

ИССЛЕДОВАНИЕ

СЧИТАТЬСЯ С ЖЕНЩИНАМИ, А НЕ ПОДСЧИТЫВАТЬ ИХ

ОЦЕНКА УЧАСТИЯ И ВЛИЯНИЯ ЖЕНЩИН
В МИРНЫХ ПЕРЕГОВОРАХ



ТАНЯ ПАФФЕНХОЛЬЦ

НИК РОСС, СТИВЕН ДИКСОН, АННА-ЛЕНА ШЛУХТЕР И ЖАКИ ТРУ

Нью-Йорк, апрель 2016 г.

© 2016 «ООН-женщины». Все права сохранены.

Мнения, выраженные в настоящей публикации, являются мнениями соответствующих авторов и не обязательно отражают точку зрения структуры «ООН-женщины», Организации Объединенных Наций или любых аффилированных с ней организаций.

Авторы: Таня Паффенхольц
Ник Росс, Стивен Диксон, Анна-Лена Шлуктер и Жаки Тру

Редактор: Ли Паскуаль
Рецензенты: Нахла Вальи, Эмили Кенни
Координатор публикации: Наташа Ламоро

Настоящий доклад основан на результатах многолетнего (с 2011 года по настоящее время) исследовательского проекта *Broadening Participation in Political Negotiations and Implementation* (Расширение участия в политических переговорах и осуществлении достигнутых соглашений) Института высших исследований по международным вопросам и проблемам развития и изначально был написан в рамках подготовки материалов для Глобального исследования для целей проведения на высоком уровне обзора результатов осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности ООН.

Подробная информация представлена на сайте www.inclusivepeace.org.

Рекомендуемый формат ссылки:
Таня Паффенхольц, Ник Росс, Стивен Диксон, Анна-Лена Шлуктер и Жаки Тру, «Считаться с женщинами, а не подсчитывать их: оценка участия и влияния женщин в мирных переговорах», Женева: инициатива *Inclusive Peace and Transition Initiative* (Институт высших исследований по международным вопросам и проблемам развития), структура «ООН-женщины», апрель 2016 года

© Инициатива *Inclusive Peace and Transition Initiative* (Институт высших исследований по международным вопросам и проблемам развития) ООН-женщины, 2016 г. Все права сохранены

ИССЛЕДОВАНИЕ

СЧИТАТЬСЯ С ЖЕНЩИНАМИ, А НЕ ПОДСЧИТЫВАТЬ ИХ:

ОЦЕНКА УЧАСТИЯ И ВЛИЯНИЯ ЖЕНЩИН
В МИРНЫХ ПЕРЕГОВОРАХ



ТАНЯ ПАФФЕНХОЛЬЦ
НИК РОСС, СТИВЕН ДИКСОН, АННА-ЛЕНА ШЛУХТЕР И ЖАКИ ТРУ

При поддержке:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division

Инициатива Inclusive Peace and Transition Initiative (IPTI)



—
INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ВСТАВОК	3
СПИСОК РИСУНКОВ	4
СПИСОК ТАБЛИЦ	4
СОКРАЩЕНИЯ	6
РАБОЧЕЕ РЕЗЮМЕ	7
1. ВВЕДЕНИЕ	11
2. МЕТОДОЛОГИЯ	13
3. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН: СПОРНЫЙ ВОПРОС	17
4. СЧИТАТЬСЯ С ЖЕНЩИНАМИ, А НЕ ПОДСЧИТЫВАТЬ ИХ	20
5. ФОРМЫ УЧАСТИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ МИРНЫХ ПРОЦЕССОВ	23
6. ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ИЛИ ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ УЧАСТИЮ И ВЛИЯНИЮ ЖЕНЩИН	32
7. ВЫВОДЫ	45
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПИСОК ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ	48
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ПРОЕКТА «РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ»	49
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СПИСОК УЧАСТНИКОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ, ЯНВАРЬ 2015 ГОДА	50
8. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ССЫЛКИ НА ПРИВЕДЕННЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	51

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 2.1	Определение влияния	15
Вставка 3.1	Пример лоббирования своего участия женщинами	17
Вставка 3.2	Пример выступления посредников в поддержку участия женщин	18
Вставка 3.3	Противостояние участию женщин	18
Вставка 3.4	Пример лоббирования участия женщин международными субъектами	19
Вставка 3.4	Пример лоббирования участия с конфликтующими сторонами	19
Вставка 4.1	Количество или качество: значимость влияния женщин в Непале и Северной Ирландии	21
Вставка 5.1	Увеличение доли женщин в официальных делегациях для участия в мирных переговорах	25
Вставка 5.2	Инклюзивные подходы к разработке конституции	25
Вставка 5.3	Примеры оказания женщинами давления на мужчин с целью подписания мирных соглашений	31
Вставка 6.1	Пример успешной борьбы женщин за гендерные квоты	33
Вставка 6.2	Большая квота, но ограничения в принятии решений	34
Вставка 6.3	Рабочая группа по решению проблем для подготовки женщин к Межконголезскому диалогу	34
Вставка 6.4	Объединенные женщины или разнородные группы?	35
Вставка 6.5	Эффективное сотрудничество женщин в роли наблюдателей	36
Вставка 6.6	Примеры совместных деклараций женщин	36
Вставка 6.7	Роль Грасы Машел в усилении влияния женщин	37
Вставка 6.8	Центр поддержки женщин	39
Вставка 6.9	Подготовка к референдуму: Коалиция женщин Северной Ирландии	41

СПИСОК РИСУНКОВ

Рис. 1 Формы участия женщин **14**

Рис. 2 Формы участия на различных этапах
процесса переговоров **23**

Рис. 3 Распределение форм участия по этапам **24**

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Авторы выражают признательность структуре «ООН-женщины» за вдохновение и поддержку при подготовке данного исследования, а также за ряд важных комментариев и плодотворных дискуссий с исследователями. Мы также хотели бы выразить благодарность организации CMI (Crisis Management Initiative – Инициатива по кризисному регулированию) за проведение совместного семинара, посвященного обсуждению результатов работы исследовательского проекта «Расширение участия» в аспекте участия женщин. Эти результаты легли в основу данного исследования, а комментарии и мнения всех участников семинара послужили ценным вкладом при подготовке доклада (см. список участников в Приложении 3). Мы признаем особую важность комментариев и выражаем особую благодарность следующим нашим коллегам: Мирей Аффая-Миндзи (Mireille Affa'a-Mindzie) из структуры «ООН-женщины», Рейчел Гассер (Rachel Gasser) из Швейцарского фонда мира, Мэри О'Райли (Marie O'Reilly) из Института инклюзивной безопасности, Андреа О'Салливан (Andrea Silleabh in) из организации IPI, Антония Поттер Прентис (Antonia Potter Prentice) из организации CMI, Деви Суралага (Dewi Suralaga) из Cordaid, Барбро Сведберг (Barbro Svedberg) из Международной женской лиги за мир и свободу, Нала Вальджи (Nahla Valji) из структуры «ООН-женщины» и Анжелик Янг (Angelic Young) из Института инклюзивной безопасности. Мы также хотели бы поблагодарить всех авторов тематических исследований и внешних рецензоров, а также коллег, внесших свой вклад в анализ данных: Кристофа Спурка (Christoph Spurk), Лаиса Менегелло Брессона (Lais Meneguello Bresson), Кристиана Келлера (Christian Keller) и Дебору Реймонд (Debora Reymond). Мы также благодарны нашим коллегам из организации Inclusive Peace and Transition Initiative, в частности Эстефании Шарве (Estefania Charvet) и Фарре Гавана (Farrah Hawana), за помощь в подготовке окончательной редакции данного доклада, Наташе Ламоро (Natasha Lamoreux) и Эмили Кенни (Emily Kenney) из структуры «ООН-женщины» за их участие во внесении финальных правок, а также Правительству Швейцарии за дополнительную финансовую поддержку. В завершение мы хотели бы особо отметить неоценимую поддержку Мадлен Риз (Madeleine Rees) из Международной женской лиги за мир и свободу.

СОКРАЩЕНИЯ

АС	Африканский союз
ГПП	Группа поддержки посредничества
ДПВ ООН	Департамент Организации Объединенных Наций по политическим вопросам
ДРК	Демократическая Республика Конго
ЕС	Европейский союз
ЗОИМ	Западноафриканское объединение в интересах миростроительства
ИГН	Индекс гендерного неравенства
КЛДОЖ	Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КС	конституционное собрание
МНПО	международная неправительственная организация
НПО	неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ООН-женщины	Структура ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РСБ	резолюция Совета Безопасности
СИГН	Индекс социальных институтов и гендерного неравенства
ССАГПЗ	Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива
ССП	Соглашение Страстной Пятницы (Белфастское соглашение)
ЮНИФЕМ	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
EZLN	Сапатистская армия национального освобождения
FMLN	Фронт национального освобождения имени Фарабундо Марти
MARWOPNET	Сеть женских организаций бассейна реки Мано в защиту мира
NIWC	Коалиция женщин Северной Ирландии
SAF	Форум арабских сестер в защиту прав человека
WIPNET	сеть «Женщины в процессе миростроительства»

РАБОЧЕЕ РЕЗЮМЕ

Спустя пятнадцать лет после принятия знаковой резолюции 1325 Совета Безопасности ООН женщины по-прежнему слабо представлены в мирных и переходных процессах. Основная проблема состоит в отсутствии практических знаний о точной роли женщин в мирных процессах и влиянии, которое они способны оказывать. Участие женщин в подобных процессах по сути диктовалось нормативными требованиями и обеспечивалось давлением к их соблюдению со стороны женских групп и международных организаций, выступавших в их поддержку.

Многолетний исследовательский проект «Расширение участия в политических переговорах и осуществлении достигнутых соглашений», начатый в 2011 году Институтом высших исследований по международным вопросам и проблемам развития (Женева, Швейцария) под руководством д-ра Тани Паффенхольц и продолжающийся в настоящее время, направлен на устранение этого пробела в эмпирических данных. В данном проекте, в основу которого положены 40 исчерпывающих тематических исследований, анализируются роль и влияние всех субъектов и групп субъектов, принимающих, помимо главных конфликтующих сторон, участие в мирных и переходных процессах на всех этапах, в том числе на этапе осуществления достигнутых соглашений.

Суть настоящего доклада заключается в изложении результатов анализа форм вовлечения женщин в мирные процессы, накопленных до настоящего времени в рамках более масштабного исследовательского проекта «Расширение участия», с целью предоставления структуре «ООН-женщины» (и другим организациям, исследующим вовлечение женщин в различные процессы) непосредственных сравнительных данных о влиянии, оказываемом женщинами в мирных процессах с 1990-х годов.

В данном исследовании понятие «женщины» обозначает организованные группы (например, делегации женщин и женские общественные организации, объединения или коалиции), которые принимают участие в процессах наряду с другими субъектами, например гражданским обществом, политическими партиями либо ранее исключенными вооруженными формированиями.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Ключевой вывод, сделанный в ходе исследования, заключается в том, что вовлечение женщин само по себе не повышает вероятность заключения и осуществления большего количества мирных соглашений. Решающую роль здесь играет фактическое влияние женщин на процесс. В двух словах, гораздо важнее не просто подсчитывать количество женщин, принимающих участие в мирных процессах, а добиться, чтобы это участие приносило результаты. Шесть приведенных ниже основных выводов подтверждают эту общую идею.

Во-первых, женщины вносят **значительный вклад в переговоры по мирному урегулированию и разработку конституционных положений, а также в осуществление достигнутых соглашений** — даже в тех случаях, когда их участие встречает сопротивление либо их мнение не учитывается договаривающимися сторонами и посредниками.

Во-вторых, **подтверждается положительная взаимосвязь между степенью влияния женщин и достигнутыми и осуществляемыми соглашениями**. В случаях, когда женским группам удавалось существенно повлиять на процесс переговоров, шансы достижения окончательного соглашения между сторонами оказывались намного выше, чем в случаях, когда их влияние было умеренным, слабым, либо практически отсутствовало. Вероятность осуществления мирных соглашений, то есть поддержания достигнутого мира, также оказывалась намного выше в случаях, когда степень влияния женских групп на мирный процесс была высока.

В-третьих, участие женщин не ослабляет мирные процессы. Напротив, по результатам анализа мирных процессов подтвердилось, что присутствие женщин укрепляло влияние других субъектов (помимо конфликтующих сторон). Причина кроется в том, что в рассмотренных случаях организованные женские группы значительно чаще оказывали давление с целью подписания мирных соглашений по сравнению с другими группами, принимавшими участие в мирном процессе. Безусловно, участие женщин – не единственный фактор влияния в вопросах достижения соглашений. Некоторые соглашения были достигнуты без участия женщин.

В-четвертых, участие женщин не ограничивается присутствием за столом переговоров. Оно принимает различные формы, следует различным моделям и присутствует на различных этапах мирного процесса (включая подготовку к переговорам, этап переговоров и этап осуществления достигнутых соглашений). В каждом отдельно взятом мирном процессе участие женщин может проявляться в нескольких формах – порой самостоятельных, но чаще всего параллельно сосуществующих на всех этапах процесса. Было выявлено семь форм участия:

- **Непосредственная представленность за столом переговоров.** Квоты для женщин как один из критериев формирования переговорных делегаций, нередко выступают весьма эффективным средством увеличения числа женщин за столом переговоров. Тем не менее наличие квот само по себе не означает усиления влияния женщин: по итогам анализа тематических исследований можно сделать вывод, что приверженность политической партии, как правило, берет верх над истинными интересами женщин. Шансы женщин оказывать влияние за столом переговоров оказывались гораздо выше, если они выступали как единая независимая женская делегация и/или если им удавалось стратегически объединиться с женщинами из других делегаций, чтобы активно отстаивать свои интересы, например путем формирования совместной позиции по ключевым вопросам и/или создания коалиций за пределами формальных делегаций.
- **Статус наблюдателя.** В тех случаях, когда женщинам предоставлялся статус наблюдателей, они не имели возможностей оказывать существенное влияние на мирный процесс. В результате оценки

влияния женщин в роли наблюдателей не было выявлено каких-либо моделей, при этом статус наблюдателя использовался женщинами в процессе переговоров различными способами, в зависимости от конкретной ситуации.

- **Слушания.** Формальные слушания (т. е. официально утвержденные посредниками и договаривающимися сторонами) и неформальные консультативные форумы, которые проводились одновременно с мирными переговорами с целью выявления ключевых проблем, требований и предложений женщин, оказались наиболее распространенной формой участия женщин в мирных и переходных процессах. Тем не менее, чтобы подобные слушания принесли практическую пользу для исхода переговоров, необходимо разрабатывать четкие и эффективные стратегии взаимодействия для систематической передачи результатов слушаний участникам переговоров и посредникам. В целом, участвуя в мирных процессах в форме слушаний, наиболее сильное влияние женщины оказывали, когда им удавалось выработать единую женскую позицию по основным вопросам. Такая совместная позиция с пояснением требований женщин передавалась, обычно в кратком письменном виде, главным договаривающимся сторонам, на которых таким образом либо возлагалось формальное обязательство либо оказывалось неформальное давление учесть эти требования при разработке окончательного мирного соглашения.
- **Инклюзивные комиссии.** Комиссии представляются наиболее распространенным механизмом участия женщин на всех этапах мирного процесса. Существует три основных вида комиссий: комиссии, ответственные за подготовку и проведение мирных и переходных процессов, комиссии по осуществлению достигнутых соглашений (например, механизмы отправления правосудия в переходный период, комиссии по контролю соблюдения требований о прекращении огня, комиссии по разработке положений конституции) и постоянные комиссии, функционирующие на долговременной основе. В частности, участие женщин в комиссиях по осуществлению достигнутых соглашений по большей части являлось результатом наличия положений об учете гендерных аспектов в мирном соглашении. Залогом участия женщин во всех возможных комиссиях на всех этапах мирного процесса является заблаговременная

разработка четко сформулированных положений о гендерном равенстве (например, предусматривающих специальные квоты), которые затем предполагается включить в текст окончательного мирного соглашения.

- **Рабочие группы по решению проблем.** Как выяснилось, женщины недостаточно представлены в этих процессах. Исключения из этого общего вывода наблюдались в случаях, когда рабочие группы создавались специально для женщин в качестве средства преодоления политической напряженности и конфликтов. Как правило, такие ситуации приводили к выработке совместной позиции, которая в дальнейшем усиливала влияние, оказываемое женщинами.
- **Общественное принятие решений.** В ряде ситуаций достигнутые мирные соглашения или новая конституция выносятся на общественное голосование (например, в форме национального референдума). Надежные данные о характере распределения голосов избирателей, классифицируемые по признаку пола, как правило, отсутствуют. Как было установлено при наличии таких данных, распределение голосов женщин не отличается от такового мужчин. Тем не менее можно отметить случаи успешного продвижения общественных кампаний по мобилизации электората в масштабах страны женскими группами с целью утверждения мирного соглашения путем голосования, как это произошло, например, в Северной Ирландии.
- **Массовые акции.** Женские группы более, чем какие-либо иные, преуспевают в организации массовых акций в поддержку мирных соглашений. Они с успехом оказывают давление на конфликтующие стороны с призывом начать переговоры и в конечном итоге подписать мирные соглашения. Кроме того, женщины проводят массовые акции с целью добиться участия в официальных процессах, из которых они исключены.

В-пятых, **существуют определенные факторы, определяемые характером мирного процесса (процессные факторы) и ситуацией, в которой он разворачивается (ситуативные факторы). Эти факторы могут способствовать либо препятствовать участию женщин и реализации их потенциала по оказанию влияния.**

Ниже представлены девять процессных факторов, от которых зависят возможность участия женщин в мирных процессах и оказания ими влияния:

- Согласно **критериям и процедурам отбора** определяются группы, которые будут участвовать в процессе, а также те члены этих групп, которые смогут влиять на результаты переговоров. Женщины получали возможность полноценно оказывать влияние только при условии наличия действующих процедур отбора участников с учетом гендерных аспектов.
- **Процедуры принятия решений** определяют средства, с помощью которых оцениваются предпочтения различных субъектов, участвующих в мирном процессе. Процедуры принятия решений играют решающую роль в том, будет участие номинальным или полноценным, и касаются различных форм участия. Если процедуры, явно наделяющие женщин возможностями влиять на процесс принятия решений, отсутствуют, то на практике степень воздействия женщин может быть существенно ограничена, даже если их численность в мирном процессе высока.
- **Создавая коалиции**, женщины объединяются для решения общих вопросов и ведения переговоров как единая группа представителей, у которой больше шансов быть услышанной. Предпосылкой для создания таких коалиций нередко становились преодоление разногласий и разрешение конфликтов.
- **Стратегии взаимодействия** обеспечивают отражение мнений субъектов, не представленных за столом переговоров, в тексте мирного соглашения и в целом в процессе мирного урегулирования. Эти механизмы особенно важны в таких формах участия, которые не предполагают присутствия за столом переговоров. Для женщин разработка документа с изложением совместной позиции или общей политики оказалась крайне действенной мерой усиления влияния.
- **Посредники, поддерживающие вовлечение женщин в мирный процесс**, играют надежную руководящую роль в мирных переговорах и выступают основной движущей силой, обеспечивающей значимое участие женщин. Руководство и поддержка со стороны этих субъектов играли важнейшую роль с точки зрения участия женщин в мирном процессе.

