (Rodna akcija za mir i bezbednost) izradila je izveštaj u vezi sa konsultacijama koje su preduzete radi izrade NAP-a za Ujedinjeno Kraljevstvo za period 2018–2021, u kome je istaknut „značaj postojanja analiza u oblasti konflikata i rodnih pitanja koja se tiču određenog konteksta kako bi se definisali nacionalni prioriteti i aktivnosti Ujedinjenog Kraljevstva“.<sup>8</sup> U naknadnom izveštaju ponovo je istaknuto da „konsultacije u datim zemljama treba da vodi civilno društvo, da se finansiraju, da su smislene, dostupne i da se odvijaju uz stalni dijalog sa različitim lokalnim organizacijama za ženska prava, braniocima ljudskih prava i graditeljima mira“. „GAPS UK“ smatra da je angažovanje žena i devotjaka u domaćem civilnom društvu i okruženjima pogođenim konfliktom „ključ za kvalitativnu procenu toga da li Vlada Ujedinjenog Kraljevstva ostvaruje promenu za primarne korisnike NAP-a“.<sup>9</sup>

Zatim, potrebno je privući sve relevantne državne aktere i saradivati sa njima u fazama planiranja. Potrebni su jako vođstvo u državnim strukturama i učešće predstavnika civilnog društva, istraživačkih organizacija i zainteresovane javnosti. Dobar primer te prakse moguće je naći u Švajcarskoj, gde su organizacije civilnog društva definisane kao partneri u sprovođenju, a istraživanje i analize koje one sprovode koriste se u izradi četvrtog NAP-a.<sup>10</sup>

Drugi holandski NAP takođe se navodi u literaturi kao odličan primer inkluzivne prakse – organizacije civilnog društva su takođe potpisnice NAP-a, čime je „obezbeđeno njihovo učešće u sprovođenju i efikasnije zagovaranje ‘iznutra’ u strukturama“ vlade.<sup>11</sup> Rezultati ranije sprovedenog istraživanja takođe sugerišu da uključivanje civilnog društva u fazu izrade NAP-a čini NAP konkretnijim, te i delotvornijim kao smernicu za praktičan rad.<sup>12</sup>

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

<sup>9</sup> GAPS UK, *Assessing UK Government Action on Women, Peace and Security in 2018*, (2018), str. 4.

<sup>10</sup> NAP koji je donela Švajcarska 2018. godine, str. 7.

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

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

Koordinacija predstavlja poseban izazov. Premda je glavno telo zaduženo za svaki NAP obično definisano, to ne dovodi nužno do delotvorne koordinacije. „Glavno telo treba da ima kapacitet da delotvorno koordinira različitim organima koji sprovode NAP. To podrazumeva ne samo koordinaciju aktivnosti već i kapacitet da se odredi „kulturološki ton“ za sprovođenje NAP-a, da postoji odgovarajuće iskustvo u sprovođenju mnogostrukih elemenata agende ‘žene, mir i bezbednost’, vođstvo na osnovu primera i pružanje potrebnog podstreka telima koja možda ne ispunjavaju obaveze“.<sup>13</sup>

Ministarsko vođstvo može takođe biti značajno; radna grupa koja obuhvata predstavnike nekoliko organa ili odeljenja efikasnija je kada postoji podrška agendi i sprovođenju NAP-a na visokom nivou.<sup>14</sup>

Praćenje i procena sprovođenja NAP-a i kapacitet da se nauči na osnovu rezultata koji su ispod optimuma, predstavljaju ključni faktor uspeha. Mogućnost prilagođavanja NAP-a i rešavanja problema koji nastaju tokom sprovođenja u potpunosti zavisi od delotvornih sistema praćenja i procene ili evaluacije. Okvir praćenja i procene mora da bude takav da meri napredovanje ka ostvarenju zadatih ciljeva. Delotvorni okviri praćenja i procene imaju nekoliko karakteristika:

- **uključivanje kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja koji su konkretni i merljivi;**
- **uključivanje osnovnih podataka;**
- **uključivanje vremenskih okvira i ciljeva;**
- **izdvajanje dovoljno stručnih ljudskih resursa radi izrade i pružanja saveta o okviru praćenja i procene; i**
- **prikupljanje podataka koji mogu ostvariti uticaj unutar zemlje za NAP-ove koji su okrenuti spolja.**<sup>15</sup>

Uključivanje logičkog okvira („logfrejma“) u NAP predstavlja jasan i transparentan način za saopštavanje rezultata i ishoda koji zatim mogu biti praćeni i procenjivani tokom perioda važenja NAP-a.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Trojanowska, Lee-Koo and Johnson, str. 50.

<sup>14</sup> R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (Njujork: UN Women, 2015), str. 241.

<sup>15</sup> Coffey International Development, *Final Independent Review of the National Action Plan on Women, Peace and Security 2012–2018*. (2018), str. 23.

<sup>16</sup> Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans“, str. 281.

Nedostatak odgovarajućeg finansiranja predstavlja uobičajen problem u izradi i sprovođenju NAP-a. U „Globalnoj studiji“ iz 2015. godine, organizacije civilnog društva koje rade na pitanjima iz agende „žene, mir i bezbednost“ iskazale su značajnu frustraciju zbog nedostatka održivog finansiranja inicijativa iz NAP-a.<sup>17</sup> Delotvorno finansiranje ima dve dimenzije – analizu troškova na početku procesa izrade i sredstva izdvojena za sprovođenje aktivnosti tokom perioda važenja NAP-a.<sup>18</sup> „Potrebno je obezbediti realističan finansijski okvir u vezi sa prioritetom aktivnosti i sprovođenjem plana, čak i kada sredstva dolaze iz tekućeg budžeta.“<sup>19</sup> Kad je reč o finansiranju iz donacija, neophodno je da takvo finansiranje bude prilagođeno potrebama, da bude pouzdano i dostupno, kao i usklađeno sa prioritetima iz NAP-a i/ili prioritetima tela i organizacija koji sprovode NAP. Prioriteti donatorskog finansiranja ne treba da imaju prednost nad lokalnim ili nacionalnim prioritetima, koji se utvrđuju putem inkluzivnog planiranja zasnovanog na konsultacijama.<sup>20</sup>

Politička volja predstavlja možda najteži element koji NAP jakog uticaja treba da prepozna i kvantifikuje. Iako postoje određeni jasni pokazatelji političke volje, kao što su javna posvećenost visokopozicioniranih državnih zvaničnika punom sprovođenju NAP-a i izdvajanje odgovarajućih sredstava za sprovođenje svih aktivnosti, postoji niz faktora koji mogu uticati na umanjivanje političke volje tokom vremena, uključujući promene sastava vlade, svetske ili nacionalne krize i izmene u finansiranju spoljnih donatora. NAP koji ima doslednu političku podršku je često integrisan u druge političke platforme na nivou vlade. „Ključno pokazivanje političke volje prisutno je onda kada vlada uključi NAP u dijaloge, strategije i procese koji se tiču mira i bezbednosti, a ne samo u one koji se tiču rodne ravnopravnosti i ženskih prava.“<sup>21</sup> Na NAP se mogu pozivati, na primer, „bele knjige“ o spoljnoj politici i slični dokumenti, gde postoji jasna politička volja koja utiče na uspešnu primenu.

<sup>17</sup> R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (Njujork: UN Women, 2015), str. 246.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Fritz, Doering and Gumru, „Women, Peace, Security, and the National Action Plans”, str. 11.

<sup>20</sup> Cordaid and Global Network of Women Peacebuilders, *Financing for the Implementation of National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325*. (2014), str. 24.

<sup>21</sup> Jacevic, „WPS, States, and the National Action Plans”, str. 284.

Delotvorni NAP-ovi jakog uticaja takođe treba da sadrže jasnu viziju, teoriju promene, da su merljivi, realistični, i da predviđaju adekvatno finansirane korake za ostvarenje te vizije. Delotvorni NAP-ovi takođe predviđaju holistički pristup sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“.

*NAP-ovi koji ostvaruju jak uticaj ujedno su oni kojima se nastoji prevazići tradicionalna podela na državu i civilno društvo, strana i domaća državna tela i politike, kao i na „ozbiljna“ bezbednosna pitanja i pitanja koja se tiču razvoja i ljudskih prava. NAP-ovi kojima je to uspešno učinjeno predviđaju inkluzivniji postupak izrade. Iako to može biti opterećujuće, na taj način se bolje odražavaju duh agende „žene, mir i bezbednost“ i tačke u kojima se sprovodi. Naime, uzroci konflikta neće biti uklonjeni ukoliko se smatra da spadaju u isključivu nadležnost vlade ili da predstavljaju pitanje spoljne politike. Potrebno je prepoznati procepe i preklapanja između geografskih mesta, agendi i politike.<sup>22</sup>*

---

<sup>22</sup> Trojanowska, Lee-Koo and Johnson, str. 68.

# 3. Teorijska analiza NAP-ova u regionu OEBS-a

Ovaj odeljak izveštaja sadrži analizu NAP-ova koje su izradile države učesnice OEBS-a, od 2005. do sredine 2019. godine.<sup>23</sup>

Ova analiza je vođena u odnosu na sedam pitanja na osnovu kojih je vršeno istraživanje, od kojih je svako obrađeno dalje u tekstu. Kompletan skup podataka uključuje sve NAP-ove koje su izradile države učesnice od 2005. godine (ukupno 75 NAP-ova). Nekoliko pitanja odnosi se na elemente iz važećih NAP-ova, a da bi se odgovorilo na ta pitanja, izrađen je podskup dokumenata koji sadrži samo tekuće verzije NAP-ova (njih 36). Svi analizirani NAP-ovi su bili na engleskom jeziku.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> NAP-ovi koji su obuhvaćeni analizom izradili su Albanija, Jermenija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Kanada, Hrvatska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Nemačka, Island, Irska, Italija, Kirgistan, Litvanija, Luksemburg, Moldavija, Crna Gora, Severna Makedonija, Norveška, Poljska, Portugal, Srbija, Slovenija, Španija, Švedska, Švajcarska, Tadžikistan, Holandija, Ukrajina, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD. Osim ako je naznačeno drugačije, „NAP” u ovom izveštaju odnose se na NAP-ove iz regiona OEBS-a. Godine izdavanja navedene su u Prilogu 1.

<sup>24</sup> U svrhe analize, istraživački tim koristio je prevode na engleski sledećih NAP-ova: Jermenije, Belgije, (2017), Bosne i Hercegovine (2017); Luksemburga (2018), Rumunije (2014) i Slovenije (2018). Prevodi NAP-ova iz pet poslednjih zemalja preuzeti su sa linka: <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/research/Rethinking-Policy-Advocacy-Implementation> kao nezvanični prevodi, koje je finansirao ARC DP160100212 (CI Shepherd). Kvantitativna i kvalitativna analiza korišćena je da bi se odgovorilo na pitanja iz studije. Kvantitativna analiza sadržaja vršena je da bi se utvrdila učestalost ključnih termina u NAP-u. Interpretativna tehnika kodiranja korišćena je da bi se odgovorilo na pitanja o budžetu, praćenju i proceni, i uključenosti organizacija civilnog društva, a stepeni specifikacije kvantifikovani su na šestostepenoj skali od 0 do 5 (0 – termin se ne pominje; 5 – NAP sadrži detaljan opis). Kodiranje omogućava uprosečavanje stepena specifikacije tokom vremena, tako da su trendovi vidljivi. Interpretativna kvalitativna analiza sprovedena je radi nadogradnje i konkretizacije kvantitativne analize, i dobijene su informacije koje su relevantne za sva pitanja na osnovu kojih je vršeno istraživanje.

### 3.1: POUKE IZ PRETHODNE STUDIJE

Teorijsko istraživanje predstavljeno u ovom odeljku naslanja se na analizu da li su izazovi i preporuke iz Studije OEBS-a o nacionalnim akcionim planovima za sprovođenje Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1325 iz 2014. godine obuhvaćeni novijim NAP-ovima. Studija je ukazala na dve glavne bojazni u vezi sa održivim, odgovarajućim finansiranjem sprovođenja NAP-ova, kao i na kapacitet zainteresovanih strana za sprovođenje aktivnosti i njihovu posvećenost tom zadatku.<sup>25</sup> Pitanja u vezi sa finansiranjem i političkom voljom izložena su dalje u tekstu. Studija takođe sadrži vredne komentare i preporuke u vezi sa primarnim stubovima aktivnosti u okviru agende „žene, mir i bezbednost“.<sup>26</sup> Svaki od tih elemenata u vezi sa primarnim stubovima izložen je dalje u tekstu.

***j) Učešće – „Svi nacionalni akcioni planovi sadrže određene formulacije u vezi sa unapređenjem učešća žena, odnosno povećanjem njihove deskriptivne zastupljenosti. Pojedine države definisale su konkretne ciljeve za učešće žena u policiji ili vojsci, što je takođe značajno. Međutim, kad je reč o konkretnim aktivnostima unapređenja učešća žena, jezik i formulacije su često manje jasni.“<sup>27</sup>***

---

<sup>25</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325* | OSCE (2014), str. 9.

<sup>26</sup>

<sup>27</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 51.

U zaključku izveštaja iz 2014. godine stoji da iako brojni NAP-ovi definišu kao prioritarno učešće žena u institucijama i procesima koji se tiču mira i bezbednosti, nisu nužno navedeni konkretni mehanizmi za povećanje učešća i načini da se izdejstvuje promena koja je neophodna za povećanje učešća žena. Unapređenje učešća iziskuje celovit pristup rodnim i bezbednosnim pitanjima. Takođe je potrebno prepoznati da, kako je objašnjeno u izveštaju OEBS-a iz 2014. godine, deskriptivna i suštinska zastupljenost ne predstavljaju istu stvar – žene iz različitih geografskih oblasti, koje pripadaju različitim etničkim grupama i koje imaju pristup različitim obrazovnim i ekonomskim mogućnostima mogu imati različita viđenja pitanja i prioriteta u vezi sa mirom i bezbednošću. Zbog toga je potreban intersekcionalni pristup, što je istaknuto u NAP-u koji je usvojila Srbija 2017. godine, gde je naglašen značaj „stvaranja jednakih mogućnosti u praksi, u obrazovanju, zapošljavanju, karijernom vođenju i osnaživanju žena (posebno onih iz višestruko diskriminisanih i manjinskih grupa) i muškaraca u bezbednosnom sistemu“.<sup>28</sup> Najnoviji NAP koji je usvojila Belgija (2017–2021) takođe predviđa dobre primere pružanja podrške svrsishodnom učestvovanju, i to kao elemente aktivnosti u okviru NAP-a.

***ii) Sprečavanje – „Aktivnosti sprečavanja konflikata moraju početi u ranoj fazi uz podizanje svesti populacije u celini i daljim definisanjem praktičnih koraka sprečavanja, u čemu će učestvovati najveći mogući broj stanovnika“;<sup>29</sup> a „nacionalni akcioni planovi treba da... jasnije definišu način sprečavanja seksualnog nasilja, između ostalog i uključivanjem te teme u širu agendu mera sprečavanja konflikata“.<sup>30</sup>***

Nekoliko novijih NAP-ova konkretno pominju značaj obrazovanja u oblasti mira i podizanja svesti opšte populacije u vezi sa vrstama rodno-uslovljenih povreda i nejednakosti do kojih dolazi tokom i nakon konflikta. Na primer, u NAP-u koji je donela Estonija stoji da „promena stavova i principa predstavlja dugoročan proces“.<sup>31</sup> U irskom NAP-u, sprečavanje konflikata definisano je kao glavni prioritet i navedeno je sledeće: „Nejednakost, uključujući rodnu nejednakost, predstavlja ključni pokretač konflikta. Ekonomsko, društveno i političko osnaživanje žena mora biti deo sprečavanja konflikata i izgradnje mira“.<sup>32</sup> Slično tome, u španskom NAP-u stoji da „sprečavanje znači prepoznavanje i uklanjanje dubokih, suštin-

<sup>28</sup> NAP koji je donela Srbija 2017. godine, str. 29.

<sup>29</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 55.

<sup>30</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 60.

<sup>31</sup> NAP koji je donela Estonija 2015. godine, str. 5.

<sup>32</sup> NAP koji je donela Irska 2019. godine, str. 15.

skih uzroka konflikata, koji se često tiču strukturnih nejednakosti koje posebno pogađaju žene i devojčice“.<sup>33</sup>

Eksplicitna tvrdnja da sprečavanje konflikta predstavlja suštinu agende „žene, mir i bezbednost“ i da strukturni i duboko rodno-zasnovani vidovi nejednakosti i povreda doprinose uzrocima konflikta, predstavlja neophodni prvi korak ka ostvarenju pozitivnih rezultata na polju mira. Iako u pomenutim NAP-ovima postoji razumevanje i posvećenost iskorenjivanju uzroka konflikta, nema mnogo konkretnih primera praktičnih inicijativa u stubu sprečavanja u NAP-ovima u regionu OEBS-a. Brojne države navode sprečavanje konflikata kao glavni prioritet u NAP-u i/ili povezuju sprečavanje konflikata sa učešćem žena na produktivne načine – na primer, u NAP-u Severne Makedonije stoji da „strategije sprečavanja konflikata predstavljaju priliku za aktivnu i sveobuhvatnu ulogu žena u menjanju njihovog položaja u društvu“.<sup>34</sup> To je pohvalno i treba da bude praćeno jasnim obrazloženjem aktivnosti usmerenih na ostvarenje tog cilja.

Kako je navedeno u Studiji OEBS-a iz 2014. godine, uključivanje žena je neophodno, ali nije dovoljno za ostvarenje pozitivnih rezultata na polju mira. Iako brojne zemlje daju određenu verziju izjave o ulozi žena u izgradnji održivog mira, svega nekolicina njih definiše načine na koje će ženama biti pružena podrška i na koji način će im biti omogućeno da svrsishodno učestvuju u mirovnim procesima i dugoročnijim aktivnostima izgradnje mira. Dobar primer jeste NAP Švedske iz 2016. godine, koji sadrži sledeći komentar:

***Da bi se omogućilo veće učešće, potreban je holistički pristup miru i bezbednosti, pri čemu aktivnosti moraju biti zasnovane na rodnim perspektivama i analizi konflikta i moraju integrisati te perspektive i analize. Švedska takođe treba da usvoji intersekcionalnu perspektivu i da se vodi činjenicom da žene, muškarci, devojčice i dečaci ne predstavljaju homogenu grupu, već da imaju različite identitete, potrebe, da su izloženi različitim uticajima i žive u različitim uslovima.***<sup>35</sup>

<sup>33</sup> NAP koji je donela Španija 2017. godine, str. 16.

<sup>34</sup> Npr. NAP koji je donela Poljska 2018. godine, str. 22; NAP koji je donela Španija 2017. godine, str. 16; NAP koji je donela Švajcarska 2018. godine, str. 9.

<sup>35</sup> NAP koji je donela Švedska 2016, str. 9.



Stvaranje mreža ženskih medijatora važna je inicijativa za razmenu kapaciteta u tom smislu.<sup>36</sup> U NAP-u koji je usvojila Gruzija 2018. godine takođe su precizirane inicijative i mehanizmi za podršku učešću žena u mirovnim procesima i rešavanju konflikata – na primer, istaknuta je opredeljenost da se „organizuje obuka o agendi ‘žene, mir i bezbednost’ u diplomatskom centru za obuku Levan Mikeladže LEPL pri Ministarstvu spoljnih poslova Gruzije“ i da se „unaprede komunikacija i saradnja sa donatorskim organizacijama i NVO radi povećanja učešća žena i mladih u inicijativama izgradnje mira i jačanja poverenja“.<sup>37</sup> Eksplicitni cilj obe navedene mere jeste podsticanje svrsishodnog učešća žena u mirovnim procesima i rešavanju konflikata.

Većina NAP-ova u regionu OEBS-a bavi se sprečavanjem seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja samo u ograničenoj meri.<sup>38</sup> Svega nekoliko NAP-ova sadrži konkretne aktivnosti sprečavanja takvog nasilja. Najnoviji NAP koji je usvojilo Ujedinjeno Kraljevstvo (2018–2022) predstavlja pozitivan primer budući da sadrži detaljno razmatranje „sveobuhvatnih mera koje mogu pomoći u sprečavanju rodno-zasnovanog nasilja u kontekstima konflikta i/ili obezbediti osnovno podsticajno okruženje“ radi preduzimanja aktivnosti sprečavanja.<sup>39</sup> Još jedan primer dobre prakse jeste NAP Nemačke, u kome stoji da „borba protiv seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja, međutim, ne predstavlja samo pitanje unapređene zaštite žena i devojčica. Takođe podrazumeva krivično gonjenje za ratne zločine i nasilne zločine i sveobuhvatnu zaštitu preživelim putem psihosocijalnih, pravnih, medicinskih i ekonomskih mera“.<sup>40</sup> Iako pretnja krivičnim gonjenjem može imati pozitivan uticaj, dok pružanje podrške preživelim predstavlja ključnu komponentu strategije reagovanja, to nisu, strogo gledano, aktivnosti sprečavanja. NAP Nemačke takođe eksplicitno prepoznaje činjenicu da su i muškarci i dečaci žrtve seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja.<sup>41</sup>

***iii) Zaštita – „Države mogu bolje razmotriti i druge mogućnosti i konkretnije mere da bi pomogle ženama u pristupu pravdi (npr. posebna podrška žrtvama i njihova zaštita, pravna pomoć, izrada kapaciteta za pribavljanje i korišćenje forenzičkih dokaza itd.)“.***<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Npr. NAP koji je donela Finska 2018. godine, str. 6; NAP koji je donela Italija 2016, str. 12; NAP koji je donela Slovenija 2018. godine, str. 6.

<sup>37</sup> NAP koji je donela Gruzija 2018. godine, str. 9.

<sup>38</sup> Šire razumevanje pitanja rodno-zasnovanog nasilja u regionu nedavno je dopunjeno istraživanjem koje je objavilo Odeljenje za rodna pitanja OEBS-a: OEBS, *OSCE-led Survey on Violence Against Women*, (2019).

<sup>39</sup> NAP koji je donelo Ujedinjeno Kraljevstvo 2018. godine, str. 12.

<sup>40</sup> NAP koji je donela Nemačka 2017. godine, str. 2.

<sup>41</sup> NAP koji je donela Nemačka 2017. godine, str. 4.

<sup>42</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 66.

Holistički pristup zaštiti iziskuje usredsređenost ne samo na zaštitu od posebnih vidova nasilja, posebno seksualnog nasilja u konfliktima, već i na zaštitu prava u konfliktima i okruženjima koja su pogođena konfliktima, naročito onih prava koja su erodirana ili ugrožena rodno-zasnovanim vidovima povreda i diskriminacije. Ovde je relevantno pozivanje na Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), posebno Opštu preporuku 30. U većini postojećih NAP-ova iz regiona OEBS-a pomenute su obaveze iz Konvencije, kao glavni instrument za zaštitu prava žena (28 od 36 NAP-ova poziva se na Konvenciju).

U NAP-u Španije povezana je zaštita prava žena sa sprečavanjem konflikata i učešćem žena u upravljanju mirom i bezbednošću. Glavni cilj NAP-a jeste sprečavanje putem učešća; tako Vlada Španije nastoji da „doprinese zaštiti ljudskih prava žena i devojčica i njihovom značajnom učešću u sprečavanju konflikata, ostvarenju i učvršćivanju mira”.<sup>43</sup> To je dobar primer koji pokazuje da aktivnosti sprečavanja mogu oblikovati agendu „žene, mir i bezbednost“ kao agendu koja štiti prava, i povezati zaštitu sa sprečavanjem i učešćem, ne pozicionirajući žene kao žrtve. NAP Španije jasno prepoznaje tu promenu:

***ne zanemarujući aspekte zaštite i ne zaboravljajući da „se u slučaju žena i devojčica efekti rata usložnjavaju zbog već prisutne rodne neravnopravnosti i diskriminacije“ – žene se više ne posmatraju isključivo kao žrtve i osnažuju se kao osobe koje ostvaruju promenu. Pitanja kao što su sprečavanje i učešće pomerena su u središnji deo agende.***<sup>44</sup>

Naravno, potrebno je voditi računa o tome da pravo svakog pojedinca na telesni integritet i njegova seksualna i reproduktivna prava budu zaštićena, pored njegovih političkih, ekonomskih i društvenih prava, u okviru agende „žene, mir i bezbednost“.