- **Заблаговременное вовлечение в мирный процесс** может создать прецедент, который впоследствии обеспечит участие женских организаций на постоянной основе и расширит их возможности вносить полноценный вклад. Вовлечение женщин на ранних этапах — преимущественно на этапе подготовки переговоров — нередко закладывало основу для участия женщин на последующих этапах переговоров и осуществления достигнутых соглашений. Все тематические исследования показывают, что международное сообщество склонно уделять наибольшее внимание этапу переговоров.
- **Структуры поддержки**, функционирующие до, во время и после переговоров, позволяют женщинам вносить более эффективный и качественный вклад в процесс. Структуры поддержки укрепляли роль женщин и их влияние на процесс мирных переговоров и последующее осуществление достигнутых соглашений.
- **Мониторинг** представляет собой основную деятельность на этапе осуществления мирного соглашения. Тем не менее был сделан вывод, что женщины на этом этапе, как правило, играли незначительную роль. Даже когда женщины оказывали существенное влияние на ход переговоров и имели возможность внести множество положений в окончательную редакцию мирного соглашения, а также добивались гендерных квот в главных исполнительных органах, мониторинг осуществления достигнутых соглашений имел место в лишь в редких случаях.
- **Финансирование** выступает как способ стимулирования действий и приобретает особую значимость, когда дело касается о неформальных форм участия. Финансирование может помочь в подготовке женщин, создать структуры поддержки и предоставить им возможность действовать гибко и независимо. В частности, за счет финансирования закладываются предпосылки для вовлечения женщин в процесс, что в результате приводит к усилению их участия.

Ситуативные факторы могут не только способствовать или препятствовать участию женщин, но и влиять на развитие самого мирного процесса. К этим факторам относятся: поддержка или сопротивление со стороны элиты, общественная поддержка, влияние региональных и международных субъектов на мирный процесс, наличие влиятельных женских организаций, уровень подготовки женщин, неоднородность женского состава, социальные и политические позиции и ожидания в связи с гендерными ролями, региональные или международные женские объединения, существующие обязательства по учету гендерных аспектов и участию женщин.

Как было выявлено, женщинам удавалось оказывать влияние на ход многосторонних переговоров, как правило, по той причине, что они выступали за более конкретные и фундаментальные реформы. В рассмотренных случаях мирных процессов женские организации обычно продвигали четыре вопроса: 1) прекращение военных действий и заключение соглашения о долгосрочном перемирии и/или давление с целью начала новых (или продолжения приостановленных) мирных переговоров; 2) подписание мирных соглашений (в данном случае женщины оказывали давление в ходе или вне официальных мирных переговоров; 3) усиление присутствия женщин в продолжающихся мирных процессах, а также в политической структуре государства в постконфликтном периоде; 4) дополнительные политические и правовые реформы с целью учета гендерных аспектов (например, внесение изменений в законы о земельной собственности, наследовании или здравоохранении), вопросы отправления правосудия в переходный период (например, решение проблем гендерного насилия и нарушения прав человека во время конфликта либо требование о создании комиссий по перемирию и улаживанию разногласий), а также вопросы постконфликтного восстановления (например, равные условия доступа к программам разоружения, демобилизации и реинтеграции для женщин и/или детей-солдат в требуемых случаях).

1.

ВВЕДЕНИЕ

В 2000 году Совет Безопасности ООН принял судьбоносную резолюцию (1325), подчеркивающую важное значение «равноправного и всестороннего участия во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности». Впоследствии было принято еще семь резолюций по вопросам женщин, мира и безопасности, тем не менее большинство договаривающихся сторон и многие посредники по-прежнему не считают участие женщин и гендерные факторы важной составляющей процесса переговоров и осуществления мирных договоров и соглашений о политическом переходе. Эта позиция по-прежнему сохраняется вопреки успешному вкладу женских организаций в достижение мирных соглашений и их осуществление, а также вопреки обширному лоббированию расширения участия женщин структурой «ООН-женщины» и другими международными и региональными организациями. Главной проблемой является отсутствие фактических знаний о возможных формах участия женщин, а также об их влиянии на миротворческие и другие процессы политического перехода (в переговорах и вне переговоров). Как следствие, политические переговоры и мирные процессы нередко разрабатываются на основе непроверенных предположений и нормативных аргументов, а не на основе эмпирических данных и анализа того, когда, как и при каких условиях участие женщин будет эффективным.

В рамках многолетнего исследовательского проекта «Расширение участия в политических переговорах и осуществлении достигнутых соглашений»¹, инициированного Институтом высших исследований по международным вопросам

1 Полное наименование проекта: «Расширение участия в политических переговорах и осуществлении достигнутых соглашений». Далее по тексту доклада будет употребляться краткое название «Расширение участия». Проект, начатый в 2011 году, продолжается в настоящее время и финансируется правительствами Финляндии, Германии, Норвегии, Швейцарии и Турции. В рамках проекта «Расширение участия» осуществляется сотрудничество с научными учреждениями за пределами Швейцарии: по ряду направлений проект проводился совместно с д-ром Эзрой Чухадар (университет Билькент, Анкара) в 2013/14 годах; в тематических исследованиях также принимала участие д-р Айлин Баббит (Университет им. Тафтса, Бостон) в 2013/14 годах. Информацию о результатах исследования касательно всех субъектов можно найти на сайте IPTI на странице проекта (<http://www.inclusivepeace.org/content/broadening-participation>) или по ссылке: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

и проблемам развития (Женева, Швейцария) в 2011 году и продолжающегося в настоящее время, под руководством д-ра Тани Паффенхольт изучаются вопросы расширения участия женщин. Воснову проекта положен метод сравнительного анализа исчерпывающих тематических исследований на примере 40 мирных и политических переходных процессов, проведенных с целью изучения мирных переговоров и результатов осуществления мирных соглашений (см. список тематических исследований на примерах мирных процессов с 1989 по 2014 год в Приложении 1). В проекте уделено внимание всем группам субъектов, в том числе, женщинам как особой группе, вовлеченной в мирные и политические переходные процессы помимо главных конфликтующих сторон. В частности, в данном исследовательском проекте проведен анализ действий этих дополнительных групп в рамках семи форм участия. Это всесторонние формы участия, включающие в себя официальные и неофициальные роли как за столом переговоров, так и вне его (например, слушания и другие формы участия

[см. главу 2]). Термины «вовлечение» и «участие» в данном докладе взаимозаменяемы и означают участие в официальных процессах миротворчества или разработки конституции в формальной форме до начала переговоров, за столом переговоров, параллельно официальным переговорам либо после переговоров на этапе осуществления достигнутых соглашений.

Что касается женщин, проект по большей части исследует участие организованных женских групп, объединений, коалиций в упомянутых выше формах. Решение уделить наибольшее внимание организованным женским группам как главному предмету исследования не было намеренным. Оно, скорее, стало следствием того, что в рамках проекта «Расширение участия» проводился анализ влияния и вклада неосновных субъектов помимо главных конфликтующих сторон, нежели их численных подсчет. В результате выяснилось, что женщины вносят наиболее заметный вклад при условии организованного участия, будь то независимая делегация женщин или женские общественные организации, объединения или более свободно сформированные коалиции. Целью проекта не являлось исследование участия женщин в роли посредников или представителей на переговорах.

Доклад состоит из семи глав. За введением следует глава 2 с кратким обзором методологии проекта. В главе 3 анализируется, почему в рамках этих тематических исследований женщины были вовлечены в мирный процесс и кто стал инициатором их вовлечения. В главе 4 изучаются практические последствия участия женщин, с особым вниманием на количественные результаты применительно к достижению и осуществлению мирных соглашений. Глава 5 представляет собой основную главу данного доклада. В ней приводятся качественные выводы применительно к участию женщин на всех этапах и в различных вариантах мирного процесса и анализируются все семь выявленных форм участия женщин. В главе 6 рассматриваются все основные процессные и ситуативные факторы, способствующие либо препятствующие полноценному участию женщин. В заключении приведены основные выводы. В докладе присутствуют вставки с примерами из 40 тематических исследований, которые наглядно демонстрируют сделанные выводы. Список этих практических примеров и концептуальная модель проведения исследований представлены в приложении.

МЕТОДОЛОГИЯ

Предмет исследования

Целью проекта «Расширение участия» является исследование участия в мирных и переходных политических процессах. Основная задача состоит в формировании динамического понимания инклюзивных переговоров с одновременным определением форм и условий участия вовлеченных субъектов и способов их влияния на процессы политических переговоров и осуществление достигнутых соглашений. Таким образом, смещается акцент с дихотомии «вовлечение – исключение», которая характерна для предыдущих исследовательских проектов и политических дебатов (Paffenholz 2014a).

В проекте «Расширение участия» выявлено семь форм участия в мирных политических переходных процессах (Paffenholz 2014a; Paffenholz 2014b).² Эти формы участия описывают ряд возможных форматов, посредством которых субъекты, отличные от главных договаривающихся сторон, принимают участие в официальных и неофициальных переговорных процессах. Переговорные процессы, изученные в рамках проекта «Расширение участия», охватывают мирные переговоры, политические переходные процессы и процессы разработки конституции, в том числе на этапах подготовки переговоров и осуществления достигнутых соглашений. Главные договаривающиеся стороны были определены как субъекты с независимым правом вето на переговоры, без участия которых, следовательно, переговоры состояться не могут. Так, в случае межгосударственного вооруженного конфликта главными договаривающимися сторонами являются правительства/лидеры обоих государств, тогда как в гражданских войнах ими обычно выступают правительство и его основные вооруженные противники. Вовлеченные субъекты были определены как любые отдельные лица или группы лиц помимо главных договаривающихся сторон, которые принимают участие в процессе в одной или нескольких формах.

2 Формы участия, используемые в проекте «Расширение участия», первоначально были рассмотрены в Paffenholz, 2014. В данной публикации было описано девять форм участия. Впоследствии их число было сокращено до семи за счет объединения в одну категорию различных консультативных форумов.

Этапы

Проект был инициирован в 2011 году с целью исследования различных форм участия на базе теоретической и практической литературы, а также разработки концептуальной модели глубинного сравнительного анализа тематических исследований. В 2013/14 годах согласно этой концептуальной модели было проведено 40 исчерпывающих тематических исследований.³ Во второй половине 2014 года и первой половине 2015 года был выполнен анализ данных, полученных в ходе тематических исследований. Этот сравнительный анализ тематических исследований был проведен с применением прежде всего качественных, но также и количественных методов.

Концептуальная модель исследования

В основу концептуальной модели исследования положен контекстуальный анализ, в том числе анализ обстоятельств конфликта и мирного либо политического переходного процесса (не во всех случаях имел место вооруженный конфликт). Целью анализа заключалась в выявлении социальных и политических противоречий и спорных вопросов, которые стали предпосылкой переговорного процесса. Вторым компонентом концептуальной модели стало исследование частотности и проявления семи форм участия за изучаемый период времени. Были собраны данные о том, в каких формах те или иные субъекты приняли участие в процессе, как и почему они были вовлечены, какие процедуры действовали применительно к каждой из форм участия (в том числе, как распределялась работа, как принимались решения), а также как информация, требования и решения передавались участникам официальных переговоров. Это позволило оценить влияние вовлеченных субъектов на процесс переговоров, его результаты и дальнейшее осуществление достигнутых соглашений. В концептуальной модели исследования особое внимание также уделялось участию и влиянию женщин наряду с другими субъектами.

3 Огромный вклад в проведение тематических исследований внесла д-р Эзра Чухадар (Университет Билькент, Анкара) и ее команда, а также сотрудники Университета им. Тафтса (Бостон).

Рис. 1. Формы участия

СЕМЬ ФОРМ УЧАСТИЯ

1. Непосредственная представленность за столом переговоров

- a. Участие в форме делегаций
- b. Увеличение количества переговорных делегаций (т. е. участие отдельной женских делегации)

2. Статус наблюдателя

3. Слушания

- a. Официальные слушания
- b. Неофициальные или полуофициальные слушания
- c. Общественные слушания

4. Инклюзивные комиссии

- a. Комиссии по осуществлению достигнутых соглашений
- b. Комиссии по подготовке / проведению мирных процессов
- c. Постоянные комиссии

5. Рабочие группы по решению проблем на высоком уровне

6. Общественное принятие решений (например, референдум)

7. Массовые акции

Женщины в переговорных процессах. Определения

В результате анализа мирных процессов, политических переходных процессов и процессов разработки конституции в проекте «Расширение участия» было выявлено, что женщины представляли собой особую группу участников. В целях исследования женщины были определены как женские группы, организованные в большей или меньшей степени, например делегации женщин, женские общественные организации, объединения и коалиции. (Женские) делегации определены как группы лиц, сформированные с определенной целью участия в переговорном процессе или процессе осуществления достигнутых соглашений. Женские общественные организации характеризуются следующими признаками: это добровольные организации, действующие в общественной сфере, чьи цели, интересы и идеология сконцентрированы по

большой части на гендерных аспектах и проблемах женщин. Коалиции формируются в результате объединения различных групп женщин для достижения определенной цели или решения определенной проблемы, а объединения представляют собой взаимодействующие коалиции различных женских организаций. В рамках проекта также была изучена роль квот, регулирующих процентную долю выделяемых женщинам мест в составе делегаций в переговорном процессе. Согласно этим определениям, в 28 из 40 случаев количественное участие женщин было заметным.

Типы тематических исследований и критерии отбора их предмета

В качестве предмета тематических исследований были определены официальные политические переговоры на высоком уровне, включающие в себя

этап подготовки переговоров, этап переговоров и этап осуществления достигнутых соглашений (при наличии), т. е. в каждом тематическом исследовании рассматривается конкретный пример переговоров, а не страна. Таким образом, в странах, где состоялось несколько официальных переговоров на высоком уровне, в рамках проекта «Расширение участия» для изучения был выбран либо только один случай переговоров, либо по данной стране было проведено несколько тематических исследований (см. приложение со списком тематических исследований⁴). Предметы тематических исследований подбирались таким образом, чтобы обеспечить данные о различных типах миротворческих процессов, важнейших политических реформ и процессов разработки конституции, предваряющих политические переходные процессы, и данные из различных географических регионов, а также должны были содержать не менее двух форм участия. В одном из примеров переговоры начались в 1980-х годах, в 22 примерах – в 1990-х годах, в 15 примерах – в 2000-х годах и в двух примерах – в 2010-х годах. 17 примеров относятся к странам Африки, 13 примеров – к странам Азии, четыре примера – к странам Латинской Америки, три примера – к странам Европы и три примера – к странам Океании.⁵ В проекте не рассматривались исключаяющие процессы (т. е. случаи, когда в переговорах принимали участие только главные конфликтующие стороны по «варианту 1»), поскольку основная цель заключалась в анализе инклюзивных переговорных процессов. Нильссон (2012) ранее проводилось исследование с целью выяснить, в результате каких процессов – исключаяющих или инклюзивных – достигались более прочные мирные соглашения, и был сделан вывод, что вовлечение представителей гражданского общества снижает риск срыва мирных соглашений (см. Приложение 1).

Сбор данных

В сборе данных для тематических исследований использовались первичные и вторичные источники, а также глубинные интервью с

4 Например, было рассмотрено три примера переговоров в Сомали и два в Мали и только по одному в Ачех и Колумбии.

5 Используемые обозначения регионов соответствуют кодам стран и регионов, принятым Статистическим отделом ООН. *Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings*, 2013: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia> [по состоянию на 18.02.2016]

ВСТАВКА 2.1.

Определение влияния

Степень влияния вовлеченных в переговорный процесс женских групп и объединений определяется как их способность отстаивать свои приоритеты до, во время и по завершении переговоров.

В число таких приоритетов могут входить:

- внесение вопросов в программу переговоров и осуществления соглашения;
- внесение предложений по содержанию соглашения;
- участие в осуществлении соглашения;
- требование начать переговоры, подвести итоги переговоров, подписать соглашение.

Приоритеты могут быть положительными или отрицательными. К отрицательным приоритетам относятся противодействие переговорам, подписанию соглашения или его осуществлению. Тогда как в проекте «Расширение участия» оценивается степень влияния всех субъектов переговорного процесса, задача данного исследования заключается в оценке роли и влияния женщин.

посредниками, представителями договаривающихся сторон и вовлеченными субъектами, а также учеными-экспертами, специализирующимися на соответствующей стране либо разбирающимися в сложившейся ситуации. Взаимодействие с посредниками, представителями договаривающихся сторон, и вовлеченными субъектами стало возможным благодаря академическим сетям, а также во многом Центру гуманитарного диалога, организациям Conciliation Resources и Crisis Management Initiative, а также Группам поддержки посредничества ООН, Департаменту ООН по политическим вопросам и ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе), Центру по предотвращению конфликтов и правительствам Норвегии, Швейцарии и Турции. Все тематические исследования прошли тщательную внутреннюю и внешнюю рецензирование. В качестве внешних рецензентов

были привлечены тематические эксперты и практикующие специалисты.

Анализ данных

Сравнительный анализ тематических исследований проводился по категориям согласно концептуальной модели с помощью программного обеспечения для оценки данных качественными методами. Это позволило оценить множество аспектов, включая присутствие женщин, их роли, деятельность, недостатки действующих процедур и влияние на процесс, для различных форм участия, а также выявить факторы, способствующие и препятствующие участию и влиянию женщин. Затем был проведен анализ участия и влияния женщин с точки зрения результатов переговоров, например достижения мирного соглашения и объема его осуществления. Методология, используемая для оценки влияния и выявления взаимосвязей, описана ниже.⁶

Оценка влияния

Для сравнения, анализа и оценки влияния женщин на переговорные процессы в тематических исследованиях была проведена оценка влияния женщин в тех или иных формах участия в соответствии с принятым для целей проекта определением понятия «влияние» (см. выноску 2.1 выше). Влияние женщин оценивалось по четырехбалльной порядковой шкале от «Влияние отсутствует» до «Чрезвычайно сильное положительное влияние». Слабое влияние женщин определялось как внесение лишь некоторых вопросов в программу переговоров или ограниченные попытки подтолкнуть стороны к началу переговоров или подписанию соглашения. Сильное влияние женщин определялось как внесение нескольких значимых вопросов в программу переговоров и предложений по тексту соглашения либо сильное давление на стороны с целью начать переговоры или подписать соглашение. В результате влияние женщин оценивалось не с точки зрения их участия в подготовке собственно текста соглашения, а с точки зрения влияния на программу переговоров

6 Анализ всех данных тематических исследований в таблицах взаимосвязей / перекрестных таблицах, используемых в настоящем докладе, последний раз был проведен 30 апреля 2015 года. Все произошедшие с того момента события не отражены в расчетах для настоящего доклада.