Važno pitanje u vezi za zaštitom jeste odgovornost za seksualno zlostavljanje i iskorišćavanje ili seksualno i rodno-zasnovano nasilje koje vrše pripadnici mirovnih snaga. To je goruće pitanje za brojne države učesnice OEBS-a. Većina NAP-ova iz regiona OEBS-a (25 od 36, ili 69%) pominje potrebu za posebnom obukom i/ili mehanizmima odgovornosti za vojnike koji su angažovani u mirovnim misijama. U NAP-u Albanije, na primer, razmotrena je potreba za obukom radi sprečavanja i vršenja kompletne istrage (u skladu sa važećim pravnim odredbama) incidenata rodno-zasnovanog nasilja koje vrše pripadnici mirovnih trupa.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> NAP koji je donela Španija 2017. godine, str. 16.

<sup>44</sup> NAP koji je donela Španija 2017. godine, str. 6.

<sup>45</sup> NAP koji je donela Albanija 2019. godine, str. 6–7.

***iv) Pomoć i oporavak – „Uključivanje žena (deskriptivna zastupljenost) ne obezbeđuje automatski da interesi žena budu uzeti u obzir (suštinska zastupljenost) u planovima za pomoć, oporavak i izgradnju mira. Često se smatra da su ti procesi automatski povezani. U stvarnosti, učešće žena je neophodan, ali ne i dovoljan faktor da bi rodna dimenzija bila uključena u aktivnosti. Pojedinci na vlasti moraju ne samo izrađivati, već i sprovesti mere politike“.***<sup>46</sup>

Brza i efikasna reakcija, koja uzima u obzir rodna pitanja, može ublažiti stradanje zajednica u krizi, nakon katastrofe ili ozbiljnog sukoba. Blagovremenost reakcije obezbeđuje se time da lica sa kapacitetom da pruže pomoć ili obezbede oporavak brzo dobiju informacije o sve većem nedostatku bezbednosti u lokalnom okruženju. To se obično naziva „ranim upozoravanjem“ na mogući konflikt i sve očigledniji nedostatak bezbednosti. Nekoliko NAP-ova iz regiona OEBS-a sadrži odredbe o sistemima ranog upozoravanja sa rodnom dimenzijom, uključujući NAP-ove koje su donele Belgija, Gruzija, Severna Makedonija, Crna Gora i SAD. Crnogorski NAP sadrži nekoliko ishoda i pokazatelja koji se tiču ranog upozoravanja i pomoći i oporavka u okruženjima zahvaćenim konfliktom i krizom.

Pored toga, brojni NAP-ovi iz regiona OEBS-a ukazuju na značaj ciljeva održivog razvoja u vezi sa agendom „žene, mir i bezbednost“ i predlažu preduzimanje aktivnosti u okviru stuba pomoći i oporavka u kontekstu postojeće posvećenosti tim ciljevima. Cilj 5 – o rodnoj ravnopravnosti, i Cilj 16 – o miru, pravdi i jakim institucijama, imaju jasnu vezu sa agendom „žene, mir i bezbednost“, naročito sa dimenzijom koja se odnosi na pomoć i oporavak. Međutim, definisanje učešća žena kao prioritarnog pitanja neće dovesti do trajne promene ukoliko ne postoji paralelna podrška inicijativa koje obezbeđuju kapacitet i ukoliko ne dođe do transformacije diskriminatornih institucija i struktura. To odražava holističku viziju agende „žene, mir i bezbednost“ – „menjanje štetnih rodni odnosa i osnaživanje žena“.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 70.

<sup>47</sup> NAP koji je donela Kanada 2017. godine, str. 2.

***iv) Normativni aspekt – „U brojnim nacionalnim akcionim planovima, žene su predstavljene kao „prirodni mirotvorci“, u kontekstu zagovaranja uključivanja žena u mirovne procese. Time se rizikuje da žene budu predstavljene kao suštinski različite od muškaraca, zbog čega države moraju pažljivo birati jezik koji koriste“.***<sup>48</sup>

Brojni NAP-ovi sadrže formulaciju „osobe koje ostvaruju promenu“; na primer:

***Uobičajeno posmatranje žena isključivo kao žrtvi ograničava uticaj i može biti štetno za žene. Irska prepoznaje žene kao one koje ostvaruju promenu. Prepreke osnaživanju žena mogu biti prevaziđene postojanjem strateške usredsređenosti na političko učešće, podršku ženskom vođstvu, širenje izbora i sposobnosti žena i stalni pristup obrazovanju i obuci.***<sup>49</sup>

Prihvaćena je obazriva napomena iz izveštaja OEBS-a iz 2014. godine u vezi sa pretpostavkom o suštinskoj razlici između žena i muškaraca. Ta pretpostavka je zasnovana na ideji da žene imaju slična politička gledišta zahvaljujući svojoj zajedničkoj ženskoj prirodi. To očigledno nije slučaj. Različitost žena je već istaknuta. Pritom, važno je imati u vidu činjenicu da žene, kao grupa, dolaze iz različitih sredina i imaju različita gledišta.

Ideja da su žene „prirodni“ mirotvorci, a da su muškarci „prirodno“ naklonjeni konfliktima ne samo da osnažuje ideju o binarnom rodnom poretku, već se ženske karakteristike – koje se povezuju sa mirom, majčinskom brigom – pripisuju svim ženama. Takođe, očigledno je da sve žene ne poseduju te osobine. U radu na pitanjima mira i bezbednosti, takve pretpostavke zasnovane na problematičnoj zastupljenosti, mogu dovesti do toga da se žene preoptereće i da se od njih neopravdano očekuje mnogo,<sup>50</sup> dok se sposobnosti muškaraca da ostvare promene umanjuju zbog pretpostavke da su neuračunljivi, da neodgovorno postupaju sa novcem i da su urođeno nasilni.

<sup>48</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans*, str. 71.

<sup>49</sup> NAP koji je donela Irska 2019. godine, str. 17.

<sup>50</sup> Maha Muna (Maha Muna), u razgovoru sa Kerol Kon (Carol Cohn), Helen Kinselom (Helen Kinsella) i Šeri Gibings (Sheri Gibbings), tvrdi da se od žena u konfliktima očekuje da budu „superheroine“. Cohn, H. Kinsella and S. Gibbings, „Women, Peace and Security Resolution 1325“, *International Feminist Journal of Politics*, (2004) 6(1) 130–140, str. 136.

Brojni NAP-ovi sadrže jasno izloženu viziju i opšti cilj koji se odnosi na prava žena. Na primer, u NAP-u Albanije istaknuta je vizija o „albanskom društvu u kome žene imaju osnaženu ulogu i aktivno su uključene u očuvanje mira, sprečavanje i rešavanje konflikata, kao i o održivom društvu koje daje doprinos međunarodnoj zajednici garantovanjem prava žena koje su uključene u konflikte“.<sup>51</sup> Na sličan način, u NAP-u Španije navedeno je da se „u osnovi Plana nalazi poštovanje ljudskih prava, posebno ljudskih prava žena i devojčica, i da je to cilj po sebi, odnosno neophodnost koja proističe iz njihovog dostojanstva kao ljudskih bića“.<sup>52</sup> Važeći NAP Irske sadrži jednostavnu formulaciju: „Ljudska prava žena predstavljaju osnov agende ‘Žene, mir i bezbednost’“.<sup>53</sup> Takav fokus, prisutan u brojnim NAP-ovima u regionu OEBS-a, oblikuje agendu „žene, mir i bezbednost“ kao agendu kojom se štite prava, a ne samo kao agendu koja je ograničena isključivo na pitanja bezbednosti.

### 3.2: TEMATSKI PRIORITETI

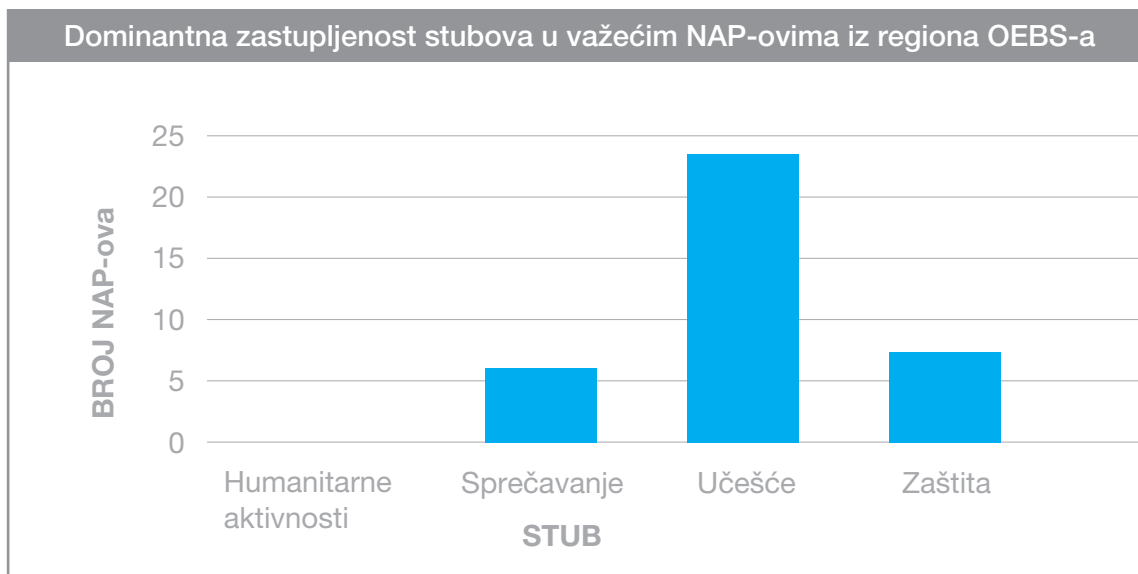
Prava žena da učestvuju u velikom broju procesa upravljanja mirom i bezbednošću i u institucijama u toj oblasti predstavljaju prioritetno pitanje za države učesnice OEBS-a. Kao što se vidi na grafikonu 1, od 2005. godine, težište NAP-ova iz regiona OEBS-a uglavnom je na učešću, jednom od četiri stuba agende „žene, mir i bezbednost“. U svrhe ove analize, sadržaj NAP-ova ispitivan je u smislu zastupljenosti četiri stuba (učešće, sprečavanje, zaštita, pomoć i oporavak [u pretrazi kodirano kao „humanitarne aktivnosti“]) i svaki NAP kodiran je u jednu od četiri kategorije stubova u zavisnosti od toga koji je od četiri stuba najčešće zastupljen u NAP-u. To je nesavršena, ali ipak korisna mera definisanja prioriteta koja je dodeljivana stubovima u svim analiziranim NAP-ovima kao skup.

Tokom vremena, primećuje se sve veća zastupljenost učešća u okviru četiri stuba, kao i sve veći akcenat na sprečavanju počev od 2014. godine. U važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a, vidljiviji je akcenat na učešću kao prioritetnoj oblasti, kao što je ilustrovano na grafikonu 1:

<sup>51</sup> NAP koji je donela Albanija 2018. godine, str. 9.

<sup>52</sup> NAP koji je donela Španija 2017. godine, str. 9.

<sup>53</sup> NAP koji je donela Irska 2019. godine, str. 18.



### **Grafikon 1**

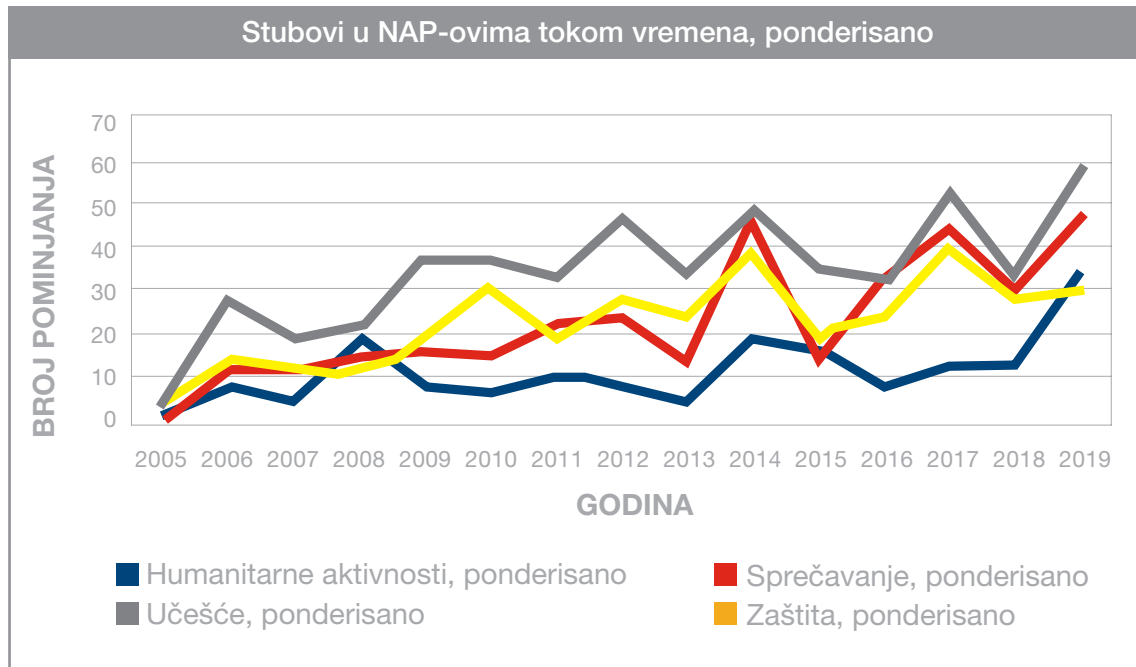
*Dominantna zastupljenost stubova u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a (n=36)*

Drugi način ispitivanja zastupljenosti svakog stuba u NAP-u jeste kvantifikovanje i grafičko predstavljanje pominjanja svakog stuba. Grafikon 2 prikazuje ukupan broj puta pominjanja četiri stuba u NAP-ovima tokom perioda 2005–2019, ponderisano prema broju NAP-ova koji se svake godine objavljuju.

Kao što je očekivano, grafikon 2 pokazuje da se učešće najčešće pominje u svim NAP-ovima u regionu OEBS-a u navedenom vremenskom periodu. Zanimljivo je da od 2015. godine, podaci ukazuju na češće pominjanje sprečavanja u odnosu na zaštitu, koje je ranije bilo drugi najčešće pominjan stub. To može biti odraz sve veće usredsređenosti na sprečavanje konflikata, u skladu sa preporukama (premda ne i nužno kao odgovor na preporuke) iz ranijeg istraživanja NAP-ova u regionu OEBS-a i drugih naučnih radova.<sup>54</sup> Analiza važećih NAP-ova u regionu OEBS-a podržava taj nalaz, a u nekoliko NAP-ova akcenat je stavljen na učešće žena u upravljanju mirom i bezbednošću, kako je već pomenuto, uz isticanje sprečavanja konflikata. Na primer, u važećem NAP-u Holandije istaknut je sledeći opšti

<sup>54</sup> OEBS, *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325* (2014), str. 54; takođe videti: F. Ruby *Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?*, u: G. Heathcote and D. Otto, eds, *Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), str. 173–184.

cilj: „Zajedno doprinosimo okruženju koje podstiče učešće i osnaživanje žena u konfliktnim i postkonfliktnim okruženjima, tako da one mogu svrsishodno učestvovati u sprečavanju i rešavanju konflikata, izgradnji mira, zaštiti, pomoći i oporavku“.<sup>55</sup>



### Grafikon 2

*Učestalost pominjanja svakog stuba tokom vremena u NAP-ovima u regionu OEBS-a, ponderisano (n=75)*

Drugi elementi NAP-a koje je važno pomenuti jesu sledeći: prvo, tendencija povezivanja nacionalnih aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću sa regionalnim aktivnostima tog tipa; drugo, učestalost povezivanja, u NAP-ovima, agende „žene, mir i bezbednost“ sa drugim normativnim i političkim agendama. U vezi s prvim aspektom, u brojnim NAP-ovima iz regiona OEBS-a, uključujući NAP-ove koje su izradile Austrija, Belgija, Kanada, Nemačka,

<sup>55</sup> NAP koji je donela Holandija 2016. godine – strana 26 sadrži infografiku, gde su navedeni vizija, opšti cilj, konkretni ciljevi, pokazatelji i intervencije. Takav prikaz je izuzetno jasan i može se smatrati primerom dobre prakse, koji bi trebalo više primenjivati.

Poljska, Srbija i Španija, uspostavljena je eksplicitna veza između njihovih aktivnosti u zemlji i njihovog doprinosa i stalnih aktivnosti koje preduzimaju regionalne organizacije kao što su OEBS, EU i NATO. To je važno budući da se odgovornost za sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“ smešta u širu perspektivu i prepoznaje se vredna uloga regionalnih organizacija u koordinaciji i definisanju agendi u toj oblasti.

Drugo, 78% od 36 važećih NAP-ova iz regiona OEBS-a poziva se na Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i Pekinšku platformu za akciju, a 25% pominje ciljeve održivog razvoja kao srodnu platformu politike. Time se potvrđuje relevantnost agende „žene, mir i bezbednost“ za široki niz pitanja ljudskih prava i bezbednosti. Od njenog samog nastanka, agenda „žene, mir i bezbednost“ dosledno se razmatra u vezi sa drugim normativnim aktima i okvirima politike. Preambula Rezolucije SBUN 1325 poziva se na Pekingšku platformu za akciju, Vindhok deklaraciju, Namibijski akcioni plan za integraciju rodne perspektive u multidimenzionalne mirovne operacije i Povelju UN.<sup>56</sup> Štaviše, u stavu 9. Rezolucije 1325, „strane u oružanom sukobu“ podsećaju se na svoje obaveze u okviru brojnih drugih konvencija i ugovora.<sup>57</sup> Pominjanjem Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i Konvencije o pravima deteta u tom stavu potvrđuje se uticaj sistema ljudskih prava na agendu „žene, mir i bezbednost“, kao i opšta relevantnost agende za sve organizacije i nastojanja da se poštuju prava žena u aktivnostima koje se tiču mira i bezbednosti.

---

<sup>56</sup> S/RES/1325, Preambula.

<sup>57</sup> To su Ženevske konvencije iz 1949. i Prateći protokoli iz 1977, Konvencija o izbeglicama iz 1951. i Protokol iz 1967, Konvencija o eliminaciji svih vidova diskriminacije žena iz 1979. i Opcioni protokol iz 1999. i Konvencija UN o pravima deteta iz 1989. i dva Opciona protokola od 25. maja 2000, i odgovarajuće odredbe Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda; S/RES/1325, stav 9.



### 3.3: NOVE I AKTUELNE TEME

Agenda „žene, mir i bezbednost“ bavi se različitim i mnogostrukim pitanjima. Neka od njih proističu iz rezolucija Saveta bezbednosti koje se nalaze u osnovi glavnih mera politike agende, a neka odražavaju interese i prioritete država i drugih aktera koji sprovode mere. Na primer, brojni i često slični problemi s kojima se suočavaju izbeglice, interno raseljena lica i tražioci azila obuhvaćeni su agendom „žene, mir i bezbednost“ još od usvajanja Rezolucije 1325 i pomenuti su u šest od devet rezolucija. Trgovina ljudima, međutim, tek je nedavno formalno integrisana u okvir politike agende, sa usvajanjem Rezolucije SBUN 2467, kojom se podstiče Izvršni direktorat za borbu protiv terorizma da razmotri „informacije u vezi sa aktivnostima država članica da u svoje strateške ciljeve i ideologiju uvrste pitanje trgovine ljudima i vezu između trgovine ljudima i seksualnog nasilja u konfliktnim i postkonfliktnim situacijama koje vrše terorističke grupe“.<sup>58</sup>

Određeni broj novih i aktuelnih bezbednosnih pitanja, koja su relevantna za agendu „žene, mir i bezbednost“, istaknut je u novijim rezolucijama. Na primer, u Preambuli Rezolucije SBUN 2242 iz 2015. godine istaknuti su:

***promenljivi globalni kontekst mira i bezbednosti, posebno u vezi sa sve prisutnijim nasilnim ekstremizmom, koji može dovesti do terorizma, sve veći broj izbeglica i interno raseljenih lica, uticaj klimatskih promena i globalna priroda zdravstvenih pandemija.***<sup>59</sup>

Zatim, u Rezoluciji je ponovljeno „važno angažovanje muškaraca i dečaka kao partnera u unapređenju učešća žena u sprečavanju i rešavanju oružanih sukoba, izgradnji mira i postkonfliktnim situacijama“.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> S/RES/2467, stav 29.

<sup>59</sup> S/RES/2242, Preambula.

<sup>60</sup> Ibid.

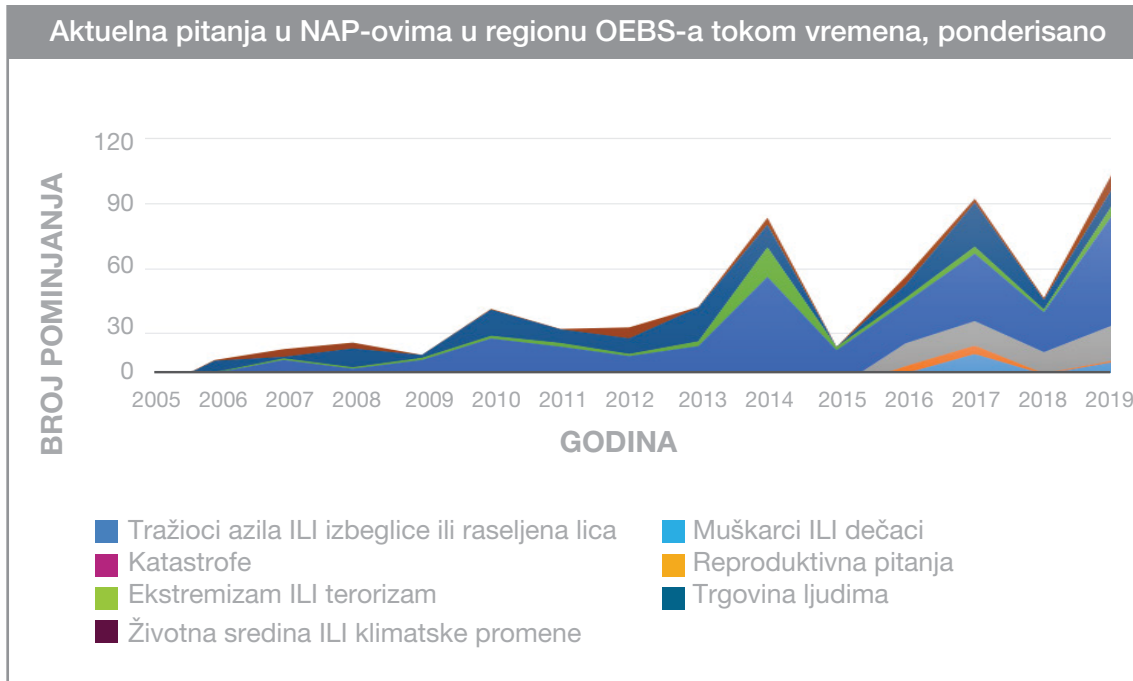
Kvantitativna analiza sadržaja može pokazati kako se nove i aktuelne oblasti predstavljaju u NAP-ovima tokom vremena. Grafikon 3 prati učestalost pominjanja novih i aktuelnih pitanja tokom vremena u kompletnom skupu NAP-ova iz regiona OEBS-a (ponderisano brojem NAP-ova koji se objavljuju svake godine, kao što je navedeno). U okviru ove analize ispitana su pominjanja sledećih novih i aktuelnih pitanja: tražioci azila, izbeglice i interno raseljena lica, klimatske promene i uništavanje životne sredine, katastrofe, nasilni ekstremizam ili terorizam, uključivanje muškaraca i dečaka u agendu „žene, mir i bezbednost“, reproduktivna prava ili zdravstvena zaštita i trgovina ljudima.

Države učesnice OEBS-a bavile su se problemom trgovine ljudima kao pitanjem koje se tiče žena, mira i bezbednosti dosta pre nego što je to bilo artikulirano kao globalno pitanje u toj oblasti. Isto tako, iako je tek 2013. godine, sa usvajanjem Rezolucije 2106, agendom obuhvaćeno angažovanje muškaraca i dečaka u aktivnostima sprečavanja seksualnog, rodno-zasnovanog nasilja, muškarci i dečaci pominjani su dosledno i često u NAP-ovima od 2005. godine. Druga dva aspekta na koja ukazuju podaci iz analize sadržaja jesu tražioci azila, izbeglice i interno raseljena lica i, odnedavno, nasilni ekstremizam ili terorizam. Nakon usvajanja Rezolucije 2242, koja sadrži tri operativna stava o borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma, nekoliko NAP-ova pominje to pitanje, uključujući NAP-ove koje su donele Bosna i Hercegovina, Luksemburg, Švedska, Švajcarska, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD.

Terorizam i nasilni ekstremizam predstavljaju posebno istaknute oblasti aktivnosti u brojnim NAP-ovima iz regiona OEBS-a. NAP Ujedinjenog Kraljevstva (2018) predviđa, na primer, „sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma“ kao „strateški ishod“, a važeći norveški NAP sadrži detaljno razmatranje nasilnog ekstremizma i drugih novih bezbednosnih pitanja: „Od kada je prethodni norveški akcioni plan o ženama, miru i bezbednosti izrađen pre četiri godine, sve veći akcenat stavlja se na sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma u kontekstu bezbednosne politike. Bezbednosni aspekti klimatskih promena stavljaju se sve više u prvi plan. Broj izbeglica i interno raseljenih lica značajno je povećan“.<sup>61</sup> Uključivanje tih novih i aktuelnih pitanja govori o tome da NAP-ovi u regionu OEBS-a odražavaju izmene u agendi i širi kontekst mira i bezbednosti. To je potvrđeno u važećem finskom NAP-u (2018): „Imajući u vidu izmenjenu prirodu bezbednosti, potrebne su nove perspektive radi zaštite žena i devojčica, kao i uključivanje rodne perspektive u oblast ljudske bezbednosti radi reagovanja na izazove koji se tiču, na primer, migracije (uključujući trgovinu ljudima), nasilnog ekstremizma i trgovine oružjem“.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> NAP koji je donela Norveška 2019. godine, str. 8, 50–54.

<sup>62</sup> NAP koji je donela Finska 2018. godine, str. 13.



### Grafikon 3

*Nova i aktuelna bezbednosna pitanja u NAP-ovima u regionu OEBS-a, ponderisano (n=75)*

Pored novih i aktuelnih oblasti predstavljenih u grafikonu 4, u važećim i ranijim NAP-ovima iz regiona OEBS-a istaknut je niz drugih pitanja. Najnoviji NAP Bosne i Hercegovine, na primer, pominje minska polja kao poseban problem,<sup>63</sup> kao i NAP Luksemburga (2018).<sup>64</sup> NAP-ovi Bosne i Hercegovine (2017) i Finske (2018) razmatraju tokove malokalibarskog i lakog oružja, i trgovinu oružjem u širem smislu. Različiti prioriteti i interesi država učesnica vizuelno su predstavljeni u grafikonu 4, koji prikazuje učestalost pominjanja novih i aktuelnih pitanja u važećim NAP-ovima.

Kako je prikazano u grafikonu 4, različita nova i aktuelna pitanja prisutna su u većoj ili manjoj meri u različitim NAP-ovima. Svaki NAP pominje najmanje jedno novo i aktuelno pitanje. Jedino važeći NAP Irske (2019) i važeći NAP SAD-a (2016) pominju svih sedam novih i aktuelnih pitanja koja su uključena u analizu. U celini, važeći NAP-ovi u regionu OEBS-a ukazuju

<sup>63</sup> NAP koji je donela Bosna i Hercegovina 2017. godine, str. 20.

<sup>64</sup> NAP koji je doneo Luksemburg 2018. godine, str. 29.

na pitanja koja su izvor zabrinutosti, kao što su tražioci azila, izbeglice i interno raseljena lica, trgovina ljudima i uključivanje muškaraca i dečaka. To su najčešće pominjanja nova i aktualna pitanja prisutna u svim NAP-ovima. Može se očekivati da će bavljenje tim pitanjima biti pod uticajem političkih prioriteta država učesnica i potreba tih država s obzirom na njihovo geografsko pozicioniranje. Stoga, pojedini NAP-ovi sadrže veliki broj novih i aktualnih pitanja, dok su neki više usredsređeni na samo određena pitanja.

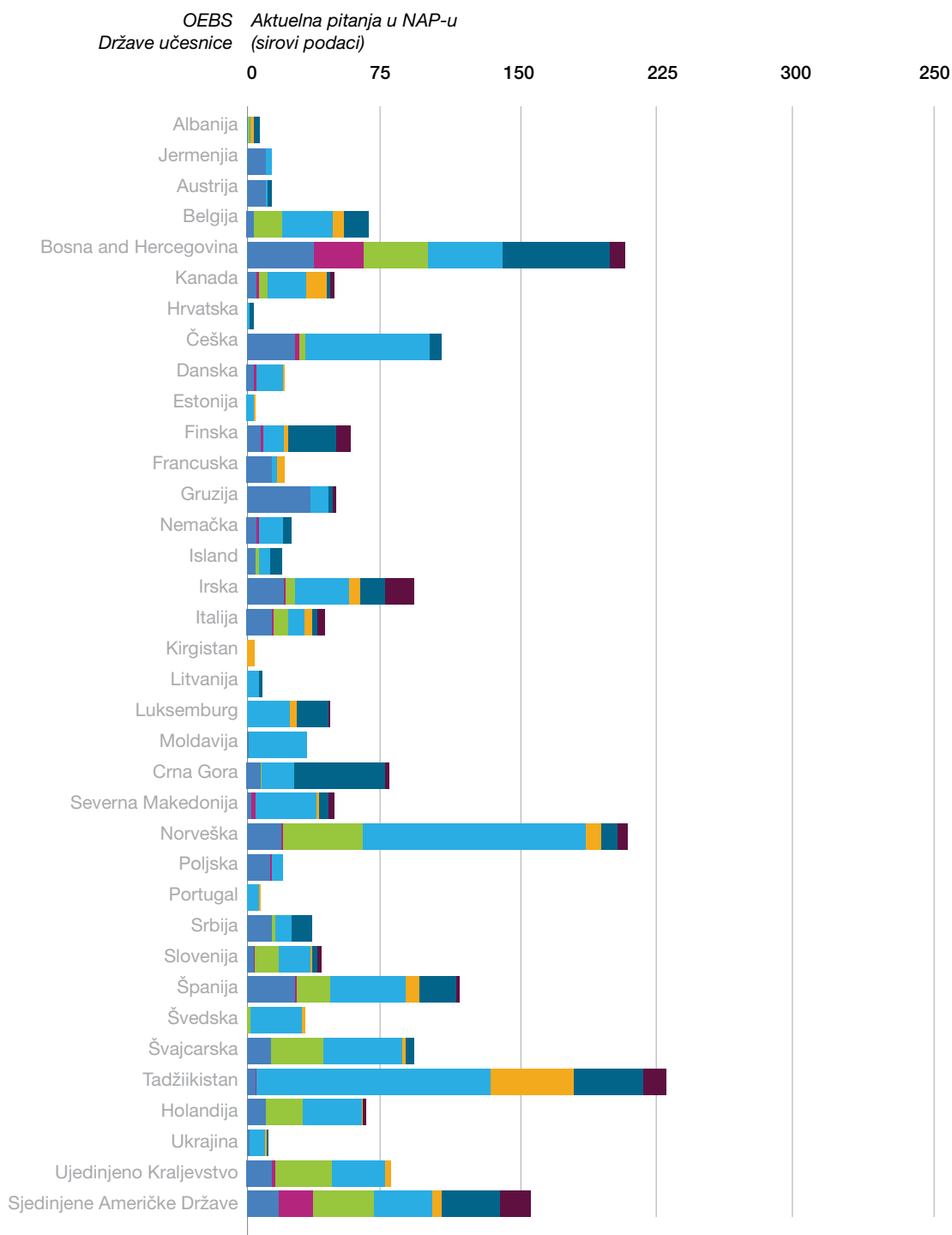
Kako je istaknuto, NAP-ovi iz regiona OEBS-a obuhvataju niz novih i aktualnih pitanja koja predstavljaju izvor zabrinutosti i koja se tiču šire agende mira i bezbednosti, zasnovane na idealima ljudskih prava i ljudske bezbednosti. Pojedini NAP-ovi su posebno kreativni i odražavaju stvarnu posvećenost preosmišljanju društvenih rodno-uslovljenih normi radi smanjivanja rodni nejednakosti i diskriminacije. Češki NAP (2017), na primer, podržava potrebu da se obezbedi pozitivna ravnoteža između rada i života u društvu u širem smislu, u kontekstu opšteg zagovaranja rodne ravnopravnosti, i ističe posvećenost „unapređivanju koncepta aktivnog učešća oca u vaspitanju dece i ravnopravnog roditeljstva” kao elementa aktivnosti u oblastima koje se tiču žena, mira i bezbednosti.<sup>65</sup> Isto tako, NAP Moldavije (2018) naglašava sledeće: „Najvažnija prepreka zbog koje su žene nedovoljno zastupljene u sektoru bezbednosti i odbrane jeste teret koji nose zbog obaveza u domaćinstvu”.<sup>66</sup> Reč je pohvalnim naporima da se povežu društvene norme ili očekivanja o ulogama žena u društvu, sa širim konceptom rodne ravnopravnosti u okviru agende „žene, mir i bezbednost”.

---

<sup>65</sup> NAP koji je donela Češka 2017. godine, str. 14.

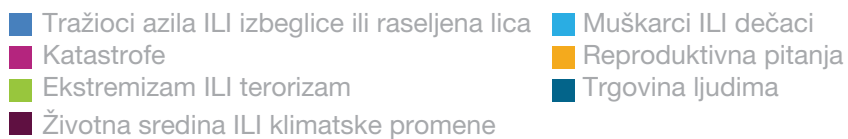
<sup>66</sup> NAP koji je donela Moldavija 2018. godine, str. 3.

## Aktuelna pitanja u važećim NAP-ovima OEBS-a



### Grafikon 4

Nova i aktuelna pitanja u  
važećim NAP-ovima iz regiona  
OEBS-a, sirovi podaci (n=36)



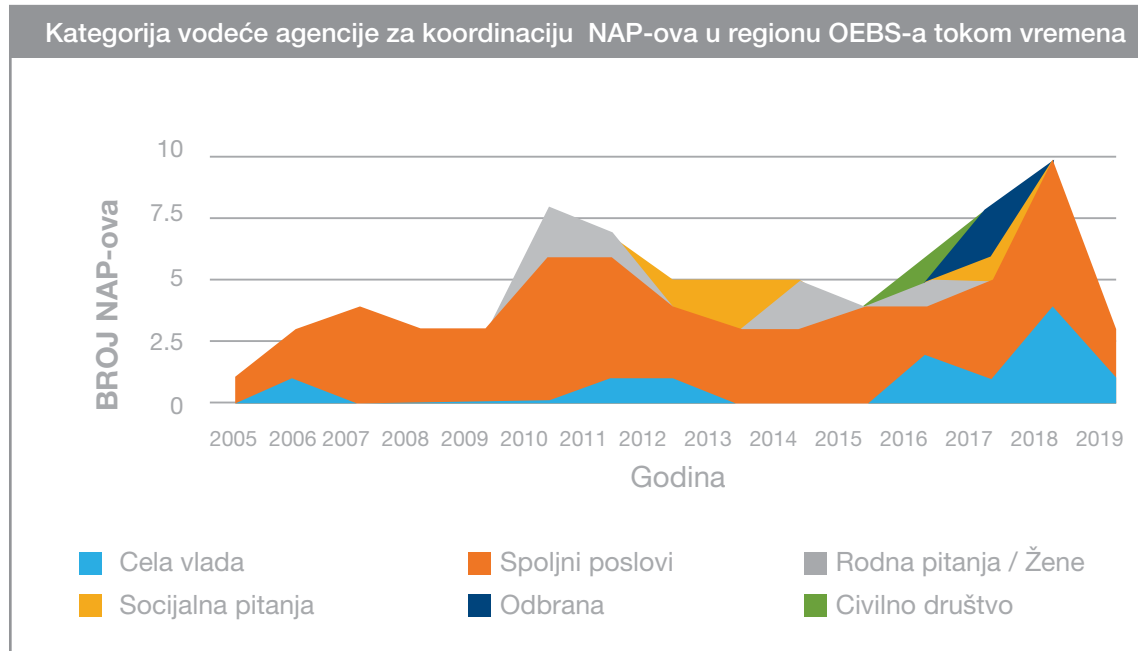
### 3.4: MEHANIZMI KOORDINACIJE

Delotvorno sprovođenje NAP-a značajno je unapređeno putem aktivnog vođstva i delotvornog upravljanja u državama. Lociranje NAP-a u određenom sektoru ili ministarstvu ima politički značaj: „Njegovo pozicioniranje unutar države određuje fokus (domaća ili spoljna politika) i stepen uticaja (nacionalne ženske strukture obično nemaju resurse i politički status u brojnim zemljama zahvaćenim konfliktom da bi u snažnoj meri privukle istinski politički interes i finansiranje)“.<sup>67</sup> Rizik povezan sa „smeštanjem“ NAP-a ili odgovornost za koordinaciju NAP-a u Ministarstvo spoljnih poslova jeste taj što dokument postaje „okrenut spolja“, odnosno delotvorno ne povezuje pitanja žena, mira i bezbednosti sa politikom i praksama u državi. Sedamnaest od 36 važećih NAP-ova u regionu OEBS-a (47%) usredsređeno je na spoljnu politiku, a devet od 36 (25%) na domaću (ostatak – 28% njih, usredsređeno je na aspekte i domaće i spoljne politike – od tog broja, dva NAP-a stavljaju težište na domaći kontekst i na region (umesto na domaći i svetski nivo)).

Analizirano je svih 75 NAP-ova i vodeće koordinaciono telo ili državni organi podeljeni su na šest kategorija: civilno društvo, odbrana, spoljni poslovi, rodna pitanja i žene, društvena pitanja, kao i celokupna država, tj. onda kada koordinaciju sprovodi više državnih organa ili kada je za nju zadužen Kabinet premijera ili sl. Kodiranje prema kategoriji vodećeg organa za NAP-ove tokom vremena pokazuje da je većina NAP-ova locirana u Ministarstvu spoljnih poslova (ili sličnom organu), što je predstavljeno u grafikonu 5.

---

<sup>67</sup> A. Swaine, „Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325“, *Yearbook of International Humanitarian Law* (2009), str. 12, 403–433, 417.



### Grafikon 5

Kategorija vodeće agencije za koordinaciju NAP-ova u regionu OEBS-a tokom vremena (n=75)

Šest važećih NAP (17%) pominje formiranje radne grupe ili međuresorne operativne grupe koja bi koordinirala radom u vezi s pitanjima žena, mira i bezbednosti u različitim sektorima i organima. NAP Švajcarske iz 2018. sadrži dobar primer te vrste koordinacije, a konkretne mere sadržane su u delu teksta koji se odnosi na redovnost sastanaka i različita delegiranja izveštavanja, izrade budžeta i sl.:

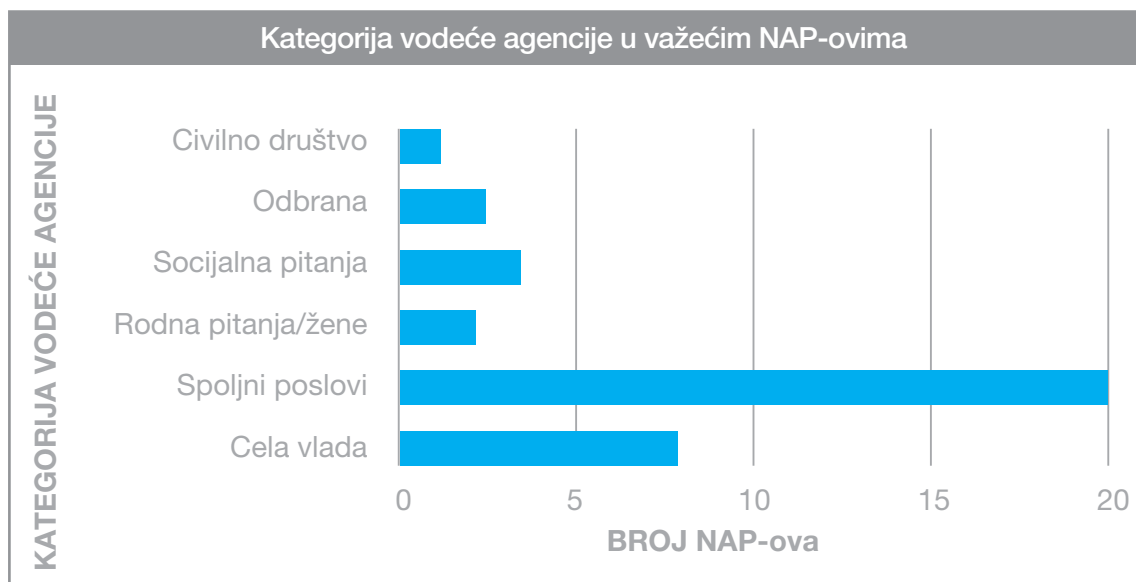
*Svaka organizaciona jedinica zadužena je za sprovođenje aktivnosti koje su joj dodeljene, izdvajanje budžeta za aktivnosti i podnošenje izveštaja na kraju godine. Međuresorna radna grupa se sastaje najmanje dvaput godišnje radi analize sprovođenja, razmene znanja i, ako je potrebno, prilagođavanja NAP-a. Pod zajedničkim vođstvom Ujedinjenih nacija, Odeljenja za međunarodne organizacije (UNIOD) i Odeljenja za ljudsku bezbednost (HSD), izrađen je kratak godišnji izveštaj u kome su izloženi najznačajniji uspesi i teškoće u sprovođenju NAP-a.<sup>68</sup>*

<sup>68</sup> NAP koji je donela Švajcarska 2018. godine, str. 12.

Koordinaciju mogu podržati skupštinski odbori, kao što je slučaj sa kirgistanjskim NAP-om iz 2013. godine, u kome je naglašena obaveza „stvaranja skupštinske grupe (odbora) o ženama, miru i bezbednosti“ (videti i odeljak 4),<sup>69</sup> i važećim NAP-om Ujedinjenog Kraljevstva, u kome je naglašena uloga „svih stranačkih skupštinskih odbora u pitanjima žena, mira i bezbednosti i sprečavanja seksualnog nasilja“.<sup>70</sup>

Najnoviji NAP Holandije (2016) jedinstven je u regionu OEBS-a i značajan u svetskim okvirima budući da je učešće civilnog društva u koordinaciji NAP-a predviđeno u samom planu: „Platforma WO=MEN, koja predstavlja organizacije civilnog društva i institucije znanja, i Ministarstvo spoljnih poslova, nastaviće da zajednički koordiniraju svim aktivnostima iz ovog trećeg Nacionalnog akcionog plana“.<sup>71</sup> Reč je o značajnoj izjavi s obzirom na ključni značaj potpunog i svrsishodnog učešća civilnog društva u upravljanju pitanjima žena, mira i bezbednosti (što je razmotreno dalje u tekstu).

Svega nekolicina NAP-ova iz regiona OEBS-a ne definiše direktno telo/a zaduženo/a za koordinaciju aktivnosti u oblasti žena, mira i bezbednosti. Postojećim NAP-ovima uglavnom koordiniraju ministarstva spoljnih poslova, u relevantnom kontekstu države, kao što je prikazano u grafikonu 6.



**Grafikon 6**

*Kategorija vodeće agencije u važećim NAP-ovima u regionu OEBS-a (n=36)*

<sup>69</sup> NAP koji je doneo Kirgistan 2013. godine, str. 1.

<sup>70</sup> NAP koji je donelo Ujedinjeno Kraljevstvo 2018. godine, str. 23.

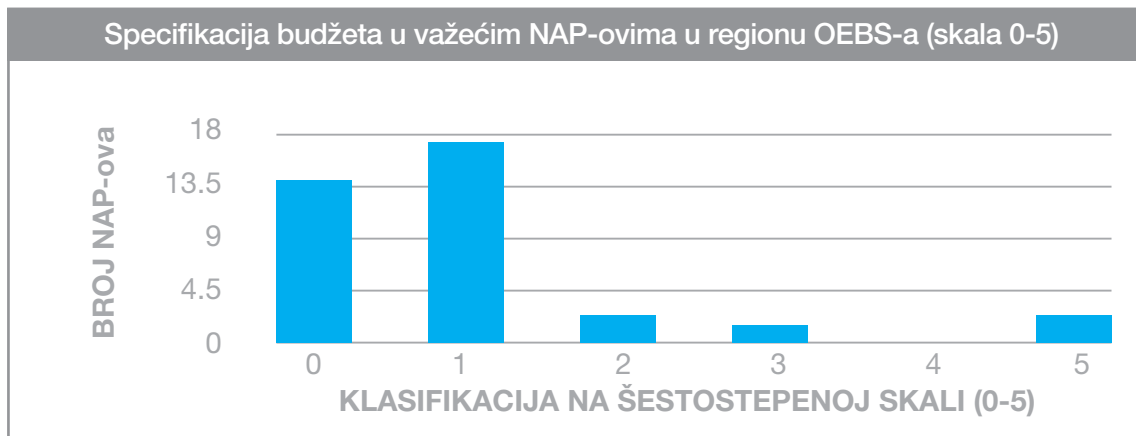
<sup>71</sup> NAP koji je donela Holandija 2016. godine, str. 6.



### 3.5: FINANSIRANJE

Kao što je razmotreno u drugom delu ovog izveštaja, istraživanje NAP-a često ukazuje na korelaciju između valjano definisanih budžeta i/ili mehanizama finansiranja, i delotvornog sprovođenja. Kao što je istaknuto u studiji OEBS-a iz 2014. godine, „izrada, održavanje i sprovođenje nacionalnih akcionih planova iziskuje niz aktivnosti – potrebno je koordinirati sastancima, napisati izveštaje, obučiti zaposlene, sprovesti ankete o posebnim potrebama žena u situacijama kada su posebno ranjive i sl. Potrebni su resursi za sprovođenje tih aktivnosti. Stoga je neophodno da postoji budžet za sprovođenje aktivnosti navedenih u Nacionalnom akcionom planu“.<sup>72</sup> Studijom iz 2014. godine utvrđeno je da skoro nijedan od analiziranih NAP-ova ne uključuje definisan i alociran budžet. Tokom poslednjih pet godina, u toj oblasti nije bilo značajnih poboljšanja.

Sprovedena je jednostavna kvantitativna analiza da bi se kodirao stepen specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima na šestostepenoj skali (0-5), gde 0 znači da se budžet uopšte ne pominje, a 5 da je detaljno naveden. U grafikonu 7 prikazan je stepen specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a. Razočaravajući je broj NAP-ova (86%) koji trenutno sadrže minimalno informacija ili ne sadrže nikakve informacije o budžetu i mehanizmima finansiranja, kao što je prikazano u grafikonu 7, sa ocenama „0“ i „1“. Albanija (2019) i Ukrajina (2016), pak, sadrže detaljno definisane budžete; oba NAP-a sadrže procenu ukupnih troškova i detaljnu specifikaciju budžeta za sprovođenje aktivnosti. Time se obezbeđuju transparentnost i odgovornost u vezi sa troškovima za sprovođenje aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću i srodne aktivnosti.