или продвижения отдельных предложений в ходе переговоров. **Это означает, что при оценке влияния женщин рассматривалась их деятельность с целью повлиять на конечное содержание соглашения и его осуществление, но не сам факт достижения или осуществления соглашения.**

В случаях, когда информации о влиянии женщин было недостаточно для анализа, указывалось, что влияние женщин отсутствовало. Две команды специалистов независимо друг от друга провели оценку этой переменной во всех тематических исследованиях, и все расхождения были проанализированы совместно с авторами исследований, а также независимыми экспертами.

Взаимосвязь между влиянием женщин и достижением либо осуществлением соглашений

Исходя из факта достижения соглашения и объема его осуществления были определены категории результатов переговорных процессов. Все тематические исследования были систематизированы в зависимости от того, было ли достигнуто соглашение. В тех случаях, когда соглашение было достигнуто, тематические исследования были далее разнесены по категориям в зависимости от объема его осуществления.

Если на протяжении пяти лет не было осуществлено ни одно из положений соглашения либо было осуществлено лишь несколько из них, то такие примеры были отнесены к категории «Соглашение не осуществлено». Если ряд положений был осуществлен, кроме самых важных, то такие примеры были отнесены к категории «Соглашение частично осуществлено». Если большинство положений было осуществлено, то такие примеры были отнесены к категории «Соглашение полностью осуществлено».

Переменная «Влияние женщин» была скомбинирована в перекрестных таблицах с переменными результатов, указанными выше (по факту достижения соглашения и объема его осуществления), чтобы выявить взаимосвязи между ними. Были проведены статистические проверки с целью определить значимость и прочность взаимосвязей между переменными (критерий хи-квадрат, тау-В Кендалла).

3.

УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН: СПОРНЫЙ ВОПРОС

В рамках исследовательского проекта «Расширение участия» было выявлено, что участие женщин в мирных процессах, как правило, считалось спорным вопросом и лишь в редких случаях воспринималось как их естественное и обязательное условие. В переговорах, ставших предметом тематических исследований, вовлечение женщин практически всегда диктовалось нормативными требованиями и воспринималось равнодушно или же встречало сопротивление. Главные конфликтующие или договаривающиеся стороны редко предпринимали действия по вовлечению женщин в мирные процессы. Напротив, женщинам приходилось добиваться участия своими силами (см. вставку 3.1) либо прибегать к внешней поддержке международного сообщества и сторонних посредников.

ВСТАВКА 3.1.

Пример лоббирования своего участия женщинами

Мирный процесс в Арте, Сомали, 1999 год

Женщины в сомалийском обществе традиционно исключаются из политической жизни, и предварительные материалы о процессе мирного урегулирования в Арте в 1999 год подтвердили этот факт. Власть принятия решений находилась в руках мужчин – старейшин пяти традиционно доминировавших в Сомали кланов. Лидеры пяти кланов намеревались разработать мирное соглашение, распределяющее власть между кланами, однако женщины из числа делегатов осознали, что мирный процесс, основанный на традиционной сомалийской клановой структуре по сути предполагает исключение женщин из процесса принятия решений. В результате из 100 присутствующих женщин-делегатов 92 объединились в женскую коалицию, переступившую границы кланов и голосующую как отдельный блок. Таким образом женщины эффективно обеспечили себе участие в мирном процессе в качестве группы, сформированной по признаку гендерной идентичности. Этому так называемому «шестому клану» удалось добиться разработки национальной хартии, согласно которой из 245 мест в Переходной ассамблее 25 мест было отдано женщинам, а также успешно провести переговоры о гарантиях защиты прав человека для детей, женщин и национальных меньшинств.

Существует множество возможных объяснений тому, почему конфликтующие стороны и посредники поддерживали вовлечение одних субъектов и противостояли вовлечению других. Так, организации гражданского общества и политические партии вовлекаются в мирный процесс по ряду стратегических причин, по большей части связанных с попытками преодолеть отсутствие законности или заручиться в мирном процессе поддержкой общества. Помимо этих политических причин посредники, выступавшие

в поддержку вовлечения в переговорный процесс тех ли иных субъектов, предполагали подтолкнуть мирные переговоры, открыть новые перспективы для расширения программы переговоров или проверить на прочность новые идеи. Тем не менее, по всей видимости, посредники в целом осведомлены о международных нормативных базах, которые ставят условием участие и присутствие женщин в мирных и политических переходных процессах (см. вставку 3.2), и признают их важность.

ВСТАВКА 3.2.

Пример выступления посредников в поддержку участия женщин

Бурунди, 1996–2013 годы

По результатам исследований было установлено, что посредники также инициировали участие женщин в формальных мирных процессах. В процессе мирного урегулирования в Бурунди женские группы изначально продвигали идею участия в формальных переговорах, однако получили категорический отказ правительственной делегации. Тем не менее команда посредников из Танзании, которую в тот момент возглавлял Джулиус Ньерере (Julius Nyerere), поддержала принцип участия женщин. Несмотря на то, что Ньерере не смог обеспечить непосредственного присутствия женских групп за столом переговоров, ему удалось добиться для них статуса наблюдателей.

В обществах, где женщины играют второстепенную роль, и где положения, учитывающие гендерную проблематику и права женщин, представляют предмет споров, участие женщин обычно встречало сопротивление. Конфликтующие стороны противостояли участию женщин различными способами, например, выдвигая сомнения в независимости и легитимности их участия и вплоть до открытой агрессии и серьезных угроз в некоторых ситуациях (см. вставку 3.3).

В ряде случаев противостояние участию женщин преодолевалось за счет решительной поддержки внешних посредников, а также вовлеченных третьих сторон, в том числе международных субъектов. В случае если женщины обладали авторитетом и опытом улаживания споров и разрешения конфликтов исходя из своей традиционной роли, их участие в мирных процессах впоследствии принималось и признавалось более открыто (см. вставку 3.4 и вставку 3.5).

ВСТАВКА 3.3.

Противостояние участию женщин

Йемен, 2013–2014 годы

На Всеобщей конференции по национальному диалогу за Новый Йемен женщины активно пользовались преимуществами 30-процентной квоты в формальных делегациях, участвующих в переговорах. Женщинами также была создана отдельная независимая делегация, для которой было обеспечено 40 мест. Несмотря на эти воодушевляющие условия, женщины-делегаты столкнулись с серьезными трудностями, поскольку социальная и политическая обстановка не способствовала их участию.

Традиционные субъекты процесса наряду с фундаментальными религиозными движениями противостояли требованиям женщин и молодежи, которые нарушали культурные нормы и исторические хроники. Гендерные вопросы и права женщин оказались на Конференции по национальному диалогу предметом крайне острых дискуссий, а женщины-делегаты во многих случаях публично подвергались угрозам и даже физическим нападениям в связи со своим участием. В интернете можно найти репортажи, где женщины-делегаты изобличались как «непорядочные» по имени и фотографиям за то, что одни по вечерам ходили на встречи в рамках национального диалога.

Для противостояния этой динамике организации по защите прав человека женщин, например Форум арабских сестер в защиту прав человека (SAF) и Специальный советник ООН и его команда, умножили свои усилия по поддержке и поощрению женщин к участию переговорном процессе и выдвиганию на обсуждение волнующих их вопросов. Важно упомянуть о существовании нескольких НПО, которые предлагали женщинам поддержку путем организации семинаров и курсов обучения. Благодаря этому женщины получили необходимую основу для полноценного участия в процессе, несмотря на неблагоприятные социокультурные условия.

ВСТАВКА 3.4.

Пример лоббирования участия женщин международными субъектами

Переговоры по конфликту в Дарфуре, 2006 год

Мирные переговоры по урегулированию конфликта в провинции Дарфур, проведенные под руководством Африканского союза (АС) в Абудже до процесса Джибути, можно привести в качестве примера процесса, где участие женщин продвигалось международными субъектами в отличие от внешних посредников. В то время как посредники объединяли мужчин – представителей групп повстанцев из диаспоры, Специальный посланник Канады на переговорах, сенатор Мобина С.Б. Джаффер (Mobina S.B. Jaffer), поинтересовалась у главного посредника АС, почему в процессе не участвуют женщины. Положительным решением главного посредника АС женщины из лагерей беженцев Дарфура были вовлечены в процесс. Их участие существенно повысило эффективность переговоров, поскольку женщины из этих мест понимали существующие проблемы и потребности гражданского населения намного лучше, чем группы повстанцев из диаспоры.

ВСТАВКА 3.5.

Пример лоббирования участия женщин конфликтующими сторонами

Переговоры по Бугенвилю, Папуа-Новая Гвинея 1997–2005 годы

В ряде случаев, хотя и редко, участия женщин в мирных переговорах добивались конфликтующие стороны. На мирных переговорах по Бугенвилю, Папуа – Новая Гвинея, женская коалиция «Женщины Бугенвиля» была одной из трех основных групп за столом переговоров (наряду с воюющими сторонами на местном уровне и советом старейшин). Коалиция принимала активное участие в переговорах на высшем уровне и в принятии решений, а также в подписании основного мирного соглашения в 2001 году. Главные воюющие стороны с готовностью приняли легитимность участия женщин, поскольку женщины еще до начала официального мирного процесса играли важную роль в традиционной практике решения споров и миротворческих усилиях на местном уровне. В целом, в местной политической среде мирное урегулирование кризиса и роль, которую играли женщины в том процессе, нашли активную поддержку.

4.

СЧИТАТЬСЯ С ЖЕНЩИНАМИ, А НЕ ПОДСЧИТЫВАТЬ ИХ

Центры по гендерным вопросам и защите прав женщин концентрируют свои усилия на преимущественно на «подсчете» количества женщин в официальных делегациях за формальным столом переговоров. Тем не менее результаты исследовательского проекта «Расширение участия» говорят о том, насколько важно чувствовать разницу между количественным показателем присутствия женщин и фактическим влиянием, которое они оказывают на мирные процессы. **Согласно материалам тематических исследований, в действительности, даже при наличии большого числа женщин за столом переговоров, их влияние на принимаемые решения не обязательно было значимым** (см. вставку 4.1). «Подсчет частотности» или «подсчет численности» позволяет говорить исключительно о числе присутствовавших женщин, однако на практике численный состав не является первостепенным фактором, определяющим фактическое влияние.

Именно влияние, которое женщины могут оказать на мирный процесс, имеет значение с точки зрения достижения соглашений и их осуществления. В ходе проекта «Расширение участия» была выявлена непосредственная связь между существенным влиянием женщин в мирном процессе, и фактическим количеством достигнутых и осуществленных соглашений. **В случаях, когда женщинам удавалось оказывать сильное влияние на переговорный процесс, шансы на достижение соглашения были намного выше, чем в случаях, когда влияние женских групп было слабым или вовсе отсутствовало.**

Несмотря на то, что участие женщин – не единственный фактор, определяющий вероятность достижения соглашений (см. главу 6, посвященную способствующим и препятствующим факторам), данная взаимосвязь важна и подтверждена статистически.⁷

⁷ Взаимосвязь между влиянием женщин и достижением соглашений не только статистически определена как значимая со степенью достоверности 95% (проверка по критерию хи-квадрат), но и характеризуется средней прочностью 0,4 (tau-b Кендалла).

Примечательно, однако, отсутствие взаимосвязи между существенным влиянием женщин и индексом гендерного неравенства (ИГН)⁸, предложенным программой развития ООН. Фактически в ходе исследования нами было обнаружено, что в странах с наиболее высоким ИГН уровень участия женщин в мирном процессе был минимальным или нулевым, тогда как в странах с низким ИГН женщины оказывали гораздо большее практическое влияние. Мы выдвигаем три возможных причины. Во-первых, индекс гендерного неравенства, вероятно, не является самым подходящим критерием оценки в данных вопросах, поскольку им не учитываются сведения о женщинах в охваченных конфликтом странах. В данном случае следовало бы применять индекс социальных институтов и гендерного неравенства (СИГН)⁹, введенный ОЭСР. Во-вторых, в странах с наиболее ярко выраженным гендерным неравенством международное сообщество концентрирует усилия на попытках внедрить многочисленные программы по расширению прав

⁸ Подробная информация: <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>

⁹ Подробная информация: <http://www.genderindex.org/>

ВСТАВКА 4.1.

Количество или качество: значимость влияния женщин в Непале и Северной Ирландии

В Непале (2008 год) присутствие женщин в составе Учредительного собрания (УС) было обусловлено принятием системы квот. В результате этого из 601 мест 197 было занято женщинами, и доля их представленности достигла почти 33 процентов. Кроме того, женщины также были членами нескольких тематических комитетов Учредительного собрания.

В то же время совокупная степень влияния женщин на работу УС была недостаточной, поскольку увеличение числа женщин не обеспечило соразмерное усиление их влияния. Причина заключалась, с одной стороны, в противодействии главных политических партий (по большей части представленных мужчинами), которые препятствовали устранению неравенства и обсуждению женской и гендерной проблематики. Так, мужская политическая элита препятствовала инклюзивным процессам принятия решений путем проведения неофициальных заседаний за закрытыми дверями без участия женщин. С другой стороны, на степени влияния женщин отрицательно сказалось отсутствие выработанной коллективной позиции. В попытке усилить защиту интересов женщин и разработать общую повестку дня женщины – члены Учредительного собрания сформировали женское закрытое собрание. Однако его работа не принесла успеха, поскольку в конечном итоге принадлежность женщин к различным политическим партиям оказалась для них определяющей. Такое развитие событий ограничило влияние женщин, несмотря на их широкую представленность и еще раз подтвердило, что в тех случаях, когда женщины не могут сформировать единую позицию по важнейшим вопросам и не имеют общей цели, общий уровень их влияния значительно снижается – даже в случае выгодной для них системы квот.

Противоположным примером может служить Северная Ирландия, где в ходе переговоров, предшествовавших заключению в 1998 году Соглашения Страстной Пятницы, десять ведущих политических партий, участвовавших в процессе, не имели в своем составе ни одной женщины-представителя. Это обстоятельство подтолкнуло нескольких женщин-лидеров к созданию собственной политической партии (Коалиция женщин Северной Ирландии), которой впоследствии удалось заручиться необходимой поддержкой и получить место за столом переговоров рядом с другими партиями. Хотя Женская коалиция Северной Ирландии так и не получила права на подписание документов и по численности не могла сравниться с партиями, представленными преимущественно мужчинами, ее степень влияния на принятие решений возросла, так как она принимала участие в переговорах наравне с другими политическими силами и смогла добиться включения в повестку дня гендерных вопросов, многие из которых были учтены в положениях итогового соглашения. Женская коалиция Северной Ирландии выступала за равенство, права человека и широкое вовлечение всех социальных групп. Женщины выступали в поддержку инклюзивного и направленного на сотрудничество процесса и ставили на первое место в повестке дня вопросы участия женщин и борьбы за их права. Кроме того, работа Женской коалиции Северной Ирландии была сосредоточена на предотвращении насилия и в частности за судебное преследование преступлений, связанных с насилием в отношении женщин.

и возможностей женщин за счет оказания поддержки организациям, отстаивающим права женщин. В-третьих, всего лишь несколько наиболее активных женских групп способны в корне изменить ситуацию, что демонстрируется результатами ряда тематических исследований, в рамках которых такие женские группы становились во главе движений.

Были сделаны выводы, что в случае оказания женщинами действительно серьезного влияния

на мирный процесс оно выражалось в преследовании и внесении в повестку дня мирного процесса четырех конкретных целей:

- **Прекращение военных действий и/или оказание давления с целью начала либо продолжения мирных переговоров.** В ряде случаев на этапе подготовки переговоров женские группы способствовали привлечению сторон за стол переговоров, тогда как на этапе переговоров

они, как правило, оказывали давление на стороны с целью вернуть их за стол переговоров либо препятствовать их выходу из мирного процесса, в особенности если переговоры заходили в тупик. Эти действия, направленные на достижение конечной цели мирного процесса, напрямую определяли его общее качество.

- **Давление с целью подписания мирного соглашения за столом переговоров либо вне его.** В ряде других случаев женщины оказывали давление на главные конфликтующие стороны с целью подписания ими мирного соглашения. Так, в Демократической Республике Конго (1999 год) и Либерии (2003 год) женщины в буквальном смысле заблокировали двери зала переговоров, пока находящиеся в нем мужчины не подписали мирное соглашение.
- **Увеличение представленности женщин в мирном процессе.** Женские группы, как правило, ставили целью увеличение представленности женщин на всех этапах мирного процесса, в частности на этапах проведения переговоров и осуществления достигнутых соглашений. В ряде случаев женские группы активно работали над дополнительным вовлечением женщин в мирный процесс, нередко требуя введения гендерных квот. Начиная с увеличения представленности на переговорах и заканчивая мандатными местами в законодательных органах переходного периода, коллегиальных комиссиях или органах законодательной власти — если женским группам удавалось оказывать влияние, то это выражалось в гарантии вовлечения женщин не только в процесс переговоров, но и в политические институты постконфликтного периода / периода осуществления соглашений.

- **Внесение в мирное соглашение положений, затрагивающих гендерную проблематику.** Женские группы с большой долей вероятности выступали за включение в мирные соглашения положений, учитывающих гендерные вопросы. Результатом участия женщин в мирном процессе неоднократно становилось продвижение процессов и положений с учетом гендерной проблематики. Эти процессы и положения, как правило, касались удовлетворения особых нужд уязвимых слоев населения в конфликтных и постконфликтных условиях. Важно отметить, что в мирных процессах при участии женщин эти вопросы поднимались и решались чаще, чем в процессах, в которых женщины не участвовали. В ходе исследовательского проекта также был сделан вывод, что чем большее влияние женщины оказывали на процесс, тем более конкретными были положения, затрагивающие гендерную проблематику.

Все эти данные указывают на то, что способность женских групп оказывать влияние на мирный процесс несет множество положительных результатов. Тем не менее также было обнаружено, что возможности женщин в оказании влияния нередко ограничены. **Способность женщин полноценно влиять на мирный процесс в преимущественной степени определяется рядом способствующих и препятствующих факторов, возникающих на различных этапах и проявляющихся в тех или иных формах участия.** Эти факторы подробно рассмотрены в главе 6.

5.