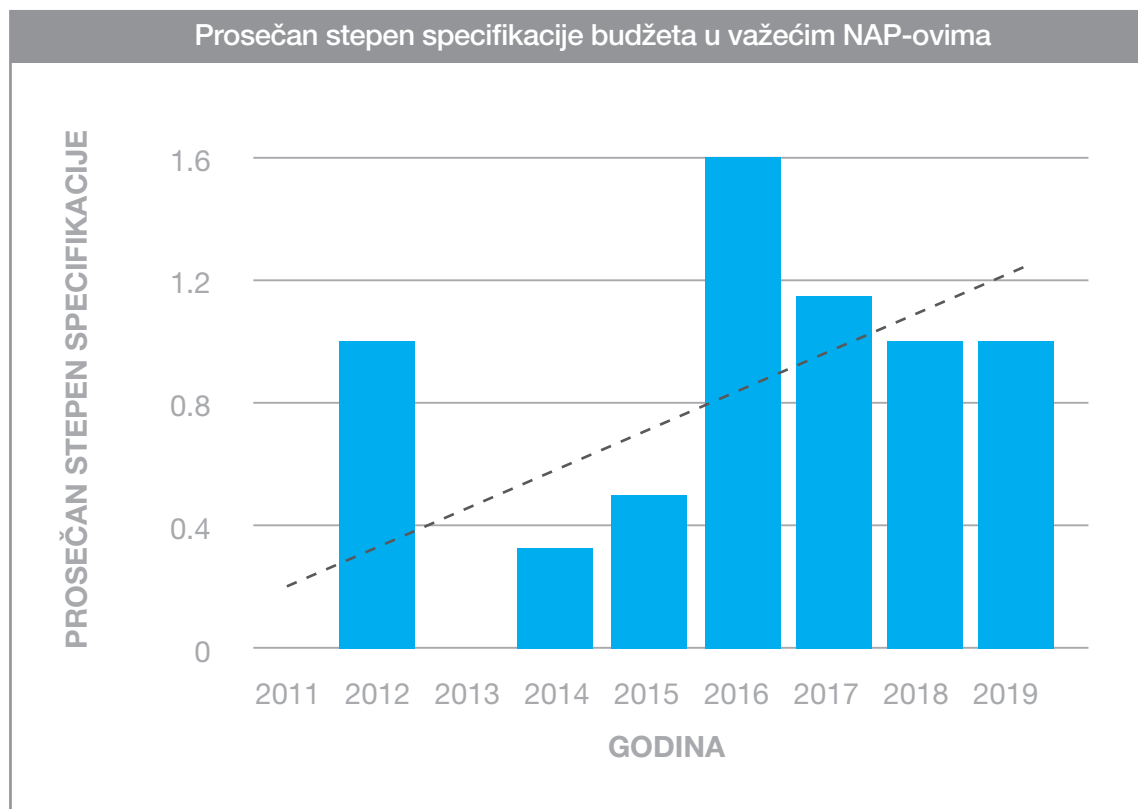


#### Grafikon 7

Stepen specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a (n=36)

<sup>72</sup> OEBS, OSCE Study on National Action Plans, str. 44–45.

Druga korisna mera specifikacije budžeta jeste prosečni stepen specifikacije u važećim NAP-ovima. Kako je prikazano u grafikonu 8, izračunavanje prosečnog stepena specifikacije i uključivanje trenda ukazuju na to da se sve više pažnje posvećuje definisanju budžeta u NAP-ovima u regionu OEBS-a. Iako histogram pokazuje pad od 2016. godine, linija trenda ukazuje na umereni rast prosečnog stepena specifikacije tokom vremena. Međutim, potrebno je istaći da predstavljeni rast ne dostiže čak ni središnju tačku skale (2.5), što znači da, u proseku, NAP-ovi ne sadrže čak ni „široko definisan“ budžet prema našoj šemi kodiranja (što bi uključivalo, na primer, definisanje ukupnog iznosa sredstava za sprovođenje NAP-a), a kamoli konkretna izdvajanja za određene organe ili inicijative.



### **Grafikon 8**

*Prosečan stepen specifikacije budžeta u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a (n=36)*

NAP-ovi iz regiona OEBS-a sadrže dva različita modela specifikacije budžeta, onda kada ta specifikacija postoji – budžet definisan na najvišem nivou i delegirani budžet. U nekoliko važećih NAP-ova predloženo je finansiranje svih potrebnih aktivnosti u okviru postojećih budžetskih resursa koji su dodeljeni organu koji sprovodi aktivnosti. Taj model podrazumeva delegiranu odgovornost za definisanje budžeta, kao što je, na primer, slučaj sa austrijskim NAP-om (2012), koji predviđa da će „finansiranje aktivnosti sprovođenja Akcionog plana obezbediti nadležna ministarstva iz dostupnih sredstava u svojim budžetima“<sup>73</sup>. NAP-ovi Finske (2018) i Ujedinjenog Kraljevstva (2018) sadrže sličnu odredbu. NAP Ujedinjenog Kraljevstva podržava tu poziciju i poziva se na nalaze nezavisne analize NAP-a te zemlje za period 2014–2017, koja je ukazala na „slabe dokaze da bi namenska sredstva značajno unapredila uspeh UK u sprovođenju inicijativa u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću u poređenju sa drugim merama, kao što je strateško i svrsishodno uključivanje pitanja žena, mira i bezbednosti u relevantne programe“.<sup>74</sup> Komponenta terenskog istraživanja, predstavljena u narednom delu ovog izveštaja, bavi se pitanjem delotvornog budžetiranja kao elementa sprovođenja.

### 3.6: PRAĆENJE/MONITORING I EVALUACIJA

Svaka politika čiji je cilj ostvarivanje promene iziskuje čvrst okvir i evaluacije, kako bi se procenilo da li se promena zaista ostvaruje. Generalno, dokument politike kao što je NAP treba da sadrži izjavu o viziji na visokom nivou, usklađenu sa jasnom *teorijom promene*. Teorija promene tiče se izjave o viziji navođenjem *načina* na koji će doći do promene u operativnom okruženju radi ostvarenja vizije. Niz ciljeva, ishoda/aktivnosti i pokazatelja uspeha ili ostvarenja podržava teoriju promene. To su elementi politike koji mogu biti praćeni i ocenjivani. Stoga, što je veći stepen konkretizacije ciljeva, ishoda/aktivnosti i pokazatelja u NAP-u, to je lakše pratiti sprovođenje (uspeh ili ostvarenje različitih pokazatelja da je aktivnost sprovedena ili ishod ostvaren) i procenjivati uslove koji pogoduju sprovođenju i promeni, koja je omogućena kroz različite aktivnosti.

<sup>73</sup> NAP koji je donela Austrija 2012. godine, str. 4.

<sup>74</sup> NAP koji je donelo Ujedinjeno Kraljevstvo 2018. godine, str. 24.

Grafikon 9 pokazuje stepen konkretizacije u opisu okvira praćenja i evaluacije prilikom prikupljanja NAP-ova iz regiona OEBS-a. Obavljena je jednostavna kvantitativna analiza radi kodiranja stepena specifikacije praćenja i evaluacije u važećim NAP-ovima na šestostepenoj skali (0-5), gde 0 ukazuje na nepominjanje, a 5 ukazuje na postojanje detaljne specifikacije. Kako je pokazano na grafikonu 9, može se smatrati da su praćenje i procena bolje definisani nego budžet, u većini slučajeva. Više od polovine NAP-ova sadrži osrednje dobro specifikovan okvir praćenja i evaluacije, gde su aktivnosti široko definisane, vremenski rokovi uključeni i nadležni organi ili strane utvrđeni u opštem smislu. Suprotno tome, svega sedam od 36 NAP-ova sadrži okvire praćenja i procene ili evaluacije koji su slabo ili relativno slabo definisani, ili uopšte ne postoje. Dva NAP-a – Albanije i Ukrajine sadrže okvire praćenja i evaluacije koji su okarakterisani kao odlični ili za primer. Albanski NAP iz 2018. godine sadrži odredbe za šestomesečne izveštaje o napretku i evaluaciji, kao i detaljan okvir i evaluacije, sa jasnim pokazateljima i izdvajanjem budžetskih sredstava za svaku aktivnost.

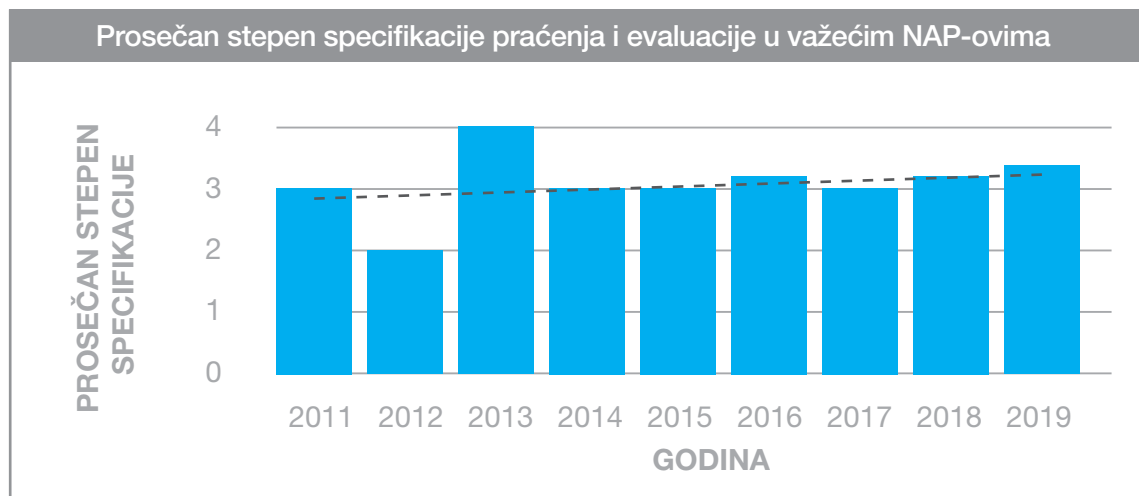


### Grafikon 9

*Stepen specifikacije i evaluacije u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a (n=36)*

Drugi ključni faktor u praćenju i evaluaciji aktivnosti/rezultata jeste dostupnost i uključivanje osnovnih podataka iz različitih oblasti ili elemenata koji se prate. Ukoliko zemlja namerava da poveća broj žena uključenih u sprečavanje konflikta putem ciljane intervencije, na primer, potrebno je znati broj žena koje su uključene u takve aktivnosti pre intervencije. Isto generalno važi za sve aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, ali relativno mali broj NAP-ova sadrži ili pominje osnovne ili „status kvo“ podatke na osnovu kojih je moguće meriti

napredak. Neki NAP-ovi ih pominju, kao što su oni koje su izradile Austrija, Hrvatska, Češka, Gruzija, Crna Gora i Moldavija. To se može smatrati dobrom praksom.



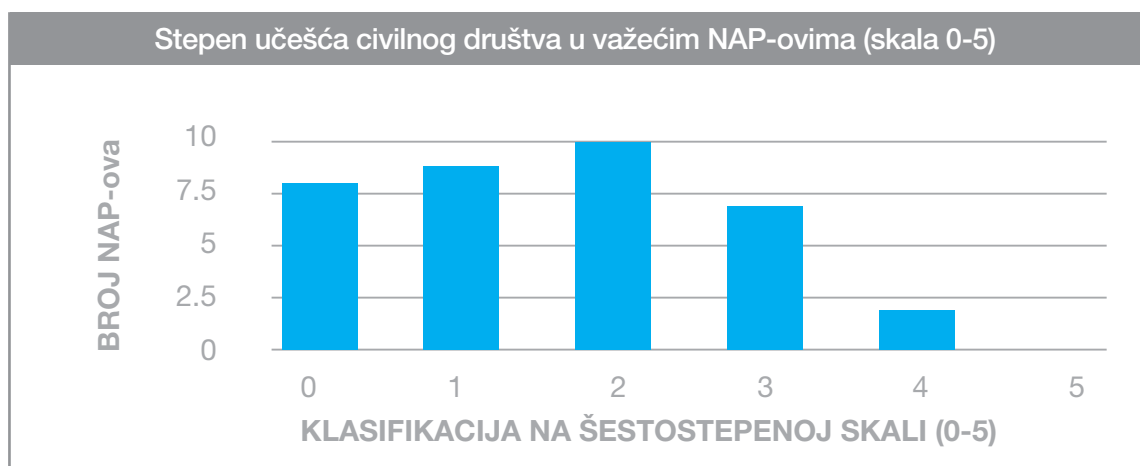
### Grafikon 10

*Prosečan stepen specifikacije i evaluacije u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a (n=36)*

## 3.7: PRAKSA UKLJUČIVANJA

Agenda „žene, mir i bezbednost“ ima značajnu podršku civilnog društva i institucionalizovana je kao element agende Saveta bezbednosti UN u velikoj meri zahvaljujući aktivnostima ženskih organizacija civilnog društva. Stalni angažman civilnog društva u upravljanju agendom predstavlja njenu ključnu odrednicu od samog početka. Kako je izloženo u drugom delu, najnovije istraživanje pokazuje da inkluzivan proces izrade, koji uključuje organizacije civilnog društva, može povećati uticaj NAP-a. Da bi se ispitaio stepen učešća civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a, NAP-ovi su kodirani šestostepenom skalom, gde 0 znači da se učešće civilnog društva uopšte ne pominje, a 5 znači da postoji detaljan opis. Kako je prikazano u grafikonu 11, modalni prosek iznosi 2/5, a većina NAP-ova ne specifikuje konkretne stepene učešća civilnog društva. Zapravo, nijedan NAP u uzorku važećih NAP-ova iz regiona OEBS-a nije kodiran na nivou 5, što bi podrazumevalo najviši nivo uključenosti civilnog društva. Uključenost je istaknuta u NAP-ovima kroz opšte izjave o vrednosti i značaju učešća civilnog društva, bez detaljnog razmatranja mehanizama angažovanja ili opredeljivanja stalne finansijske podrške za učešće.

Dva najbolje rangirana NAP-a, prema obavljenom kodiranju, jesu holandski (2016) i irski (2019). Oni sadrže primere dobre prakse angažovanja organizacija civilnog društva u izradi i praćenju NAP-a. Organizacije civilnog društva bile su uključene u izradu holandskog NAP-a i njegove su potpisnice. Isto tako, irski NAP okupio je državne organe i civilno društvo oko svoje vizije: „Nadzorna grupa imaće nezavisno predsedavanje i njeno članstvo sastojće se od 50% predstavnika nadležnih državnih sektora i organa, a 50% članova jesu predstavnici civilnog društva, akademske zajednice i nezavisna lica“.<sup>75</sup>

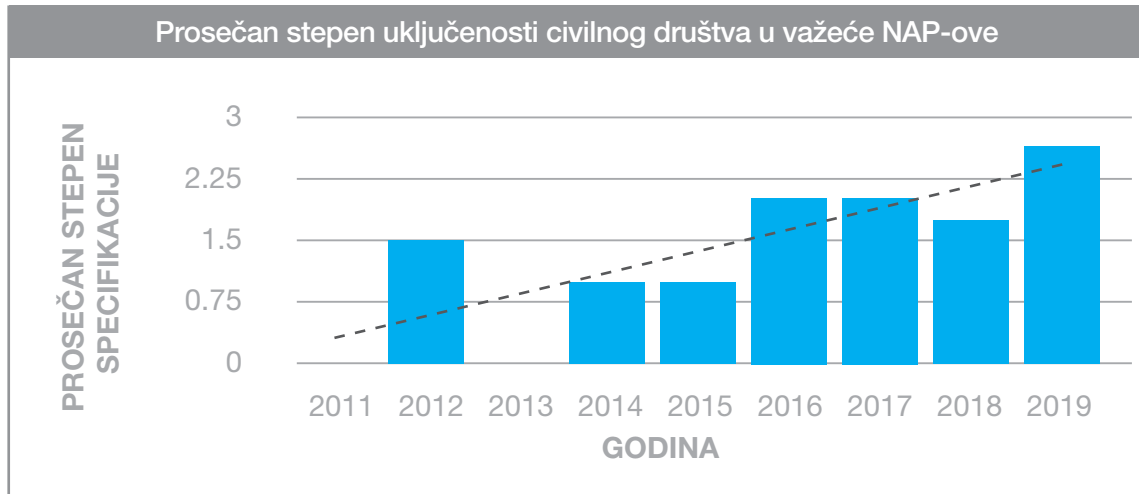


### **Grafikon 11**

*Stepen učešća civilnog društva u važećim NAP-ovima iz regiona OEBS-a (n=36)*

Grafikon 12 ukazuje na pozitivan trend kada se uzme u obzir prosečan nivo učešća civilnog društva tokom vremena. Između 2011. i 2019, došlo je do izuzetnog prosečnog nivoa povećanja uključenosti civilnog društva. NAP-ovi mogu ponuditi bolje mogućnosti za uključenost civilnog društva i mogu ga efikasnije uključiti u izradu i praćenje NAP-a, budući da je prosečan stepen specifikacije ispod 3, što znači da, u proseku, NAP-ovi u regionu OEBS-a ne ukazuju na to da je civilno društvo uključeno u radnu grupu ili upravljački odbor, ili da je na sličan način uključeno u upravljanje. U komponenti terenskog istraživanja, predstavljenoj u narednom odeljku, ispitano je da li zemlje OEBS-a zaista razvijaju bližu saradnju u aktivnostima koje se tiču mira, žena i bezbednosti između državnog sektora i organizacija civilnog društva.

<sup>75</sup> NAP koji je usvojila Irska 2019. godine, str. 24.



### Grafikon 12

Prosečan stepen uključenosti civilnog društva u važeće NAP-ove iz regiona OEBS-a (n=36)

## 3.8. ZAKLJUČCI

U izloženoj analizi ispitan je skup NAP-ova koje su izradile države učesnice OEBS-a, od 2005. do sredine 2019, sa posebnim akcentom na NAP-ove koji su izrađeni nakon 2014. godine, kako bi se pratio razvoj od prethodne studije OEBS-a. Jasno je da raste broj pitanja kojima se NAP-ovi bave, kao i broj pitanja koja su izvor zabrinutosti i tiču se agende „žene, mir i bezbednost“, iako se pažnja i dalje posvećuje tradicionalnim „stubovima“ aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, pre svega učešću i sprečavanju. Od 2014. godine, stavlja se sve veći akcenat na sprečavanje, a u NAP-ovima se pojavljuju nova, aktuelna pitanja kao što su katastrofe, terorizam i nasilni ekstremizam. Kad je reč o karakteristikama delotvornog NAP-a, dosta prostora za unapređenje postoji u sferi budžetiranja i definisanja finansijskih aranžmana, budući da većina NAP-ova iz regiona OEBS-a ne sadrži čak ni „široko definisan“ budžet, a kamoli konkretna izdvajanja za određene organe ili inicijative. Konkretizovanje praćenja i procenjivanja u izvesnoj meri je nepromenjeno u periodu koji se ispituje, a dosta veći nivoi konkretizacije prisutni su u sferi praćenja i evaluacije, nego kad je reč o budžetiranju. Od 2014. godine, došlo je do značajnog povećanja nivoa prakse uključivanja, istaknute u NAP-ovima iz regiona OEBS-a, premda oni mogu ponuditi bolje mogućnosti za uključivanje civilnog društva.

# 4. Sprovođenje NAP-ova u regionu OEBS-a

Kad je reč o razmatranju NAP-ova u kontekstu Rezolucije SBUN 1325, potrebno je osvetliti njihovo delotvorno sprovođenje.

Ovo poglavlje sadrži analizu sprovođenja NAP-ova u pet država učesnica OEBS-a: Bosni i Hercegovini, Kirgistanu, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini. Ispitana su iskustva u izradi i sprovođenju NAP-a, koordinacija između državnih institucija i organa, saradnja između državnih institucija, civilnog društva i međunarodnih partnera, uobičajeni izazovi kao što su praćenje i procena ili pitanja budžeta, iskustva u lokalizovanju NAP-ova, način na koji su NAP-ovi integrisani u širi nacionalni sistem koji se tiče ženskih pitanja i aktuelna dobra praksa.

Ova studija ne daje uporednu procenu NAP-ova pet zemalja. NAP-ovi nisu uporedivi zbog nekoliko razloga – nalaze se u različitim fazama sprovođenja, pojedine zemlje imale su nekoliko NAP-ova, dok druge sprovode svoj prvi NAP, različite su administrativne strukture i ustrojstva, i NAP-ovi pokrivaju različite tematske oblasti.

Ukupno je 108 osoba u pet zemalja učestvovalo u intervjuima u okviru ove studije, uključujući i predstavnike državnih ministarstava i drugih državnih institucija i organa, institucija sektora bezbednosti, poslanika, organa lokalne samouprave, civilnog društva i međunarodnih organizacija, uključujući OEBS. Sve informacije iz ovog poglavlja zasnovane su na intervjuima i razgovorima u fokus-grupama, koji su vođeni u pet zemalja, osim ako su navedeni drugi izvori. Svi intervjui su bili anonimni zbog poverljivosti. Takođe su analizirani NAP-ovi i drugi relevantni prateći dokumenti.

Pomenutih pet zemalja odabrano je kako bi studija zahvatila širi geografski prostor (centralna Azija, istočna Evropa, jugoistočna Evropa) i kako bi se dao pregled zemalja koje se nalaze u različitim fazama sprovođenja NAP-ova, počev od poslednjeg usvojenog NAP-a do poslednje, treće generacije NAP-ova. Stanje u odabranih pet zemalja takođe u dobroj meri odražava stanje u većem broju država učesnica OEBS-a – radi se o zemljama sa srednjim, a ne visokim nivoom prihoda, koje prolaze kroz procese reformi, uključujući, što je posebno



važno, i u sektoru bezbednosti. U ovaj deo studije uključene su samo zemlje u kojima je OEBS zastupljen putem svojih misija na terenu, radi bolje analize načina na koji OEBS podstiče sprovođenje agende „žene, mir i bezbednost“, shodno odredbama Akcionog plana OEBS-a o unapređenju rodne ravnopravnosti iz 2004. godine.

Iako između pet odabranih zemalja postoje očigledne istorijske, političke, geografske i druge razlike, primećene su i određene sličnosti. Za razliku od brojnih NAP-ova u regionu OEBS-a (videti odeljak 3.4), svih pet zemalja imaju NAP-ove koji su u većoj meri „okrenuti iznutra“ nego spolja. Drugim rečima, akcenat u tim NAP-ovima nije stavljen isključivo na uključivanje pitanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću u operacije podrške miru koja dolazi spolja ili u razvojnu pomoć, već je akcenat stavljen pre svega na aktivnosti unutar zemlje. U tom smislu, elementi poput obuke o rodnim pitanjima za učesnike u operacijama podrške miru u inostranstvu prisutni su u NAP-ovima pet analiziranih zemalja, ali je tome posvećeno dosta manje pažnje u odnosu na aktivnosti koje se sprovode unutar zemlje. Takav fokus na interna pitanja delimično određuje to koji su akteri uključeni, kao i vrstu pitanja kojima se NAP-ovi bave. Na primer, NAP-ovi „okrenuti spolja“ uglavnom spadaju u glavnu nadležnost Ministarstva spoljnih poslova i institucija koje se bave inostranom razvojnom pomoći. Procesi iz NAP-ova u pet analiziranih zemalja ukazuju na dosta manji angažman državnih aktera u oblasti spoljne politike.

U svakom od analiziranih slučajeva, pojedinačni aktivisti i aktivistkinje i ženske organizacije su bile uključene u raspravi o pitanjima žena, mira i bezbednosti na nacionalnom, regionalnom ili svetskom nivou, kao i u Pekinšku platformu za akciju i Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena dosta pre nego što se započelo sa sprovođenjem procesa definisanih NAP-om. Organizacije civilnog društva stoga su češće bile u prilici da aktivnije učestvuju u raspravama o pitanjima žena, mira i bezbednosti na svetskom nivou nego što je to slučaj sa državnim institucijama. Takođe, u svim zemljama aktivne su ženske organizacije i druge organizacije civilnog društva koje nisu direktno uključene u sprovođenje NAP-a ili možda ne znaju da oni postoje, a direktno se bave pitanjima u vezi sa NAP-om, kao što su sprečavanje rodno-zasnovanog nasilja i reagovanje ili rad na povećanju učešća marginalizovanih žena u društvenom, ekonomskom i političkom životu.