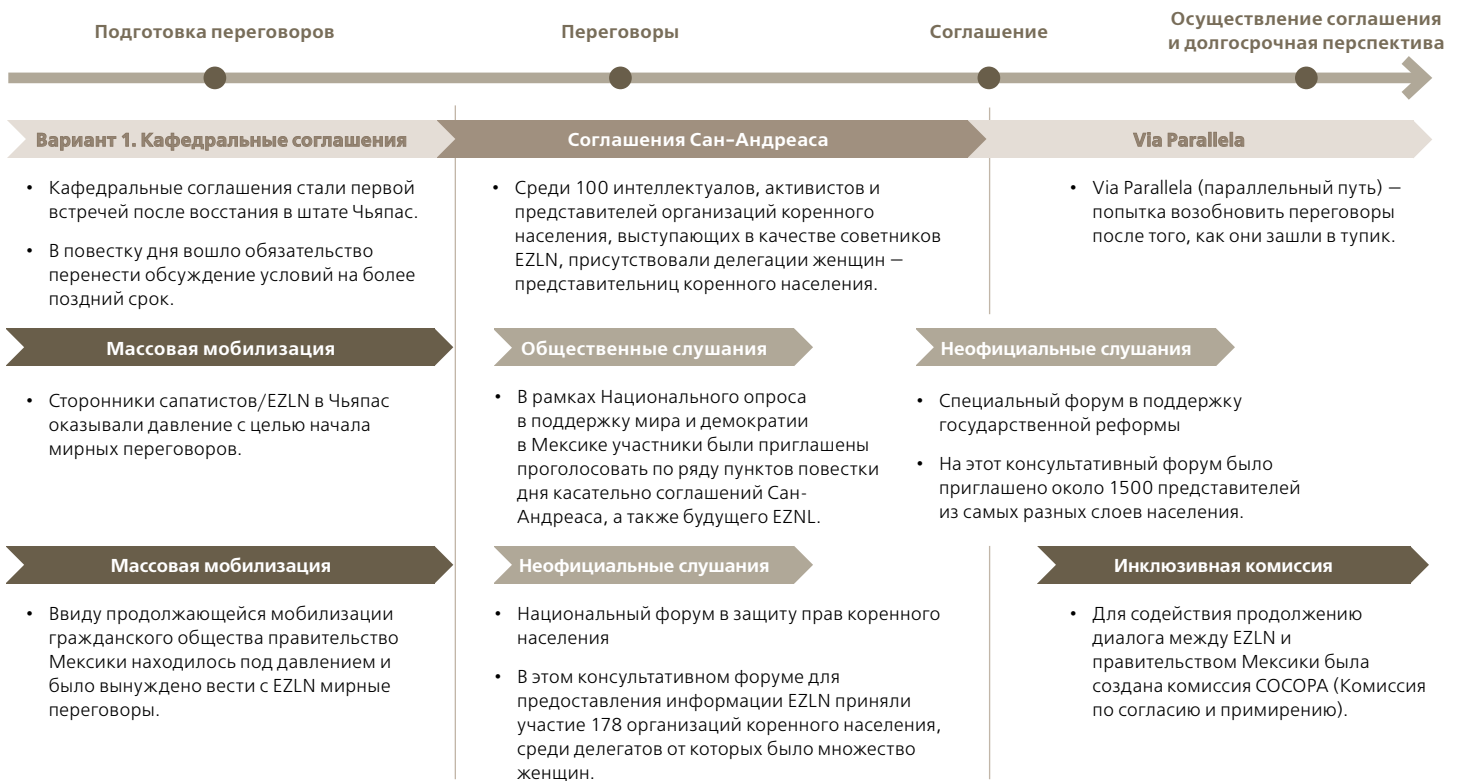
ФОРМЫ УЧАСТИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ МИРНЫХ ПРОЦЕССОВ

Субъекты, поддерживающие участие женщин в мирных процессах, преимущественно концентрируются на присутствии женщин за столом переговоров в первом варианте развития мирного процесса. Однако согласно результатам исследовательского проекта «Расширение участия», присутствие за столом переговоров не является единственной формой участия, и его нельзя рассматривать как единственный способ вовлечения женщин в мирный процесс. Напротив, формальный «стол переговоров» как таковой предполагает множество способов вовлечения женщин, позволяющих им проявлять свое участие в мирном процессе в различных формах.

РИС. 2.

Формы участия на различных этапах процесса переговоров

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ. ПЕРЕГОВОРЫ МЕЖДУ EZLN И ПРАВИТЕЛЬСТВОМ МЕКСИКИ



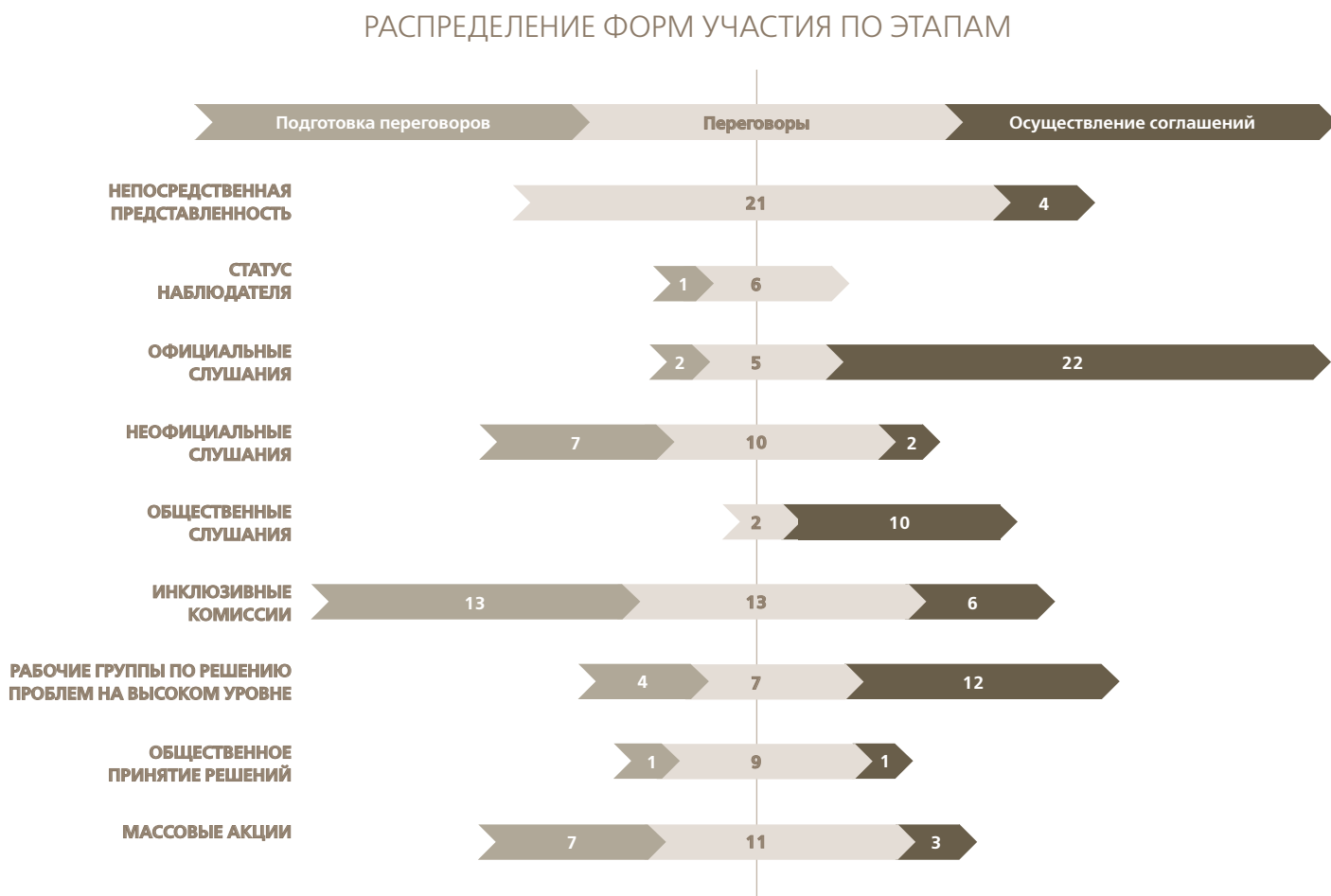
* Временная шкала приблизительная. Стрелками обозначена примерная степень отклонения форм участия от переговорного процесса по варианту 1 (выделено серым).

Женщины могут входить в состав официальных переговорных делегаций (например, в качестве представителей главной конфликтующей стороны) либо выступать как независимая женская делегация, действующая наравне с другими официальными делегациями. Им также может быть предоставлен статус наблюдателей за столом переговоров, либо они могут играть различные роли в подкомитетах или технических комитетах в ходе переговоров. Кроме того, формальные переговоры (часто называемые процессами по варианту 1) – не единственный вариант развития современных мирных процессов. До начала формальных мирных переговоров по варианту 1, параллельно им или после могут осуществляться мирные процессы других уровней (например, варианты 1,5, 2 и 3). Вовлечение и участие женщин в такие «варианты» развития мирных

процессов наряду с присутствием за формальным столом переговоров могут воплощаться в различных возможных формах (о формах участия см. главу 2).

Мирные переговоры в 1994–1997 годах в Мексике показали, что различные формы участия не исключают друг друга и что существует ряд возможностей и способов вовлечения женщин в процесс мирных переговоров (рис. 2). На переговорах с правительством Мексики Сапатистская армия национального освобождения (EZLN) обратилась к различным формам участия, чтобы оказать давление на правительство с целью начала и продолжения переговоров, укрепить свою законность и создать новые возможности для своих делегатов вносить значимый вклад в процесс.

РИС. 3.
Распределение форм участия по этапам



ВСТАВКА 5.1.

Увеличение числа женщин в официальных переговорных делегациях

Демократическая Республика Конго (ДРК), 1999–2003 годы

В Межконголезском диалоге (1999–2003 годы) первоначально приняли участие всего шесть женщин из 362 делегатов, присутствовавших на переговорах. Благодаря вмешательству Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и местных женских групп, доля участия женщин возросла с шести до 40 женщин-делегатов в Сан-Сити. Женщины организовали семинар в поддержку участия женщин, и первые шесть женщин-делегатов подготовили открытое письмо, в котором настаивали на увеличении числа женщин в рядах делегатов. В этом письме женщины обосновали свои требования о расширении представительства ссылками на Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ) 1979 года и Резолюцию 1325 СБ ООН, принятую в 2000 году.

ВСТАВКА 5.2.

Инклюзивные подходы к разработке конституции

Непал (2005–2012 годы) и Йемен (2013–2014 годы)

Учредительное собрание Непала на тот момент было самым инклюзивным органом в Азии. Избирательная система предусматривала квоты для женщин и маргинализированных групп населения, что обеспечивало высокую степень инклюзивности. На выборах в законодательные органы в 2008 году страна приняла законодательные гендерные квоты, которые гарантировали женщинам не менее 33 процентов мест в Учредительном собрании.

В 2013 году для проведения Конференции по национальному диалогу в Йемене в отношении всех делегаций, которые должны были присутствовать на мирных переговорах, была установлена гендерная квота на уровне 30 процентов, и женские общественные организации были также признаны независимой делегацией, которой было выделено 40 мест из 365.

В переговорном процессе обычно выделяют три этапа: этап подготовки переговоров, этап проведения переговоров и этап осуществления достигнутых соглашений. Большинство форм участия могут проявляться на всех трех этапах, тем не менее на этапе переговоров преимущественно проявляются все формы участия за исключением трех. Другой важный вывод заключается в том, что на разных этапах формы участия могут проявляться по несколько раз. Если та или иная форма участия была зарегистрирована более одного раза на одном и том же этапе, засчитывался только один раз.

В следующем разделе подробно рассматривается каждая из семи форм участия и поясняется, как они проявляются и функционируют на всех возможных для них этапах.

Форма участия 1. Непосредственная представленность за столом переговоров

Представленность как форма участия женщин в мирном процессе подразумевает непосредственное присутствие женщин за столом переговоров. Возможности для непосредственного присутствия обычно открываются на этапе переговоров, однако диалоговые процессы также присущи этапу осуществления ранее достигнутого соглашения, как в Афганистане, где после заключения Боннского соглашения 2001 года прошли две встречи совета старейшин (лойя-джирга). Женщины также могут входить в состав переходного правительства, как в примере с Всеобъемлющим мирным соглашением, подписанным в Либерии в 2003 году.

Женщины могут выступать членами официальных переговорных делегаций о главных конфликтующих сторон либо действовать в качестве самостоятельной полноправной делегации наравне с другими сторонами. Увеличение числа делегаций за столом переговоров обычно становится возможным за счет формирования специальных рабочих групп, подкомитетов или технических комитетов для решения конкретных вопросов.

Если женщины принимали участие в широкомасштабных процессах разработки новой конституции, то они, как правило, входили в состав официальных переговорных делегаций, а в некоторых случаях даже были признаны как независимая группа на основе своей гендерной идентичности. Многие из этих процессов разработки конституции имели место после официальных мирных переговоров, исключавших участие женщин, как, например, в Непале или Йемене (см. вставку 5.2). В обоих случаях о мире договаривались только главные вооруженные силы конфликта. Однако дальнейший процесс разработки конституции носил инклюзивный характер. Если говорить о влиянии, которое женщины оказывают за столом переговоров, сравнительный анализ тематических исследований показал, что квоты для женщин как один из критериев формирования переговорных делегаций представляют собой эффективную меру увеличения представленности женщин, **однако как таковые не гарантируют усиление степени влияния женщин на мирный процесс, поскольку принадлежность женщин к различным политическим партиям нередко идет вразрез с их общими интересами.** У женщин было больше шансов оказывать влияние за столом переговоров, если делегация состояла исключительно из женщин и/или они имели возможность стратегически координировать свои действия с женщинами из других делегаций, чтобы энергично отстаивать свои интересы, например путем выработки совместной позиции по ключевым вопросам и/или путем формирования коалиций женщин из представительниц официальных делегаций. Тем не менее, чтобы получить в свое распоряжение практические средства влияния, женщинам также необходимо выступать членами органов, ответственных за принятие решений за столом переговоров.

Форма участия 2. Статус наблюдателя

Роль наблюдателей не считается официальной, однако им предоставляется право присутствовать на переговорах (Paffenholz 2014b). Эта форма участия преимущественно проявляется на этапе переговоров, как мирных, так и посвященных разработке новой конституции. Учитывая, что наблюдатели физически находятся в том же помещении, что и стороны переговоров, они прекрасно осведомлены об обсуждаемых вопросах. Располагая информацией из первых рук, наблюдатели могут выполнять для посредников критически важную функцию контролеров, при необходимости неформально консультировать их и конфликтующие стороны, ведущие переговоры, и создавать альянсы с другими группами наблюдателей, чтобы способствовать достижению окончательного соглашения. Статус наблюдателей дает возможность группам участников оказывать нормативное и/или политическое давление на конфликтующие стороны либо лоббировать включение новых вопросов в программу переговоров (т. е. разработка повестки дня).

Предоставление женщинам статуса наблюдателя оказалось широко распространенным подходом к обеспечению участия женщин в мирном процессе, однако не самым часто встречающимся из семи перечисленных.

Этой форме участия присущи недостатки, а именно потенциальные препятствия, связанные с подбором, представленностью и ограничением возможностей наблюдателей на практике. Статус наблюдателей предоставляется всего лишь нескольким группам в мирном процессе, и их подбор является наиболее важным аспектом обеспечения их полноценного участия. Во многих случаях вовлеченные в мирный процесс группы добивались признания и законного участия в качестве наблюдателей в связи с актуальностью их работы на этапе подготовки переговоров либо их близостью к главным сторонам.

К тому же, ввиду, как правило, небольшой численности, наблюдателям никогда не удастся добиться достаточной представленности. Также существует общее опасение, что наблюдателей можно привлечь на свою сторону. Будут ли и каким образом будут подбор наблюдателей либо усиление их активной роли определять возможности женщин влиять на мирный процесс, во многом зависит

от сложившихся условий. В частности, в случае предоставления женщинам статуса наблюдателей, их влияние на мирный процесс оказывалось незначительным. Модели оценки влияния женщин-наблюдателей не были разработаны, однако способы использования женщинами своего статуса наблюдателей за переговорным процессом, существенно различались, в зависимости от сочетания определенных факторов, например их подбора, степени влияния на переговорные делегации (в основном, конфликтующие стороны) и возможностей создания коалиций с другими группами, не принимающими участие в переговорах, в целях формирования стратегического альянса. Только в Либерии (2003 год) женщинам-наблюдателям удалось оказать существенное влияние – по причине тесного сотрудничества с сильным женским движением вне стола переговоров.

Форма участия 3. Слушания

Слушания могут проходить до, во время, либо после официальных переговоров. Слушания могут проводиться для элиты общества, широкого круга лиц или общества в целом. Любой из этих форматов может являться официальной частью переговорного процесса либо неофициальной инициативой одной из договаривающихся сторон, посредников или координаторов либо других групп с целью повлиять на ход переговоров.

Слушания могут быть официально согласованными, неофициальными или общественными. Официально согласованные слушания призваны выявить требования местного населения для их учета в формальном мирном процессе, а также сформировать более точное представление о восприятии обществом сути проходящих переговоров, включая мнение общественности о том, что необходимо добавить в официальную программу переговоров. К формату официальных слушаний обычно прибегают, когда из официального переговорного процесса исключены представители различных социальных групп, а договаривающиеся стороны и посредники в определенный момент признают необходимость заручиться поддержкой общества. Неофициальные слушания иногда проводятся для оказания давления с целью инициировать переговоры либо в случаях, когда

главные стороны отказываются от официальных слушаний. Согласно сделанным в ходе исследования выводам, такие слушания чаще всего проводятся на этапе подготовки переговоров. Общественные слушания также оказались часто используемым форматом – как для ознакомления общественности с результатами переговорного процесса, так и для вынесения предложений от общественности на обсуждение. С точки зрения последней задачи, сбор предложений и мнений широкой общественности связан с вероятностью включения полученных рекомендаций в официальную программу переговоров (т. е. разработка повестки дня) в качестве средства вовлечения общественности в мирный процесс (т. е. для придания большей законности процессу в целом) и для укрепления надежности достигнутых соглашений в долгосрочной перспективе. Общественные слушания обычно организуют с целью сбора сведений для комиссий по осуществлению достигнутых соглашений, поэтому такие слушания наиболее часто проводились на этапе осуществления мирного соглашения.

Обычно официальные и неофициальные слушания проводятся для элиты либо в большей или меньшей степени ориентированы на узкие круги, тогда как общественные слушания, как правило, проводятся для широкого круга лиц и предполагают более открытое выражение мнений. Общественные слушания неоднократно проводились в мирных процессах. Например, различные комиссии, ответственные за такие задачи, как справедливость и примирение, правосудие в переходный период, разработка конституции или реформ либо вопросы контроля, стремились к проведению широких общественных слушаний с целью сбора сведений для оценки процесса.

Проведение слушаний открывает широкие возможности для придания большей законности процессу, в то же время позволяя избежать сложных, не поддающихся решению проблем (как часто упоминалось конфликтующими сторонами или посредниками, не желающими, однако вынужденными в перспективе расширять круг субъектов заглавным столом переговоров). Слушания могут стать катализатором обсуждения сложных вопросов и послужить альтернативным каналом переговоров в том случае, если официальные переговоры зайдут в тупик. Консультативные форумы

и процессы также предоставляют возможности для отработки демократических процедур.

Тем не менее этими преимуществами можно воспользоваться ценой отстранения от формального стола переговоров. Еще одна опасность заключается в вероятности поглощения консультативного форума договаривающимися сторонами в попытках использовать гражданское общество либо другие силы для продвижения своих программ. Несмотря на наличие мандата, главные договаривающиеся стороны могут продолжать их игнорировать, не принимать во внимание и отстранять. Участники форума также рискуют не достичь желаемого согласия и уровня организации, необходимого для эффективного влияния на ход официальных переговоров.

В целом результаты исследовательского проекта «Расширение участия» говорят о том, что слушания оказались наиболее распространенной формой участия в мирном процессе для всех субъектов, в том числе женских групп. Несмотря на то, что в самых широких слушаниях, как и в общественных, женщины принимали участие, крайне редко слушания проводились исключительно для женщин. В ряде случаев особое внимание уделялось вопросам понимания потребностей и требований женщин.

Чтобы подобные слушания приносили практическую пользу, необходимо выработать ясные и эффективные стратегии взаимодействия для систематической передачи результатов слушаний участникам переговоров и посредникам. В целом, в случае проведения слушаний женщинам удавалось оказать наибольшее влияние при наличии сформулированной совместной женской позиции по основным вопросам. Такая совместная позиция с пояснением требований женщин по тем или иным вопросам передавалась, обычно в кратком письменном виде, главным договаривающимся сторонам, на которых таким образом либо возлагалось формальное обязательство либо оказывалось неформальное давление учесть эти требования при разработке окончательного мирного соглашения. Например, Национальная женская коалиция в Южной Африке (1990 год) провела публичные слушания в масштабах всей страны с целью обсуждения требований женщин, результаты которых были непосредственно включены в текст Хартии об эффективном

достижении равенства. В дальнейшем содержание Хартии в значительной мере обусловило включение положений о гендерном равенстве в конституцию 1997 года.

Форма участия 4. Инклюзивные комиссии

Инклюзивные комиссии наиболее распространены на этапе осуществления достигнутых соглашений, однако встречаются случаи их создания для организации или проведения части переговорного процесса. Создание комиссий и специальных механизмов осуществления мирного соглашения имеет решающее значение для будущего страны. Существует три вида комиссий: а) комиссии, ответственные за подготовку или осуществление мирного процесса, б) комиссии по осуществлению достигнутых соглашений, такие как механизмы отправления правосудия в переходный период, комиссии по контролю соблюдения требований о прекращении огня, комиссии по разработке положений конституции и в) комиссии, функционирующие как постоянные конституционные органы (например, межнациональная комиссия в Кыргызстане (2013 год) или Комиссия по национальной интеграции и единству в Кении (2008 год), которые стремились к обеспечению равенства всех этнических групп в стране.

Присутствие женщин в *комиссиях по осуществлению достигнутых соглашений* по большей части было обусловлено действием положений о гендерном равенстве (например, квотами), уже прописанных в мирном соглашении. В частности, при наличии множества критериев отбора, помимо гендерных, обеспечение присутствия женщин подобные положения о гендерном равенстве должны быть четко сформулированы. За счет них также создается возможность более широкого вовлечения в процесс женщин с высокой квалификацией.

В целом женщины принимали участие в этой форме на всех этапах переговорного процесса. **Тем не менее, чтобы получить возможность оказывать влияние на работу комиссий, женщины должны быть вовлечены в них на как можно более ранней стадии. Для обеспечения участия женщин во всех комиссиях на всех этапах мирного процесса обязательным условием является изначальное четко сформулированных**

положений о гендерном равенстве (например, конкретные квоты), которые могут быть впоследствии включены в текст окончательного мирного соглашения.

Форма участия 5. Рабочие группы по решению проблем на высоком уровне (вариант 1,5)

Рабочие группы по решению проблем на высоком уровне объединяют представителей, приближенных к лидерам конфликтующих сторон, и предоставляют им пространство для дискуссий в условиях без оказания давления с целью достижения соглашения. Встречи этих рабочих групп обычно проводятся неофициально и не предаются гласности. Более того, рабочие группы по решению проблем могут работать годами, при организационной и технической поддержке МНПО или научных учреждений (иногда в сотрудничестве с местными партнерами). Такая форма встреч целесообразна в том случае, если воюющие стороны отказываются встречаться публично (Paffenholz, 2014b). **Согласно результатам исследовательского проекта «Расширение участия», женщины были недостаточно представлены в данной форме участия. Эта динамика менялась, когда рабочие группы создавались специально для женщин как средство преодоления противоречий и разногласий в их рядах.** В этом сценарии женщины получали возможность разработать совместную позицию и совместные требования, которые впоследствии учитывались в переговорах или способствовали вовлечению женщин в мирный процесс. Женщины принимали участие в таких рабочих группах до начала официальных переговоров, одновременно с ними и/или после их завершения и были способны успешно влиять на мирные процессы, как, например, в случае Межконголезских политических переговоров в ДРК (2002 год). Важно отметить, что степень того влияния, которое могут оказать все субъекты в данной форме участия, в существенной мере зависит от наличия рациональных и эффективных стратегий взаимодействия (см. описание формы участия 3 выше).

Форма участия 6. Общественное принятие решений

Процессы общественного принятия решений представляют собой один из стандартных признаков демократии. Мирное соглашение и/или новую конституцию представляют на ратификацию населению, и результаты, как правило, обязательны к исполнению. В случае признания мирного соглашения общественностью также укрепляются достигнутые в результате переговоров договоренности, обеспечивается демократическая легитимность процесса, а также гарантируются общественная поддержка и долговременность соглашения.

Решение передать мирное соглашение, достигнутое путем переговоров, на общественное голосование, следует тщательно взвесить. В случае голосования против соглашения его осуществление становится невозможным, и весь процесс приостанавливается. Несколько мирных соглашений были вынесены на общественный референдум. Так, на Кипре (1999 год) разработанный ООН мирный план Аннана по Кипру был принят подавляющим большинством турецкого населения Кипра и отвергнут греческим населением. В результате того, что одна из сторон проголосовала против, мирный процесс приостановился. И напротив, по итогам референдума, проведенного в 1998 году, было принято Соглашение Страстной Пятницы в Ирландии.

Надежные данные с разбивкой по полу зачастую отсутствуют либо не подлежат сбору, что усложняет понимание характера распределения голосов женщин. Согласно исследованию *Northern Ireland Life and Time Survey*, крупному ежегодному социальному исследованию, которое проводится с 1998 года¹⁰, 71 процент мужчин и 72 процента женщин заявили, что проголосовали за Соглашение Страстной Пятницы годом ранее. То же исследование показало, что от голосования воздержалось примерно одинаковое количество мужчин (16 процентов) и женщин (18 процентов), что приблизительно соответствует имеющимся данным о 81 проценте общего количества участников голосования обоих полов (что подразумевает общий процент воздержавшихся 19%¹¹). Это означает,

10 Все результаты ежегодного исследования Northern Ireland Life and Times с 1998 года выложены в Интернет. Ознакомиться с ними можно по ссылке <http://www.ark.ac.uk/nilt/>

что по крайней мере в Северной Ирландии число женщин, поддерживающих мир, не превосходит число мужчин. О вовлечении женщин в мирный процесс в Гватемале (1989 год) можно делать только косвенные выводы на основании показателя участия, определенного по итогам всенародного опроса (*Consulta Popular*), который был проведен в 1999 году с целью ратификации мирного соглашения. Такая ситуация сложилась в связи с отсутствием данных об участниках голосования с разбивкой по полу. В данном случае доля участия грамотных мужчин составила 41 процент по сравнению с 28 процентами грамотных женщин. Разница в гендерном составе среди неграмотных участников голосования существенно меньше: 17 процентов проголосовавших были мужчинами и 14 процентов – женщинами. Грамотные участники составили 69 процентов от всех проголосовавших, тогда как неграмотные – 31 процент¹². Показатели участия женщин в выборах в Гватемале обычно значительно ниже, чем мужчин, что отражает всемирное явление гендерного неравенства в отношении участия в общественной жизни.

Форма участия 7. Массовые акции

Массовые акции собирают большое число граждан и проводятся в основном в форме общественных демонстраций. Как подтверждают глобальные события последних десятилетий, массовые акции продолжают оставаться весьма действенным инструментом общественного давления на власть и политические силы, в частности, когда они эффективно используются в сочетании с социальными сетями и СМИ, например, передаются в прямом эфире по спутниковому вещанию с места проведения акции. Большинство массовых акций, как правило, организуются представителями низовых объединений, в результате направленной «снизу вверх» динамики, и руководствуются общей целью на базе национальных интересов, например массовые акции в поддержку политических реформ с целью свержения авторитарной власти, прекращения войны и вооруженного конфликта и/или подписания мирного соглашения (*Paffenholz*,

2014b). Так, в 2006 году в Непале после трех месяцев массовых демонстраций главные конфликтующие стороны были вынуждены прекратить войну и обязаться перед обществом положить конец авторитарному режиму правления, что привело к заключению Всеобъемлющего мирного соглашения. Тем не менее массовые акции не всегда проводятся в пользу мира: порой они организуются против мирных соглашений. В 2000 году в Шри-Ланке демонстрации против мирных переговоров проводились чаще и активнее, чем мероприятия в поддержку мира, и, в конечном итоге, привели к прекращению мирных переговоров. **Важно отметить, что, согласно результатам исследовательского проекта «Расширение участия», случаев организации массовых акций против мирных соглашений женскими группами не выявлено. Напротив, женщины выступали организаторами массовых кампаний в поддержку мирных соглашений чаще других групп. Женщинами нередко оказывается давление на конфликтующие стороны с целью начала переговоров и подписания мирных соглашений.**

В ряде случаев женские группы в формате массовых акций эффективно оказывали давление на посредников и договаривающиеся стороны с целью расширения рамок своего формального участия. Например, в Либерии в результате продолжительных демонстраций сети «Женщины в процессе миростроительства» (*WIPNET*) в главных общественных местах женщины получили непосредственное приглашение участвовать в формальных переговорах в качестве наблюдателей. Несмотря на то, что члены *WIPNET* категорически отвергли это приглашение, их возможности влиять на ход мирных переговоров, тем не менее, расширились. Аналогичным образом, в Сомалиленде (1991 год) женские группы регулярно организовывали демонстрации в местах проведения переговоров. Эти массовые акции помогли им привлечь внимание и повлиять на решение предоставить женщинам статус наблюдателей на Бурамской конференции. Кроме того, массовые кампании позволили женщинам озвучить свои требования, большинство которых было признано на этапе формирования совета старейшин (*guurti*) и впоследствии закрепились в национальной хартии. На примере Северной Ирландии (см. вставку 6.9) можно продемонстрировать, как мобилизация женщинами широкой общественности привела к положительному результату на голосовании по ратификации мирного соглашения.

11 (Исследование *Northern Ireland Life and Times Survey*, 1999 год)⁷ Все результаты ежегодного исследования *Northern Ireland Life and Times* с 1998 года опубликованы в Интернет. Ознакомиться с ними можно по ссылке <http://www.ark.ac.uk/nilt/>

12 Организация *Organization of America States*, 2000 год

ВСТАВКА 5.3.

Примеры оказания женщинами давления на мужчин с целью подписания мирных соглашений

Невозможно отрицать вклад женщин в подписание мирных соглашений и обеспечение продолжения переговоров вне зависимости от отдельных пунктов программы переговоров. В ряде случаев, проанализированных в рамках проекта «Расширение участия», женщины оказывали давление с целью начать мирные переговоры или подписать мирное соглашение. По результатам проведенного нами анализа, в большинстве случаев, когда активность женщин в мирном процессе была достаточно высока (в 15 из 40 тематических исследований), им удавалось особенно успешно оказывать давление и поддерживать мирный процесс. В частности, формы участия 1 (непосредственная представленность), 2 (статус наблюдателя) и 7 (массовые акции), по всей видимости, представляют для женщин наиболее выигрышные пути вовлечения в миротворческую деятельность.

Например, в **ДРК** (форма участия 1) 40 женщин-делегатов в Сан-Сити вынудили участников подписать соглашение, встав в живую цепь и перекрыв выходы из зала переговоров. Они клялись, что не дадут мужчинам уйти, пока мирное соглашение не будет подписано. В 1993 году на Конференции по национальному примирению в **Сомали** несколько женщин-наблюдателей (форма участия 2) решили оказать общественное давление на лидеров фракций и объявили голодовку, обещав продолжать ее до тех пор, пока не будет достигнуто соглашение. Спустя 24 часа мужчины разработали мирный план. В **Сомалиленде** на переговорах по вопросам насилия в период окончания независимости (1991-1994) женские группы-наблюдателей (способ 2) оказали сильное влияние на конфликтующие стороны с целью собрать их за столом переговоров и не давали им разойтись, пока не был достигнут ощутимый прогресс. Они выступали в роли неофициальных посредников и переговорщиков. Поскольку согласно общепризнанному мнению женщины были более объективными участниками переговоров, чем мужчины, опираясь на этот кредит доверия, они аккуратно способствовали эффективному ведению переговоров.

Аналогичным образом, в **Либерии** и **Сомалиленде** (форма участия 7) женщины перед местом проведения переговоров оказывали давление на мужчин, чтобы те подписали соглашение, угрожая раздеться на глазах у всех участников переговоров. Для сына увидеть мать обнаженной в этой культуре в крайней степени неприемлемо, и эти женщины использовали существующие гендерные роли для достижения мира. Хотя эти примеры демонстрируют возможности, предполагающие непосредственную физическую близость и доступ к месту проведения переговоров, на примере Северной Ирландии можно понять, каким образом женщины могут также успешно мобилизовать силы на защиту мира посредством проведения массовых кампаний (форма участия 7), которые являются гораздо более широкими и всеобъемлющими.

6.

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ИЛИ ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ УЧАСТИЮ И ВЛИЯНИЮ ЖЕНЩИН

Существует ряд факторов, которые могут либо способствовать, либо препятствовать оказанию женщинами влияния на течение мирных и переходных процессов. Эти факторы поясняют, возможные причины оказания или невозможности оказания женщинами влияния на мирные переговоры и осуществление достигнутых соглашений. Создание условий для полноценного вовлечения женских групп и достижения ими успеха в мирном процессе в целом предполагает усиление таких способствующих факторов и преодоление препятствующих.

По результатам исследовательского проекта «Расширение участия» было выявлено две категории факторов. Первая категория характеризуется принципами построения процесса вовлечения женщин, тогда как вторая — ситуацией, в которой происходит вовлечение.

В данной главе представлены и проанализированы девять процессных факторов и модели их проявления во всех семи формах участия. Далее в данной главе изучаются ситуативные факторы, которые могут не только способствовать или препятствовать вовлечению женщин, но и непосредственно определять вероятность подписания мирного соглашения и его осуществление. Обе этих категории факторов в равной степени важны с точки зрения участия женщин: даже идеально разработанный процесс может потерпеть крах, если не учитывать существующую ситуацию. По этой причине защита мирного процесса в целом по сути является неотъемлемой частью инклюзивной миротворческой политики.

Процессные факторы

Ниже в порядке значимости перечислены девять наиболее частотных процессных факторов, которые влияют на возможности женщин участвовать в мирных переговорах и оказывать влияние на их ход.

- 1. Критерии и процедуры отбора**, включая гендерные критерии.
- 2. Процедуры принятия решений**, которые позволяют женщинам обращать свое участие на пользу.
- 3. Формирование коалиций и выработка совместной позиции** среди женщин для усиления их влияния.
- 4. Стратегии взаимодействия**, посредством которых позиция и мнения женщин передаются за стол переговоров, в частности, если в силу конкретной формы участия женщины не имеют доступа к столу переговоров.
- 5. Положительное отношение конфликтующих сторон и посредников** к участию женщин.

6. Вовлечение женщин в мирный процесс на ранних этапах.

7. Структуры оказания поддержки женщинам до и в ходе переговоров, а также на этапе осуществления соглашений.

8. Контроль соблюдения положений, касающихся женщин и гендерных аспектов, на этапе осуществления мирного соглашения, а также отслеживание динамики мирного процесса.

9. Финансирование.

1. Критерии и процедуры отбора

Критерии и процедуры отбора играют решающую роль с точки зрения эффективности и легитимности всех этапов мирного процесса. Критерии и процедуры отбора не только определяют параметры, согласно которым субъекты получают право участия, но и подробно описывают порядок, в котором такие субъекты могут принять участие. Они выступают одним из важнейших механизмов обеспечения участия женщин и создают предварительные условия для их вовлечения в процесс в любой из возможных форм, в частности, за столом переговоров, в качестве наблюдателя и в любых формальных или неформальных слушаниях и комиссиях. Тогда как критерии отбора определяют основания для вовлечения лиц в мирный или переходный процесс, процедуры отбора регулируют порядок отбора участников (т. е. лиц, имеющих право на участие согласно критериям отбора).

Теоретически, поскольку и критерии, и процедуры отбора определяют, кто может участвовать в процессе в той или иной форме участия, они имеют непосредственное отношение к различным способам вовлечения женщин в мирный процесс на всех его этапах. Результаты исследовательского проекта «Расширение участия» указывают на то, что продуманные критерии и процедуры отбора напрямую связаны с тем, как участники проявляют себя, и, в частности, с уровнем практического влияния женщин на ход мирного процесса.

Лица, наделенные полномочиями назначать или приглашать участников, как правило, имеют право окончательного голоса в вопросе участия женщин. В связи с этим женщины принимают участие в мирных процессах в различных формах и различными

путями, некоторые из которых оказываются более эффективными, чем остальные. Так, за столом переговоров (где нередко возникают сложности по причине безраздельных полномочий конфликтующих сторон выбирать присутствующих) женщины могут выступать участниками официальных переговоров либо как полноправные представители своих сторон (например, известные женщины-политики или военные лидеры), либо в силу гендерных квот.

ВСТАВКА 6.1.

Пример успешной борьбы женщин за гендерные квоты

Консультативный форум по Афганистану в Бонне, 2001 год

Одновременно с переговорами по Афганистану, проходившими в Бонне (Германия) в 2001 году, ООН в сотрудничестве с двумя исследовательскими институтами организовала консультативный форум. Из всех мест 35 процентов было выделено женщинам-делегатам, поскольку организаторы настаивали на этом. Переговоры длились всего неделю, поэтому форум должен был быть подготовлен и проведен в очень сжатые сроки. В этой связи принимавшие в нем участие группы в силу своих различий столкнулись с трудностями при выработке единого списка рекомендаций. Тем не менее присутствие такого большого количества женщин создало прецедент для грядущего мирного процесса. Среди женщин-участниц были представительницы влиятельных молодежных групп, активно настаивающие на введении гендерных квот на законодательном уровне и требующие учесть права женщин в тексте мирного соглашения и в процессе его осуществления. Эта позиция сыграла критически важную роль, поскольку на последующих этапах процесса участие женщин непрерывно подвергалось нападкам. Возможность сослаться на четко сформулированные положения в Боннском соглашении укрепила уверенность женских групп в борьбе за свои приоритеты на всех последующих этапах мирного процесса — от заключения соглашения до его осуществления.