### **4.1: OPŠTI OPIS KONTEKSTA ZEMALJA OBUHVAĆENIH ANALIZOM**

Svih pet zemalja mogu se smatrati pogođenima konfliktom, premda se nalaze u različitim fazama ciklusa konflikta. Bosna i Hercegovina i Srbija prošle su kroz nasilni sukob tokom '90-

ih godina 20. veka. Moldavija je u procesu rešavanja statusa regiona Transistrije od 1990. godine. U Ukrajini postoji otvoreni sukob na istoku zemlje od 2014. godine, u vezi sa statusom i kontrolom delova istočnog regiona Donbasa, kao i Krima. Kirgistan je prošao kroz međuetničke sukobe na jugu zemlje 2010. godine. U skorijem periodu, 2019. godine, došlo je graničnih sukoba na kirgistsansko-tadžikistsanskoj granici u Batkenu. Kirgistan i širi prostor centralne Azije takođe su izloženi opasnosti od nasilnog ekstremizma tokom poslednjih godina.

Kao što je slučaj sa svim nasilnim konfliktima, uticaj na civile ima rodnu dimenziju. Primena seksualnog nasilja kao ratnog sredstva, na primer, bila je veoma prisutna u odnosu prema civilima u sukobima u bivšoj Jugoslaviji, naročito (premda ne isključivo) prema ženama i devojčicama. Stoga je u krivičnom gonjenju počinilaca zločina pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju u Hagu po prvi put priznato silovanje kao ratni zločin i zločin protiv čovečnosti. Efekti masovnog raseljavanja uzrokovanog sukobom takođe su u velikoj meri rodno-uslovljeni. Na primer, u Ukrajini, gde je broj raseljenih lica veliki<sup>76</sup>, teret brige za porodice nesrazmerno nose žene. OHCHR je zabeležio povećanje transakcionog seksa kao reakciju na teške ekonomske prilike uzrokovane sukobom.<sup>77</sup>

Brojni vidovi nasilja i nebezbednosti koji naročito utiču na žene postoje i nezavisno od perioda nasilnih sukoba. Na primer, u nedavnoj studiji OEBS-a utvrđeno je da brojne žene govore o tome da su iskusile fizičko ili seksualno nasilje od sadašnjeg ili ranijeg partnera počev od svoje 15. godine – u Bosni i Hercegovini (11%), Moldaviji (34%), Srbiji (17%) i Ukrajini (26%).<sup>78</sup> Rezultati slične studije sprovedene u Kirgistanu 2012. godine ukazuju na to da je jedna od četiri žene koje su bile udate bila žrtva fizičkog nasilja od strane partnera.<sup>79</sup> U brojnim takvim situacijama, poverenje u bezbednosne institucije je nisko i žene retko prijavljuju nasilje policiji.<sup>80</sup> Prisutni su i drugi oblici rodno-zasnovane nebezbednosti: prema nedavno sprovedenoj studiji UNFPA (Populacioni fond UN), iako je zabranjena zakonom, otmica mlade – kada muškarcu kidnapuju ženu ili devojku kako bi prisilili njenu porodicu da dozvoli udaju – i dalje je prisutna u Kirgistanu.<sup>81</sup> Štaviše, svih analiziranih pet zemalja predstavljaju, u različitom stepenu, zemlje porekla i tranzita žena i devojaka kojima se trguje u svrhu seksualne trgovine ili prinudnog rada.<sup>82</sup>

<sup>76</sup> U Ukrajini je trenutno 1,3 miliona interno raseljenih lica. Savet za ljudska prava UN, A/HRC/40/CRP.3.

<sup>77</sup> OHCHR, *Conflict-Related Sexual Violence in Ukraine*, 14. mart 2014 – 31. januar 2017 (2017).

<sup>78</sup> OEBS, *OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report* (2019), str. 34.

<sup>79</sup> Nacionalni statistički biro Kirgistana, *Kyrgyz Republic Demographic and Health Survey 2012*, (2012), str. 245.

<sup>80</sup> OEBS, *OSCE-Led Survey on Violence Against Women: Wellbeing and Safety of Women – Main Report* (2019), str. 96.

<sup>81</sup> Praksa otmice mlade je ponekad dobrovoljna, ali je u ostalim slučajevima prinudna i podrazumeva fizičko i seksualno nasilje. Videti UNFPA, *Gender in Society Perception Study* (2016)

<sup>82</sup> Stejt department SAD-a, *2019 Trafficking in Persons Report* (2019).

Uprkos tim izazovima, žene u svih pet zemalja igraju ulogu u izgradnji mira i unapređenju bezbednosti. Na primer, u Bosni i Hercegovini i Srbiji, žene i ženske organizacije angažovale su se radi suprotstavljanja nasilju i etničkom nacionalizmu, premošćavanja političkih i društvenih podela i obezbeđenja pravde i odgovornosti za rodno-zasnovane povrede nanesene ženama tokom sukoba. Međutim, žene su često isključene iz zvaničnih mirovnih pregovora. Na primer, nijedna žena iz Bosne i Hercegovine nije učestvovala u Dejtonskim mirovnim pregovorima 1995. godine, koje su organizacije za ženska prava kritikovale kao rodno indiferentna.<sup>83</sup> U Srbiji, iako je dijalog između Beograda i Prištine, kojim posreduje EU, uključen u NAP o ženama, miru i bezbednosti, ostvaren je slab napredak u smislu učešća žena u procesu u okviru prve faze, pri čemu civilno društvo sprovodi aktivnosti koje se tiču žena u okviru druge faze. U Ukrajini i Moldaviji žene su takođe nedovoljno zastupljene u tekućim zvaničnim procesima, a brojne inicijative građanskog društva za mir i dijalog vode žene.<sup>84</sup>

Određeni napredak postignut je u povećanju učešća žena u političkom životu u širem smislu. Kirgistan je, na primer, u brojnim aspektima lider u učešću žena u centralnoj Aziji. Ta zemlja ima prvog predsednika ženu u regionu i prva je zemlja koja je donela NAP o ženama, miru i bezbednosti. Nova kvota od najmanje 30% zastupljenosti žena u seoskim savetima uvedena je u junu 2019. godine i već je uspešno primenjena u izborima u selu u provinciji Isik-Kul u septembru 2019. Ta kvota takođe će biti primenjena u nacionalnim izborima za seoske savete 2020. godine. U Moldaviji, ženske organizacije civilnog društva i poslanice radile su zajedno na usvajanju Zakona 71 2016. godine – reč je paketu mera kojima se unapređuje rodna ravnopravnosti i predviđaju kvote od 40% za žene kao kandidate na izborima i kandidate za Kabinet premijera. U Ukrajini je zastupljenost žena u Skupštini skočila sa 11,6% na više od 20% na izborima 2019, uprkos značajnim „antirodnim“ aktivnostima tokom poslednjih godina.<sup>85</sup> U Srbiji su kvote dovele do većeg učešća žena u političkom životu – procenat žena u Narodnoj skupštini je 37,7%, a na ministarskim pozicijama – 19%.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Kvinna til Kvinna, *To Make Room for Changes: Peace Strategies from Women Organisations in Bosnia and Herzegovina* (2006), str. 12.

<sup>84</sup> OEBS, *OSCE Toolkit on the Inclusion of Women and Effective Peace Processes*, 2019.

<sup>85</sup> Za analizu Međunarodne fondacije za izborne sisteme videti: 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.

<sup>86</sup> Međuparlamentarna unija, *Women in Politics: 2019* (2019).

## 4.2: KOORDINACIJA I VLASNIŠTVO NAP-A

Kao što je prikazano u Tabeli 2, pet posmatranih zemalja imaju različitu strukturu kojom koordiniraju izradu i sprovođenje NAP-a. U svim zemljama postoji određeni stepen saradnje između institucija u sektoru bezbednosti i nadležnih ministarstava, ministarstava koja se bave rodnom ravnopravnošću i/ili državnih organa, organizacija civilnog društva i razvojnih partnera.

Koordinacija NAP-om unutar državne strukture može imati značajne implikacije za njegovo sprovođenje (videti i odeljak 3.4). Na primer, u Moldaviji, NAP sprovodi Biro za reintegraciju pri Kabinetu potpredsednika Vlade koji je zadužen za reintegraciju. To telo nema sopstveno ministarstvo, ima ograničen broj zaposlenih i nema direktnu nadležnost u donošenju odluka nad institucijama bezbednosnog sektora, ima određeni hijerarhijski uticaj na nadležna ministarstva, i to u većoj meri nego što bi imalo bilo koje nadležno ministarstvo, zbog čega je status NAP značajan. Slično tome, koordinaciju u Ukrajini vrši Kabinet potpredsednika Vlade za evropske i evroatlantske integracije Ukrajine, što ispitanici smatraju značajnim aspektom zahvaljujući kome je dat snažniji zamajac sprovođenju NAP-a. U ranijem periodu, Ministarstvo socijalne politike imalo je teškoća u koordinaciji rada ministarstava i agencija u oblasti bezbednosti i odbrane.

U drugim slučajevima, međuresorna tela osnovana su isključivo radi unapređenja sprovođenja, kao što je Koordinacioni odbor za praćenje provedbe Akcionog plana u Bosni i Hercegovini, kojem zajednički predsedavaju Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane. U Odboru učestvuju i predstavnici organizacija civilnog društva, čime se obezbeđuje neposredniji nadzor civilnog društva nad sprovođenjem NAP-a, iako ispitanici iz civilnog društva smatraju da njihov glas treba da bude jači.

ZEMLJA	TEKUĆI PERIOD NAP-A	PRETHODNI NAP	LIDER	GLAVNI ORGANI KOJI PRUŽAJU PODRŠKU
Bosna i Hercegovina	2018–2022.	2010–2013. 2014–2017.	Agencija za ravnopravnost polova Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice	Koordinacioni odbor za praćenje provedbe Akcionog plana, kojem zajednički predsjedavaju Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane
Kirgistan	2018–2020.	2013–2014. 2016–2017.	Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane, jedinica za sprovođenje zakona i vanredne situacije Kabineta premijera	Državni komitet za odbranu i Ministarstvo za vanredne situacije, Državna agencija za samoupravu i međuetničke odnose
Moldavija	2018–2021.	Nacrt 2016.	Biro za reintegraciju pri Kabinetu potpredsednika Vlade za reintegraciju	Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za zdravlje, rad i socijalnu zaštitu, Ministarstvo unutrašnjih poslova
Srbija	2017–2020.	2010–2015.	Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost pri Kabinetu potpredsednika Vlade i ministra građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Ministarstvo odbrane
Ukrajina	2016–2020. (izmenjen 2018)		Kabinet potpredsednika Vlade zaduženog za evropske i evroatlantske integracije Ukrajine i Ministarstvo socijalne politike	Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova

**Tabela 2**

NAP-ovi u pet posmatranih zemalja

## PREDNOSTI I MANE RAZLIČITIH ORGANA ZADUŽENIH ZA SPROVOĐENJE NAP-A

- **Nezavisni „stručni organi“** (npr. državne agencije za rodnu ravnopravnost) u mogućnosti su da zahtevaju maksimalan rezultat i da pozivaju institucije da rade više. Takođe mogu obezbediti tehničku pomoć, ali im često nedostaju ljudski kapaciteti i resursi koje imaju ministarstva, i ministarstva ih mogu skrajnuti kao tela koja nemaju nadležnosti.
- **Ministarstva sa nadležnošću u oblasti bezbednosti** imaju uticaja u institucijama u sektoru bezbednosti i poseduju ekspertizu u toj oblasti, ali se često ne bave rodnim pitanjima. Takođe mogu postojati konflikti u pogledu oblasti nadležnosti između različitih ministarstava u oblasti bezbednosti i odbrane.
- **Ministarstva i državne agencije koji se bave rodnom ravnopravnošću** često poseduju ekspertizu u rodnim pitanjima, ali može im nedostajati ekspertiza u oblasti bezbednosti i odbrane, kao i uticaj na institucije u sektoru bezbednosti i ministarstva zadužena za bezbednost.
- Smeštanje NAP-a u **instituciju rangiranu na višem nivou**, npr. u Kabinet predsednika Vlade, potpredsednika Vlade ili predsednika omogućava ostvarivanje uticaja na ministarstva, ali budući da je to često povezano sa političkim ličnostima, stepen institucionalizacije može biti nizak.

### 4.3: PROCESI IZRADE NAP-A

Procesi izrade NAP-a razlikuju se od zemlje do zemlje. Negde postoji visok stepen učešća organizacija civilnog društva, a negde proces vode uglavnom državne institucije, a uključenost pomenutih organizacija je slaba. Takođe postoje različiti stepeni učešća spoljnih aktera (videti i odeljak 3.7). U svih pet zemalja, odabrani predstavnici ministarstava iz oblasti bezbednosti blisko su saradivali sa predstavnicima organizacija civilnog društva koji imaju ekspertizu u oblasti žena, mira i bezbednosti, naročito prilikom izrade svojih prvih NAP-ova. Povremeno je postojala i značajna tehnička podrška razvojnih partnera, uključujući OEBS.

U svih pet zemalja, saradnja između državnih institucija i organizacija civilnog društva uključenih u proces opisana je kao generalno dobra, transparentna i otvorena. Svakako je, međutim, bilo potrebno naći zajednički jezik i odrediti interna lica promotere i saveznike u institucijama sektora bezbednosti i drugim državnim institucijama. Organizacije civilnog društva morale su imati potrebnu ekspertizu da bi mogle saradivati sa sektorom odbrane i bezbednosti. Ispitanici su istakli da su organizacije civilnog društva obezbedile vrednu ekspertizu u procesu, i to često znanja koja su uključivala istraživanje, definisanje politike, analizu i zastupanje, kao i pružanje usluga i sprovođenje programa. Pored toga, te organizacije dobro razumeju izradu, praćenje i procenjivanje programa i projekata, što su veštine koje državne institucije ne poseduju uvek.

Saradnja je naročito bliska u slučaju Moldavije, gde su organizacije civilnog društva pružile ne samo tematsku pomoć, već i praktičnu podršku u izradi pokazatelja. Uključeni akteri iz državnog sektora i organizacija civilnog društva ocenili su proces kao veoma dobru saradnju, u okviru koje, kako je izjavio jedan predstavnik organizacija civilnog društva, „organizacije civilnog društva nisu samo konsultovane, već su učestvovala u izradi NAP-a“. Ispitanici su često isticali činjenicu da je zajednički rad na NAP-u označio promenu ranijih antagonističkih odnosa.

Međutim, nisu sve organizacije civilnog društva sasvim zadovoljne procesima koji se tiču NAP-ova. Pojedini predstavnici tih organizacija, koji su intervjuisani u okviru ove studije, istakli su da je učešće organizacija civilnog društva bilo selektivno i da je postojala neravnoteža između predstavnika države i organizacija civilnog društva u koordinacionim grupama. Takođe su ukazali na nepostojanje transparentnosti i ograničenu razmenu mišljenja između državnih aktera i organizacija civilnog društva, kao i između tih samih organizacija. Najmanje jedna organizacija civilnog društva u Srbiji odlučila je da ne učestvuje u onome što je doživela kao militarizaciju pitanja žena, mira i bezbednosti, što je podstaklo intenzivnu debatu između ženskih organizacija. Generalno, organizacije civilnog društva koje imaju sedište u glavnom gradu i orijentisane su na mere politike često su u prednosti u smislu učešća u tim procesima, iako su, bar u Kirgistanu i Srbiji, uloženi značajni naponi da se proširi domašaj organizovanjem radionica širom zemlje na kojima učestvuju predstavnici civilnog društva.

Uključenost predstavnika institucija sektora bezbednosti u izradi NAP-a bila je važna u svih pet zemalja. Ispitanici su ukazali na veliku promenu u načinu na koji sektori bezbednosti i odbrane počinju da se bave rodnim pitanjima. Na primer, ispitanik iz Srbije naglasio je veliki uticaj koji ima izloženost zvaničnika iz sektora odbrane i bezbednosti na širi opseg pitanja šta „bezbednost“ konkretno znači ljudima iz različitih sredina, uključujući etničke manjine,

lica sa invaliditetom ili lica različite seksualne orijentacije, rodnog identiteta i rodne ekspresije. Ministarstva zadužena za odbranu i bezbednost i institucije sektora bezbednosti nisu uvek dosledna u posvećenosti sprovođenju NAP-a o ženama, miru i bezbednosti, odnosno ta vrsta entuzijazma često zavisi od lične posvećenosti ključnih zaposlenih. Uprkos tome, nekoliko ispitanika iz Srbije i Ukrajine naveli su ih kao pozitivne primere za ministarstva koja su manje orijentisana na bezbednost i koja treba da ih podražavaju u smislu prihvatanja i „posedovanja“ NAP-a, a zatim i u smislu sprovođenja i izveštavanja.

Spoljni akteri, kao što su OEBS, UN Women, bilateralni i multilateralni donatori i tematski orijentisane međunarodne NVO i ekspertske institucije kao što su DCAF – Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti i institut „Inclusive Security“, igrali su važnu ulogu i pružali podršku u svih pet zemalja (videti i odeljak 4.10). Za određene oružane snage, ali ne sve, NATO i Nordijski centar za rod u vojnim operacijama takođe su bili značajni partneri. Uloge međunarodnih partnera razlikovale su se u različitim kontekstima, ali su podrazumevale finansiranje, izgradnju kapaciteta i obuku, savetovanje, kao i uspostavljanje platformi, kao što su radionice, seminari i konferencije za razmenu informacija i podsticanje procesa. Značaj razmena sa inostranstvom i studijskih poseta u zemlje koje su već izradile NAP-ove istaknut je u svih pet zemalja.<sup>87</sup> U svih pet zemalja, misije OEBS-a pružaju podršku procesima koji se odnose na žene, mir i bezbednost, i igraju najaktivniju ulogu u Kirgistanu. U Bosni i Hercegovini i Moldaviji, gde je OEBS ranije imao podstrekačku ulogu, a sada se nekoliko povukao budući da su drugi razvojni partneri postali aktivniji, ispitanici iz državnog i civilnog sektora pozvali su OEBS da se ponovo angažuje u procesima.

#### **4.4: NAP-OVI I ŠIRA NACIONALNA STRUKTURA RAVNOPRAVNOSTI ŽENA/ DRUGI AKCIONI PLANOVI**

NAP-ovi o ženama, miru i bezbednosti predstavljaju samo deo širokog spektra nacionalnih pravnih mehanizama i akcionih planova kojima se unapređuje rodna ravnopravnost i koji se bave rodno-zasnovanim bezbednosnim pitanjima. Drugi nacionalni mehanizmi mogu uključiti sveobuhvatne nacionalne strategije za unapređenje rodne ravnopravnosti, planove za sprovođenje Pekinške platforme za akciju i Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i izveštavanje o njima, različite akcione planove za borbu protiv nasilja nad ženama i devojčicama ili rodno-zasnovanog nasilja u širem smislu, ili akcione planove o trgovini lju-

<sup>87</sup> U svim zemljama posebno su pomenute razmene sa gruzijskim kolegama i studijske posete kao posebno značajne, kao i razmene između pet analiziranih zemalja. Naročito kad je reč o zapadnom Balkanu, te razmene percipiraju se i kao vid praktičnog postkonfliktnog rada na pomirenju.



dima ili sprečavanju nasilnog ekstremizma. Takođe mogu postojati posebni sektorski planovi za sprovođenje – na primer, u oblasti reforme policije.

Stoga postoji rizik da se NAP-ovi o ženama, miru i bezbednosti preklope sa drugim akcionim planovima i strategijama, što dovodi do dupliranja, konfuzije između planova, suprotstavljenih nadležnosti, ili donekle protivurečnih ciljeva ukoliko ne postoji odgovarajuća usaglašenost. Nepostojanje pregleda oblasti koje planovi pokrivaju može dovesti do toga da pojedine oblasti ne pokriva nijedan plan. Različiti planovi se često izrađuju sa različitim ciljevima, imaju različite vremenske okvire i različite mehanizme izveštavanja. To može predstavljati teret za lica koja vrše sprovođenje, posebno u organima lokalne samouprave koji već imaju previše posla i nedovoljno resursa.

U Bosni i Hercegovini, ulažu se intenzivni naponi na usaglašavanju NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti sa sveobuhvatnim Gender akcionim planom. Važeći, treći NAP o ženama, miru i bezbednosti obuhvata isti period kao Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine, tj. period 2018–2022.<sup>88</sup> Gender akcioni plan usklađen je sa međunarodnim obavezama u oblasti rodni pitanja Bosne i Hercegovine, kao i sa Pekinškom platformom za akciju, Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, rezolucijama o ženama, miru i bezbednosti SBUN i ciljevima održivog razvoja UN. U okviru tog akcionog plana predviđen je fond za sprovođenje – Finansijski mehanizam za provedbu Gender akcionog plana u Bosni i Hercegovini, koji objedinjuje državne resurse i sredstva četiri bilateralna donatora. Taj mehanizam takođe se koristi za finansiranje sprovođenja NAP-a o ženama, miru i bezbednosti. Gender akcioni plan eksplicitno se poziva na NAP, a ispitanici smatraju da NAP o ženama, miru i bezbednosti predstavlja širi plan rodne ravnopravnosti za sektor bezbednosti i odbrane.<sup>89</sup> Agencija za ravnopravnost polova, koja koordinira sprovođenjem Gender akcionog plana i NAP-a, ulaže svesne napore da usaglasí procese izveštavanja i pomogne organima koji vrše sprovođenje. Pored ministarstava koja vrše sprovođenje, Agencija nastoji da uključi ciljeve u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću u druge politike, strategije i akcione planove, na primer o sprečavanju korupcije. Međutim, iz perspektive civilnog društva, rad na različitim rod-nim strategijama i akcionim planovima izolovan je i nedostaje mu sinergija, a državni akteri nisu spremni da izađu iz usko definisanih uloga i odgovornosti.

U Moldaviji, ključni sveobuhvatni dokument jeste Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti za period 2017–2021. Prema Strategiji, Ministarstvo za zdravlje, rad i socijalnu zaštitu pred-

<sup>88</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, *Gender Action Plan of Bosnia and Herzegovina 2018–2022*. (2018).

<sup>89</sup> Gender akcioni plan Bosne i Hercegovine 2018–2022.

stavlja kontaktnu tačku za pitanja mira i bezbednosti. Ministarstvo u početku nije sasvim podržavalo postojanje posebnog NAP-a o ženama, miru i bezbednosti. Međutim, formulisanje u NAP-u aktivnosti i ciljeva specifičnih za sektor značilo je da NAP sada dopunjava Nacionalnu strategiju rodne ravnopravnosti, da je čini konkretnijom, te lakšom za sprovođenje, za sektor bezbednosti.

Pored NAP-a o ženama, miru i bezbednosti, Kirgistan je doneo pet uzastopnih NAP-ova o rodnoj ravnopravnosti (važeći NAP pokriva period 2018–2020) i sveobuhvatnu dugoročnu Strategiju o rodnoj ravnopravnosti koja se sprovodi za period 2012–2020. Glavni organ zadužen za NAP o rodnoj ravnopravnosti jeste Ministarstvo rada i društvenog razvoja, kome organi zaduženi za sprovođenje podnose izveštaje, a Ministarstvo unutrašnjih poslova prikuplja informacije o NAP-u u oblasti žena, mira i bezbednosti. Ispitanici na ministarskom nivou u Biškeku smatraju da su različiti NAP-ovi usaglašeni i da se uklapaju u sveobuhvatnu Strategiju o rodnoj ravnopravnosti. Međutim, drugi ispitanici istakli su da postoji određena konfuzija, posebno na lokalnom nivou, i da administrativne strukture sa nedovoljno resursa često imaju problema sa uspešnom primenom brojnih akcionih planova.

Srbija je usvojila Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020, a njenim sprovođenjem koordinira Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost. Strategija je usaglašena sa Pekinškom platformu za akciju, Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i drugim obavezama preuzetim u okviru UN i Saveta Evrope. Ispitanici su ocenili da je drugi NAP o ženama, miru i bezbednosti, u poređenju s prvim planom, bolje usaglašen sa širim nacionalnim državnim politikama i okvirima za rodnu ravnopravnost i bolje integrisan u te politike i okvire. Nekoliko ispitanika iskazalo je zabrinutost da veliki broj različitih akcionih planova povećava obim posla i dovodi do konfuzije između šire zasnovanih akcionih planova o rodnoj ravnopravnosti i lokalizacije NAP-a o ženama, miru i bezbednosti, naročito na nivou lokalne samouprave. Na nivou lokalne samouprave, pojedini ispitanici istakli su da su pitanja žena, mira i bezbednosti manje opipljiva nego druga pitanja rodne ravnopravnosti, što predstavlja dodatno opterećenje. Faktor koji je tome doprineo može biti taj da su od samog početka Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane u Srbiji bili posvećeniji od Ministarstva za rad i socijalnu politiku učestvovanju u procesu izrade NAP-a o ženama, miru i bezbednosti, te i dalje u većoj meri imaju osećaj „vlasništva“ nad NAP-om o ženama, miru i bezbednosti.

U Ukrajini, Ministarstvo socijalne politike zaduženo je za izveštavanje o NAP-u o ženama, miru i bezbednosti i širem Akcionom planu o rodnoj ravnopravnosti. Ispitanici su naveli da prvobitni NAP o ženama, miru i bezbednosti nije bio u potpunosti usaglašen sa širim osnaži-

vanjem žena i politikama o rodnoj ravnopravnosti. Međutim, izmene unesene u srednjoj fazi pomogle su u tom smislu, budući da su izrađene u isto vreme kada i planovi za sprovođenje opštije politike o rodnoj ravnopravnosti i preporuke iz Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, čime su omogućeni povezivanje i usaglašavanje ta tri dokumenta. Delimično, kao što je, na primer, slučaj sa Bosnom i Hercegovinom i Kirgistanom, proces usaglašavanja podstaknut je činjenicom da su iste osobe radile na različitim akcionim planovima. Na ministarskom nivou, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, vršeno je interno usaglašavanje institucionalnih planova za sprovođenje NAP-a o ženama, miru i bezbednosti, kao i Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, obaveza u vezi sa rodnom ravnopravnošću, sprečavanjem i reagovanjem na nasilje nad ženama i devojčicama, i drugih obaveza.

#### **4.5: TEMATSKE OBLASTI**

U svih pet zemalja, NAP-ovi obuhvataju sva četiri stuba koji se tiču žena, mira i bezbednosti (učestvovanje, sprečavanje, zaštita, pomoć i oporavak), prilagođavaju ih specifičnim nacionalnim potrebama i kapacitetima, i delimično ih koriste radi strukturiranja svojih NAP-ova. Definicije stubova menjale su se tokom vremena i između zemalja. Na primer, opšta definicija učešća odnosi se na učešće žena u politici, društvu i ekonomiji, u vezi sa pitanjima koja se tiču mira i bezbednosti, a uža definicija ograničena je na učešće žena u institucijama sektora bezbednosti, mirovnim pregovorima ili mirovnim operacijama. U tom smislu, opšti trend u Bosni i Hercegovini i Kirgistanu podrazumevao je oblikovanje NAP-ova na taj način da ne budu više široko zasnovani, već da budu usmereni na konkretne teme, iako poslednji NAP-ovi ističu nekoliko novih i aktuelnih pitanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, kao što su sprečavanje nasilnog ekstremizma, malokalibarsko i lako oružje, migracija ili prirodne katastrofe. Moldavski i ukrajinski NAP-ovi su u većoj meri usko definisani. Dva srpska NAP-a stavljala su jak akcenat na institucije sektora bezbednosti, premda drugi NAP pokriva širi niz pitanja od prvog.

Akcenat stavljen na usko definisane, ali konkretne korake rezultirao je planovima koji su lakši za sprovođenje; međutim, učešće žena u izgradnji mira, upravljanju konfliktima i njihovom rešavanju sada uglavnom ne postoji u NAP-ovima. Fokus na sektoru bezbednosti u brojnim NAP-ovima ponekad stvara percepciju da je pitanje žena, mira i bezbednosti prvenstveno namenjeno institucijama sektora bezbednosti, ministarstvima koja se bave pitanjima bezbednosti i odbrane, i organizacijama civilnog društva koje se bave bezbednošću. Ispitanici su istakli da je to dovelo do situacije kada se akteri koji direktno ne rade na tradicionalnim,

„tvrdim“ bezbednosnim pitanjima manje bave pitanjima žena, mira i bezbednosti, ili se njima uopšte ne bave. Stoga sveobuhvatan pristup bezbednosti koji je u srži agende „žene, mir i bezbednost“ može postati manje dominantan u NAP-ovima i njihovom sprovođenju.

U Moldaviji, relativno usko definisanje NAP-a delimično je rezultat putanje samog procesa, koji delom ima svoje korene u internim planovima izrađenim za oružane snage i policiju. Ispitanici su takođe naveli da je NAP izrađen na osnovu potreba i kapaciteta moldavskih organa koji ga sprovode. Slična mišljenja iskazana su u Srbiji. Predstavnici države i organizacija civilnog društva u dve zemlje istakli su da je usko definisanje dobra odluka, budući da su šira pitanja obuhvaćena sveobuhvatnim nacionalnim strategijama o rodnoj ravnopravnosti, koje NAP-ovi dopunjavaju i daju im više sadržaja u smislu obaveza u sektoru bezbednosti. Jasni zadaci i ciljevi učinili su sprovođenje u sektoru bezbednosti i odbrane lakšim; oni, takođe, odgovaraju institucionalnoj kulturi i u većoj meri su ih usvojile institucije sektora bezbednosti. Takođe, kako je primetio jedan predstavnik organizacija civilnog društva u Moldaviji, plan sa užim fokusom „lakši je za sprovođenje i procenjivanje“ i omogućuje organima koji ga sprovode da „ostvare male pobede koje ih motivišu da idu dalje“. Predstavnik jedne druge moldavske organizacije civilnog društva izjavio je da su konkretni zadaci, ciljevi i pokazatelji učinili saradnju sa ministarstvima i institucijama sektora bezbednosti na izradi NAP-a lakšom i opipljivijom, nego što bi to bio slučaj da je fokus bio širi.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji, fokus drugog (Bosni i Hercegovini i trećeg) NAP-a stavljen je u većoj meri na ljudsku bezbednost, kako bi planovi bili relevantniji, a u manjoj meri na neposredne, realne bezbednosne pretnje s kojima se suočava stanovništvo, uključujući, na primer, reagovanje na prirodne katastrofe. Rodna pitanja i prirodne katastrofe takođe su uključeni kao teme u kirgizanski NAP (2018), gde je fokus uglavnom na sprečavanju rodno zasnovanog nasilja u tom kontekstu. Međutim, s obzirom na izloženost zemlje uticajima klimatskih promena, to potencijalno može biti oblast u kojoj preventivniji rad u oblasti rodnih pitanja i bezbednosti može biti obavljan u širem opsegu.

## **ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA KOJE PREMOŠĆAVAJU LOKALNE, NACIONALNE I MEĐUNARODNE NIVOE: GRUPE ŽENSKJE INICIJATIVE U KIRGISTANU**

U svih pet zemalja obuhvaćenih terenskim istraživanjem, ženske grupe civilnog društva nalaze se na ključnim pozicijama da zagovaraju usvajanje NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti, da pomažu u njihovoj izradi, učestvuju u sprovođenju i praćenju procesa sprovođenja. Organizacije civilnog društva mogu igrati važnu ulogu u povezivanju različitih nivoa – veliki broj njih ima veoma dobre regionalne i međunarodne veze, ali su ukorenjene i na lokalnom nivou. Mogu preneti međunarodne i nacionalne koncepte i planove na lokalni nivo i istovremeno predstaviti uvide, iskustva i bojazni sa lokalnog nivoa u razgovorima na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Grupe ženske inicijative u Kirgistanu dobar su primer toga kako su organizacije civilnog društva, uz podršku međunarodnih aktera, počele da rade na pitanjima žena, mira i bezbednosti pre nego što je država usvojila prvi NAP i od tada nastavljaju da pružaju podršku izradi i sprovođenju NAP. Grupe su prvobitno bile osnovane u Ošu, Batkenu i Džalalabadu 2011. godine, nakon nasilja koje se desilo 2010. godine. Osnovale ih je NVO „Ensan Diamond“, uz podršku tadašnje kancelarije OEBS-a na terenu u Ošu. U početku su grupe bile aktivne samo na jugu Kirgistana, ali sada 35 grupa deluje u celoj zemlji kao mreža koja se bavi pitanjima žena, mira i bezbednosti.

Grupe se sastoje od volonterki različitog etničkog porekla i različitih godina. Aktivno se bave sprečavanjem konflikata u etničkim zajednicama u svojim oblastima, pomažu u izgradnji socijalne kohezije, unapređuju rodnu ravnopravnost i pružaju podršku žrtvama rodno-zasnovanog nasilja. Rade samostalno i sa državnim akterima na lokalnom nivou i dobile su značajnu tehničku pomoć OEBS-a. Podrška uključuje obuku o sprečavanju konflikata i medijaciji, pisanju pravnih lekova, pružanju podrške žrtvama rodno-zasnovanog nasilja i izradi budžeta.<sup>90</sup> Grupe ženske inicijative tako nastupaju kao „lokalizujući“ akteri u sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“, ali takođe utiču na proces izrade NAP-a predstavljanjem lokalnih pitanja na nacionalnom nivou.

---

<sup>90</sup> OSCE Centre in Bishkek trains women in southern Kyrgyzstan on conflict prevention and mediation, 20. maj 2016.

Sprečavanje nasilnog ekstremizma bilo je aktuelno pitanje u nekoliko zemalja, posebno u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu i, u manjoj meri, u Srbiji. O tom pitanju OEBS je objavio dve smernice dobre prakse 2019. godine, posebno analizirajući ulogu civilnog društva i ulogu rodnih pitanja u sprečavanju nasilnog ekstremizma.<sup>91</sup> U sve tri zemlje, kao i u širem regionu OEBS-a, akcenat javne rasprave stavljen je na nasilne vidove radikalnog islama, a ne na širu perspektivu među-etničke radikalizacije. Izražena je zabrinutost u sve tri zemlje, u različitom stepenu, u vezi s tim da li to pitanje treba da bude deo agende „žene, mir i bezbednost“, s obzirom na mogućnost stigmatizacije određenih grupa stanovništva i izlaganje žena riziku. Novije istraživanje civilnog društva sprovedeno u Kirgistanu ukazuje na dve bojazni u aktivnostima sprečavanja i borbe protiv nasilnog ekstremizma – mere sprečavanja nasilnog ekstremizma mogu dovesti do preteranog državnog praćenja pojedinih manjinskih zajednica, dok usmeravanje sredstava namenjenih izgradnji mira i razvoju u aktivnosti sprečavanja nasilnog ekstremizma može značiti zanemarivanje dubljih strukturnih problema.<sup>92</sup> Ipak, ispitanici koji predstavljaju civilno društvo i državne institucije u Kirgistanu značajno su podržali uključivanje pitanja islamske radikalizacije i njen rodno-zasnovan uticaj u NAP-u o ženama, miru i bezbednosti.

U Bosni i Hercegovini, Kirgistanu i Srbiji, rodno-zasnovani odgovori na prirodne katastrofe ili katastrofe izazvane delovanjem čoveka takođe su uključeni u važeće NAP-ove. U Bosni i Hercegovini, okidač su bile poplave 2014. godine. Misija OEBS-a u toj zemlji dala je podršku izradi rodne analize reagovanja na poplave. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine izradilo je razvojni program za sistem zaštite i spasavanja za period 2018–2022, a pitanje prirodnih katastrofa uključeno je u treći NAP te zemlje o ženama, miru i bezbednosti.<sup>93</sup> U Srbiji, NAP predviđa izradu i sprovođenje obuke o rodnim pitanjima za aktere u oblasti civilne odbrane i zaštite, koji igraju ključnu ulogu u reagovanju na katastrofe. Pitanje takve obuke takođe su postavili ispitanici u smislu lokalizovanja NAP-a. U Kirgistanu, Ministarstvo za vanredne situacije, uz podršku OEBS-a, UNDP-a i organizacija civilnog društva, predvodi proces integrisanja rodne perspektive u sisteme spremnosti za katastrofu i smanjenja rizika, posebno putem izgradnje kapaciteta i podizanja svesti na lokalnom nivou. Ministarstvo za vanredne situacije trenutno razvija obuku za sprečavanje nasilja nad ženama i devojkicama u vanrednim situacijama, kao što je naznačeno u NAP-u o ženama, miru i bezbednosti.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> OEBS, *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 OEBS, *Understanding the Role of Gender in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism – Good Practices for Law Enforcement* (2019).

<sup>92</sup> K. Tricot O'Farrell and J. Street, *A threat inflated? The countering and preventing violent extremism agenda in Kyrgyzstan*, (Saferworld, 2019).

<sup>93</sup> NAP koji je donela Bosna i Hercegovina 2017. godine, str. 21–22.

<sup>94</sup> Uredba Vlade Kirgiske Republike, 21. septembar 2018, br. 334–p (r)

Seksualno nasilje u vezi sa konfliktom pomenuto je kao problem u NAP-u Bosne i Hercegovine, Srbije i Ukrajine. U prve dve zemlje, akcenat je stavljen pre svega na istorijsko nasleđe sukoba '90-ih godina 20. veka. Odgovaranje na potrebe onih koji su preživeli seksualno nasilje u vezi sa konfliktom u Bosni i Hercegovini i Srbiji izuzetno je spor i krajnje politizovan proces. Niz prepreka, izazova i propusta u obeštećivanju i pristupu pravdi žrtava obuhvaćeni su na drugim mestima, uključujući i od strane OEBS-a, i oni izlaze iz obuhvata ove studije, kao i, u određenoj meri, iz obuhvata NAP-a.<sup>95</sup> U Srbiji, pitanje učestvovanja zemlje u sukobu '90-ih godina i dalje predstavlja politički izuzetno osetljivu temu, i iako se pitanje seksualnog nasilja u vezi sa konfliktom pominje u NAP-u, napredak je slab. To da li NAP-ovi o ženama, miru i bezbednosti treba da budu usredsređeni pre svega na seksualno nasilje u vezi sa konfliktom ili na rodno-zasnovano nasilje u širem smislu, uključujući seksualno nasilje u vezi sa konfliktom, predmet je rasprava.

U Ukrajini, na primer, srednjoročnom procenom NAP-a utvrđeno je da je uključivanje porodičnog nasilja „greška“ i preporučeno je da NAP treba da se bavi seksualnim nasiljem u vezi sa konfliktima, jer su drugi vidovi rodno-zasnovanog nasilja obuhvaćeni drugim politikama i planovima.<sup>96</sup> U Srbiji, s druge strane, integrisanje porodičnog nasilja / nasilja u intimnom partnerskom odnosu i policijske reakcije u NAP-u percipirano je u pozitivnom svetlu. Obuhvat toga šta se podrazumeva, a šta ne podrazumeva pod seksualnim nasiljem u vezi sa konfliktom takođe je predmet rasprava, budući da pored užeg tumačenja u smislu neposrednog seksualnog nasilja strana u konfliktu, može biti shvaćeno kao korišćenje razlike u moći pripadnika oružanih snaga u slučajevima transakcionog seksa, trgovine radi seksualnog rada od strane naoružanih aktera ili povećanja broja slučajeva porodičnog nasilja / nasilja u intimnom partnerskom odnosu koje vrše sadašnji i bivši vojnici, što je takođe istaknuto u nedavnom istraživanju OEBS-a.<sup>97</sup> Pored toga, sprečavanje se obično tiče podizanja svesti i naglašava se rodno-zasnovano nasilje / nasilje nad ženama i devojčicama pre nego nasilje u širem smislu. Kako je istakao jedan ispitanik u Moldaviji, kampanje usmerene na podizanje svesti i povećanje broja žena u institucijama predstavljale su lak korak, ali je bilo potrebno ostvariti uticaj koji se nije ticao samo brojeva, posebno na lokalnom nivou, što je istaknuto u Bosni i Hercegovini, Kirgistanu i Srbiji.

<sup>95</sup> Videti, na primer: Misija OEBS-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).

<sup>96</sup> 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 / Kabinet zamenika predsednika Vlade i ministra za evropske i evroatlantske integracije Ukrajine, (2018). str. 54.

<sup>97</sup> OEBS, *OSCE-led survey on violence against women: Main report*, (2019).

Ispitanici iz civilnog društva pozitivno su ocenili uključivanje u NAP aktuelnih pitanja kao što su rod i migracije, trgovina ljudima, prirodne katastrofe ili malokalibarsko i lako oružje. Međutim, iskazali su bojazni u pogledu kapaciteta državnih institucija koje već imaju previše posla i nemaju dovoljno resursa, naročito na lokalnom nivou, da realno odgovore na te probleme. Posebna pretnja u Ukrajini, koja je relevantna i u drugim kontekstima, jeste hibridni rat i uloga koju u tome igraju rasprave o rodnoj ravnopravnosti. U širem smislu, jedan ispitanik je ukazao na digitalne pretnje kao na oblast koja do sada nije bila obuhvaćena NAP-om. Nove bezbednosne pretnje percipiraju se kao kompleksne i rodno-uslovljene, pri čemu su ispitanici ukazali na nedostatak razumevanja uloge koju rod igra u tim tematskim oblastima među akterima koji se bave pitanjima žena, mira i bezbednosti. I državne institucije i civilno društvo percipirani su kao previše usredsređeni na pojedinačne teme, te nisu u stanju da efikasno odgovore na kompleksne i rodno-zasnovane pretnje. Obuhvatniji NAP-ovi o ženama, miru i bezbednosti imaju tu prednost da realnije odgovaraju na stvarne pretnje i da se ne bave isključivo povećanjem broja žena u institucijama sektora bezbednosti. Međutim, postoji rizik širenja obuhvata i ingerencija, i preopterećenosti, posebno s obzirom na nedostatak resursa, što može dovesti do toga da NAP-ovi o ženama, miru i bezbednosti dupliraju pitanja koja su već obuhvaćena ili na bolji način obuhvaćena drugim strategijama.

U svih pet zemalja, kao što je slučaj sa NAP-ovima o ženama, miru u bezbednosti na svetskom nivou, stavljen je veoma mali ili nikakav akcenat na muškarce i maskulinitet, i ne postoji uvek intersekcionalni pristup analizi žena. Premda postoje određeni izuzeci, žene se obično tretiraju kao homogena kategorija i zanemaruju se posebne potrebe povezane sa, na primer, godinama, klasom, etnicitetom, lokacijom, seksualnom orijentacijom ili invalidnošću.<sup>98</sup> Rad na transformisanju muških stavova, ponašanja i razumevanja muškosti nije eksplicitno obuhvaćen nijednim NAP-om.<sup>99</sup>

#### **4.6: SPROVOĐENJE NAP-A I PLANIRANJE BUDŽETA**

U celini, ispitanici u svih pet zemalja ocenili su da NAP-ovi imaju najveći uticaj u tom smislu da su institucije sektora bezbednosti uzele u obzir rodnu perspektivu, da su povećale broj žena u svojim strukturama i poboljšale njihov položaj. Širem učešću žena, na primer u rešavanju konflikata ili medijaciji, posvećena je manja pažnja.

<sup>98</sup> H. Myrtilinen, *Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender, Gender and Security Toolkit Tool 1* (Ženeva/Varšava/Njujork: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019).

<sup>99</sup> U Bosni i Hercegovini i Srbiji postoji nekoliko lokalnih organizacija civilnog društva koje rade na transformaciji maskuliniteta. UNFPA je objavila studiju o maskulinitetu u Ukrajini i Promundo trenutno sprovodi istraživanje u toj zemlji. Na zapadnom Balkanu i u Moldaviji, SEESAC (Klirinška kuća za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja jugoistočne i istočne Europe) počeo je sa analizom maskuliniteta i malokalibarskog oružja.



U svih pet zemalja, postoji jasno osećanje „vlasništva“ nad NAP-om, kao i ponos nad dosadašnjim postignućima, naročito među ispitanicima iz državnih institucija u sektoru odbrane i bezbednosti, nadležnih ministarstava zaduženih za sprovođenje i posebno onih koji rade direktno na pitanjima žena, mira i bezbednosti u institucijama sektora bezbednosti. Konkretni koraci preduzeti u sprovođenju NAP-a jesu sledeći:

- **usvajanje politika protiv uznemiravanja i diskriminacije;**
- **otvaranje ranije zatvorenih pozicija za žene;**
- **povećanje prijema žena na rad u institucijama sektora bezbednosti (posebno u vojsci, policiji i drugim institucijama u oblasti bezbednosti);**
- **izgradnja kapaciteta u vezi sa rodnim pitanjima;**
- **postavljanje rodnih savetnika i kontakt osoba u ministarstvima i institucijama sektora bezbednosti;**
- **veće učešće žena u mirovnim operacijama i poboljšanje rodne obuke za učesnike u mirovnim operacijama;**
- **bolje politike ljudskih resursa (kao što su porodijsko/očinsko odsustvo), čiji je cilj podsticanje ravnopravnije rodne zastupljenosti.**

NAP-ovi u Moldaviji, Srbiji i Ukrajini takođe imaju veze sa državnim obaveštajnim aparatom, što iziskuje više poverljivosti nego kad je reč o institucijama sektora bezbednosti. U nekoliko zemalja, ispitanici su ukazali na „zdravu konkurenciju“ između nadležnih ministarstava i institucija sektora bezbednosti u vezi s tim ko bolje sprovodi NAP.<sup>100</sup> Hijerarhijska struktura institucija sektora bezbednosti obezbeđuje sprovođenje nakon što se donesu odluke o aktivnostima i ciljevima.

Pojedinačni projekti u institucijama sektora bezbednosti u pet zemalja pilotiraju inovativne pristupe integrisanju rodne perspektive, uključujući primenu rodne obuke kao dela podrške koju je švedska policija pružila Ministarstvu unutrašnjih poslova Srbije i nacionalnoj policiji.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> U određenoj meri, takva „zdrava konkurencija“ postoji između zemalja u određenom regionu u vezi s njihovim NAP o ženama, miru i bezbednosti.

<sup>101</sup> <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>.

## RODNA OBUKA

Rodnu obuku prvobitno je razvio privatni sektor, ali je prvi put primenjena u sektoru bezbednosti i pravde Švedske.<sup>102</sup> Taj model izgradnje kapaciteta primenjen je i u srpskoj policiji, zahvaljujući programu pomoći Švedske i Sekretarijatu OEBS-a na nivou Generalnog sekretara i direktora Sekretarijata.<sup>103</sup> Uobičajeni pristup integrisanju rodne perspektive često podrazumeva obuku niže rangiranih zaposlenih, uz pretpostavku da zaposleni na višim nivoima podržavaju rodnu ravnopravnost i o njoj imaju znanje. Međutim, rukovodiocima na visokom i srednjem nivou često su potrebni obuka, podrška i saveti o tome kako da doprinesu institucionalnoj promeni kroz liderstvo koje posvećuje pažnju rodnim pitanjima, i to putem dugoročnije strategije ili u svakodnevnoj praksi.

Rodna obuka pruža svakom rukovodiocu koji učestvuje pristup ličnom treneru, koji je viši ekspert za rodnu ravnopravnost i pitanja žena, mira i bezbednosti. Lična obuka praćena je radionicama i seminarima radi prenošenja znanja i podsticanja međusobnog učenja među učesnicima. Na kraju programa, učesnici formulišu pojedinačni plan razvoja kako bi ojačali integrisanje novog znanja i veština o rodnoj ravnopravnosti u organizaciju.