Еще один пример — участие женщин в качестве наблюдателей. В большинстве мирных процессов официальных наблюдателей могут назначать только конфликтующие стороны и посредники. В результате наблюдатели и договаривающиеся стороны нередко оказываются связаны тесными узами. Именно по этой причине в 2003 году в Либерии женщины активно отказывались от участия в качестве наблюдателей в мирном процессе. Некоторые женщины, привлеченные в качестве наблюдателей, были женами генералов, поэтому их обвиняли в том, что они представляют интересы соответствующих сторон, а не общие интересы женщин. В то же время с точки зрения обеспечения участия женщин в слушаниях решающую роль играют квоты. На практике женщины, принимавшие участие в консультативных форумах благодаря квотам, продемонстрировали положительное влияние на ход мирного процесса (см. вставку 6.1).

Некоторые критерии отбора могут усложнить для женщин путь к участию. Так, недостаточная представленность женщин в рабочих группах по решению проблем. Возможная причина заключается в том, что главным критерием отбора в эти рабочие группы, как правило, является «близость к лицам, принимающим решения». В качестве исключения можно назвать конголезскую рабочую группу по решению проблем, состоящую только из женщин, однако она преследовала иные цели (устранение разногласий между женскими группами).

2. Принятие решений

Власть принятия решений непосредственно сказывается на возможности женщин оказывать влияние. Процедуры принятия решений имеют решающее значение в отношении того, будет участие номинальным или полноправным, и выступают фактором для всех семи форм участия. **На деле, даже в случае присутствия за столом переговоров большого количества женщин, без четко сформулированных процедур, дающих им полномочия влиять на процесс принятия решений, их возможности будут ограничены (см. вставку 6.2).** Например, в 15 из 16 проанализированных примеров национальных диалогов для проведения ширококомасштабных слушаний с участием женских групп, как правило, требовалось разрешение наделенных властью субъектов, преимущественно

мужчин. Женщины (как многие другие организации гражданского общества) входили в состав большинства рабочих групп и комитетов, однако были недостаточно представлены либо не обладали правом голоса в комитетах, принимающих решения. Таким образом, простого присутствия за столом переговоров обычно недостаточно для оказания практического влияния на ход мирного процесса. Это же утверждение верно для консультативных форумов и комиссий по осуществлению достигнутых соглашений.

ВСТАВКА 6.2.

Большая квота, но ограничения в принятии решений

Учредительное собрание в Непале, 2008–2012 годы

В Непале, несмотря на выделенную квоту в Учредительном собрании (УС) на уровне 33 процентов, женщины были преимущественно исключены из процесса принятия решений. Решения принимались либо голосом большинства, либо за закрытыми дверями. Политические лидеры воспользовались отсутствием единства мнений в ряде важных комитетов, чтобы полностью взять на себя принятие решений. Отчеты охваченных разногласиями комитетов УС были направлены в Учредительный комитет в составе УС. По сути это значило отмену пленарных заседаний и голосований УС по вопросам, поднятым в данных отчетах. Вместо обсуждения вопросов на пленарных заседаниях, решения по ним принимались за закрытыми дверями на политических совещаниях высокого уровня, которые держались в строгом секрете даже от членов той же партии. По этой причине, несмотря на беспрецедентное количество женщин в УС, они были лишены тех возможностей, которыми располагали другие участники процесса принятия решений, и по этой причине им удалось оказать на ход процесса лишь крайне ограниченное влияние.

ВСТАВКА 6.3.

Рабочая группа по решению проблем для подготовки женщин к Межконголезскому диалогу

Демократическая Республика Конго, 2002 год

Рабочая группа по решению проблем была создана исключительно для женщин в самом начале Межконголезских политических переговоров в Демократической Республике Конго в феврале 2002 года и представляет собой прекрасный пример потенциальной эффективности таких групп. Рабочая группа была создана при финансовой и организационной поддержке ЮНИФЕМ и местных НПО, таких как организация солидарности женщин Африки (СЖА), и провела подготовку 64 женщин к непосредственному участию (форма участие 1, непосредственная представленность) в мирных переговорах в Сан-Сити в Южной Африке. В ходе встреч рабочей группы, по итогам важнейших занятий ЮНИФЕМ, посвященных гендерным аспектам реформ и обеспечению эффективного участия, женщины согласовали декларацию и план действий. В результате также возросло число женщин-делегатов.

3. Женские коалиции

Коалиции могут принимать различные формы, например сотрудничество женских групп под одним флагом или плакатом (как это было в Либерии (2003 год), Южной Африке (1990 год), Кении (2008 год) и Йемене (2013 год)), создание отдельной группы или клана (например, «шестой клан» в Сомали, 1999 год), формирование политической партии (Северная Ирландия, 1994 год) или деятельность в качестве организованного блока представителей различных делегаций на переговорах (ДРК, 1999 год).

В случаях создания женщинами коалиций, объединения для решения общих задач и выступления за столом переговоров в качестве единой группы шансы на то, что их голоса будут услышаны и учтены, возрастали. Чтобы добиться этой сплоченности, женщинам было

необходимо преодолеть разногласия в своих рядах, которые возникали довольно часто, учитывая, что у различных женских групп, как правило были свои политические предпочтения. Порой процесс создания коалиций и улаживания разобщающих женщин споров проходил под руководством уважаемых женщин-лидеров из той же страны, однако намного чаще – женщин из других стран, в частности влиятельных женщин-посредников. Рабочие группы по решению проблем и другие подготовительные совещания также служили площадкой для выработки женщинами совместной позиции (см. вставку 6.3). Таким образом, в составе коалиций женщины получали возможность кратко сформулировать свои требования и конкретные предложения, большинство из которых впоследствии учитывались в окончательном тексте соглашения.

Явно выраженная деятельность единого женского движения способствовала более тесному контакту и взаимодействию с формальными группами посредников. Именно в тех случаях, когда женщины совместно настаивали на вступлении сторон в переговоры или подписании соглашений, им удавалось добиться больших успехов, что подтверждается примерами ДРК, Либерии, Сомали, Северной Ирландии, Папуа – Новой Гвинеи / Бугенвиля (см. вставку 6.4).

По результатам исследовательского проекта «Расширение участия» был сделан важный вывод о том, что женские коалиции оказывали давление с целью подписания соглашений намного чаще, чем другие группы участников. Еще одним залогом успеха женских коалиций и объединений является стратегическое размещение своих представителей в качестве делегатов в составе других делегаций.

Помимо этого, женские группы, присутствующие на переговорах в качестве наблюдателей, передавали информацию другим женщинам, не имеющим доступа в зал переговоров. Такое сотрудничество способствует подписанию мирного соглашения, как это было, например, в случае Либерии в 2003–2011 годах (см. вставку 6.5).

4. Стратегии взаимодействия

Ключевая роль стратегий взаимодействия заключается в том, чтобы обеспечить учет мнений женщин в мирном соглашении и процессе мирного урегулирования в целом. В общем и целом, взаимодействие особенно важно в случае форм участия, не предполагающих присутствие за столом переговоров, таких как слушания, комиссии, неформальные рабочие группы по решению проблем. На практике для оказания влияния на ход переговоров в таких формах участия стратегии взаимодействия буквально необходимы.

Механизмы взаимодействия могут принимать форму внешних либо внутренних стратегий. К внутренним стратегиям относятся передача отчетов и рабочих материалов участникам переговоров и посредникам, непосредственный обмен информацией посредниками, консультантами и участниками переговоров, участие посредников в слушаниях или

рабочих группах по решению проблем. Внешние стратегии включают в себя подготовку открытых отчетов или заявлений, информационно-пропагандистскую работу с привлечением средств массовой информации, публичные заявления, пресс-релизы, явные призывы к миру, привлечение внимания местного и международного сообщества.

Результаты исследовательского проекта «Расширение участия» говорят о том, что женщины, как правило, прибегали сразу к нескольким ключевым стратегиям взаимодействия. В ДРК (1999 год), Кении (2008 год), Либерии (2003 год) и Сомали (1999 год) состоялись неофициальные или полуофициальные встречи с посредниками и координаторами. Женские группы обычно также ставили общественность в известность о своих задачах путем публичных заявлений, массовых акций и организации кампаний в СМИ, как, например, в Гватемале (1989 год), Либерии (2003 год),

ВСТАВКА 6.4.

Объединенные женщины или разнородные группы?

ДРК (1999–2003 годы), Йемен (2013–2014 годы) и Сомали (1999 год)

Несмотря на различное происхождение, женщинам-делегатам в **ДРК** удалось преодолеть существовавшие между ними разногласия. Они сформировали женское закрытое собрание, на котором пришли к согласию по всем волнующим их вопросам и разработали подробный совместный документ (Найробскую декларацию и программу действий). В этом документе были отражены взгляды и требования всех женщин. Затем женщины направили своих делегатов в каждую комиссию, аналогично другим сторонам. На момент подписания Окончательного акта в Сан-Сити в апреле 2003 года среди делегатов было 40 женщин (из 340). Несмотря на то, что решения принимались очень маленькой группой лиц, именно женщины добились подписания соглашения. Как было упомянуто выше, женщины-делегаты встали в живую цепь, перекрыв выходы из зала переговоров, и не выпускали мужчин, пока те не подписали соглашение.

С другой стороны, в **Йемене** женщины технически обладали внушительным правом вето благодаря 30-процентной квоте, примененной на Конференции по национальному диалогу в 2013 году, где женщинам было гарантировано 40 мест из 565 как независимой группе. Тем не менее они отказались от создания единой коалиции и редко голосовали как блок. Они также пренебрегли возможностью совместного обсуждения вопросов, касающихся всех их как группы (например, вопроса детских браков), и поэтому им не удалось в полной мере использовать свое право вето.

Мирные переговоры в **Сомали**, состоявшиеся в 1999 году в Джибути, были основаны на клановой системе. Вся власть принятия решений распределялась в соответствии с действующей в стране клановой структурой. Организованные таким образом, переговоры в сущности исключали точку зрения и голос любого субъекта или группы, которые не представляли интересы кланов. Осознавая возможный ущерб такого подхода для мирного процесса и общества Сомали, 92 из 100 присутствовавших женщин по своей инициативе создали альтернативную коалицию и переступили границы кланов. Женщины решили голосовать как единый блок, а не в интересах своих кланов, и самопровозглашенный ими «шестой клан» явился абсолютным новшеством, впервые внеся гендерный аспект в переговоры. Результатом этого шага стало выделение беспрецедентной 10-процентной квоты для женщин в Переходной национальной ассамблее.

Мексике (1994 год), Северной Ирландии (1994 год), Сомалиленде (1991 год), Сомали (1999 и 2011 годы) и Йемене (2013 год).

Сравнительное исследование показало, что одной из наиболее эффективных стратегий взаимодействия, позволяющих усилить влияние на процесс, является разработка общего документа. В частности, при наличии такого документа в сочетании с информационно-пропагандистскими общественными мероприятиями женщинам удавалось действительно эффективно влиять на ход мирного процесса. Во всех случаях в содержании этих документов рассматривались основополагающие причины конфликта и приводились особые требования по включению положений о защите прав женщин и других гендерных положений в окончательный текст соглашения или конституции. Женщины в Бурунди (1996 год), ДРК (1999 год), Гватемале (1989 год), Кении (2008 год), Мексике (1994 год), Либерии (2003 год) и Сомали (2001 год) передавали документы с четко сформулированными требованиями и рекомендациями по реализации процессов с учетом гендерных аспектов или добавлению в мирное соглашение особых пунктов, учитывающих проблемы женщин.

В целом во всех случаях, когда женщинам удалось оказать существенное влияние на достижение соглашений, одновременно применялись внешние и внутренние стратегии взаимодействия.

5. Позиция конфликтующих сторон и посредников

Положительное отношение главных конфликтующих сторон и посредников к участию женщин оказалось главным способствующим фактором. В целом существование посредников и их квалификация, в том числе достаточное понимание ими функций женщин и значимости их вовлечения в мирный процесс, учет гендерных вопросов и необходимости расширения участия, играют положительную роль, способствуют участию женщин и укреплению их влияния. И наоборот, недостаток опыта, сопротивление или равнодушие со стороны посредников и лидеров, как выяснилось, создают препятствия вовлечению женщин и реализации их возможностей оказывать влияние. Посредник может стратегически использовать свою роль, проявляя гибкость, открытость в отношении участия женщин, находя альтернативные пути для учета мнений субъектов в ходе процесса.

Исследовательский проект также показал, что более старшие и опытные женщины-посредники с глубоким пониманием гендерных вопросов способны оказать действительно эффективную поддержку женщинам, как показал пример Грасы Машел (Gra a Machel) на переговорах по Кении в 2008 году (см. вставку 6.7). Уверенное руководство таких женщин-посредников и лидеров также играли решающую роль в поддержке женщин в мирных процессах. **Тем не менее, несмотря на**

ВСТАВКА 6.5.

Эффективное сотрудничество женщин в роли наблюдателей

Либерия, 2003–2011 годы

В мирном процессе, проходившем с 2003 по 2011 год в Либерии, женские группы эффективно направили свое сотрудничество на укрепление роли женщин-наблюдателей и усиление их участия в процессе в других формах. Две известные женские группы — MARWOPNET (Сеть женских организаций бассейна реки Мано в защиту мира) и WIPNET (Женщины в процессе миростроительства) вели очень активную деятельность в мирном процессе. Чарльз Тейлор (Charlse Taylor) утвердил участие MARWOPNET, в результате чего представительницы организации оказались за столом переговоров, однако на них посыпались обвинения в пристрастности. WIPNET, с другой стороны, преимущественно воспринималась как независимая организация, предпринявшая ряд значимых, эффективных и действенных мер вне стола переговоров. В итоге влияние WIPNET оказалось настолько велико, что впоследствии представительницам этой организации предложили статус официальных наблюдателей. Однако, желая сохранить свободу выбора и избежать нападок, которым подвергались члены MARWOPNET, WIPNET отклонила предложение и продолжила свою деятельность в мирном процессе в других формах. Важно отметить, что, несмотря на различное местоположение и формы участия, эти две группы объединяли свои усилия, оказывая общее давление для общих целей. Женщинами была выработана обширная единая программа действий, в которой использовались преимущества как статуса присутствия, так и отсутствия на переговорах.

незаменимую работу женщин-посредников в инициировании и поддержке участия женщин, международное сообщество по-прежнему раз за разом назначает на позиции посредников мужчин. Доля женщин-посредников, избранных для участия в современных мирных процессах, составила всего лишь 2,4 процента (ООН-женщины, 2012:b). Тем не менее посредники-мужчины также могут содействовать вовлечению женщин, как это имело место, например, в Йемене, Дарфуре, Гватемале и ДРК.

Ведущие миротворцы не обязательно входили в ряды посредников. В ряде случаев эту функцию брали на себя уверенные в себе, широко известные и надежные женщины-лидеры, которые не только предпринимали решительные меры в обеспечение участия женщин, но и помогали женщинам преодолевать разногласия и создавать коалиции или союзы с единой программой. На мирных переговорах Папуа — Новой Гвинеи по Бугенвилю сестра Лорейн Гарасу (Lorraine Garasu) сыграла важнейшую роль, став главным лицом и голосом организации «Женщины Бугенвиля». В ДРК Рут Перри (Ruth Perry), бывшая президент Либерии (1996–1997 годы) поощряла женщин разработать совместный документ, а Элен Джонсон-Серлиф (Ellen Johnson Sirleaf) внесла немалый вклад, взяв на себя руководство социальной, культурной и гуманитарной комиссией. В Кении (2008 год) Флоренс Мпааи (Florence Mpaai), опытный миротворец в других африканских странах и впоследствии директор Мирной инициативы

Найроби, была в числе главных инициаторов создания женской коалиции. В целом все эти женщины, очевидно, обладали либо опытом участия в других мирных процессах, либо накопленным за долгие годы опытом разрешения споров в своих странах.

6. Вовлечение женщин в мирный процесс на ранних этапах.

Результаты исследовательского проекта показали, что в случае вовлечения женщин в процесс на самых ранних этапах создавался прецедент для их последующего участия как на этапе переговоров, так и осуществления мирного соглашения. Как следствие, также расширялись их возможности внести существенный вклад в процесс. **Женщины, вовлеченные в мирный процесс на этапе подготовки переговоров и на этапе переговоров (как правило, посредством квот), продолжали свое участие на этапе осуществления достигнутых соглашений и даже занимали места в политических институтах нового строя.** Более того, если в соглашение о прекращении боевых действий или предыдущее соглашение вносились формулировки об участии женщин, это упрощало для них последующее участие в основных мирных переговорах или переговорах о политическом переходе. Однако если четкая формулировка об их участии в предварительных соглашениях отсутствовала, то женщинам

ВСТАВКА 6.6.

Примеры совместных деклараций женщин

Успешная стратегия взаимодействия, которую использовали женские союзы и коалиции, заключалась в подготовке общего документа, в котором была выражена единая позиция и который можно было передать командам посредников или представителей на переговорах. В **ДРК** (1999 год) женские группы разработали декларацию и совместный план действий, который передали координатору. В **Кении** (2008 год) составленный женщинами меморандум также был передан Комиссии Африканского союза, и большинство его положений были учтены в окончательном соглашении. Аналогичным образом в **Либерии** (2003 год) женщины подготовили так называемую «Декларацию золотого тюльпана», чтобы изложить свою позицию и затем отстаивать ее. В **Южной Африке** (1990 год) Национальная женская коалиция по результатам обширных исследований разработала Хартию об эффективном достижении равенства, формулировки в которой во многом определили содержание новой конституции, законов и политики. Во всех этих случаях в таких общих документах рассматривались основополагающие причины конфликта, а также приводились конкретные требования о гендерных положениях и правах женщин. Большинство положений из этих документов в той или иной форме были включены в окончательный текст закона, соглашения или конституции.

приходилось предпринимать особые меры, чтобы попасть в списки участников.