Svaka grupa polaznika pohađa dvogodišnju obuku. U prvoj godini, akcenat je stavljen na produbljivanje znanja o rodnoj ravnopravnosti i usvajanju tog koncepta – prvo se daje postavka šireg okvira znanja, a zatim se prelazi na sve konkretniju obuku o veštinama i praksi. U drugoj godini, učesnici treba da primene stečeno znanje u svojim organizacijama, uz podršku rodnog trenera. Naglasak tokom celokupnog procesa stavljen je na prevazilaženje pojednostavljenih pojmova „povećanja broja žena“ i na potrebu za sveobuhvatnijim razumevanjem rodno zasnovanih dinamika moći i dovođenjem u pitanje maskulinizovanih normi i institucionalne kulture.

Istraživanje je ukazalo na značaj strukovnih udruženja žena u okviru institucija sektora bezbednosti u podsticanju sprovođenja NAP-a u njihovim institucijama i integrisanju ekspertize i stvarnih iskustava u proces sprovođenja NAP-a, kao i u izgradnju kapaciteta i obuku. Iako mogu biti značajni kao interni saveznici u procesima vezanim za NAP-ove, članice tih udruženja su u određenoj meri sputane ograničenjima institucija civilnog društva. Ta udruženja često imaju veoma male budžete i deluju na principu dobrovoljnog rada, te im stoga trebaju podrška i sredstva da bi efikasnije funkcionisala.

<sup>102</sup> Za detaljnu studiju o integrisanju rodne perspektive u oružane snage Švedske videti, na primer, R. Egnell, P. Hojem & H. Berts, *Implementing a Gender Perspective in Military Organisations and Operations: The Swedish Armed Forces Model*, Izveštaj / Odeljenje za istraživanje mira i konflikata, 98, (2012).

<sup>103</sup> Za procenu tog pristupa, videti L. Olsson and A. Björsson, *Gender Training for Leaders: The Swedish Gender Coach Program*, (Vašington: Džordžtaun institut za žene, mir i bezbednost, 2017).

## ŽENSKA UDRUŽENJA U INSTITUCIJAMA BEZBEDNOSTI I PRAVDE

Strukovna ženska udruženja u institucijama sektora bezbednosti i pravde osnovana su u svih pet zemalja, često uz tehničku pomoć misije OEBS-a na terenu. Reč je o sledećim udruženjima:

**Bosna i Hercegovina:** Mreža policijskih službenica u Bosni i Hercegovini i Mreža policijskih službenica Republike Srpske, Ministarstvo unutrašnjih poslova;

**Kirgistan:** Udruženje žena u sektoru bezbednosti Kirgistana i Udruženje sutkinja;

**Moldavija:** Udruženje žena u oblasti sprovođenja zakona;

**Srbija:** Mreža žena u policiji Republike Srbije;

**Ukrajina:** Udruženje žena u organima sprovođenja zakona.

Ova udruženja predstavljaju ključne saveznike u formulisanju potreba i bojazni, kao i izazova s kojima se suočavaju žene koje rade u institucijama sektora bezbednosti. Takođe integrišu ta pitanja u NAP zahvaljujući svojoj insajderskoj perspektivi. Obezbeđuju NAP-u i važnu širu ekspertizu u vezi sa pitanjima sektora bezbednosti. Iako su neki uspesi simbolični – npr. nekorišćenje muških titula ili povećana vidljivost žena iz institucija sektora bezbednosti na javnim događajima ili u internim i eksternim publikacijama, ti naizgled mali koraci važni su u promeni institucionalne kulture i omogućavanju da se žene osećaju vrednima i dobrodošlima. Ženska udruženja mogu takođe doprineti pozitivnoj promeni javne percepcije institucija sektora bezbednosti, kao što je pokazano u moldavskoj studiji koju je finansirao OEBS.<sup>104</sup> Udruženja žena u službi takođe su značajni partneri u sprovođenju i praćenju sprovođenja NAP-a, iako stepen u kome ta udruženja mogu nastupati kao kontrolni organi može biti ograničen zahtevima institucionalne lojalnosti.

Udruženja često pružaju važnu i ključnu podršku ženama koje rade u institucijama sektora bezbednosti i mogu, slično rodnim kontaktnim tačkama i rodnim savetnicima, postati kontaktna tačka za zaposlene koji se suočavaju sa rodno-zasnovanom diskriminacijom, seksualnim i rodno-zasnovanim uznemiravanjem ili seksualnim iskorišćavanjem i zlostavljanjem. Iako je pružena podrška često izuzetno potrebna i korisna, tim pitanjima ne treba da se bave dobrovoljna udruženja već mehanizmi ljudskih resursa, pravnih lekova, disciplinskih postupaka, institucije zaštitnika građana i žalbeni mehanizmi. Rad tih udruženja treba da bude podržan jačim resursima i njihova politička i institucionalna nezavisnost treba da bude garantovana u meri u kojoj je to moguće.

<sup>104</sup> V. Bodrug-Lungu and I. Triboi, *Report on the Survey „Perception of the Public of the Gender-Responsiveness in Institutions of the Security and Defence Sector”* (Čišinau: Misija OEBS-a u Moldaviji, 2016).

Uprkos ostvarenom napretku, i dalje su prisutni izazovi u sprovođenju NAP-a u institucijama sektora bezbednosti. Odnose se na sveprisutnu maskulinu institucionalnu kulturu, nedostatak kapaciteta za pitanja rodne ravnopravnosti, nenapredovanje žena do najviših činova i osećaj da više rukovodstvo i menadžeri samo odrađuju posao ili govore da unapređuju rodnu ravnopravnost i da se bave pitanjima žena, mira i bezbednosti, a to zapravo ne čine.

U svih pet zemalja, pojedini ispitanici ocenili su da je maskulina institucionalna kultura dovela do defakto obezvređivanja pitanja žena, mira i bezbednosti uprkos javnim uveravanjima u suprotno, kao i do nepostojanja transparentnog donošenja odluka u neformalnom prostoru kojim dominiraju muškarci (ili su muškarci isključivo prisutni). Javno prihvatanje pitanja žena, mira i bezbednosti doživljeno je kao moguća brza dobitna kombinacija za političke lidere i institucije, posebno u odnosima sa donatorima i međunarodnom zajednicom, pri čemu ne dolazi do neophodne suštinske promene rodno-zasnovanih stavova, normi i dinamike moći. Kako su istakli ispitanici, bavljenje pitanjima žena, mira i bezbednosti često je lakše u apstraktnom smislu nego u smislu sprovođenja konkretnih personalnih i institucionalnih promena.

Otpor prema rodnoj ravnopravnosti i pitanjima žena, mira i bezbednosti, ili nedostatak interesovanja za njih, kao i sveprisutni rodni stereotipi, predstavljaju izazove u svih pet zemalja. U brojnim zemljama je došlo do sve veće politizacije svega što se tiče „roda“, bilo da je reč o raspravama o Istanbulske konvenciji ili pitanjima koja se tiču lezbejskih, gej, biseksualnih, transrodnih i/ili interseksualnih osoba. Iako to još uvek nije uticalo na NAP-ove, nije moguće isključiti buduće uticaje. U Ukrajini, pojedini ispitanici smatraju da otpor prema rodnim pitanjima predstavlja deo opštih pretnji koje treba obuhvatiti budućim NAP-om.

Rodno-zasnovana diskriminacija i seksualno i rodno-zasnovano uznemiravanje predstavljaju problem kojim su se bavile različite institucije sektora bezbednosti u pet zemalja, sa različitim uspehom. Niz institucija je u procesu razvoja mehanizama reagovanja na rodno-zasnovano uznemiravanje i diskriminaciju. Generalni inspektorat Oružanih snaga Bosne i Hercegovine posebno se istakao, sa željom da preuzme aktivnosti u toj oblasti. Iako su organizacije civilnog društva prepoznale volju institucija civilnog društva da se bave tim pitanjima, postojale su brojne kritike šansi da se uspe, osim ako se dođe do suštinskih promena u institucionalnoj kulturi, ako se visoko rukovodstvo ozbiljno pozabavi tim pitanjem, ako zaposleni na nižim pozicijama (posebno žene) mogu da izraze svoje bojazni i žalbe, i ako se uspostave kredibilni mehanizmi reagovanja. Dodatna prepreka u bavljenju problemom seksualnog i rodno-zasnovanog uznemiravanja u institucijama sektora bezbednosti jeste strah institucija od negativnog publiciteta ukoliko se izveštaji objave.

Lična posvećenost i stručnost ključnih ljudi iz civilnog društva, u ministarstvima i institucijama sektora bezbednosti u procesima vezanim za NAP-ove i dalje predstavljaju važnu pokretačku snagu u svih pet zemalja. Iako je to pohvalno i predstavlja ključni faktor uspeha, potrebno je bolje institucionalizovati pitanja žena, mira i bezbednosti, a da to ne zavisi od posvećenih pojedinaca. Visoka fluktuacija zaposlenih na svim nivoima znači da aktivnosti obuke i izgradnje kapaciteta treba da budu često ponavljane, čime se stvaraju izazovi u vezi sa sistematizacijom i održivošću. Ispitanici iz ministarstava zaduženih za sprovođenje u svih pet zemalja istakli su izazove u čuvanju i prenošenju institucionalnog znanja. Drugi izazovi tiču se omogućavanja da oni koji prođu kroz obuku prenesu znanje kolegama i da sprovede ono što su naučili na samostalan i proaktivan način nezavisno od obuke. Zbog hijerarhijske prirode državnih institucija i posebno institucija sektora bezbednosti, obučeni zaposleni na nižim pozicijama često ne mogu da govore otvoreno i eventualno protivureče zaposlenima na višim pozicijama koji imaju manje znanja.

U skladu sa nalazima o NAP-ovima iz šireg regiona OEBS-a, glavni izazov koji je istaknut u svih pet zemalja jeste nepostojanje opredeljenog budžeta za aktivnosti iz NAP-ova (videti odeljak 3.5). Određeni iznosi alociraju se direktno u pojedinim zemljama, kao što je reč sa drugim NAP-ovima u Srbiji, i sa NAP-om u Ukrajini, ali to su veoma mali iznosi i očekuje se da će većina aktivnosti iz NAP-ova finansirati iz spoljnih izvora. U Ukrajini, svega oko 4–5% aktivnosti iz NAP-a se finansira iz državnog budžeta, 15% iz regionalnog (oblasnog) budžeta, a ostatak je donatorsko finansiranje. U većini slučajeva, očekuje se da donatorska sredstva pokriju veliki deo troškova.

Nepostojanje opredeljenog budžeta može dovesti do konkurencije u korišćenju fondova za poslove vezane za žene, mir i bezbednost i drugih potreba za finansiranjem, ili konkurencije između toga koja aktivnost u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću treba da bude definisana kao prioritet, tj. da li je potrebno unaprediti kasarne kako bi se obezbedile posebne sanitarne prostorije za zaposlene muškarce i žene ili treba ulagati u izgradnju kapaciteta u oblasti žena, mira i bezbednosti. Osobe koje sprovedu aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću u ministarstvima i drugim institucijama često traže kreativne mogućnosti, kao što je primena besplatnih rešenja kada je to moguće, iako to može dovesti do toga da vreme i naponi koje su zaposleni uložili da bi te aktivnosti sproveli postanu nevidljivi.<sup>105</sup> Zavisnost sprovođenja NAP-a od donatorskog finansiranja podrazumeva izloženost promenama donatorskih prioriteta, zatim ciklusi finansiranja mogu biti kratki, a održivost neobezbeđena.

<sup>105</sup> Međutim, čak i besplatne aktivnosti iziskuju vreme zaposlenih, te stoga imaju budžetske implikacije, a takođe je potreban određeni stepen nadležnosti i znanja o procesima radi sprovođenja.

Pored toga, ispitanici iz civilnog društva naveli su teškoće u pristupu finansiranju, naročito za manje ženske organizacije čije sedište nije u glavnom gradu. Jedan ispitanik je posebno kritikovao međunarodne organizacije i međunarodne NVO koje se takmiče sa lokalnim organizacijama da dobiju sredstva, a zatim ih angažuju kao podizvođače.

Delimično zbog budžetskih izazova, rodne kontaktne tačke i, u manjoj meri, rodni savetnici, često rade na dobrovoljnoj osnovi, što je dobro u smislu motivacije, ali to znači da se taj posao obavlja paralelno sa drugim aktivnostima i obavezama, koje često odnose prevagu. Često dosta vremena potroše na bavljenje pitanjima kojima treba da se bave odeljenja za ljudske resurse ili zaštitnici građana. Pored nametanja previše posla rodnim kontaktnim tačkama i umanjivanja resursa za rodne aktivnosti, to može poslati poruku da rad na rodnim pitanjima i pitanjima koja se tiču žena, mira i bezbednosti nije cenjen. U pojedinim zemljama (npr. Moldaviji i Srbiji), prevaziđeni su problemi u vezi sa kapacitetima angažovanjem eksperata koji se finansiraju spolja; pritom, iako se na taj način mogu premostiti kratkoročni propusti, takva organizacija posla zavisi od donatorskih prioriteta i često ne dovodi do institucionalizacije znanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću. Slično tome, rad sa podizvođačima preko organizacija civilnog društva može pomoći, ali znanje i „vlasništvo“ delimično ostaju izvan institucija. Štaviše, to može dovesti do delegiranja civilnom društvu poslova koji treba da budu u nadležnosti države.

#### 4.7: LOKALIZACIJA

Lokalizacija NAP-a predstavlja pitanje analizirano u različitim stepenima u svih pet zemalja. To je takođe pitanje kojim se sve više bave nacionalni i međunarodni akteri, uključujući OEBS, UN Women i Globalnu mrežu graditeljica mira (GNWP), koja je objavila odgovarajuće smernice.<sup>106</sup> OEBS takođe podržava izradu lokalnih akcionih planova (LAP).<sup>107</sup> U idealnom slučaju, lokalizacija omogućava da NAP-ovi budu svrsishodniji u smislu uticaja, da bolje odgovore na potrebe ljudske bezbednosti, pri čemu je uzeta u obzir i činjenica da se različiti delovi zemlje suočavaju sa različitim vrstama bezbednosnih rizika. Ispitanici su istakli da je lokalizacija, u teoriji, pozitivan korak, ali je, takođe, veliki broj njih skeptičan u pogledu sprovođenja i efikasnosti u praksi. Detaljna analiza aktivnosti lokalizacije nije bila moguća s obzirom na nedostatak centralizovanih podataka u svim zemljama o LAP-ovima i njihovom

<sup>106</sup> M, Cabrera-Balleza and 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*, (Njujork: Globalna mreža graditeljki mira, 2018).

<sup>107</sup> <https://www.osce.org/secretariat/353751?download=true>.

sprovođenju, što takođe predstavlja ključni izazov za lica koja sprovode aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću na nacionalnom nivou.

U Kirgistanu je izrađeno nekoliko LAP-ova. Delimično je kopiran NAP za primenu na lokalnom nivou. Takođe, NVO Centar za podršku ženama saradivala je sa Kancelarijom UN za pitanja droge i kriminala (UNODC) na pilot projektu jačanja kapaciteta ženskih odbora i javnih centara za prevenciju u deset „novoizgrađenih susedstava“ („novostrojke“) oko Biškeka. Projekat se bavi povećanjem učešća žena, sprečavanjem rodno-zasnovanog nasilja i sprečavanjem kriminala u širem smislu.<sup>108</sup> U Moldaviji su održane prve radionice na kojima se lokalizuju pitanja žena, mira i bezbednosti, uključujući i u Autonomnoj teritorijalnoj jedinici Gagauziji. Održiviji i sistematičniji naponi lokalizacije prisutni su u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Ukrajini. U Bosni i Hercegovini, pilot sprovođenje LAP-a odvija se u nekoliko opština, a u Srbiji je lokalizacija eksplicitni cilj drugog NAP-a. U Ukrajini, oblasti, koji su u NAP-u utvrđeni kao entiteti koji sprovode aktivnosti, zaduženi su za izradu oblasnih akcionih planova.

U Bosni i Hercegovini, LAP-ovi su izrađeni u šest pilot-opština u periodu 2015–2016. s ciljem rešavanja „dnevni bezbednosni problema žena koji se tiču: [uključujući] zaštite od rodno-zasnovanog nasilja i trgovine ljudima, pristupa pravnoj zaštiti, obrazovanja, zdravstva, prirodnih i ekonomskih resursa, kao i implikacija u vezi sa životnom sredinom i infrastrukturom, odnosno nedavnih poplava, minskih polja, uličnog osvetljenja i javnog prevoza“.<sup>109</sup> Nakon pilot-faze, usvojeno je pet LAP-ova i još tri druga lokalna organa izrađuju LAP-ove.<sup>110</sup> Međutim, sprovođenje je sporo i predstavlja sporno pitanje između države i organa.

U Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave učestvovali su u radnoj grupi koja je izrađivala drugi NAP, a predstavnik Stalne konferencije bio je zamenik predsednika radne grupe.<sup>111</sup> I Ministarstvo i Stalna konferencija mogu biti ključni akteri u pomaganju opštinama da izrade i sprovedu LAP, ali je nekoliko ispitanika sa zabrinutošću istaklo da nakon što je plan izrađen, oni nisu bili aktivni u procesu sprovođenja. S druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova naložilo je svojih 27 podružnih policijskih uprava da podrže lokalne uprave u sprovođenju LAP-a.

<sup>108</sup> Pregled neobjavljenih projektnih dokumenata partnera koji sprovode aktivnosti stavljen je autorima na raspolaganje.

<sup>109</sup> K. Babić-Svetlin, M. Jacević, and M. Mansury *Localization of Women, Peace, and Security Agenda – Case Study of Six Local Governments in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo / Vašington: Agencija za ravnopravnost polova, Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice, Bosna i Hercegovina / Inclusive Security (2016), str. 4.

<sup>110</sup> Bosna i Hercegovina, Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice, *Sixth Periodic Report to CEDAW Committee by Bosnia and Herzegovina*, (2018).

<sup>111</sup> NAP koji je donela Srbija 2017. godine.

OEBS podržava proces lokalizacije, organizovanjem i javnih konsultacija o drugom NAP-u u šest gradova Srbije, zajedno sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom Vlade Srbije i Stalnom konferencijom gradova i opština, 2016. godine. OEBS je takođe nastavio sa pružanjem podrške izgradnji kapaciteta u oblasti koja se tiče žena, mira i bezbednosti, između ostalog, predstavljajući NAP pred 25 opštinskih predstavnika 2018.<sup>112</sup> Na nivou lokalne samouprave, lokalni odbori o rodnoj ravnopravnosti i bezbednosti nalaze su u ključnoj poziciji da izrađuju i sprovode LAP-ove. Međutim, njima obično nedostaju kapaciteti i spoljna podrška u obavljanju tog posla. U zavisnosti od lokacije, lokalne ženske organizacije i druge organizacije civilnog društva takođe su aktivne u izradi planova, na primer u vezi sa pitanjima porodičnog nasilja / nasilja u intimnom partnerskom odnosu, malokalibarskog oružja ili migracije. Pored nedostatka interesovanja ili razumevanja pitanja žena, mira i bezbednosti, ključna prepreka u lokalizaciji jeste nedostatak sredstava i kapaciteta za izradu akcionih planova. Uprkos tome, izrađeno je nekoliko akcionih planova, uključujući u Nišu, Tutinu i Pirotu, a nekoliko ispitanika istaklo je Piroto kao dobar primer.

## ŠEST NAČINA LOKALIZACIJE

**Lokalizacija NAP-a može biti ostvarena na različite načine, od kojih svaki ima svoje prednosti i mane.**

1. Samostalna izrada akcionog plana o ženama, miru i bezbednosti, od samog početka, na osnovu lokalizovane rodne i bezbednosne analize;
2. Sprovođenje NAP-a odozgo nadole, kroz lokalne strukture nacionalnih ministarstava ili institucija sektora bezbednosti;
3. Integrisanje aktivnosti koje se primenjuju na lokalnom nivou u planove na nacionalnom nivou;
4. Kopiranje aktivnosti iz NAP-a, njihovo prilagođavanje i primena na lokalnom nivou;
5. Integrisanje aspekata relevantnih za pitanja žena, mira i bezbednosti u postojeće ili šire lokalne planove o rodnoj ravnopravnosti;
6. Sprovođenje pojedinačnih projekata koji su relevantni za pitanja žena, mira i bezbednosti, ali nisu direktno vezani za plan.

<sup>112</sup> 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.



U Ukrajini, lokalizacija NAP-a predviđena je nacionalnim planom, a oblasne vlade su zadužene za izradu akcionih planova o ženama, miru i bezbednosti u okviru Ministarstva socijalne politike. Izradu oblasnih akcionih planova podržavaju spoljni partneri, uključujući OEBS, UN Women i Globalnu mrežu graditeljica mira (GNWP). Najmanje 18 oblasnih vlada izradilo je svoje akcione planove, a drugi su ih integrisali u sveobuhvatnije akcione planove o rodnoj ravnopravnosti i/ili društvenom razvoju. Planovi imaju različit obuhvat i razlikuju se po kvalitetu. Neki su zasnovani na lokalizovanoj rodnoj i bezbednosnoj analizi, često uz značajnu podršku organizacija civilnog društva (npr. Luganska oblast), a drugi integrišu elemente koji se tiču žena, mira i bezbednosti u druge planove (npr. Herson i Žitomir). Isto tako, akcenat nekih stavljen je na sprovođenje aktivnosti navedenih u NAP-u (npr. Odesa), a drugi prosto sadrže iskopirane delove NAP-a.<sup>113</sup> Iako ispitanici smatraju da je izrada akcionog plana koji se odnosi na konkretan kontekst i koji je zasnovan na rodnoj analizi idealan slučaj, pri čemu se Luganska oblast pominje kao dobar primer, druge opcije, koje ne podrazumevaju prosto kopiranje NAP-a, smatraju se resursno-efikasnim načinom bavljenja pitanjem žena, mira i bezbednosti, ali je njihova mana ta što nužno ne sadrže detaljne analize potreba na lokalnom nivou. Većina regionalnih planova nema predviđen budžet. Smeštanje akcionih planova na nivo oblasti pomoglo je u približavanju pitanja žena, mira i bezbednosti lokalnom nivou, ali to nužno ne znači efikasno sprovođenje na lokalnom nivou, osim ako se pravilno angažuju niži nivoi uprave, npr. opštine.

Kapacitet i spremnost lokalnih aktera da se bave pitanjima žena, mira i bezbednosti, kao i otvorenost lokalnih organa da saraduju sa civilnim društvom u toj oblasti razlikuju se u pet analiziranih zemalja. Iskustva koja dele ispitanici kreću se od veoma dobre saradnje do otvorene sumnjičavosti i neprijateljskog stava prema organizacijama civilnog društva. Stepem smernica datih lokalnim organima takođe se razlikuje. U Srbiji i Ukrajini, nisu dati obrazac ili uputstvo za izradu planova, zbog čega oni imaju različit obuhvat i ciljeve. U Kirgistanu je delimično korišćen standardizovani obrazac. Prikupljanje detaljnih informacija o lokalnim akcionim planovima pokazalo se kao izazovno u svim zemljama, te je potreban sistematičniji pristup da bi se obezbedila uspešnost, kao i podrška izgradnji kapaciteta lokalnih organa, uključujući bolje mehanizme povratnih informacija između lokalnog i nacionalnog nivoa. Lokalizacija može takođe da zadire u pitanje preklapanja nadležnosti i ovlašćenja između aktera na nacionalnom i lokalnom nivou.

<sup>113</sup> Analiza akcionih planova o ženama, miru i bezbednosti u Luganskoj oblasti i Odesi, koju su sproveli autori.

#### 4.8: PRAĆENJE, EVALUACIJA, IZVEŠTAVANJE I OSTVARIVANJE UTICAJA

Izrada i primena efikasnih okvira praćenja i procene NAP-a povezani su sa nizom praktičnih izazova (videti i odeljak 3.6). Premda izveštavanje o aktivnostima koje se tiču žena, mira i bezbednosti može biti relativno jednostavno, iznalaženje načina da se svrsishodno mere ishodi i uticaji tih aktivnosti često je dosta izazovnije. Koordinaciona tela koja se bave pitanjima žena, mira i bezbednosti često imaju previše posla i nedovoljno sredstava. U tom smislu se pravi kompromis između prikupljanja podataka za praćenje i procenu, i izveštavanja, kako bi se obezbedili transparentnost i odgovornost, i ulaganja vremena i resursa u sprovođenje obaveza iz NAP-a. Iako korišćenje postojećih podataka koji su već prikupljeni putem drugih procesa može delimično biti od pomoći u nekim slučajevima, obično je teško doći do pouzdanih podataka koji se prikupljaju na redovan i svrsishodan način i koji ukazuju na napredak u ostvarenju ciljeva iz NAP-a. Takođe može postojati tenzija između želje da NAP obuhvati duži period kako bi se obezbedilo vreme za merljive uticaje i mogućnosti za ostvarenje značajnih promena u smislu da ciljevi i pokazatelji iz NAP-a postanu manje relevantni tokom vremena.<sup>114</sup> Uprkos tim izazovima, redovno izveštavanje ključno je za odgovornost, a NAP-ovi širom sveta sve više predviđaju obaveze izrade redovnih (često godišnjih) izveštaja o napretku, koji se dostavljaju zakonodavnim telima i civilnom društvu na analizu, a organizacije civilnog društva često izrađuju svoje izveštaje „iz senke“.<sup>115</sup>

Promena političkog rukovodstva ili nepostojanje kapaciteta u koordinacionim telima može dovesti do uskih grla u izveštavanju. U Moldaviji je promena političkog rukovodstva zemlje, uključujući potpredsednika vlade zaduženog za NAP, dovela do percepcije da je proces izveštavanja zaustavljen. U širem smislu, sistem u Moldaviji gde je jedno ministarstvo zaduženo za izveštavanje o jednom delu plana (a sprovođenje vrše druga ministarstva) percipiran je kao nezgrapnan. U Srbiji, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost suočilo se sa nedostatkom kapaciteta, što je dovelo do kašnjenja u izveštavanju.

Lekcija naučena u procesima vezanim za NAP u Bosni i Hercegovini tiče se potrebe da se izdvoji dovoljno vremena za izradu pokazatelja kako bi se obezbedilo da su oni primenjivi, laki za korišćenje i izveštavanje, i da su smisleni za strane koje vrše sprovođenje. Takođe, broj pokazatelja treba da bude pogodan za korišćenje, što, na primer, nije bio slučaj sa prvim bosanskim NAP-om koji je prvobitno sadržao oko 300 pokazatelja. I u Kirgistanu i Srbiji,

<sup>114</sup> Posebno u Kirgistanu i Srbiji, pojedini ispitanici ocenili su kratke cikluse sprovođenja kao problematične.

<sup>115</sup> R. Coomaraswamy, et al. *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 | UN Women* (Njujork: UN Women, 2015), str. 248.

tela koja sprovode NAP-ove istakla su potrebu da NAP-ovi jasnije definišu organe zadužene za sprovođenje i da obezbede da pokazatelji nisu previše uopšteni i da se ne odnose na više aktivnosti. Organizacije civilnog društva istakle su potrebu za konkretnijim i ciljanim pokazateljima kako bi se bolje pratilo sprovođenje i utvrdili propusti. Generalno, pokazatelji u NAP-ovima obično su kvantitativni i usmereni na aktivnosti, ishode i numeričke rezultate (npr. procenat žena u jednoj instituciji), a manje su usmereni na uticaj, ili na uticaj nisu uopšte usmereni.

Izazov u smislu procene jeste taj da nadležna ministarstva ili institucije sektora bezbednosti u pojedinim slučajevima izveštavaju samo o aktivnostima koje su sproveli, a ne o svim svojim preuzetim obavezama.<sup>116</sup> Iako to može odražavati nedostatke, može značiti i da drugi uspesi u vezi za ženama, mirom i bezbednošću nisu predstavljeni u izveštajima. Ispitanici u nekoliko zemalja istakli su stalnu potrebu za više podataka koji su segregirani prema polu, koje je potrebno prikupljati u državnim institucijama. Problem pomenut u nekoliko zemalja jeste da niz aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću sprovode različiti akteri (npr. strukture lokalne uprave, organizacije civilnog društva) – te aktivnosti spadaju u široko postavljene teme sadržane u NAP-ovima, ali se o njima ne izveštava niti se one registruju.

#### **4.9: IZAZOVI KARAKTERISTIČNI ZA ODREĐENI KONTEKST**

Ispitanici su bili zamoljeni da kažu šta smatraju ključnim izazovima za delotvorno sprovođenje NAP-a o ženama, miru i bezbednosti u svojim zemljama. Kao ključni izazov u Bosni i Hercegovini istaknute su tenzije između države i entitetskih organa, što je otežavalo sprovođenje NAP-a na nacionalnom i podnacionalnom nivou. Kad je reč o izazovima institucija, institucije sektora bezbednosti imaju problema sa angažovanjem žena, ali, u tom smislu, i muškaraca, s obzirom na konkurentno tržište rada i visoke nivoe migracije mladih i obučanih radnika.

U Moldaviji, ključni izazov je taj da koordinacioni odbor za NAP nije zasedao nekoliko meseci u vreme izrade ovog izveštaja, zbog političkih promena. Iako postoji interesovanje da Transnistrija bude obuhvaćena NAP-om ili bar aktivnostima o ženama, miru i bezbednosti u širem smislu, prisutan je niz izazova budući da moldavski državni organi ne mogu direktno podržati ili sprovesti aktivnosti na levoj obali, ostavljajući prostor civilnom društvu i međunarodnim organizacijama sa relevantnim mandatom da rade na tim pitanjima. NAP spada

<sup>116</sup> Takođe videti A. Amling and 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*, (Vašington: Inclusive Security, 2016).

u nadležnost potpredsednika Vlade za reintegraciju, koji je takođe glavni pregovarač Vlade Moldavije u procesu rešavanja statusa Transnistrije. Moldavska strana takođe je angažovala nekoliko žena u radnim grupama na ekspertskom nivou, koje čine deo pomenutog procesa. Međutim, i dalje postoje izazovi u smislu punog integrisanja određenih aktivnosti u vezi sa bezbednošću u agendu „žene, mir i bezbednost“, uključujući upravljanje zalihama malokalibarskog i lakog oružja i municije, i praćenje primirja.

U Kirgistanu, ispitanici iz sektora bezbednosti i državnih institucija uporno su isticali problem islamske radikalizacije i prekograničnih sukoba kao glavne probleme koji se tiču žena, mira i bezbednosti, što je zabeleženo u važećem NAP-u. Međutim, i dalje je upitan stepen u kome rad na sprečavanju nasilnog ekstremizma i reagovanje na prekogranične incidente uzimaju u obzir pitanja žena, mira i bezbednosti. Naime, reagovanje bezbednosnih službi obuhvaćenih različitim NAP-ovima na stvarne krizne situacije u Batkenu i neangažovanje ženskih organizacija u upravljanju kriznim situacijama naveli su ispitanike da postave pitanje o stepenu u kome NAP-ovi zaista imaju stvarni uticaj na oblikovanje reakcija na bezbednosne krize ili aktivnosti izgradnje mira. Dodatna bojazan koja je nekoliko puta istaknuta jeste rizik preopterećenosti državnih organa kojima nedostaju resursi, posebno na lokalnom nivou, uz različite planove i strategije koje je potrebno sprovesti pored obaveznih rutinskih aktivnosti, a pitanje žena, mira i bezbednosti percipirano je kao dodatni teret.

Ključni izazov u Srbiji jeste nedostatak resursa i kapaciteta Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost da koordinira i izveštava o sprovođenju drugog NAP-a. Iako je podrška OEBS-a ublažila taj problem, potreba za spoljnom podrškom otvara pitanja u vezi sa održivošću. Takođe, iako se sprovođenje u institucijama sektora bezbednosti nastavlja, nekoliko ispitanika ukazalo je na opadanje političke volje, posebno u Ministarstvu odbrane. Iako je nekoliko potencijalno osetljivih pitanja uključeno u drugi NAP, napredak je spor, što je slučaj i sa učešćem žena u pregovorima o Kosovu.

U Ukrajini, izbori i promena Vlade krajem avgusta 2019. uticali su u najmanju ruku na izveštavanje o NAP-u, budući da je došlo do promena među ključnim zaposlenima u ministarstvima i državnim organima. U vreme terenskog istraživanja, očekivale su se dodatne promene u strukturi ministarstava koja rade na pitanjima koja se tiču žena, mira i bezbednosti, kao što su veterani i interno raseljena lica. Aktivno učešće prethodnog potpredsednika Vlade bilo je podsticajno za proces u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, a ispitanici su izrazili nadu da će taj angažman biti nastavljen. Ispitanici su utvrdili propuste u smislu boljeg integrisanja pitanja žena, mira i bezbednosti u rad sa interno raseljenim licima i veteranima, posebno na lokalnom i regionalnom nivou.

#### 4.10: SPOLJNA PODRŠKA

Međunarodne organizacije kao što su OEBS, bilateralni donatori, međunarodne NVO i ekspertski instituti igraju ključnu ulogu u pružanju podrške izradi i sprovođenju NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti u celom regionu OEBS-a. Podrška je direktna, na primer – pružanje tehničke pomoći, ili indirektna – na primer, podsticanje razmene iskustava organizovanjem regionalnih radionica. U slučaju OEBS-a, podrška procesima iz NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti istovremeno je direktna i indirektna, i uključuje i misije OEBS-a na terenu, ali je pružaju i Sekretarijat OEBS-a i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Ključna podrška Sekretarijata OEBS-a podrazumevala je, na primer, niz radionica OEBS-a o nacionalnim akcionim planovima o ženama, miru i bezbednosti, radi izrade inkluzivnih strategija za održivu bezbednost putem NAP-ova koji su orijentisani na rezultate (u zajedničkoj organizaciji sa institutom „Inclusive Security“ u periodu 2016–2018).<sup>117</sup> OEBS je takođe podržao održavanje političkog momentuma objavljivanjem godišnjih izveštaja o napretku u sprovođenju Akcionog plana OEBS-a iz 2004. godine o unapređenju rodne ravnopravnosti, u kojima je istaknut rad organizacije na pitanjima koja se tiču žena, mira i bezbednosti.<sup>118</sup> Godišnja razmena informacija o Kodeksu postupanja OEBS-a takođe predstavlja priliku za sve države učesnice da dobrovoljno izveštavaju o sprovođenju agende „žene, mir i bezbednost“ u svojim nacionalnim kontekstima.

Različiti načini na koje međunarodni akteri i razvojni partneri podržavaju procese iz NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti uključuju tehničku podršku, podršku kapacitetima, finansijsku, organizacionu i personalnu podršku, snaženje ovlašćenja i korišćenje mogućnosti za ostvarivanje uticaja, podsticanje razmene iskustava, i korišćenje njihovog političkog kapitala kao podstreka za početak procesa iz NAP-ova, i obezbeđivanje zamajca za nastavak aktivnosti. Tehnička podrška i podrška kapacitetima podrazumevaju pružanje tehničkih informacija o temama koje se tiču žena, mira i bezbednosti, kao i o tehničkim aspektima izrade, formulisanja, definisanja troškova, upravljanja, praćenja i procene NAP-ova. Podrška je naročito korisna tokom faza izrade. Spoljni partneri takođe pružaju u većoj meri ciljanu podršku za posebne vrste aktivnosti (npr. rodna obuka ili integrisanje rodni pitanja u programe obuke) ili posebne tematske oblasti (npr. upravljanje rodni pitanjima i rizikom od katastrofa). Razvojni partneri podržavaju i učešće zaposlenih u obuci u inostranstvu, tj. u kursevima obuke mirovnih snaga. U Moldaviji i Ukrajini, istraživanje podržano spoljnim fondovima omogućilo je integrisanje pitanja žena, mira i bezbednosti u institucije sektora bezbednosti i pomoglo im je da

<sup>117</sup> <https://www.osce.org/secretariat/294731>.

<sup>118</sup> <https://www.osce.org/secretariat/260986>.

bolje integrišu rodnu perspektivu.<sup>119</sup> Na primer, u Moldaviji obrazac za samoprocenu o integrisanju rodnih pitanja u sektor bezbednosti, koji je izradio DCAF, podstakao je i pomogao izradu NAP-a o ženama, miru i bezbednosti.<sup>120</sup>

S obzirom na nepostojanje izdvojenih sredstava za finansiranje NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti i opštih budžetskih ograničenja, razvojni partneri su igrali ključnu ulogu u finansiranju sprovođenja aktivnosti u vezi sa NAP-ovima u svih pet zemalja. Pored direktnog finansiranja aktivnosti, međunarodni partneri takođe pokrivaju plate spoljnih konsultanata angažovanih da pruže podršku nacionalnim institucijama koje rade na pitanjima žena, mira i bezbednosti, kako bi se prevazišla uska grla. Pored toga, razvojni partneri su ključni pomagači u osnivanju lokalnih institucija koje su postale ključni igrači u sprovođenju aktivnosti u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću, kao što su udruženja žena u službi ili grupe ženske inicijative.

Međunarodni partneri mogu igrati i igraju važne uloge u okupljanju različitih nacionalnih aktera koji se bave pitanjima žena, mira i bezbednosti u civilnom društvu, akademskoj zajednici, institucijama sektora bezbednosti i nadležnim ministarstvima, i koriste njihov položaj i uticaj da podstaknu diskusije – to je istaknuto kao ključna uloga u svih pet zemalja, naročito prilikom iniciranja procesa definisanih NAP-ovima. Međunarodni akteri takođe su omogućili nacionalnim akterima koji sprovode politike iz NAP-ova o ženama, miru i bezbednosti da razmenjuju iskustva, dobru praksu i iskustva o izazovima sa partnerima iz drugih zemalja u svih pet slučajeva. To je potpomognuto studijskim posetama i organizovanjem regionalnih radionica i konferencija, što su brojni ispitanici doživeli kao ključne trenutke u procesu izrade. Neke od najkorisnijih razmena u tom smislu, prema odgovorima ispitanika, bile su unutar regiona, između partnera iz zemalja koje se suočavaju sa sličnim ograničenjima i izazovima. Ponekad prenos znanja ide u suprotnom pravcu nego što je to uobičajeno u razvojnoj saradnji, kao što je slučaj sa iskustvima u vezi sa NAP-om u Bosni i Hercegovini, koja su pomogla u izradi trećeg finskog NAP-a (2018). Ispitanici su takođe istakli politički kapital i zamajac koji razvojni partneri, poput OEBS-a, mogu obezbediti procesima koji se tiču žena, mira i bezbednosti, na početku ili u situacijama kada se zastalo sa sprovođenjem nacionalnih procesa ili postoji rizik da će se sa njima zastati zbog slabljenja početnog interesovanja, nedostatka političke volje, propusta u sprovođenju ili promena vlade i zaposlenih.

<sup>119</sup> 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).

<sup>120</sup> <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 o ženama, miru i bezbednosti mogu biti „sjajni za žene u sektoru bezbednosti, doneli su određene koristi u vezi sa ženama i bezbednošću [u širem smislu], ali su imali mnogo manji uticaj na žene i mir“.

NAP-ovi u pet zemalja nesumnjivo su ostvarili uticaj na institucije sektora bezbednosti u smislu integrisanja rodnih pitanja u rasprave o bezbednosti i poboljšanja načina na koji se sektori bezbednosti i odbrane bave pitanjima rodne ravnopravnosti, uprkos stalno prisutnim izazovima. Iako učešće žena u institucijama sektora bezbednosti polako raste, napredak je manji u oblasti izgradnje mira i sprečavanja i u okviru stuba pomoći i oporavka. Unapređeni su mehanizmi reagovanja na porodično nasilje / nasilje u intimnom partnerskom odnosu i druge vidove rodno-zasnovanog nasilja, i razvijaju se mehanizmi reagovanja na seksualno i rodno-zasnovano uznemiravanje u institucijama sektora bezbednosti. Međutim, malo pažnje se posvećuje suštinskoj promeni rodno-uslovljene institucionalne kulture. Iako su sektori bezbednosti i odbrane delimično iskazali oduševljenje „vlasništvom“ nad NAP-om, „građani ne uspevaju da vide svoje mesto u agendi o ženama, miru i bezbednosti“, bilo da je reč o ministarstvima koja se ne bave bezbednošću ili organizacijama civilnog društva. Agenda „žene, mir i bezbednost“ treba da bude prepoznata kao nešto više od pukog NAP-a koji je orijentisan na sektor bezbednosti, pri čemu lokalizacija akcionih planova i širenje tematskog opsega može otvoriti prostor za tako nešto.

Studije slučaja takođe su istakle ključni nedostatak agende „žene, mir i bezbednost“ koji se ogleda u tome da dok se NAP-ovi izrađuju, usvajaju i sprovode, ostaju u određenom smislu sporedni u odnosu na rad na pitanjima mira i bezbednosti, posebno u slučaju kriznih situacija. Uprkos postojanju NAP-ova, ostvaren je slab napredak u smislu učešća žena, posebno saradnje sa ženskim organizacijama, u zvaničnoj prvoj fazi. Kako su istakli brojni ispitanici u Kirgistanu, odgovor države na incidente u Batkenu ukazao je na nedostatak integrisanja perspektiva u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću u zaštitu ili učešće prilikom upravljanja konfliktom. Ipak, pomenuta perspektiva može eventualno postati ulazna tačka za izgradnju mira i pomirenje, posebno u drugoj fazi, u vezi sa različitim aktivnim i zamrznutim kon-

fliktima s kojima se suočava pet posmatranih zemalja, čime se ostvaruju neke od početnih nada ženskih pokreta koje su založene u Rezoluciji UN 1325. Međutim, NAP-ovi možda nisu pravi instrument za to, budući da su blisko povezani sa određenom državom i njenom bezbednosnom strukturom.

## **PREPORUKE**

Istraživanje je ukazalo na brojne primere dobre prakse. Neki su primenjeni, a neki nisu, ali na osnovu nalaza istraživanja deluju obećavajuće.

### **FAZA 1: Osmišljavanje i izrada NAP-a**

- Pokrenuti aktivnosti razmene znanja sa akterima iz sektora države i civilnog društva iz okruženja u kojima postoje slični izazovi i obezbediti podršku izgradnje kapaciteta grupi koja izrađuje NAP, kada je to potrebno.
- Obezbediti učešće pojedinaca i predstavnika organizacija civilnog društva iz različitih oblasti, čije sedište nije nužno u glavnom gradu i koje su orijentisane na mere politike, kako bi se obezbedilo razmatranje različitih potreba žena i devojaka, strukturiranih ukrštanjem osa razlika.
- Obezbediti uključenost ministarstava finansija u proces izrade NAP-a od samog početka kako bi se u najvećoj meri omogućilo prihvatanje NAP-a i pružanje podrške u planiranju budžeta/troškova, i primenjivati rodno odgovorne procese planiranja budžeta kao početnu tačku za razmatranje pitanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću sa ministarstvima finansija.
- Integrisati u NAP definisane troškove i budžete za sve dimenzije aktivnosti iz NAP-a, uključujući nezavisne spoljne procene. Vremenski planirati revizije NAP-a kako bi se poklopile sa definisanjem državnog budžeta i razmotriti rodno-zasnovano planiranje budžeta kako bi se angažovala ministarstva finansija.
- Planirati aktivnosti za organe koji sprovode NAP, koje su stalne i traju i nakon perioda završetka primene NAP-a, i obezbediti usaglašenost NAP-a o ženama, miru i bezbednosti i drugih strategija i planova u vezi sa rodnom ravnopravnošću.



## **FAZA 2: Sprovođenje NAP-a**

- Obezbediti postojanje „vlasništva“, prihvatanje i razumevanje pitanja u vezi sa ženama, mirom i bezbednošću i rodni pitanja na svim nivoima države, uključujući pomoć za organe koji sprovode NAP, koja je podržana odgovarajućim resursima, i podršku lokalnim administrativnim strukturama.
- Integrisati zadatke i pokazatelje učinka u opise poslova i analize učinka kako bi se osiguralo postojanje odgovornosti za sprovođenje.
- Reformisati institucionalne propise kako bi se otvorilo više pozicija za žene u institucijama bezbednosti i odbrane, i razmotriti primenu mera afirmativne akcije kada je to prikladno.
- Obezbediti da rodni savetnici i kontaktne tačke za rodna pitanja poseduju potrebni mandat, političku i institucionalnu podršku, resurse i kapacitete da obavljaju svoje poslove, kao i da njihovi nadređeni razumeju njihovu ulogu i mandat.

## **FAZA 3: Praćenje, ocenjivanje, izveštavanje i ostvarivanje uticaja**

- Obezbediti da telo zaduženo za prikupljanje podataka o sprovođenju NAP-a, evaluaciju i izveštavanje ima potrebne resurse u smislu zaposlenih, veština i sredstava, kako bi obavljalo taj posao, kao i da ima uticaja na organe koji vrše sprovođenje kako bi obezbedilo izveštavanje. Efikasno izveštavanje unapređuje se izradom konkretnih i realističnih pokazatelja koje je moguće ostvariti i pratiti.
- Usaglasiti, u mogućoj meri, procese izveštavanja za različite akcijske planove koji se tiču rodni i bezbednosni pitanja (npr. žene, mir i bezbednost, sprečavanje nasilja nad ženama i devojčicama, unapređivanje rodne ravnopravnosti, sprečavanje trgovine ljudima, umanjivanje rizika od katastrofa).
- Stvoriti više mogućnosti za ministarstva i institucije koji sprovode NAP da zajednički rešavaju probleme i uče jedni od drugih, pored prostog izveštavanja o sprovođenju.
- Uspostaviti skupštinsko telo zaduženo za analizu vladinih izveštaja o sprovođenju NAP-a kako bi se obezbedila odgovornost odabranih predstavnika.

## **Preporuke za OEBS i druge međunarodne organizacije**

- Ispitati načine uspostavljanja tesnijih veza između rodnih savetnika i kontaktnih tačaka za rodna pitanja u organima koji sprovode NAP u svim državama učesnicama.
- Podstaći redovne i inkluzivne načine razmene primera dobre prakse između država učesnica.
- Obezbediti pristupačne resurse, kao što su smernice i infografika na jednoj strani, kako bi se usmeravali izrada, sprovođenje, praćenje i procena NAP-a na osnovu dobre prakse u svim državama učesnicama.
- Pružiti podršku kako bi se našli bolji načini primene principa i obaveza u oblasti pitanja žena, mira i bezbednosti u mirovnim procesima.

## PRILOG 1: KRATAK PREGLED NAP-OVA OEBS-A

ZEMLJA	PRVI NAP	DRUGI NAP	TREĆI NAP	ČETVRTI NAP
Albanija	2018.			
Jermenija	2019.			
Austrija	2007.	2012.		
Belgija	2009.	2013.	2017.	
Bosna i Hercegovina	2010.	2013.	2018.	
Kanada	2010.	2017.		
Hrvatska	2011.			
Češka	2017.			
Danska	2005.	2008.	2014.	
Estonija	2010.	2015.		
Finska	2008.	2012.	2018.	
Francuska	2010.	2015.		
Gruzija	2011.	2016.	2018.	
Nemačka	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.			
Holandija	2007.	2011.	2016.	
Severna 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.	
Švajcarska	2007.	2010.	2013.	2018.
Tadžikistan	2014.			
Ukrajina	2016.			
Ujedinjeno Kraljevstvo	2006.	2012.	2014.	2018.
Sjedinjene Američke Države	2011.	2016.		

Kompletan skup podataka o NAP-ovima OEBS-a prema zemlji i godini (n=75)  
 Godine ispisane crvenim brojevima označavaju uključivanje u skup podataka važećih NAP-ova (n=36)

**Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju**

Valnerštrase 6  
A-1010 Beč, Austrija  
Tel.: +43 1 514 360

[pm@osce.org](mailto:pm@osce.org)  
[www.osce.org](http://www.osce.org)

**Pratite nas**