7. Структуры поддержки

По результатам исследовательского проекта «Расширение участия» подтвердилось, что структуры поддержки помогали женщинам более эффективно вносить свой вклад в процесс, укрепляли их роль и влияние на этапе переговоров или осуществления достигнутых соглашений. Эти структуры могут быть интегрированы в процесс переговоров либо предоставляться при содействии извне, либо в комбинации **В целом результаты говорят о том, что женщины больше выигрывали от функционирования целевых структур поддержки по сравнению с другими участвующими субъектами, и были сделаны выводы, что такие структуры поддержки до, во время и после переговоров существенно укрепляли их влияние.**

К важнейшим структурам для женщин можно отнести консультационные центры, создаваемые на этапе переговоров для предоставления технической

поддержки, например компьютеров и доступа в интернет, и оказания информационно-консультационных услуг по гендерным и другим характерным для конкретной ситуации вопросам (см. вставку 6.8). Прочие структуры поддержки включали в себя семинары и учебные курсы, на которых рассматривались конкретные проблемы, поднимаемые на переговорах. Благодаря этим структурам не только повышался общий уровень подготовки женщин — они зачастую способствовали успешному продвижению женщинами более узких гендерных вопросов.

8. Контроль

Воплощение в жизнь решений, принимаемых в ходе мирного процесса, и положений мирного соглашения не происходит само по себе. Несмотря на критическую важность контроля и мониторинга, в конечном итоге именно это звено процесса нередко оказывалось самым слабым. Даже в тех случаях, когда женщинам удавалось оказать существенное влияние на разработку окончательного мирного соглашения, добавить в него требуемые положения и добиться гендерных квот в важнейших органах,

ВСТАВКА 6.7.

Роль Грасы Машел в усилении влияния женщин

Кения, 2007 год

После вспышки насилия, последовавшей в конце 2007 года за спорными результатами выборов, несколько высококвалифицированных женщин из всех политических и географических регионов Найроби, занятых в организациях по продвижению мира, защите прав человека, по развитию и оказанию гуманитарной помощи, собрались, чтобы оценить возможные пути для женщин способствовать устранению кризиса. Ключевая группа из трех женщин разослала приглашения всем женским организациям страны. Было проведено множество встреч и слушаний, в которых приняли участие от 10 до 200 женщин. Присутствие Грасы Машел в качестве посредника рядом с Кофи Аннаном в Комиссии Африканского союза (АС) имело решающее значение для женщин. Граса Машел дала женщинам необходимый стимул для преодоления разногласий и противоречий, чтобы сообща привлечь большее внимание к проблемам женщин в мирном процессе. Она посоветовала группе объединиться за единую цель, оставить в стороне политические разногласия и подготовить меморандум для Комиссии Африканского союза, в котором были бы выражены точка зрения и рекомендации женщин. Их рекомендации тесно перекликались с важнейшими проблемами всего общества.

Группа из 12 женщин представила меморандум женщинам Комиссии АС. Кофи Аннан пригласил женщин на ответную сессию после подписания первого мирного соглашения и спросил, какие еще вопросы следует рассмотреть в предстоящем раунде переговоров и в последующих соглашениях. Женщины подготовили для этой ответной сессии второй меморандум. Неформальное взаимодействие между женщинами и командой посредников продолжилось и на последующих этапах.

ответственных за его осуществление, контроль за реализацией этих мер на практике крайне редко имел место. По всему миру отмечается недостаток систематического сбора данных. **В течение уже нескольких лет ООН осуществляет мониторинг количества женщин-посредников и участников переговоров, а также наличия в мирных соглашениях положений, учитывающих гендерную проблематику, однако контроль осуществления этих положений не проводится. Уровень финансирования женских групп на цели контроля за осуществлением мирных соглашений в целом и положений о женщинах и гендерных положений в частности явно недостаточен.** Более того, женские коалиции после подписания мирных соглашений нередко распадаются, прекращают активную деятельность либо начинают оказывать

ВСТАВКА 6.8.

Центр поддержки женщин

Мирные переговоры в Сомали, 2001 год

Во время мирных переговоров в Сомали под эгидой Кении в 2001–2005 годах для женщин при финансовой поддержке международных организаций были созданы структуры поддержки. Важнейшей среди них стал консультационный центр, созданный под эгидой структуры «ООН-женщины» и полностью оборудованный компьютерами, сканерами, принтерами и доступом в Интернет. Благодаря этому центру женщины получили возможность печатать материалы для отстаивания своей позиции, которые они затем передавали делегатам, посреднику и другим ключевым лицам. Поскольку во время переговоров консультационный центр являлся одним из немногих мест со всем необходимым оборудованием, женские группы использовали его для лоббирования своих интересов, так как многие влиятельные фигуры тоже были вынуждены пользоваться услугами данного центра. За счет этих структур поддержки женские группы продвигали свои и интересы и добились включения в соглашение положений о правах человека и формулировок, учитывающих гендерную специфику, а также получили 12-процентную квоту в переходном парламенте.

услуги как НПО. Как следствие, возникает непростая задача мобилизации женщин на эффективную работу в случае пробелов в осуществлении крупных реформ или положений мирного соглашения.

9. Финансирование

Финансирование представляет собой один из способов стимулирования действий. Этот фактор затрагивает все формы участия и все этапы мирного процесса, однако особенно критичен в случае неформальных форм участия. Финансирование может быть направлено на повышение уровня подготовки женщин, создание необходимых структур поддержки и организацию условий для независимой деятельности. Финансирование жизненно важно с точки зрения создания предпосылок для участия. К примеру, мероприятия мирного процесса нередко проходят в разных и удаленных друг от друга местах, и без достаточной финансовой поддержки может оказаться сложно или даже невозможно физически добраться до мест проведения переговоров или лично оказывать влияние на их ход.

Финансирование неформальных слушаний как формы участия представляет более серьезную проблему по сравнению с другими видами слушаний или формами участия. Так, на мирных переговорах в Сомали в начале 1990-х годов шведский Институт жизни и мира (Life & Peace Institute) предоставил финансовую и логистическую поддержку местным женским группам и диаспорам, чтобы те смогли посетить важные совещания и присутствовать на переговорах. В результате голоса женщин были услышаны и были созданы возможности для их участия в мирном процессе. Практически аналогичная ситуация наблюдалась в Либерии на переговорах в Аккре (2003 год), завершившихся подписанием Всеобъемлющего мирного соглашения. Деятельность организации «Женщины в процессе миростроительства» (WIPNET) была в значительной мере ограничена отсутствием средств на мобилизацию кампаний за пределами страны, однако впоследствии организация получила дополнительное финансирование от Западноафриканского объединения в интересах миростроительства (ЗОИМ), региональной миротворческой сети, и это, в свою очередь, позволило им обеспечить свое присутствие и оказать влияние на процесс.

ВСТАВКА 6.9.

Подготовка к референдуму: Коалиция женщин Северной Ирландии

Соглашение Страстной Пятницы, Северная Ирландия

В 1996 году участники переговоров по Соглашению Страстной Пятницы (ССП) пригласили десять ведущих политических партий за стол переговоров. Среди делегатов не было ни одной женщины. Осознав этот факт, Моника Макуильямс (Monica McWilliams) и Мей Блад (May Blood) Коалицию женщин Северной Ирландии (NIWC) и собрали 10 000 подписей, необходимых для формирования политической партии, тем самым обеспечив женщинам места за столом переговоров.

Отстаивая свою позицию, представители от NIWC на переговорах подчеркивали, что ключ к решению проблем Северной Ирландии лежит в совместном и открытом подходе. Поэтому NIWC наладила взаимодействие между сообществами протестантов и католиков, и они верили, что разработка положений любого соглашения не должна находиться в руках исключительно тех, кто присутствует за столом переговоров. Напротив, все эти положения должны быть изучены и дополнены в том числе и теми, кто не был допущен к переговорам или находится на задворках политического процесса.

NIWC была активно вовлечена в разработку Соглашения Страстной Пятницы и заручилась широкой поддержкой общественности. Позиция коалиции по вопросам проведения всеобъемлющей и инклюзивной политики легла в основу ее активного участия в референдуме по ратификации ССП. Коалиция сыграла важнейшую роль в продвижении кампании YES в поддержку соглашения перед референдумом. Ее членам удалось успешно мобилизовать народ и представить голос в поддержку соглашения символом прогресса в противовес регрессу, который символизировал голос против. По мнению многих наблюдателей, успех кампании и результат референдума может быть приписан непосредственно активной работе и проактивному характеру деятельности NIWC.

Ситуативные факторы

В данном разделе освещены девять ситуативных факторов, выявленных в ходе исследовательского проекта «Расширение участия», которые могут либо способствовать, либо препятствовать участию женщин, а также либо способствовать, либо угрожать мирному процессу в целом. Первые три из приведенных ниже ситуативных факторов являются критически важными политическими факторами с точки зрения защиты мирного процесса как такового и затрагивают всех участвующих в нем субъектов, тогда как оставшиеся шесть относятся именно к женщинам.

1. Сопrotивление или поддержка элиты
2. Общественная поддержка
3. Влияние региональных и международных субъектов на мирный процесс
4. Наличие влиятельных женских групп
5. Уровень подготовки женщин
6. Разнородный состав женщин
7. Восприятие гендерных ролей в обществе
8. Региональные и международные объединения женщин
9. Существование предварительных обязательств или гендерных положений

Сопrotивление или поддержка элиты

Сопrotивление или поддержка элиты являются одним из ключевых факторов, определяющих результаты мирного процесса. Инклюзивные мирные процессы бросают вызов институтам власти и угрожают подорвать контроль рычагов государственного управления элитой и конфликтующими сторонами. Как результат, проявляется сильное сопротивление этих субъектов переменам — открытое или же завуалированное.

Элита обычно характеризуется близостью к правительству ввиду тесной взаимосвязи экономики и политической власти. В таких случаях сопротивление элиты порождает наибольшие сложности, если целью переговоров является достижение политического перехода. Действительно, элита будет вероятнее всего сопротивляться любым переменам,

затрагивающим ее статус и состав правительства и общества в целом. Так, практически во всех случаях функционирования военного правительства инклюзивные процессы разработки конституции и другие политические реформы были приостановлены или прекращены, если их результаты не соответствовали интересам власти имущих. В качестве примера можно привести Того (1990 год), где диктатор Эйадема (Eyadéma) был вынужден под нарастающим давлением общественности согласовать процесс национального диалога и разработку новой конституции. Несмотря на эти уступки, Эйадема в конечном итоге пресек на корню процесс политических реформ, когда стало очевидно, что в результате он может лишиться власти. Аналогичные ситуации были отмечены в Фиджи, Египте, Эритрее.

Среди гражданских правительств наблюдалось менее явное сопротивление глобальным переменам, которые влекло за собой подписание соглашений по итогам мирных процессов, однако и для них препятствование воплощению в жизнь результатов мирного процесса не было редкостью, например в форме игнорирования основных положений мирного соглашения или просто отказа от назначения представителей в важные органы, ответственные за его осуществление. И напротив, если политическая элита на руководящих постах поддерживает мирный процесс, задача реализации и сохранения результатов глобальных реформ на протяжении длительного времени существенно упрощается.

Поддержка или сопротивление элиты также играет роль, когда речь идет о расширении участия в общем смысле и участия женщин в частности. В ходе исследовательского проекта было выявлено, что конфликтующие стороны и другая элита, как правило, пытались взять под контроль разработку критериев отбора участников и процедур принятия решений, дабы укрепить свое положение и свести на нет усилия других групп.

Общественная поддержка

Общественная поддержка мирного процесса и любых последующих мирных соглашений, заключенных по итогам переговоров, или разработки новой конституции — решающий фактор успеха или провала всего мирного процесса. В ходе

исследования было обнаружено, что отсутствие общественной поддержки в значительной мере усложняет осуществление соглашения. Этот фактор обычно определяется политическим климатом в стране и пределами возможностей поддержки мирного процесса наделенными властью участниками. Тем не менее общественной поддержкой можно заручиться, поэтому участвующие в мирном процессе субъекты должны направить усилия на разработку стратегий укрепления общественной поддержки и отстаивания перед народом своих приоритетов. Такая ситуация сложилась в Северной Ирландии, где в преддверии референдума по ратификации Соглашения Страстной Пятницы (1998 год) была проведена широкомасштабная кампания среди гражданского общества с целью добиться на положительного исхода референдума. Коалиция женщин Северной Ирландии оказала этой кампании неоценимую поддержку (см. вставку б.9).

Влияние региональных и международных субъектов

Влияние региональных субъектов, обладающих достаточной властью, имеет важнейшее значение для мирных и переходных процессов — зачастую более важное, чем влияние международных субъектов. Например, Европейский Союз (ЕС) в конфликте на Кипре сыграл более важную роль, чем мирный план ООН. Аналогичным образом чрезвычайно важную роль сыграла Индия в непальском конфликте. Отказ Индии поддержать правительство Непала оказался решающим обстоятельством, позволившим движению гражданского общества оказать большее влияние. В зависимости от конкретных условий, региональные субъекты, принимающие участие в мирном процессе, будь то посредники, дружественные группы, наблюдатели или даже договаривающиеся стороны, способны внести огромный вклад в вовлечение женщин.

Наличие влиятельных женских групп

Если еще до начала переговоров в стране успешно функционируют женские группы, объединения или движения, то у женщин больше шансов оказать влияние на ход мирного процесса. Существующие группы, объединения и движения предоставляют

женщинам возможности опираться на имеющийся опыт и ресурсы, чтобы добиваться участия в мирном процессе посредством массовых акций, способствуют началу переговоров и аккумулируют средства, необходимые для участия в процессе на последующих этапах. Влиятельность женских групп может расти при поддержке региональных и международных женских объединений.

Влиятельность существующих женских общественных организаций

Исследование позволило сделать вывод, что в случаях, когда женские группы уже располагали достаточным опытом и знаниями и изначально были способны эффективно организовывать свою деятельность и мобилизовать силы, они оказывали гораздо большее влияние на ход мирного процесса. Это связано с предыдущим организационным опытом вовлеченных в процесс женских групп, а также существованием общей культуры или традиционно влиятельных организаций гражданского общества в определенном национальном контексте. В качестве примера можно привести Южную Африку, где первая женская организация была учреждена в еще в 1911 году и где в 1980-х годах нерасистские женские организации, объединяющие самых разных женщин, сообща выступили против апартеида.

Разнородный состав женщин

Разнородный состав женщин нередко становился причиной усиления влияния женщин, однако порой приводил к разногласиям. Гендерная принадлежность — это только одна из целого ряда явно выраженных признаков личности, хотя она пересекается с другими признаками и, следовательно, формирует их. К примеру, женщина, принимающая участие в национальном диалоге, будучи молодой, может также представлять религиозное объединение, региональную группировку или политическую партию. Это может привести к ошибочному восприятию, когда субъекты, принимающие участие в мирном процессе на основе определенного признака, используются в переговорах для поддержки определенных кругов. Тем не менее участие женщин — это не синоним принадлежности к женскому полу или единственного отличительного признака

личности. Преодолению различий могут способствовать такие процессные факторы, как создание коалиций, роль посредников и наличие соответствующих структур поддержки.

Восприятие гендерных ролей в обществе

Восприятие гендерных ролей в обществе во многом определяет, насколько сложно или просто будет добиться вовлечения женщин в мирный процесс. В тех случаях, когда общество признавало роль женщин как посредников, как, например, в Папуа — Новой Гвинее / Бугенвиле (1997 год), женщины получали приглашение к участию, и им было проще повлиять на ход процесса. В Йемене политическое участие женщин стало предметом острых дискуссий, и фундаменталистские движения против наделения женщин правами были на пике влияния. В результате женщины, принимавшие участие в национальном диалоге, который начался в 2013 году, подвергались угрозам, становились жертвами сексуальных домогательств и сексуального насилия. Аналогичным образом в ДРК (1999 год) и Афганистане (2001 год) главные конфликтующие стороны запугивали женщин-делегатов и подвергали их нападкам. В этих случаях вопрос законности участия женщин ставился под сомнение. В Южной Африке (1990 год) позиция общества в отношении гендерных ролей стала главной причиной сопротивления традиционных лидеров включению положений о гендерном равенстве в билль о правах, принятый по итогам политического переходного процесса.

Региональные и международные объединения женщин

Поддержка местных женских групп региональными и международными объединениями всегда положительно отражалась на расширении их возможностей и усилении влияния. Так, в ходе мирного процесса в Либерии в 2003–2011 годах женским объединениям удалось организовать массовую акцию вне процесса мирных переговоров в соседнем Сьерра-Леоне, прежде всего благодаря поддержке регионального женского объединения, также ведущего активную деятельность в Сьерра-Леоне. Члены объединения приняли либерийских

женщин, предоставили им транспорт и оказали другую поддержку. Как было отмечено выше, такие объединения способны укрепить деятельность местных женских групп.

Существование предварительных обязательств или гендерных положений

Существование предварительных обязательств или гендерных положений об участии женщин оказалось важным условием, определяющим вовлечение женских групп в мирный процесс. Сам факт существования таких положений давал женщинам основания претендовать на участие в процессе и осложнял для других участвующих субъектов пути для их полного исключения. Так, в соглашении о формировании

переходного правительства в Йемене, заключенном при посредничестве Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) в ноябре 2011 года, уже было предусмотрено участие женщин в предстоящей Конференции по национальному диалогу (2013–2014 год). Аналогичным образом в 2001 году в Боннском соглашении по Афганистану явным образом предусматривалось участие женщин в разработке конституции. В процессах разработки конституции в Южной Африке, Непале и Йемене до начала национальных диалогов были введены строгие квоты на участие женщин. В мирных соглашениях, заключенных в 2008 году в Кении и в 2003–2011 годах в Либерии, также содержалось конкретное положение о соблюдении гендерного баланса в комиссиях по осуществлению достигнутых соглашений.

7.

ВЫВОДЫ

В целом результаты исследовательского проекта «Расширение участия» подтверждают: даже несмотря на то, что участие женщин встречает сопротивление или воспринимается неоднозначно многими договаривающимися сторонами и посредниками, женщины вносят существенный вклад в процессы миростроительства и разработки конституции на этапе переговоров, а также осуществления достигнутых соглашений. Однако, что еще более важно, по итогам анализа тематических исследований был сделан вывод о том, что широкая представленность женщин, в том числе непосредственно за столом переговоров, не обязательно означает, что они смогут оказывать сильное влияние. Главную роль играет именно степень влияния женщин на ход процесса, а не их количество.

Согласно результатам данного исследовательского проекта, в тех случаях, когда женщинам удавалось оказать значительное влияние на процесс переговоров, шансы достижения соглашения и его осуществления были намного выше, чем в случаях, когда влияние было средним, незначительным или вовсе отсутствовало. Что самое главное, в ходе данного исследовательского проекта был выявлен ряд ключевых процессных и ситуативных факторов, которые способствуют либо препятствуют участию женщин, а также усиливают либо ограничивают их возможности оказывать влияние в тех или иных формах участия, во всех вариантах и на всех этапах мирного процесса (см. главу 6).

По итогам данного исследовательского проекта также выяснилось привлечение излишнего внимания к участию женщин в официальных делегациях, представленных на мирных переговорах. В результате затмевается тот факт, что вовлечение женщин в мирный процесс на ранних этапах, предпочтительно на этапе подготовки переговоров, нередко закладывает основу для участия женщин на последующих этапах переговоров и осуществления достигнутых соглашений. Этот вывод находит отражение в резолюции 1889 (2009) Совета Безопасности ООН, где особо подчеркивается важность вовлечения женщин в процедуры принятия решений на самых ранних этапах мирных и переходных процессов (преамбула РСБ 1889 [2009], п. 1, п. 15).

Несмотря на сделанные выводы о важности участия женщин, они по-прежнему недостаточно представлены в мирных процессах. Вовлечение женщин по-прежнему рассматривается как нормативное обязательство, нежели как необходимое условие

мирного процесса. Женщины и предоставляющие им поддержку международные организации зачастую вынуждены активно добиваться участия. Кроме того, возможности вовлечения женщин не ограничиваются только столом переговоров. Женским группам удавалось успешно влиять на ход переговоров по заключению мирных соглашений не только за столом переговоров, но и посредством слушаний, которые проводились до или во время переговоров, а также весьма эффективно в форме массовых акций. Во всех случаях подписания и осуществления мирного соглашения, когда женщины оказывали действительно значительное влияние на мирный процесс, оно проявлялось в различных формах и вариантах мирного процесса и было непосредственно связано с успешными итогами.

Что касается *непосредственного присутствия за столом переговоров*, уровень влияния делегаций, состоящих исключительно из женщин, был значительно выше, чем отдельных женщин — членов официальных делегаций, даже если такие делегации состояли преимущественно из женщин. Во многих случаях женщинам, представленным в большом количестве в различных делегациях, участвующих в переговорах, удавалось эффективно использовать свою относительно высокую численность только при условии выхода за пределы своих делегаций и создания коалиций для отстаивания общих интересов. Это чаще всего имело место в случаях, когда женщины сообща оказывали общее давление как в рамках переговоров и вне их, чтобы добиться подписания соглашения.

В *роли наблюдателей* женщинам чаще всего удавалось оказывать влияние при условии наличия

тесных отношений с конфликтующими сторонами или рычагов влияния на них. В то же время такие тесные отношения нередко подрывают легитимность.

Женщины также оказывали влияние и вне формального стола переговоров. На *слушаниях* влияние женщин наиболее активно проявлялось в случае выработки совместной позиции, обычно кратко сформулированной в письменном документе с изложением требований женщин. Такие документы часто играли важную роль с точки зрения передачи требований на обсуждение за стол переговоров для включения в финальный текст соглашения. Благодаря содействию сильных и влиятельных женщин как в стране, так и за ее пределами, женщины получали стимул для преодоления разногласий в своих рядах и выработки совместной позиции (что также верно и в отношении женщин за столом переговоров). Кроме того, эффективность передачи собранной на слушаниях информации за стол переговоров напрямую зависела от ряда дополнительных факторов и стратегий, таких как тесное сотрудничество с посредниками и переговорными делегациями, поддержка региональных и международных субъектов и организаций, целенаправленная информационно-пропагандистская работа с привлечением средств массовой информации и общественные кампании (см. стратегии взаимодействия в главе 6).

Залогом присутствия женщин в *комиссиях, ответственных за осуществление достигнутых соглашений*, по большей части являлось наличие положений, учитывающих гендерные аспекты (например, квоты), в мирном соглашении. Чем более четко сформулированы положения о гендерном равенстве, тем больше вероятность включения женщин в состав комиссий и механизмов на последующих этапах, особенно в случае существования множества критериев отбора в дополнение к гендерным квотам, таких как этническая принадлежность, происхождение, вероисповедание, опыт в рассматриваемом вопросе и другие. Кроме того, за счет таких расширенных критериев также гарантировалось вовлечение в процесс женщин с более высокой квалификацией. Тем не менее результаты работы многих комиссий, направленные на обеспечение гендерного равенства, как правило, оставались нереализованными, поскольку такие комиссии зачастую зависели от поддержки (критически настроенной)

политической элиты. Женщины и поддерживающие их структуры, например другие субъекты, включая организации гражданского общества, уделяли недостаточно внимания политическим условиям, в которых были вынуждены работать эти чрезвычайно важные комиссии. И причина этого также заключалась в отсутствии надлежащего контроля.

Уровень представленности женщин в *рабочих группах по решению проблем на высоком уровне* (вариант 1,5) оказался крайне низким. Исключение составляли только рабочие группы, созданные специально для женщин в качестве средства преодоления противоречий и разногласий в их рядах и выработки совместной позиции. Впоследствии, при условии стратегической организации взаимодействия (аналогично слушаниям), требования, изложенные в такой совместной позиции, передавались на рассмотрение за стол переговоров. В некоторых случаях такие рабочие группы напрямую способствовали вовлечению женщин в переговоры и расширению их участия.

Что касается *общественного принятия решений*, значительной разницы в распределении голосов женщин (при наличии данных) и мужчин не выявлено. В случае проведения референдумов с целью ратификации соглашений общественность вообще не обязательно выступала в поддержку мирного соглашения. Тем не менее, как можно сделать вывод на примере Северной Ирландии, в таких ситуациях женщины также выступали организаторами общественных кампаний в поддержку мирного соглашения.

Особого успеха женщины достигли в проведении *массовых акций*. Невозможно отрицать вклад женщин в подписание мирных соглашений и обеспечение продолжения переговоров вне зависимости от отдельных пунктов программы переговоров. Результаты тематических исследований говорят о том, что женщины чаще остальных групп проводили массовые акции в поддержку мирных соглашений. В действительности, случаи организации женщинами акций гражданского сопротивления и массовых акций с целью начала переговоров либо подписания мирного соглашения мужчинами говорят о том, что решительные действия, направленные на достижение мира, выступали главной движущей силой, объединяющей женщин, не согласных по другим вопросам. Массовые акции, таким образом,

также проводились с целью поддержки женщин в других формах участия в мирном процессе. В большинстве тематических исследований с активным участием женщин (13 из 40 примеров) им удавалось особенно успешно действовать в поддержку мира и добиваться подписания мирного соглашения. Однако на этапе осуществления мирного соглашения, в случаях отказа от проведения важных реформ

в соответствии с мирным соглашением, не было отмечено ни одной массовой акции, организованной женщинами (или другими группами). Массовая мобилизация и массовые акции, инициируемые женщинами до и во время переговоров, также могут выступать фактором легитимизации, обуславливающим дальнейшее вовлечение женщин в официальный процесс.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПИСОК ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

1. Мирные переговоры в Ачех, 1999–2003 годы	21. Переходный политический процесс в Мали, 1990–1992 годы
2. Переговоры и переходный политический процесс в Афганистане, 2001–2005 годы	22. Мирные переговоры по Северному Мали, 1990–1996 годы
3. Переходный политический процесс в Бенине, 1990–2011 годы	23. Восстание и мирный процесс в штате Чьяпас, Мексика, 1994–1997 годы
4. Мирные переговоры и осуществление мирного соглашения в Бурунди, 1996–2013 годы	24. Переговоры по Приднестровской Молдавской Республике, 1992–2005 годы
5. Мирные переговоры в Колумбии, 1998–2002 годы	25. Мирные переговоры и урегулирование кризиса в Непале, 2005–2012 годы
6. Переговоры по Кипру, 1999–2004 годы	26. Соглашение Страстной Пятницы, Северная Ирландия, 2001–2013 годы
7. Мирные переговоры по Дарфуру, 2009–2013 годы	27. Мирные переговоры по Бугенвилю, 1997–2005 годы
8. Межконголезский диалог, Демократическая Республика Конго, 1999–2003 годы	28. Арушское мирное соглашение, Руанда, 1992–1993 годы
9. Переходный политический процесс в Египте, 2011–2013 годы	29. Мирное соглашение и разработка конституции, Таунсвилл, Соломоновы Острова, 2000–2014 годы
10. Мирные переговоры и осуществление мирного соглашения в Республике Эль-Сальвадор, 1990–1994 годы	30. Национальная конференция в защиту мира в Сомали, 1992–1994 годы
11. Разработка конституции в Эритрее, 1993–1997 годы	31. Национальная конференция в защиту мира в Сомали, 2001–2005 годы
12. Переходный политический процесс и разработка конституции в Фиджи, 2006–2013 годы	32. Процесс Сомали — Джибути, 1999–2001 годы
13. Переговоры между Грузией и Абхазией под эгидой ООН, 1997–2007 годы	33. Переговоры по урегулированию вспышки насилия Сомалиленде после получения независимости, 1991–1994 годы
14. Мирный процесс в Гватемале, 1989–1999 годы	34. Переходный политический процесс в Южной Африке, 1990–1997 годы
15. Израиль — Палестина, «Женевская инициатива», 2003–2013 годы	35. Прекращение огня, мирные переговоры и выборы в Шри-Ланке, 2000–2004 годы
16. Израиль — Палестина, «Соглашения в Осло», 2003–2013 годы	36. Мирные переговоры и осуществление достигнутых соглашений в Таджикистане, 1993–2000 годы
17. Урегулирование вспышки насилия после выборов в Кении, 2008–2013 годы	37. Переходный политический процесс в Того, 1990–2006 годы
18. Политические реформы в Кыргызстане, с 2013 года по настоящее время	38. Турецко-армянские протоколы, 2008–2011 годы
19. Подписание и осуществление мирного соглашения в Либерии, 2003–2011 годы	39. Турецко-курдский мирный процесс 2009–2014 годы
20. Мирный процесс в Македонии, Охридское рамочное соглашение 2001–2013 годы	40. Национальный диалог по политическому переходу в Йемене, 2011–2014 годы

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ

МОДЕЛЬ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО

ПРОЕКТА «РАСШИРЕНИЕ

УЧАСТИЯ»

В таблице ниже кратко представлена концептуальная модель, положенная в основу исследовательского проекта «Расширение участия».

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ПРОЕКТА «РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ»

Условия	Формы участия	Оценка форм участия в 40 тематических исследованиях	Оценка воздействия на каждом из этапов и уровня влияния	Анализ причинно-следственной связи: способствующие и препятствующие факторы
<ul style="list-style-type: none"> История Отношения между государством и обществом Политические, экономические и социальные условия Военная сфера Положение женщин в обществе / гендерные аспекты Роль СМИ Конфликты и их причины Мирные и переходные процессы Субъекты (национальные, международные) 	<ol style="list-style-type: none"> Непосредственная представленность за столом переговоров <ul style="list-style-type: none"> В составе делегаций Увеличение числа делегаций Национальные диалоги Статус наблюдателя Слушания Инклюзивные комиссии <ul style="list-style-type: none"> Осуществление достигнутых соглашений Подготовка переговоров или переговоры Постоянные органы Рабочие группы по решению проблем на высоком уровне Общественное принятие решений Массовые акции 	<ul style="list-style-type: none"> Частотность модели Продолжительность Участвующие субъекты Обоснование Главные субъекты, в том числе в принятии решений Отбор Взаимодействие Инициирование Роль посредника Роль других субъектов Степень политической поддержки Финансирование 	<p>Этапы/категория</p> <ul style="list-style-type: none"> Начало переговоров Программа переговоров Исход переговоров <ul style="list-style-type: none"> Мирное соглашение Конституция Политические реформы Осуществление соглашений <p>Характер влияния</p> <ul style="list-style-type: none"> Степень влияния участвующих субъектов на качество соглашений Степень влияния участвующих субъектов на надежность соглашения Влияние с целью начала переговоров или подписания соглашения <p>Количественный анализ</p> <ul style="list-style-type: none"> Взаимосвязь между характером влияния и исходом мирного процесса Частотный анализ 	<ul style="list-style-type: none"> Ситуативные факторы Процессные факторы

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СПИСОК УЧАСТНИКОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ, ЯНВАРЬ 2015 ГОДА

Имя	Организация	Должность
Даниэль Голдберг (Danielle Goldberg)	Глобальная сеть женщин-миротворцев (GNWP)	Координатор программ
Барбро Сведберг (Barbro Svedberg)	Международная женская лига за мир и свободу (МЖЛМС)	Руководитель проекта
Рейчел Гассер (Rachel Gasser)	Швейцарский фонд мира (Swiss Peace)	Заместитель главы, посредник
Амель Горани (Amel Gorani)	Центр гуманитарного диалога	Координатор по вопросам участия
Мадлен Кох (Madeline Koch)	Международная сеть действий по вопросам гражданского общества (ICAN)	Координатор программ
Санам Андерлини (Sanam Anderlini)	Международная сеть действий по вопросам гражданского общества (ICAN)	Соучредитель, директор
Бандана Рана (Bandana Rana)	НПО Saathi	Президент с исполнительными полномочиями
Мэри О'Райли (Marie O'Reilly)	Международный институт мира (IPI)	Редактор и научный сотрудник
Рина Амири (Rina Amiri)	Группа поддержки посредничества ООН, резервная команда	Эксперт по гендерным вопросам и участию
Изабель Геускенс (Isabelle Geuskens)	Программа «Женщины-миротворцы»	Исполнительный директор
Мишель Барса (Michelle Barsa)	Институт инклюзивной безопасности	Заместитель директора
Катарина Сальмела (Katarina Salmela)	Структура «ООН-женщины»	Специалист в области политики
Корнелике Кайзер (Cornelieke Keizer)	CORDAID	Руководитель по развитию партнерских отношений
Мадлен Риз (Madeleine Rees)	Международная женская лига за мир и свободу (МЖЛМС)	Генеральный секретарь
Андреа О'Салливан (Andrea O'Suilleabhain)	Международный институт мира (IPI)	Ведущий политический аналитик
Катрин Кесада (Kathrin Quesada)		Исследователь
Йана Наужокс (Jana Naujoks)	Организация «Интернэшнл алерт»	Ведущий координатор программ
Анна Вильдт (Anna Wildt)	МИД Швейцарии, подразделение гуманитарной безопасности	Советник по гендерным вопросам
Стефан Отт (Stefan Ott)	МИД Швейцарии, подразделение гуманитарной безопасности	Стажер
Кристин Белл (Christine Bell)	Юридическая школа Эдинбурга	Профессор конституционного права
Таня Паффенхольц (Thania Paffenholz)	Институт высших исследований / Центр по вопросам конфликтов, развития и миростроительства	Координатор проектов
Мирей Видмер (Mireille Widmer)	Институт высших исследований / Центр по вопросам конфликтов, развития и миростроительства	Референт по вопросам политики
Туййя Талвити (Tuija Talvitie)	СМИ	Исполнительный директор
Антония Поттер Прентис (Antonia Potter Prentice)	СМИ	Руководитель
Силья Грундстром (Silja Grundstrom)	СМИ	Координатор проектов

8.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ССЫЛКИ НА ПРИВЕДЕН- НЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Joshi, M., Quinn, J. M., & Regan, P. M. (2015). *Annualized implementation data on comprehensive peace accords, 1989–2012*. Готовится к изданию.

Nilsson, D. (2012). Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 38(2), 243–266.

Northern Ireland Life and Times Survey (1999). (22 марта 2015 г.). Взято из модуля Political Attitudes: <http://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#gfa>

Организация американских государств. (3 марта 2015 г.). *Reformas Constitucionales: Informe De La Mision De Observacion Electoral A Guatemala* (2000). Взято из Consulta Popular, 16 мая 1999 г.: <http://www.oas.org/sap/docs/misiones/1999/CP07443S04%20Guatemala%20E>

Paffenholz, T. (2014a). *Broadening participation in peace processes*. Dilemmas and Options for Mediators. Mediation Practitioner Series, Женева: Центр гуманитарного диалога.

Paffenholz, T. (2014b). Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy. *Negotiation Journal*, 30 (1), 69–91.

Paffenholz, T. (2015a). *Информационная записка «Broadening Participation Project»*. Центр по вопросам конфликтов, развития и миростроительства. Женева: Институт высших исследований по международным вопросам и проблемам развития. Взято из: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

Paffenholz, T. (2015b). *Информационная записка «Results on Women and Gender»*. Женева: Институт высших исследований по международным вопросам и проблемам развития. Центр по вопросам конфликтов, развития и миростроительства.

<http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

Paffenholz, T., & Cuhadar, E. (2014). Broadening the debate on “transfer” in Track Two diplomacy: Theory reflections and experiences from South Asia. *Документ, представленный на ежегодной конвенции Ассоциации международных исследований*. Торонто, Канада.

Spurk, C. (2010). “Understanding Civil Society”. Приведено в *Civil Society & Peacebuilding: a critical assessment*, автор Thania Paffenholz, 3–28. Лондон: Lynne Reinner.

True, J. (2013a). “Counting Women, Balancing Gender: Increasing Women’s Participation in Governance”. *Politics and Gender* 9, 3: 351–59.

True, J. (2013b). “Women, Peace and Security in Post-conflict and Peacebuilding Contexts”. NOREF (Норвежский центр ресурсов по миростроительству). Аналитическая записка, март. <http://www.peacebuilding.no/Themes/Women-peace-and-security/Publications/Women-peace-and-security-in-post-conflict-and-peacebuilding-contexts>

Совет Безопасности ООН (2000). Резолюция 1325. Документ ООН S/RES/1325, 31.10.2000.

(2008). Резолюция 1820. Документ ООН S/RES/1820, 19.06.2008.

(2009a). Резолюция 1888. Документ ООН S/RES/1888, 30.09.2009.

(2009b). Резолюция 1889. Документ ООН S/RES/1889, 05.10.2009.

(2010). Резолюция 1960. Документ ООН S/RES/1960, 16.12.2010.

(2013a). Резолюция 2106. Документ ООН S/RES/2106, 24.06.2013.

(2013b). Резолюция 2122. Документ ООН S/RES/2122, 18.10.2013.

СТРУКТУРА «ООН-ЖЕНЩИНЫ» — ОРГАН ООН, СОЗДАННЫЙ В ЦЕЛЯХ ПРОДВИЖЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И РАСШИРЕНИЯ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН. КАК ГЛОБАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, ОТСТАИВАЮЩАЯ ПРАВА ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК, «ООН-ЖЕНЩИНЫ» ПРИЗВАНА УСКОРИТЬ ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ИХ ЖИЗНИ ВО ВСЕМ МИРЕ.

Структура «ООН-женщины» оказывает поддержку государствам-членам ООН в подготовке глобальных стандартов в области достижения гендерного равенства и сотрудничает с правительствами стран и организациями гражданского общества в разработке законов, политики, программ и служб, необходимых для реализации этих стандартов. Ее деятельность заключается в отстаивании равноправного участия женщин во всех аспектах жизни, при этом основное внимание уделяется пяти приоритетным областям, включая усиление руководящей роли женщин и их участия, искоренение насилия в отношении женщин, вовлечение женщин во все аспекты процессов мирного урегулирования и безопасности, расширение экономических прав и возможностей женщин и актуализация вопросов гендерного равенства с точки зрения национального развития, планирования и составления бюджета. Структура «ООН-женщины» также координирует деятельность системы ООН в продвижении гендерного равенства и выполняет пропагандистские функции.



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Тел.: 212-906-6400
Факс: 212-906-6705
www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen