

Endurmat á áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 8. mars 2008¹

Inngangur

Ályktun Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) nr. 1325 um konur, frið og öryggi sem var samþykkt árið 2000 markaði tímamót í sögu ráðsins.² Ályktunin er fyrsta viðurkenning Öryggisráðsins á mikilvægi framlags kvenna til friðar og öryggis og á sérstöðu þeirra á áttakavæðum. Nýmæli er, að gert er ráð fyrir konum sem virkum þátttakendum í friðar- og uppbyggingarstarfi,³ en áður fjallaði Öryggisráðið um konur eingöngu sem fórnarlömb vopnaðra átaka og þá gjarnan sem „konur og börn.“⁴

Ályktunin hvetur til aðgerða sem stuðla að:

- Aðkomu kvenna að ákvarðanatöku og þátttöku í friðarferlum.
- Vernd kvenna og stúlkna á áttakavæðum.
- Samþættingu jafnréttissjónamiða og jafnréttisfræðslu við friðargæslu og friðaruppbyggingu.

Frá því ályktun 1325 var samþykkt hefur Öryggisráðið samþykkt fjórar ályktanir til viðbótar um konur frið og öryggi. Ályktun 1820 (júní 2008) leggur sérstaka áherslu á að komið verði í veg fyrir og refsað fyrir kynferðislegt ofbeldi gegn konum í vopnuðum átökum. Í ályktun 1888 (sept. 2009) er sterkar kveðið að orði en í 1325 og 1820. Í ályktuninni er lögð áhersla á réttlæti og sakfellingu þeirra sem taka þátt í og fremja alvarlega glæpi gagnvart konum og börnum og þar eru markvissari hugmyndir um framkvæmd. Í ályktun 1889 (október 2009) er lögð áhersla á jafnrétti og hlutverk kvenna í friðar- og uppbyggingarstarfi og í ályktun 1960 (desember 2010) er krafa um að nöfn þeirra sem beita kynferðislegu ofbeldi í stríðsátökum séu gerð opinber og þeim refsað sem eru ábyrgir fyrir þeim glæpum.

Áætlun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd ályktunar 1325 var gefin út 8. mars 2008, en undirbúningur að gerð hennar hófst í lok árs 2006.⁵ Samkvæmt áætluninni skal hún endurskoðuð að þremur árum liðnum með hliðsjón af reynslu af framkvæmd. Utanríkisráðuneytið skal jafnframt gefa út skýrslu með niðurstöðum endurmatsins.

Við endurmatið hefur verið reynt að draga lærdóm af því hvernig til tókst með fyrstu áætlunina og hvað megi læra af reynslu annarra sem nýta má við gerð endurskoðaðrar áætlunar.

¹ Notað verður orðið aðgerðaáætlun, eða áætlunin, þegar vísað er í áætlunin Íslands.

² Hér eftir verður ályktun 1325, notað þegar vísað er í Ályktun Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) nr. 1325 um konur, frið og öryggi.

³ Í skýrslunni er friðar- og uppbyggingarstarf notað sem yfirheiti yfir margþætt starf svo sem: a) starf sem miðar að því að fyrirbyggja að átök brjótist út og að koma í veg fyrir glæpi og mannréttindabrot í vopnuðum átökum; b) friðarumleitarnir sem miða að því að fá stríðandi aðila að samningaborði; c) friðarsamninga, þar sem þriðji aðili hefur ákveðið skilgreint hlutverk; d) hernaðarlegar friðaraðgerðir í umboði Öryggisráðsins (e. Peace operations), sem geta haft mismunandi hlutverk; e) mannúðaraðstoð við fórnarlömb vopnaðra átaka; f) uppbyggingarstarf eftir að átökum lýkur, sem miðar að því að styrkja stofnanir samfélagsins þannig að friður haldist og mannréttindi verði virt; g) afvopnunarferli.

⁴ Sjá: *UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security: Towards an Effective and Inclusive Irish National Action Plan: A good Practice Guide*, June 2001 (Authors: Action Aid, Akidwa, Amnesty International Irish Section, Banúlacht, Centre for International Studies DCU, Child fund Ireland, Christian Aid, Concern, Global Women's Studies Programme NUI Galway, National Women's Council of Ireland, Plan Ireland, Trócarie, World Vision Ireland.)

⁵ Ísland var sjöunda ríkið til að gera aðgerðaáætlun, en auk ríkja, hafa stofnanir og ríkjasamtök sett sér aðgerðaáætlanir.

Skýrslan er þannig byggð upp að í fyrsta kafla er gerð grein fyrir stöðu mála á tíu ára afmæli ályktunar 1325 og er þá aðallega byggð á upplýsingum sem teknar voru saman af SP fyrir 10 ára afmæli ályktunarinnar árið 2010.

Í öðrum kafla er fjallað um aðgerðaráætlanir ríkja. Sérstaklega er fjallað um endurskoðaðar áætlanir danskra, norskra og sænskra stjórnvalda.

Í þriðja kafla er fjallað um íslensku aðgerðaáætlunina. Byrjað er að skoða aðragandann að því að hún var gerð. Síðan er fjallað almennt um áætlunina, um kosti hennar og galla.

Í fjórða kafla er skoðað hvernig unnið hefur verið að markmiðum aðgerðaáætlunarinnar. Aðgerðir eru flokkaðar undir þrjú svið sem eru: a) Ísland sem málsvari ályktunar 1325 á alþjóðavettvangi, b) Starf Íslensku friðargæslunnar og c) Almennar samþættandi aðgerðir og fræðsla.

Í fimmta kaflanum eru niðurstöður teknar saman og lærdómur dreginn af reynslunni af þessari fyrstu áætlun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd ályktunar 1325.

Þessi skýrsla er unnin fyrir utanríkisráðuneytið og við gerð hennar hefur verið stuðst við gögn stjórnvalda; upplýsingar frá starfsfólki utanríkisráðuneytisins, bæði á skrifstofu ráðuneytisins á Íslandi og sendiskrifstofum erlendis; auk viðtala við friðargæsluliða sem starfað hafa á vettvangi. Einnig var fundað með og rætt við fulltrúa frjálsra félagasamtaka og þá sérstaklega landsnefndar UN Women á Íslandi (áður UNIFEM). Jafnframt hefur verið stuðst við fræðilega umfjöllun um Íslensku friðargæsluna og almennt um framkvæmd ályktana öryggisráðsins um konur frið og öryggi. Þar að auki hafa verið skoðaðar úttektir sem gerðar hafa verið á öðrum áætlunum, þar með talið norræna samanburðarúttekt á íslensku áætluninni.⁶

1. Framkvæmd ályktunar 1325 tíu árum eftir að hún var samþykkt.

Frá því að ályktun 1325 var samþykkt hefur ítrekað verið minnt á að langt er í land með að unnið sé markvisst að markmiðum hennar. Reglulegar skýrslur aðalframkvæmdastjóra SP til öryggisráðsins, skýrslur frjálsra félagasamtaka, ráðstefnur, úttektir og fræðileg umfjöllun hafa bent á það sem er ábótavant, og í framhaldinu hefur öryggisráðið samþykkt fleiri ályktanir varðandi konur, frið og öryggi, þar sem fastar er kveðið að orði og þar sem sérstaklega er tekið á kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi gegn konum. Einnig hafa ríki og ríkjasamtök verið hvött til þess að gera aðgerðaráætlanir.

Eins og fram kemur í yfirliti SP í tengslum við 10 ára afmæli ályktunar 1325 árið 2010, koma konur í litlum mæli að ákvarðanatöku varðandi friðaraðgerðir, friðarferli og uppbyggingu sinna samfélaga eftir að vopnuðum átökum lýkur. Mikið skortir á að konur njóti verndar gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og refsileysi er enn vandamál.⁷

Þrátt fyrir aðgerðir sem hafa aukið þátttöku kvenna og stuðlað að vernd þeirra, hefur ítrekað verið bent á að hægt miði, meðal annars vegna skorts á ábyrgð á framkvæmd og á eftirfylgni, en taka ber fram að ályktunin og þær sem á eftir komu, eru bindandi fyrir aðildarríki SP.⁸

Stofnanir SP, ríkjasamtök og ríki heims hafa verið hvött til að setja sér mælanleg markmið og meta árangur, þannig að hægt sé að skoða hvort aðgerðir stuðli í raun að þátttöku og áhrifum kvenna á friðarferli, í uppbyggingarstarfi og að aukinni vernd kvenna á átakasvæðum.⁹

⁶ The Nordic 1325 Network, Ranking of NAPs: A comparative Study of the Nordic countries' National Action Plans for Security Council Resolution 1325, Edited by Elin Danielsson On behalf of Kvinna til kvinna, August 2010.

⁷ UN Department of Public Information Strategic Communications Division, Backgrounder: Tenth Anniversary of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women and Peace and Security, 12 October 2010.

⁸ Ábyrgir fyrir framkvæmd ályttunnar eru: Öryggisráð SP; aðildarríki SP; aðalframkvæmdastjóri SP og SP kerfið og þeir sem eiga í átökum (e. Parties to conflict).

Stofnanir og samtök hafa bent á hvaða starfshættir og leiðir hafi gefið góða raun og þróaðar hafa verið leiðbeiningar, gátlistar og önnur hjálpartæki til að stuðla að betri framkvæmd ályktunarinnar.¹⁰

Í október 2010, tíu árum eftir að ályktun 1325 var samþykkt samhljóða, var bent á að þrátt fyrir það starf sem hefði verið unnið, væri enn knýjandi þörf á markvissari aðgerðum. Eftirfarandi byggir á samantekt SP um stöðu mála sem gerð var í september 2010 í tengslum við 10 ára afmæli ályktunarinnar.¹¹

- Konum er haldið utan við, eða þær eru í miklum minnihluta í friðarviðræðum, friðaruppbyggingu og afvopunarferlum. Frá 1992 hefur hlutfall kvenna í opinberum sendinefndum aðeins verið 7,1 % og eru konur aðeins 2,1 % af þeim sem skrifað hafa undir friðarsamninga. Einnig hafa mjög fáar konur verið formlegir sáttasemjarar. Samkvæmt upplýsingum frá UN Women hefur engin kona verið í forsvari fyrir SP í friðarsamningum (e. chief or lead mediator in UN-sponsored peace talks).¹²
- Konur og stúlkur verða enn fyrir misrétti og kynbundnu ofbeldi, kynferðislegu ofbeldi og kerfisbundnum nauðgunum í vopnuðum átökum. Þeir sem fremja ofbeldisverkin hafa yfirleitt ekki þurft að sæta refsingu fyrir glæpina.
- Þrátt fyrir að konum í borgaralegum stöðum við friðaraðgerðir SP hafi fjölgað upp í 30 %, hefur þróunin verið mun hægari í hópi einkennisklæddra friðargæsluliða. Þrátt fyrir aðgerðir, sem hafa bætt ástandið, eru konur enn undir 3% einkennisklæddra friðargæsluliða og aðeins rúmlega 8% af lögreglu SP.
- Aðeins 5 af 27 yfirmönnum sendinefnda SP á áttakavæðum eru konur. Hér er átt við friðargæsluaðgerðir SP (e. UN peace operations); sérstakar pólitískar sendinefndir (e. special political missions) og skrifstofur friðaruppbyggingar (e. peacebuilding support offices).
- Ennþá fæst ekki nægt fjármagn í verkefni sem eiga að mæta þörfum kvenna í endurreisnarstarfi eftir átök.
- Þrátt fyrir að smám saman fjölgi þeim ríkjum sem hafa gert áætlanir um framkvæmd ályktunar 1325, höfðu aðeins 19 lönd samþykkt aðgerðaáætlanir þegar úttekt SP var gerð.¹³ Jafnframt hefur skort fjármagn til þess að hrinda áætlunum í framkvæmd og hefur það m.a. komið í veg fyrir árangur.

⁹ Sjá skýrslur aðalframkvæmdastjóra SP um konur, frið og öryggi til öryggisráðsins, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 (apríl og september).

¹⁰ Sjá m.a. Unstraw/DCCAF, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Gender and SSR Toolkit, 2010*; Unifem Fræðslupakka og UN-Instraw, *Securing Equality, Engendering Peace: A guide to Policy and planning on Women Peace and Security (UNSCR 1325) 2008*. http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/uninstraw_securingequality_2008.pdf

¹¹ UN Department of Public Information Strategic Communications Division, *Backgrounder: Tenth Anniversary of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security, 12 October 2010*.

¹² sjá http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/

¹³ Samkvæmt <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>, voru þær í maí 2011, orðnar 25 og verið er að vinna að fleiri áætlunum.

Ályktunin var talsvert til umræðu þegar tíu ár voru liðin frá samþykkt hennar og var það tækifæri nýtt til að endurnýja og styrkja góðan ásetning og skuldbindingar varðandi konur, frið og öryggi. Eftirfarandi er meðal þess sem samkvæmt yfirliti SP var talið að stuðlað gæti að betri árangri:¹⁴

- Að gerðar verði áætlanir um hvernig skuli auka þátttöku og forystu kvenna í friðarferlum – í sáttumleitunum og í uppbyggingarstarfi eftir að átökum er lokið.
- Að notaðir verði mælikvarðar (e. indicators) bæði til að fylgja eftir framförum og til þess að sjá hvar er þörf á ítarlegri upplýsingum.
- Að öryggisráðið fái, skilgreini og bregðist við upplýsingum um konur og átök á markvissari hátt og ráðfæri sig reglulega við samtök kvenna og konur sem hafa upplifað vopnuð átök.
- Að ríki samþykki og fjármagni aðgerðaáætlanir (e. National Action Plans - NAPs).
- Að þeir sem brjóta gegn mannréttindum stúlkna og kvenna í vopnuðum átökum, þar með talið þeir sem leyfa slík mannréttindabrot, svari til saka samkvæmt landslögum, þjóðarétti og alþjóðlegum mannúðarlögum.

Í skýrslu aðalframkvæmdastjóra SP til öryggisráðsins í september 2010, um konur frið og öryggi eru settir fram 26 mælikvarðar sem þróaðir hafa verið til þess að auðvelda stofnunum SP, ríkjum og ríkjasamtökum að fylgjast með árangri og taka ábyrgð á aðgerðum sem ríki heims hafa skuldbundið sig til að hrinda í framkvæmd.¹⁵ Lagt er til að skýrslugerð verði samræmd undir eftirfarandi fjórum liðum: **Forvarnir, vernd, þátttaka, aðstoð og uppbygging**. Kynnt eru markmið undir hverjum lið, aðgerðir og mælikvarðar til að fylgjast með hvort og hvernig markmiðunum skal náð.¹⁶ Þetta beinist aðallega að stofnunum SP, ríkjum þar sem átök geisa og einnig ríkjum og ríkjasamtökum sem senda friðargæsluliða á vettvang ataka og vinna beint að friðar- og uppbyggingarstarfi.¹⁷

2. Aðgerðaáætlanir ríkja (NAPs)

Ríkjum sem hafa sett sér aðgerðaáætlun um framkvæmd ályktana öryggisráðsins um konur, frið og öryggi fer fjölgandi. Í lok maí 2011 höfðu 25 ríki gert slíka áætlun og unnið er að undirbúningi fleiri áætlana.¹⁸

Stjórnvöld í iðnríkjum sem samþykkt hafa aðgerðaráætlanir hafa aðallega notað þær til þess að taka á málafnum sem tengjast konum, friði og öryggi í sinni utanríkisstefnu. Einkum á sviði varnar-, öryggis- og þróunarmála, í verkefnum hers og lögreglu á vettvangi erlendis og í samskiptum ríkja.¹⁹

Stjórnvöld í ríkjum þar sem vopnuð átök hafa sett mark sitt á samfélagið, hafa í auknum mæli samþykkt aðgerðaáætlanir.²⁰ Áætlanir þessara ríkja leggja meiri áherslu á innanlandstarf svo sem a)

¹⁴ UN Department of Public Information Strategic Communications Division, Backgrounder: Tenth Anniversary of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security, 12 October 2010.

¹⁵ Skýrsla aðalframkvæmdarstjóra SP S/2010/498, 28 September 2010, Women and peace and security <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep10.htm>, upplýsingar sóttar 17. mars 2011.

¹⁶ Sjá nánar í fylgiskjali með skýrslu aðalframkvæmdarstjóra SP, S/2010/498, 28 september 2010.

¹⁷ Ný áætlun (NAP) Breta (nóvember 2010) er sett upp undir þessum fyrirsögnum.

¹⁸ <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>, upplýsingar sóttar 30. maí 2011.

¹⁹ Þessi ríki eru:¹⁹ Austurríki (2007), Belgía (2009), Chile (2009), Holland (des 2007), Danmörk (2005), Finnland (2008), Ísland (2008), Noregur(2005/2011), Portúgal (2008), Spánn (2007), Svíþjóð (2006/2010), Sviss (2007/2010), Kanada (Okt. 2010), Bretland (nón 2010), Frakkland (nón 2010), Eistland (nón 2010).¹⁹

²⁰ Þau eru: Filabeinströndin (jan 2007), Úganda (2008), Lýðveldið Kongó (2010), Líbería (2010), Rúvanda (2010) Bosnía og Herzegovína (2010) og Sierra Leóne (2010), Fillípsseyjar (2010) og Nepal (2010).

þátttöku kvenna á sviði öryggismála (her, lögregla o.s.frv.), b) að konur komist í ábyrgðarstöður í stjórnsýslu og við uppbyggingarstarf og c) vernd gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi.²¹

Í skýrslu sem *European Peacebuilding Liason Office* (EPLO) gerði í júní 2010, um framkvæmd ályktunar 1325 í Evrópu, eru birtar ábendingar frjálsra félagasamtaka um hvernig sé best að standa að framkvæmd hennar og hafa þau ríki sem hafa endurskoðað áætlanir sínar tekið tillit til þeirra ábendinga.²²

Fyrstu ríkin sem gerðu áætlanir hafa endurskoðað þær og endurbætt og er ákveðinn samhljómur í því sem var talið ábótavant í fyrstu áætlununum og í þeim áherslubreytingum sem boðaðar eru. Hér á eftir er bent á nokkur atriði í endurskoðuðum aðgerðaáætlunum danskra, norskra og sænskra stjórnvalda, sem eru þau Norrænu ríki sem hafa endurskoðað áætlanir sínar.

Endurskoðaðar Norrænar áætlanir

Danir voru fyrstir til að setja sér áætlun (2005-2007). Við endurmat hennar voru ágallar fyrstu áætlunarinnar taldir vera:²³

- Engin markviss eftirfylgni.
- Margar aðgerðir, en ekki hugað að árangri á skipulagðan hátt.
- Aðaláhersla á vernd kvenna, en minni athygli beint að þátttöku kvenna í lausn deilumála og friðaruppbyggingu.

Ný áætlun danskra stjórnvalda (2008-2013) gerir ráð fyrir starfi á tveimur megin sviðum sem eru 1) mannúðar- og friðaraðgerðir og 2) friðaruppbygging og fyrirbyggjandi aðgerðir. Undir þeim köflum eru aðgerðir flokkaðar eftir því hvort þær séu á landsvísi, svæðisvísi eða heimsvísi. Einnig er fjallað sérstaklega um ábyrgð á framkvæmd, eftirfylgni og endurskoðun.

Norsk stjórnvöld ætla með endurskoðaðri áætlun sinni (2011 – 2013) að bæta skýrslugjöf og ábyrgð á framkvæmd. Megináherslan er á stuðning við þátttöku kvenna í friðar- og öryggismálum. Svið sem sett eru í forgang eru eftirfarandi 1) friðarferli og samningar, 2) alþjóðlegar aðgerðir 3) uppbyggingarstarf eftir átök 4) kynferðisofbeldi í átökum 5) skýrslugerð, eftirfylgni og ábyrgð.

Undir forystu norska utanríkisráðuneytisins er skipaður vinnuhópur ráðuneyta til þess að tryggja framkvæmd og eftirlit. Hópurinn hittist reglulega og samhæfir framkvæmd. Auk þess fundar vinnuhópur ráðuneytanna tvisvar á ári með samráðshópi sem í eru fulltrúar fræðastofnana og félagasamtaka. Þessi hópur fer yfir árlega úttektarskýrslu um framkvæmd áætlunarinnar.

Sænsk stjórnvöld hafa í endurskoðaðri áætlun sinni tekið mið af reynslunni og í nýrri áætlun (2009-2013) er tekið tillit til eftirfarandi:

- Þörf fyrir aukna þekkingu og meiri getu til framkvæmda.
- Markmið og verkefnaáætlanir verða að taka fram hvað á að gera í ákveðnum aðstæðum, svo sem í fyrirbyggjandi starfi, friðaraðgerðum, friðarsamningum og þegar vopnuðum átökum lýkur.
- Framkvæmd ályktunar 1325 verður að vera hluti af öllu þróunar- og friðarstarfi, ef árangur á að nást á þessum sviðum.

²¹ Eins og sjá má er þetta hefðbundin skipting milli veitenda og þiggjenda þróunar- og mannúðaraðstoðar (þar hafa SP og önnur samtök stutt við gerð áætlana) Einnig hafa ríki (dæmi Finnland) tekið að sér að styðja gerð aðgerðaáætlana. Mikilvægt er að hugsa þvert á þessa skiptingu, þar sem flest ríki heims taka þátt í vopnuðum átökum beint og óbeint og geta þar með haft áhrif á að ályktanir um konur, frið og öryggi komist til framkvæmda – einnig hefur verið bent á ákveðinn tvískinnung sem felst í að meiri kröfur eru gerðar til jafnréttis innan öryggisgeirans í löndum sem taka við aðstoð, en í löndum sem veita aðstoð.

²² Sjá ábendingar í EPLO skýrslu, sem ágætt er að hafa til hliðsjónar við gerð nýrrar áætlunar. European Peacebuilding Liason Office (EPLO), UNHCR 1325 IN EUROPE, 21 casestudies of implementation, júní 2010.

²³ Danmark's National Action Plan for Implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, 2008-2013

- Leggja þarf áherslu á að innanlands- og utanlandsstarf tengist – svo og skyldur og ábyrgð ríkisins sem aðili að alþjóðasamtökum, sem veitandi þróunarsamvinnu og þátttakandi í friðargæslu (lögregla og her).
- Kröfuna um aukna þátttöku kvenna má ekki eingöngu skoða út frá fjölda kvenna sem taka þátt, því þörf er á fleiri konum í ábyrgðarstöðum.
- Bæta þarf úr samstarfi og samhæfingu milli mismunandi aðila og ólíkra vettvanga.
- Framkvæmd áætlunarinnar er háð því að fjármagni sé veitt til forgangsverkefna.

Svías skipta framkvæmdum niður á 1) innanlandsvettvang; 2) svæðasamstarf (Evrópusambandið, ÖSE, Evrópuráðið, NATO/Evró-Atlantshafsráðið) 3) alþjóðasamstarf - aðallega Sp.²⁴

Allar nýju áætlanirnar leggja áherslu á ábyrgð á framkvæmd og eftirfylgni. Tekið er fram hvernig eigi að endurskoða áætlanirnar og hafa eftirlit með framkvæmd.

3. Íslenska aðgerðaáætlunin

AÐDRAGANDI

Íslensk stjórnvöld voru með þeim fyrstu að gera aðgerðaráætlun um framkvæmd ályktunar 1325, en byrjað var að vinna að gerð hennar í lok árs 2006.²⁵ Í þessum kafla verða skoðaðar nokkar ástæður fyrir gerð áætlunarinnar.

Í skýrslu sem *European Peacebuilding Liason Office* (EPLO) gerði um framkvæmd ályktunar 1325 í 21 Evrópulandi árið 2010 er dregin sú ályktun að aðallega þrennt hafi áhrif á að ríki geri aðgerðaáætlun.²⁶ Í fyrsta lagi áhrif einstaklinga í ábyrgðarstöðum. Í öðru lagi alþjóðlegur þrýstingur, annars vegar vegna setu í eða framboðs til nefnda/ráða sem fjalla um mannréttindi, jafnréttis- og/eða öryggismál. Hins vegar vegna samanburðar við nágrannalönd. Í þriðja lagi, þrýstingur frá félagasamtökum.

Segja má að allir þessir þættir hafi haft áhrif á stuðning íslenskra stjórnvalda við ályktun 1325 og að gerð var aðgerðaáætlun. Þegar fyrstu konurnar til að verða utanríkisráðherrar tóku við embætti árin 2006 og 2007 varð stefnubreyting í utanríkismálum m.a. með aukinni áherslu á friðar- og jafnréttismál.²⁷ Ísland sóttist eftir sæti í öryggisráðinu á þessum tíma og átti samvinnu við önnur Norðurlönd sem voru í fararbroddi varðandi gerð aðgerðaáætlana.²⁸ Í þriðja lagi hafði landsnefnd UNIFEM á Íslandi, það sem eitt af sínum markmiðum sem málsvari ályktunar 1325 að þrýsta á stjórnvöld að styðja ályktunina í verki. Einnig hafði skýrsla Rannsóknastofu í kvenna- og kynjafræðum (RIKK) og landsnefndar UNIFEM,²⁹ áhrif á umræðu um jafnréttismál innan Íslensku friðargæslunnar, en í skýrslunni var friðargæslan gagnrýnd fyrir skort á jafnrétti og það sett í samhengi við ályktun 1325.³⁰

²⁴ Government Office of Sweden, Implementation of the UN Resolution 1325: The Swedish Government's action plan for 2009-2012 to implement Security Council Resolution 1325 (2000) on women peace and security, 2009.

²⁵ Sjá NAP timeline, <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>, sótt 26. apríl 2011, taka ber fram að þó að ríki hafi ekki gert sér áætlun, hafa þau verið virk í framkvæmd 1325. Fram kemur í ársskýrslu Friðargæslunnar fyrir árið 2006 að vinna hefði hafist við gerð aðgerðaáætlunar.

²⁶ European Peacebuilding Liason Office (EPLO), UNHCR 1325 IN EUROPE, 21 case studies of implementation, June 2009 (bls 5).

http://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/nat_1325implementation21cases_eplo_jun2010.pdf sótt 11 mars 2011

²⁷ Sjá skýrslu Silju Báru Ómasrdsdóttur, *Áhrif feminisma á utanríkisstefnu Íslands 1999-2009*, Stjórnmal og Stjórnsýsla, 2010, veftímarit 1tbl. og grein Auðar Ingólfsdóttur, *Frá orðum til athafna: Áhrif feminisma á umræður og aðgerðir sem snúa að konum, friði og öryggi*, 2010.

<http://www.jafnretti/?D10cID=ReadArticle&ID=66>, sótt 14. apríl 2011

²⁸ Sjá skýrslu um framboðið og ræður í Háskólafundaröð: Ísland á alþjóðavettvangi – erindi og ávinningur (2007-2008)

²⁹ Birna Þórarinsdóttir, *Íslenska friðargæslan: Jafnréttis- og kynjasjónarmið í stefnu og starfsemi 1994-2004*. Reykjavík: Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands og UNIFEM á Íslandi, 2005.

³⁰ Sjá meistararitgerð Margrétar Rósu Jochumsdóttur, *Landsnefnd UNIFEM á Íslandi: Saga, áherslur og aðferðir*, meistararitgerð í þróunarfræði HÍ, 2008 og sjá bókarkafila Gunnars Páls Baldvínssonar, *Friðargæsla herlausrar þjóðar: Stefnuþótun, sjálfsmynd og orðræða í Upprot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007*. Ritstjóri Valur Ingimundarson, 2008.

Hér á eftir er fjallað nánar um áhrif þessara atriða í starfi stjórnvalda við að vinna að markmiðum ályktunar 1325 og gerð áætlunarinnar.

Áhrif einstaklinga í ábyrgðarstöðum

Þegar Valgerður Sværisdóttir tók við sem utanríkisráðherra (2006) varð stefnubreyting sem fólst m.a. í að aukin áhersla var lögð á þátt kvenna í friðargæslu, bæði þátttöku þeirra í friðargæsluverkefnum og mikilvægi þess að friðargæsluverkefni tækju mið af aðstæðum kvenna.³¹ Ályktun Öryggisráðsins 1325 um konur, frið og öryggi var höfð til hliðsjónar og vinna var hafin við að setja saman aðgerðaáætlun sem miðaði að því hvernig mætti samþætta ályktun Öryggisráðsins inn í starfsemi Íslensku friðargæslunnar. Kona var gerð að yfirmanni friðargæslunnar og byrjað var að undirbúa lög um Íslensku friðargæsluna sem síðan voru samþykkt árið 2007. Jafnframt voru samþykktar siðareglur fyrir friðargæsluliða.³² Gerður var þriggja ára samstarfssamningur við landsnefnd UNIFEM og fjórframlög til samtakanna aukin til muna.³³ Í skýrslu utanríkisráðuneytisins, *Mannréttindi í íslenskri utanríkisstefnu* sem kom út í apríl 2007, var tekið fram að Ísland leggi áherslu á mikilvægi ályktunar 1325.

Þegar Ingibjörg Sólrún Gísladóttir tók við embætti utanríkisráðherra (2007) beitti hún sér markvisst fyrir jafnrétti í þróunar-, friðar- og öryggismálum. Hún, eins og Valgerður, skipaði konur til áhrifastarfa á þessu sviði³⁴ og í starfi sínu á alþjóðavettvangi lagði hún mikla áherslu á mikilvægi kvenna í starfi í þágu friðar.³⁵ Hún tók virkan þátt í samstarfi kvenleiðtoga og kynnti sér vel aðstæður þar sem vopnuð átök hafa áhrif á daglegt líf fólks. Í opinberum heimsóknum m.a. til Palestínu og Ísrael, Afganistan og til landa í Afríku, gerði hún sér far um að kynnast starfi kvenna og aðstæðum þeirra á átakasvæðum. Gott samband myndaðist við einstaka leiðtoga Afríkuríkja og skapaðist t.d. sterk samstaða milli Íslands og Líberíu um baráttu fyrir kynjajafnrétti. Ingibjörg Sólrún var gerð að heiðursfélaga í Friðarráði palestínskra og ísraelskra kvenna (IWC) sem vinnur að því að konur fái aðgang að friðarferlinu fyrir botni Miðjarðahafs á grundvelli ályktunar 1325. Hún talaði máli þeirra og kynnti starf þeirra og annarra kvenna sem vinna friðarstarf, á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og NATO.³⁶ Einnig var stutt við rannsókn á aðgengi kvenna að friðarumleitunum sem framkvæmd var á vegum Öryggisfræðastofnunarinnar í Afríku (e. Institute for Security Studies ISS).³⁷

Á þeim tíma sem unnið var að aðgerðaráætluninni innan ráðuneytisins var kona sviðstjóri alþjóða- og öryggissviðs og kona var yfirmaður friðargæslunnar.

Stefnubreytingunni sem að ofan er lýst hefur verið fylgt eftir af núverandi utanríkisráðherra, Össuri Skarphéðinssyni, sem hefur lagt mikla áherslu á ályktun 1325 í sínu starfi. Hann hefur verið ötull málsvari jafnréttismála og ályktunarinnar á alþjóðavettvangi og lagt áherslu á að þessi málefni séu sett í forgang í starfi utanríkisráðuneytisins, eins og nánar er fjallað um í kafla fjögur.

Alþjóðlegur þrýstingur

Með framboði Íslands til Öryggisráðsins var sjónum beint að hlutverki Öryggisráðsins og því hvað Ísland hafði fram að færa sem stuðlað gæti að friði. Í skýrslu sem gerð var um framboðið, kom fram

³¹ Sjá m.a. í Ársskýrslu Íslensku Friðargæslunnar 2006 undir Helstu Stefnumál bls. 3.

³² Ársskýrsla Íslensku friðargæslunnar fyrir 2006, útgefin 2007.

³³ Sjá Margrét Rósa Jochumsdóttir, *Landsnefnd UNIFEM á Íslandi: Saga, áherslur og aðferðir*, meistararitgerð í þróunarfræði HÍ, 2008.

³⁴ Gréta Gunnarsdóttir tók við starfi sviðstjóra alþjóða- og öryggissviðs, Ellisif Tinna Víðisdóttir var skipuð forstjóri nýrrar Varnarmálastofnunar og Kristín Árnadóttir var gerð að verkefnastjóra framboðs Íslands til Öryggisráðsins.

³⁵ Sjá fréttatilkynningar á heimasíðu UTN.

³⁶ IWC (The International Women's Commission for a Just and Sustainable Israeli-Palestinian Peace).

³⁷ Sjá einnig umræðu í grein Silju Báru Ómarsdóttur, *Auka konur í friðargæslu öryggi kvenna?* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2010.

að framboðið hafi sett mark sitt á umræðu og starfsemi utanríkisþjónustunnar frá árinu 1998 til ársins 2008.³⁸

Styrking fastanefndarinnar í New York og virkari þátttaka í alþjóðasamskiptum gerði starf stjórnvalda við að vekja athygli á starfi kvenna í þágu friðar meira áberandi og styrkti stjórnvöld í starfi sínu sem málsvari fyrir ályktun 1325 á alþjóðavettvangi.

Einnig átti fundaröð í tengslum við framboð Íslands til öryggisráðs SP þátt í að kynna rannsóknir sem beindust að friðargæslu og jafnréttismálum.³⁹

Þrýstingur frá félagasamtökum

Landsnefnd UNIFEM var málsvari ályktunar 1325 og kynnti hana hér á landi. Auk þess hafa íslenskir friðargæsluliðar starfað með UNIFEM á Balkanskaga frá 1999, þar sem fylgt var ákvæðum og áherslum ályktunarinnar og komu þeir heim aftur með reynslu og þekkingu af vettvangi átaka og uppbyggingastarfi.⁴⁰

Í skýrslu RIKK og landsnefndar UNIFEM um jafnrétti og kynjasjónarmið í stefnu og starfi Íslensku friðargæslunnar, sem kom út 2005, kom fram að dregið hafði úr þátttöku kvenna í friðargæslu með auknum hernaðaráherslum.⁴¹ Skýrslan vakti mikla athygli og kom m.a. til umræðna um hana á Alþingi. Í lok skýrslunnar voru tillögur um hvernig utanríkisráðuneytið gæti unnið að framkvæmd ályktunarinnar.

Í framhaldi af skýrslunni, árið 2005, bauð UNIFEM í samvinnu við Jafnréttisstofu utanríkisráðuneytinu að halda námskeið fyrir friðargæsluliða um jafnréttismál með áherslu á 1325. Það var þó ekki fyrr en í maí 2006 að friðargæsluliðar fengu jafnréttisfræðslu frá UNIFEM.⁴²

Í byrjun árs 2007 var leitað til höfundar skýrslunnar, Birnu Þórarinsdóttur, sem þá var í námi í öryggisfræðum, um að gera drög að aðgerðaáætlun um framkvæmd 1325 fyrir ráðuneytið. Hún tók að sér að gera uppkast að áætlun sem kynnt var á fundi með fulltrúum félagasamtaka og fræðasamfélagsins í desember 2007. Tekið var tillit til ábendinga landsnefndar UNIFEM og annarra í endanlegri áætlun sem var gerð af starfsfólki ráðuneytisins. Áætlunin var gefin út þann 8. mars 2008 á alþjóðlegum baráttudegi kvenna.⁴³

ALMENNT UM ÁÆTLUNINA – STYRKLEIKAR OG VEIKLEIKAR

Markmið áætlunarinnar eru tíu og undir öllum þeirra eru verkefni eða undirmarkmið, eitt eða fleiri, sum almenn en önnur sértæk. Áætluninni er fylgt úr hlaði með inngangi utanríkisráðherra, þar sem bent er á mikilvægi aukinnar þátttöku kvenna í ákvarðanatöku og friðarferlum. Áætlunin er tengd þremur stoðum utanríkisstefnu stjórnvalda sem eru: Virðing fyrir mannréttindum, aukin þróunarsamvinna og áhersla á friðsamlega úrlausn deilumála.

³⁸ Utanríkisráðuneytið, *Skýrsla um framboð Íslands og kosningabaráttu til sætis í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna 2009–2010*, Kristín Árnadóttir, ágúst 2009

³⁹ Fundaröðin *Ísland á alþjóðavettvangi - erindi og ávinningur*, var haldin 2007-2008, í samstarfi við alla átta háskólana á Íslandi. Sjá fyrirlestur Helgu Björnsdóttur, *Undarleg blanda sakleysis og alvöru: nokkrar vangaveltur um friðargæslu* sem fluttur var á Bifröst og Sjá einnig greinar Helgu Björnsdóttur og Kristínar Loftsdóttur, *Mjúkar konur og harðir karlar: kynjaðar birtingarmyndir í orðræðu valdhafa um þróunarmál, 2007* og *The „Jeep-gangsters“ from Iceland: Local development Assistance in a Global Perspective* in „Critique of Anthropology“, Vol 30 (1) 23-39, 2010

⁴⁰ Sjá grein Auðar Ingólfsdóttur, *Áhrif feminisma á umræður og aðgerðir sem snúa að konum, friði og öryggi*, 2010 <http://jafnretti.is/jafnretti/?D10clD=ReadArticle&ID=66> sótt 27.03.2011

⁴¹ Birna Þórarinsdóttir, *Íslenska friðargæslan: Jafnréttis- og kynjasjónarmið í stefnu og starfsemi 1994-2004*. Reykjavík: Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands og UNIFEM á Íslandi, 2005.

⁴² Tölvupóstur frá UNWOMEN 18. Apríl 2011.

⁴³ Samtöl við Birnu Þórarinsdóttur og gögn frá UNIFEM.

Auk almennrar samþættingar og fræðslu (markmið eitt, sjö og tíu),⁴⁴ beinist áætlunin að því að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir eftirfylgni við ályktunina á alþjóðavettvangi (markmið tvö, þrjú og níu).⁴⁵ Aðallega beinist áætlunin þó að Íslensku friðargæslunni með markmiðum sem snúa að kynja- og jafnréttissjónamiðum við val verkefna og að karlar og konur hafi jafna möguleika til þátttöku og til að gegna ábyrgðastöðum (markmið þrjú, fjögur, fimm, sex, sjö og átta).⁴⁶ Lítillega er minnst á aðgerðir til að stuðla að jafnrétti í samfélögum þar sem átök geisa (markmið þrjú og sex).⁴⁷

Íslenska áætlunin skilur sig ekki frá öðrum áætlunum varðandi það að megináhersla er lögð á markmið, en ekki hver ber ábyrgð á eftirfylgni eða hvernig beri að gera grein fyrir og meta árangur eða áhrif þess sem gert er.

Styrkleikar áætlunarinnar:

- Ísland var með fyrstu ríkjum að setja sér aðgerðaáætlun og sendi með því skilaboð um að ekki er nægilegt að samþykkja ályktanir, ef ekki er gerð áætlun um hvernig eigi að standa að framkvæmd þeirra.
- Setur þátttöku kvenna í forgang og vísar í inngangi á góðan árangur kvenna við að koma á friði og hvernig aukin þátttaka kvenna í ákvarðanatöku og friðarferlum stuðlar að aukinni vernd kvenna.
- Hlutverk Íslands sem málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi er skýrt.
- Tekur til fleiri þátta en Íslensku friðargæslunnar þrátt fyrir að vera upprunnin þaðan.
- Er tengd stefnu stjórnvalda almennt (virðingu fyrir mannréttindum, aukinni þróunarsamvinnu og áherslu á friðsamlega úrlausn deilumála).
- Er bæði sértæk og almenn, þannig að rúm er fyrir margskonar aðgerðir í áætluninni.

Veikleikar áætlunarinnar:

- Ekki er gert ráð fyrir að konur sem búa við eða hafa búið við vopnuð átök hafi áhrif á hvernig unnið er samkvæmt ályktuninni og taki þátt í að meta árangur af starfinu (konur sem taka þátt í friðarstarfi á heimaslóðum og konur sem eru þiggjendur aðstoðar og verndar friðargæslu).
- Tekur ekki til verkefna utan utanríkisráðuneytisins sem tengjast ályktuninni beint (t.d. móttöku flóttakvenna frá átakasvæðum).
- Tekur ekki til allra sviða utanríkismála, nema þar sem fjallað er um almenna samþættingu í markmiði eitt.⁴⁸ (Það mætti minnst á tvíhliða diplómatiskskipti; samstarf við félagasamtök, önnur en landsnefnd UNIFEM/ UN Women og tvíhliða þróunarsamvinnu).
- Ekki skýrt eignarhald, þ.e. hverjir bera ábyrgð á framkvæmd áætlunarinnar, einkum því sem viðkemur samþættingu.

⁴⁴ **Markmið eitt**, gerir ráð fyrir að kynja- og jafnréttissjónamið verði samþætt í öll verkefni, starfsemi, stefnumörkun og löggjöf sem snerta friðar-, öryggis og þróunarmál, fræðslu, rannsóknir og samþættingu. **Markmið sjö** gerir ráð fyrir að starfsfólk utanríkisþjónustunnar skuli hljóta fræðslu um kynja- og jafnréttismál og ályktunina og **markmið tíu** er um að efla skuli þekkingu og rannsóknir á sviði friðar- og öryggismála í tengslum við ályktunina.

⁴⁵ **Markmið tvö** fjallar um að íslensk stjórnvöld þrýsti á um eftirfylgni við 1325 í starfi og stefnu viðeigandi alþjóðastofnana, í samstarfi við önnur ríki. **Markmið þrjú** snýr að því að stjórnvöld beiti sér fyrir því að fleiri konur taki við ábyrgðarstöðum á sviði friðar- og öryggismála og **markmið níu** lýtur að því að íslensk stjórnvöld styðji verkefni sem framfylgja markmiðum 1325.

⁴⁶ Undir **markmiði þrjú** er einnig tekið fram að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir að fleiri konur verði: Friðargæsluliðar; yfirmenn friðargæsluverkefna og meðal staðráðinna starfsmanna friðargæsluverkefna. **Markmið fjögur** gerir ráð fyrir að kynja- og jafnréttissjónamið og ákvæði ályktunarinnar verði höfð til hliðsjónar við val, framkvæmd og mat á friðargæsluverkefnum sem Ísland á aðild að. **Markmið fimm** er að verkefnaval miðist við að konur og karlar hafi jöfn tækifæri til þátttöku sem friðargæsluliðar. **Markmið sex** er að friðargæsluverkefni styrki stöðu kvenna í kjölfar átaka, **markmið sjö** er um að friðargæsluliðar (og fleiri) fái fræðslu og í **markmiði átta** er ítrekað að kynbundið ofbeldi af hálfu friðargæsluliða og annarra útsendra starfsmanna líðist ekki.

⁴⁷ **Markmiði þrjú** tekur einnig til þess að fleiri konur verði meðal staðráðinna starfsmanna friðargæsluverkefna og **markmið sex** fjallar einnig um að friðargæslan veiti heimamönnum af báðum kynjum fræðslu, að verkefni skuli auka þátttöku kvenna og að forgangsatríði sé að auka efnahagslegt og öryggi kvenna.

- Eftirfylgni er ekki skilgreind, þ.e. hvernig fylgst er með framkvæmd? Hver grípur inn í, ef ekki er farið að áætluninni og hvernig? Hvernig er unnið úr skýrslum varðandi framkvæmd og árangur?
- Vantar tímasetta mælikvarða og skilgreiningu á hvernig meta skuli árangur og hvort aðgerðir á grundvelli áætlunarinnar hafi haft áhrif á að auka þátttöku kvenna og stuðlað að vernd gegn kynbundnu ofbeldi.
- Ekki er gerð grein fyrir hvaðan fjármagn á að koma til þess að ná fram makmiðunum, þar sem við á.

Eftirfarandi er umsögn um íslensku áætlunina sem finna má í samanburðarmati á landsáætlunum Norðurlanda sem gerð var af samstarfshópi norrænna félagasamtaka árið 2010:

„Veikleiki íslensku áætlunarinnar er að það vantar yfirmarkmið. Þess í stað vísar áætlunin til meginstólpa í utanríkisstefnu Íslands [...] Bent er á að sérstök áhersla sé á að auka þátttöku kvenna í friðarviðræðum. Íslenska landsáætlunin er listi af 10 markmiðum með eitt eða tvö verkefni í tengslum við hvert markmið. Markmiðin eru mjög almenn og erfitt er að mæla árangur, enn fremur eru verkefnin sem sett eru fram í tengslum við markmiðin ekki sértæk og eru því líkari markmiðum en aðgerðum. Íslenska áætlunin er ekki tímasett, hvorki áætlunin né verkefnin, hinsvegar er það tekið fram að áætlunin skuli vera endurskoðuð að þremur árum liðnum.“⁴⁹

Erfitt er að meta hvernig framkvæmd áætlunarinnar hefur haft bein áhrif til að auka öryggi kvenna á áttakavæðum og þátttöku þeirra í friðarumleitunum, því íslensk stjórnvöld leggja ekki til fólk eða fjármagn nema í gegnum þriðja aðila sem sér um framkvæmd.

Einnig er erfitt að meta árangur af starfi sem felst í að vekja athygli á ályktuninni og stuðla að framgangi hennar, en það starf er unnið í samstarfi við önnur ríki með svipaðar áherslur og íslensk stjórnvöld. Íslensk stjórnvöld eru ekki nema í litlum mæli beinir þátttakendur á vettvangi vopnaðra átaka og við friðarumleitanir.

Þó svo að mörg markmið áætlunin séu almenn og það sé ekki auðvelt að meta áhrif af aðgerðunum á vettvangi átaka, hafa stjórnvöld unnið bæði beint og óbeint að því að ná markmiðum áætlunarinnar eins og nánar er fjallað um í næsta kafla.

4. Framkvæmd samkvæmt aðgerðaáætluninni

Umfjöllun um verkefni sem telja má sem framkvæmd áætlunarinnar er hér skipt í þrennt. Fyrst er fjallað um aðgerðir sem felast í því að hafa áhrif innan ríkjasamtaka og alþjóðastofnana með málefnavinnu, málflutningi og fjárframlögum til verkefna (**Málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi**). Síðan er fjallað um starf Íslensku friðargæslunnar (**Íslenska friðargæslan**). Að lokum er fjallað um almennar samþættandi aðgerðir og fræðslu (**Almennar aðgerðir**).

MÁLSVARI ÁLYKTUNARINNAR Á ALÞJÓÐAVETTvangi

Markmið nr. tvö í íslensku aðgerðaáætluninni er að stjórnvöld þrýsti á um eftirfylgni við ályktun 1325 í starfi og stefnu viðeigandi alþjóðastofnana, í samstarfi við önnur ríki. Markmið nr. þrjú snýr að því að stjórnvöld beiti sér fyrir að fleiri konur taki við ábyrgðarstöðum á sviði friðar- og öryggismála og markmið nr. níu er að íslensk stjórnvöld styðji verkefni sem framfylgja markmiðum ályktunar 1325.

Íslensk stjórnvöld hafa beitt sér innan alþjóðastofnana og í milliríkjasamstarfi með því að hafa áhrif á stefnu, stjórnun og framkvæmd. Unnið hefur verið markvisst að því að minna á mikilvægi ályktunar

⁴⁹ Ranking of NAPs, A comparative study of the Nordic countries' National Action Plans for Security Council Resolution 1325, August 2010

1325 og þá sérstaklega virka þátttöku kvenna í friðarstarfi. Þetta hefur verið gert m.a. í ræðum og öðrum málflutningi utanríkisráðherra og fastafulltrúa Íslands gagnvart alþjóðastofnunum. Fulltrúar stjórnvalda hafa beitt sér m.a. með því að hafa áhrif á texta ályktana, samninga og stefnu stofnana og samtaka. Einnig hafa íslensk stjórnvöld beitt sér fyrir eflingu og fjármögnun alþjóðastofnana sem vinna að markmiðum ályktunar 1325. Stjórnvöld hafa kynnt niðurstöður rannsókna og komið á framfæri niðurstöðum alþjóðlegrar ráðstefnu um ályktunina sem haldin var í Reykjavík árið 2009 auk þess að vekja athygli á samtökum kvenna á átakasvæðum og starfi þeirra.

Hér á eftir verður byrjað á að fjalla um starf á vettvangi SP, síðan er fjallað um svæðisbundið starf (ÖSE, NATO og Norrænt samstarf). Að lokum er tiltekið annað starf sem ekki fellur beint undir þessa flokka.

Taka ber fram að eftirfarandi upptalning á aðgerðum er ekki tæmandi.

Starf á vettvangi Sameinuðu þjóðanna

Öryggisráðið

Fastafulltrúi Íslands gagnvart SP hefur að jafnaði tekið til máls í nafni Íslands í opnum umræðum í Öryggisráði SP um ályktun 1325 og málefni sem snerta konur, frið og öryggi. Einnig hafa ræður verið fluttar um málefnið í Öryggisráðinu fyrir hönd allra Norðurlandanna.

Helstu ábendingum sem fram komu á alþjóðlegri ráðstefnu um 1325, sem haldin var á Íslandi 2009, um hvernig mætti styrkja framkvæmd og innleiðingu ályktunarinnar, var í kjölfarið komið á framfæri innan Öryggisráðs SP. Sumar þessara ábendinga hafa þegar verið teknar upp í ályktunum nr. 1888 og nr. 1889.⁵⁰

Ísland var meðflytjandi ályktunar nr. 1888, sem setur fram nákvæmari og markvissari leiðir til að vinna að auknum réttindum kvenna en ályktun 1325 gerir. Ísland var einnig meðflytjandi ályktunar 1960 sem var samþykkt af Öryggisráðinu í desember 2010, hún kveður á um að nöfn herforingja og hersveita sem beita kynferðislegu ofbeldi í stríðsátökum skuli gerð opinber. Einnig á ályktunin að styrkja getu SP til þess að beita refsingum séu slík brot látin viðgangast.

Samhæfing stofnana SP (SWC /System-wide Coherence)

Ísland tók þátt í að vinna að því að sett yrði á fót *Stofnun Sameinuðu þjóðanna um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna*, UN Women.⁵¹ Áherslu var lögð á að umboð stofnunarinnar tæki einnig til þess að fjalla um mál er varða konur, frið og öryggi. Það náðist í gegn þannig að eitt af sex áherslusviðum UN Women er *friður og öryggi* og nú er verið að vinna að því að framkvæmdaáætlun UN Women (e.Strategic Plan) taki til þessara mála.⁵²

Vinir ályktunar 1325

Í apríl 2010 buðu kanadísk stjórnvöld Íslandi að gerast þátttakandi í samstarfshópi þeirra ríkja sem leggja hvað mesta áherslu á málaflokkinn konur, frið og öryggi. Þetta er vitnisburður um að tekið hafi verið eftir starfi Íslands á þessum vettvangi og það hafi verið metið að verðleikum. Hópurinn hefur m.a. fjallað um mælistikur sem geti auðveldað SP og aðildarríkjum að meta árangur af framfylgd

⁵⁰ Áherslur eru svipaðar og í ályktun 1325 en þó eru lagðar fram örlítið markvissari tillögur að úrbótum. Nokkur ný sjónarmið koma fram í ályktun 1889 og eru þar sérstaklega áberandi ákvæði um þarfir kvenna. Ályktunin miðar að því að verja konur gegn kynferðislegu ofbeldi, sem og að bæta stöðu þeirra í friðaruppbyggingu að stríðsátökum loknum.

⁵¹ UN Women varð til með sameiningu eftirfarandi stofnana: Deildar fyrir eflingu kvenna (DAW); Alþjóðlegu rannsóknar- og þjálfunarstofnunarinnar fyrir eflingu kvenna (INSTRAW); Skrifstofu sérstaks ráðgjafa í jafnréttismálum og eflingu kvenna (OSAGI) og Prófunarsjóðs í þágu kvenna (UNIFEM).

⁵² Sjá http://www.unwomen.org/focus-areas/?show=Peace_and_Security

ályktunarinnar og hvernig nýta mætti 10 ára afmæli ályktunarinnar í október 2010 til þess að vinna að enn frekari framgangi hennar.

Ráðherrafundur var haldinn í september 2010 samhliða allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, þar sem var lögð áhersla á að renna styrkari stoðum undir ályktunina. Sviðsstjóri alþjóða- og öryggisviðs greindi frá áherslum Íslands varðandi ályktun 1325 á hátíðarsamkomu í tilefni 10 ára afmælisins í SP í New York.

Áhrifum var beitt þannig að mælistikur til að meta árangur komu fram í skýrslu aðalframkvæmdastjóra SP til öryggisráðsins í september 2010, en þær hafa ekki enn verið formlega samþykktar af öryggisráðinu.

Fimmta nefnd: (Fjárhags og stjórnsýslumál)

Ísland studdi tillögur aðalframkvæmdastjóra SP um styrkingu á starfsemi aðalskrifstofu SP á sviði jafnréttismála, nánar tiltekið *Skrifstofu sérstaks ráðgjafa í jafnréttismálum og eflingu kvenna* (OSAGI) og *Deildar fyrir eflingu kvenna* (DAW) (Nú hluti af UN Women). Ísland talaði fyrir því að þessar tvær deildir yrðu eflidar, og tók virkan þátt í samningaviðræðunum. Árangurinn var að samþykktar voru fimm nýjar stöður til jafnréttismála.

Ísland, ásamt Bandaríkjunum, Noregi, Kanada, Ástralíu og Nýja-Sjálandi, lagði áherslu á og studdi málflytning skrifstofu sérstaks fulltrúa framkvæmdastjóra SP sem skipaður hefur verið til að berjast gegn kynferðisofbeldi í vopnuðum átökum, um að skrifstofan fengi þá fjármuni sem nauðsynlegir eru svo hún gæti sinnt störfum sínum.

Ísland veitti viðbótarfjárframlag til stuðnings UN Women vegna sameiningarinnar. Ísland studdi jafnframt tillögu sem var samþykkt, um að UN Women fengi það fjármagn og starfslið sem þyrfti til að geta komið starfsemi sinni á laggirnar.

Sjóðir og stofnanir SP

Stuðningur og samstarf íslenskra sjórvalda við UNIFEM/UN Women er á öllum sviðum, þ.e. við stefnumótun, stjórnun og framkvæmd á vettvangi átaka. Stefnan hefur verið að beina athyglinni að starfi stofnunarinnar sem tengist framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi. Einnig eiga stjórnvöld gott samstarf við landsnefnd UN Women sem er málsvari stofnunarinnar hér á landi og starfar að fjáröflun og fræðslu.

Fjárframlög Íslands til málaflokksins hafa aukist jafnt og þétt. Framlög til UN Women eru bæði óeyrnamerkt og eyrnamerkt. Eyrnamerkt framlög renna í *Styrktarsjóð til afnáms ofbeldis gegn konum* og til ákveðinna verkefna/landa. Á árinu 2010 voru t.d. veitt framlög til verkefna UN Women í Palestínu, Afganistan og á Balkanskaga. Einnig hafa stjórnvöld greitt laun ungra sérfræðinga sem starfað hafa í höfuðstöðvum UN Women í New York. UN Women hefur jafnframt hlotið stuðningi í gegnum Íslensku friðargæsluna sem hefur mannað stöður á Balkanskaganum frá árinu 1999. Í apríl 2010 var undirritaður nýr þriggja ára samstarfssamningur við landsnefnd UN Women og á árinu 2011 var samin aðgerðaráætlun til að styrkja samstarfið enn frekar.

Íslendingar eru á meðal þeirra ríkja sem hvað mest hafa lagt af mörkum til UNIFEM og UN WOMEN miðað við höfðatölu. Í þingsályktun um þróunarsamvinnu til næstu fjögurra ára, sem samþykkt var á Alþingi í júní 2011, er UN Women jafnframt tilgreind sem ein fjögurra lykilstofnana í þróunarstarfi Íslands.⁵³

Ísland mun sitja í stjórn UN Women árið 2014.

⁵³ Árskýrsla landsnefndar UN Women 2010, <http://www.unwomen.is/images/stories/arsskyrslur/UnWomenArsskVEF.pdf>

Einnig má líta á stuðning við UNICEF sem lið í framkvæmd ályktunar 1325, en stutt hefur verið við starf samtakanna í þágu stúlkna á átakasvæðum.

Svæðasamstarf

ÖSE

Á vettvangi Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) hefur Ísland lagt ríka áherslu á mikilvægi aðgerða stofnunarinnar í baráttunni gegn mansali, í orði og með fjárframlögum. Vinna gegn mansali er liður í aðstoð og vernd fórnarlamba kynbundins og kynferðislegs ofbeldis á átakasvæðum og fellur því undir ályktun 1325, þó ekki sé fjallað um mannsal í aðgerðaáætluninni.

Í formennsku Íslands fyrstu fjóra mánuði ársins 2011 á Öryggismálasamvinnuvettvangi ÖSE (e. Forum for Security Co-operation, FSC) stuðlaði Ísland að sérstakri umræðu um framkvæmd ályktunar 1325 í þátttökuríkjum ÖSE og á vettvangi, þar sem ÖSE er með bein verkefni og starfsfólk á sínum vegum. ÖSE hefur gert almenna jafnréttisáætlun (2004) þar sem mjög almennt er fjallað um 1325. Formennska Íslands stóð m.a. fyrir sérstökum fundi um tengsl mannréttinda og öryggis, með áherslu á ályktun öryggisráðs S.þ. nr. 1325 um konur, frið og öryggi og aðkomu kvenna að friðarferlum. Þá lagði Ísland í formennskutíð sinni áherslu á að fela konum til jafns við karla ábyrgðarhlutverk varðandi framkvæmd málaefna á sviði öryggismálasamvinnuvettvangsins.⁵⁴ Þá tilheyrir Ísland hópi þátttökuríkja ÖSE sem að eigin frumkvæði hafa í viðauka með svörum, við spurningalista um framkvæmd á svonefndum Atferlisreglum frá árinu 1994 sem lúta að hernaðarhlið öryggismála, veitt upplýsingar um innlenda framkvæmd á ályktun öryggisráðs S.þ. númer 1325 um konur, frið og öryggi og hvetur önnur ríki að gera slíkt hið sama.

Á vettvangi ÖSE hefur ekki verið gerð sérstök framkvæmdaáætlun eða leiðbeiningarreglur um framkvæmd ályktunarinnar og eru sendinefndir ÖSE á vettvangi í mismiklum mæli að framkvæma 1325. Á árlegum mannréttindafundi ÖSE í Varsjá í byrjun október 2011 lagði Ísland fram tilmæli til þátttökuríkja ÖSE um að gera sérstaka framkvæmdaáætlun eða leiðbeiningarreglur ÖSE um framkvæmd á ályktun 1325.

Stefnt hefur verið að því að hlutfall karla og kvenna sem fara til kosningaeftirlits á vegum ÖSE á vegum íslenskra stjórnvalda verði jafnt og náðist það markmið á árinu 2010.

NATO

Markmið þrjú í áætluninni gerir ráð fyrir að fleiri konur taki við ábyrgðarstöðum á sviði friðar- og öryggismála. Þetta á ekki aðeins við um íslenskar konur, en mikilvægt er að sýna gott fordæmi með því að skipa/ráða konur til starfa á sviði öryggismála, þar sem karlmenn eru í miklum meirihluta.

Bæði konur og karlar sinna málaflokknum varnar- og öryggismál í utanríkisráðuneytinu og í fastanefnd NATO, sem er hluti af markmiðum áætlunarinnar. Fastanefnd NATO leggur sérstaka áherslu á jafnréttismál og ályktun 1325 í starfi sínu innan NATO, en meðal verkefna er virk þátttaka sérstökum vinnuhópi innan NATO sem fjallar um ályktun 1325 og málefni tengd henni.

Ísland tók þátt í gerð nýrrar grunnstefnu Atlantshafsbandalagsins (e. New Strategic Concept) sem samþykkt var á leiðtogafundi bandalagsins í Lissabon í nóvember 2010. Lagði Ísland m.a. áherslu á að hlutverk NATO við að framfylgja ályktun 1325 yrði áréttað í nýrri grundvallarstefnu bandalagsins, þótt ekki næðist það áhersluatriði í gegn.

⁵⁴ Svo sem eins og við skipan í embætti á árlegum fundi um mati á framkvæmd (e. Annual Implementation Assessment Meeting, AIAM); Árlegri ráðstefnu um öryggismál (e. Annual Security Review Conference, ASRC) og ráðstefnu háttsettra um hermálastefnur (e. High-Level Military Doctrine Seminar, HLMDS) sem haldin er á fimm ára fresti.

Gerð hefur verið sérstök aðgerðaáætlun fyrir aðgerða- og verkefnahlið bandalagsins (e. Action Plan to Mainstream UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions) sem einnig var samþykkt á leiðtogafundinum. Þessi aðgerðaáætlun hefur núverið endurskoðuð í fyrsta sinnog verður framvinduskýrsla lögð fyrir fund utanríkisráðherra NATO í desember nk. Fastnefnd Íslands kom að endurskoðuninni. Niðurstöður endurskoðunarinnar leiddu fyrst og fremst til þess að settir voru inn mælikvarðar til að gera eftirfylgni með árangri mögulega.

Vorið 2011 var unnið að endurskoðun stefnu NATO/Evró-Atlantshafsráðsins (EAPC) um framfylgd ályktunar 1325, auk áætlunar um framkvæmd stefnunnar og var Ísland meðal forysturíkja í þessu starfi. Íslenskar konur hafa starfað sem þróunarfulltrúar með áherslu á jafnréttismál á vegum NATO/ISAF í Afganistan frá árinu 2006 og árið 2011 er starfandi jafnréttisfulltrúi í höfuðstöðvum ISAF.

Norrænt samstarf

Norrænu löndin hafa verið í fararbroddi um framkvæmd ályktunar 1325. Almennt er talið að norrænu löndin hafi marga sameiginlega hagsmuni í utanríkis- og öryggismálum og löng hefð er fyrir formlegu og óformlegu samstarfi m.a. á vettvangi SP, ÖSE og NATO. Einnig hefur verið samvinna að ákveðnum verkefnum á vettvangi átaka svo sem við friðargæslu í Srí Lanka og Afganistan.

Stoltenberg skýrslan svokallaða kom út 2009, en þar eru lagðar fram tillögur Thorvalds Stoltenbergs, fyrrverandi utanríkis- og varnarmálaráðherra Noregs, sem miða að því að styrkja norrænt samstarf á vettvangi utanríkis- og öryggismála. Í skýrslunni er ekki tekið sérstaklega fram hvernig hægt væri að útfæra áherslur Norðurlandanna á sviði ályktunar 1325.⁵⁵

Árið 2009 var gerð skýrsla um hvernig mætti styrkja samstarf Norðurlandanna í Afganistan.⁵⁶ Skýrslan var gerð í framhaldi af fundi utanríkisráðherra Norðurlandanna í apríl 2008, þar sem samþykkt var að vinna markvissar með afgangnum stjórnvöldum. Eitt af sjö sameiginlegum áherslusviðum, þar sem talið var að auka mætti samstarf Norðurlandanna, voru mannréttindamál, með sérstaka áherslu á konur. Einnig var í skýrslunni rætt um að standa saman að samvinnu við UNIFEM í Afganistan. Að öðru leyti var ekki sérstaklega tekið á samstarfi um ályktun 1325.

Að frumkvæði Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra skrifuðu utanríkisráðherrar Norðurlanda sameiginlega blaðagrein í tilefni 10 ára afmælis ályktunar 1325. Þar kom fram að Norðurlöndin leggja öll mikla áherslu á jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna í utanríkisstefnu sinni. Bentu ráðherrarnir á að aukið jafnrétti og efling réttinda kvenna geti stuðlað að auknum friði í heiminum og að friðarsamningar, sem konur hafa tekið þátt í, séu víðtækari en aðrir og taki á fleiri atriðum, sem geri þá líklegri til árangurs. Harnað var hve innleiðing ályktunarinnar gengur hægt og skýrt tekið fram að refsileysi fyrir kynferðisofbeldi sé óviðunandi.⁵⁷

Norrænt samstarf býður uppá marga möguleika varðandi framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi, sem ekki hafa verið fullnýttir að mati skýrsluhöfundar. Skoða þyrfti hvernig mætti gera norrænt samstarf á þessu sviði markvissara, t.d. með því að gera sameiginlega aðgerðaáætlun um konur, frið og öryggi og tiltaka ákveðnar aðgerðir svo sem: fræðslu; samráð við kvennasamtök á áttakavæðum; gagnkvæmt mat (e. Peer review) á aðgerðum og árangri og sameiginlegt mat á verkefnum/stofnunum/samtökum sem stutt er við, auk sameiginlegra aðgerða á vettvangi og gerð sameiginlegra aðgerðaáætlana um ályktun 1325 í löndum þar sem Norðurlöndin eru í samstarfi.

Annað

Loftslagsmál/Norðurslóðir

⁵⁵ Utanríkisráðuneytið, *Norræn samvinna á sviði utanríkis- og öryggismála: Tillaga afhent norrænu utanríkisráðherrunum á aukafundi norrænu utanríkisráðherranna, Osló 9. febrúar 2009*, Thorvald Stoltenberg, 2009

⁵⁶ Norad, *Strengthening Nordic Development Cooperation in and with Afghanistan*, mars 2009.

⁵⁷ Sjá greinina *Jafnrétti kynjanna stuðlar að friðsælli heimi* á heimasíðu utanríkisráðuneytis <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/6023>

Í samningaviðræðum á vettvangi Rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (UNFCCC) um nýtt alþjóðlegt samkomulag í loftslagsmálum hefur Ísland lagt áherslu á að kynsþróunarmiða verði gætt í aðgerðum og að tiltekið sé að bæði kynin þurfi að koma að ákvarðanatöku. Þó svo að tenging við ályktun 1325 sé ekki augljós, má benda á afleiðingar þurrka og flóða á fólksflutninga og átök og hvernig loftslagsbreytingar geta snert líf kvenna á annan hátt en líf karla.

Í samkomulaginu sem náðist á 16. ríkjaráðstefnu samningsins í desember 2010 eru sjö tilvísanir til kynsþróunarmiða eða kvenna, auk annarra tilvísana þar sem vísað er óbeint til kynsþróunarmiða. Ísland átti stóran þátt í að áherslan á jafnréttismál er jafn sterk í samkomulaginu og raun ber vitni. Einnig hefur Ísland lagt sérstaka áherslu á að þróunarfé til loftslagsmála nýtist konum og stuðli að þátttöku þeirra í ákvarðanatöku.

Tvíhliða starf

Markmið með skipun sérstaks fulltrúa til að efla tengsl Íslands og Palestínu í apríl 2008 var m.a. að auka viðleitni íslenskra stjórnvalda til að hafa jákvæð áhrif á friðarferlið, m.a. með því að styðja frekari aðkomu kvenna að ferlinu.

Ekki hefur sérstaklega verið unnið að framkvæmd ályktunar 1325 í tvíhliða þróunarsamvinnu, en eitt af markmiðum þróunarsamvinnustofnunar Íslands er að stuðla að kynjajafnrétti í samstarfslöndum sínum. Stofnunin hefur lagt áherslu á verkefni sem styrkja stöðu kvenna og stúlkna og stutt frjáls félagasamtök í samstarfslöndunum sem starfa að jafnréttismálum. Þessi verkefni hafa þó ekki verið tengd við ályktun 1325.

Stjórnvöld hafa tekið á móti flóttakonum frá átakasvæðum. Það verður að teljast aðgerð sem fellur undir ályktun 1325, þótt hún sé ekki skilgreind sem hluti af aðgerðaáætluninni.

ÍSLENSKA FRIÐARGÆSLAN

Flest markmið aðgerðaáætlunarinnar, þ.e.a.s. númer þrjú, fjögur, fimm, sex, sjö og átta snúa að friðargæslunni. Undir markmiði þrjú er tekið fram að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir því að fleiri konur verði: friðargæsluliðar; yfirmenn friðargæsluverkefna og meðal staðráðinna starfsmanna friðargæsluverkefna. Markmið fjögur gerir ráð fyrir að kynja- og jafnréttissjónamið og ákvæði ályktunarinnar verði höfð til hliðsjónar við val, framkvæmd og mat á friðargæsluverkefnum sem Ísland á aðild að. Markmið fimm er, að verkefnaval miðist við að konur og karlar hafi jöfn tækifæri til þátttöku sem friðargæsluliðar; markmið sex er að friðargæsluverkefni styrki stöðu kvenna í kjölfar átaka; markmið sjö er að friðargæsluliðar (og fleiri) fái fræðslu og í markmiði átta er ítrekað að kynferðisleg misnotkun og kynbundið ofbeldi af hálfu friðargæsluliða og annarra útsendra starfsmanna líðist ekki.

Íslenska friðargæslan hefur ákveðna sérstöðu í samanburði við hernaðalega friðargæslu SP, ríkja og ríkjasamtaka sem aðallega er sinnt er af hermönnum, auk lögreglumanna og annarra borgaralegra sérfræðinga sem eru í minnihluta. Sérstaðan felst í að íslenskir friðargæsluliðar eru borgaralegir starfsmenn og starfa að ýmiss konar verkefnum.⁵⁸ Íslenska friðargæslan sendir þannig friðargæsluliða til starfa á vegum borgaralegra alþjóðastofnana (UN Women, UNICEF, UNHCR, UNRWA, WFP og OCHA), sem vinna að mannúðar- og uppbyggingarstarfi á átakasvæðum og eftir að átökum lýkur.

⁵⁸ Hér er litið á eftirfarandi stofnanir sem friðargæsluliðar hafa starfað fyrir við friðargæslu á sviði öryggismála eða að hernaðarlegum verkefnum: **NATO-ISAF** Afganistan/International Security Assistance Force; **KFOR**/ NATO-led Kosovo Force; **UNMIL**/ United Nations Mission in Liberia; **UNMAS**/United Nations Mine Action Service. Auk **SLMM**/Sri Lanka Monitoring Mission í samvinnu við Noreg og **EUPM**/ European Union Police Mission í Bosnía og Hersegóvínu.

Frá 2007 hefur verið stefnt að jafnri kynjaskiptingu útsendra sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar, en þá voru konur aðeins 27% þeirra sem voru að störfum sem friðargæsluliðar og árið þar á undan voru þær aðeins í 17% verkefna.

Ef litið er til fjölda einstaklinga, þá fóru á árunum 2008-2010, 66 einstaklingar til starfa fyrir friðargæsluna á vettvangi, 43 karlar (65%) og 23 konur (35%). Margir þessara einstaklinga hafa farið til starfa oft en einu sinni, því á árunum 2008-2010 voru alls 113 stöður mannaðar, 43 af konum (38%) og 70 af körlum (62%). Ef fjöldi mannmánuða sérfræðinga á vettvangi eru skoðaðir kemur í ljós að mannmánuðir kvenna á vettvangi námu 36% á móti 64% mannmánuða karla.

Konum sem starfa sem friðargæsluliðar hefur fjölgað jafnt og þétt. Árið 2010 voru 45% útsendra sérfræðinga konur, en í mannmánuðum talið var starfstími kvenna 44% af heildartíma ráðinna friðargæsluliða. Á árinu 2011 er reiknað með að fleiri konur en karlar verði í hópi starfandi sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar erlendis.

Jöfn kynjaskipting var í hópi þátttakenda í kosningaefirliti á vegum ÖSE sem friðargæslan sendi íslenska starfsmenn til á árinu 2010. Stefnir í að svo verði einnig 2011.⁵⁹

Undir markmiði þrjú,⁶⁰ er ekki aðeins gert ráð fyrir að konur á vegum Íslensku friðargæslunnar taki við ábyrgðarstöðum, heldur að fleiri konur gegni einnig ábyrgðarstöðum hjá alþjóðastofnunum. Þetta gildir bæði um íslenskar konur og konur almennt, þar sem íslensk stjórnvöld hafa möguleika á að hafa áhrif á stöðuveitingar í ábyrgðarstöðum (einkum í þeim tilfellum sem ríki greiða atkvæði um hver verði fyrir valinu). Ekki hefur verið skilgreint sérstaklega hvað teljast ábyrgðarstöður innan alþjóðastofnanna og því erfitt er að meta hvernig markmiðinu hefur verið náð.

Aðeins hluti friðargæsluverkefna hefur það meginmarkmið að auka þátttöku og forystu kvenna í friðarferlum í sáttumleitunum og í uppbyggarstarfi eftir að átökum er lokið.⁶¹ Er þar annars vegar um að ræða verkefni UNIFEM/UN Women (13% mannmánaða 2010) og hinsvegar verkefni þar sem starfslýsingar og verkefnalýsingar taka sérstaklega fram að starfið miði að því að auka þátttöku kvenna og stuðla að vernd þeirra, en á það við um verkefni jafnréttisráðgjafa og þróunarfulltrúa í Afganistan (NATO). Þann tíma sem íslenska friðargæslan fjármagnaði tvíhliða verkefni í Afganistan var sérstakleg tekið tillit til þarfa kvenna og ályktunar 1325 við verkefnaval.⁶²

Taka verður tillit til þess að ekki er mikið framboð á stöðum/verkefnum þar sem megintilgangurinn er að styðja við konur á átakasvæðum og stuðla að jafnrétti. Möguleikar á að hafa áhrif á skilgreiningar þeirra starfa sem eru í boði fyrir friðargæsluliða hjá alþjóðastofnunum, eru takmarkaðir og samkeppni er við aðrar þjóðir um að manna þær.

Friðargæslan hefur ekki lagt sérstakt mat á hvort og hvernig tekið hefur verið tillit til ályktunar 1325 í verkefnum Íslensku friðargæslunnar, en í byrjun árs 2011 sendi friðargæslan tölvupóst til friðargæsluliða sem starfað hafa á vettvangi og óskaði eftir upplýsingum um hvernig þeir hefðu unnið að ályktun 1325 í störfum sínum á vegum friðargæslunnar. Fáir (9 manns af 66) svöruðu og af þeim sem svöruðu höfðu fimm unnið markvisst að framkvæmd ályktunar 1325. Síðast var gefin út sérstök ársskýrsla Íslensku friðargæslunnar árið 2008, en yfirlit yfir verkefni þróunarsamvinnusviðs árin 2009 og 2010, þ.m.t. friðargæslunnar koma út í sameiginlegri skýrslu 2011.

⁵⁹ Íslensk stjórnvöld hafa á undanförunum árum lagt til fjölda fólks í lengri og skemmri tíma í kosningaefirlit alþjóðastofnana, einkallega á vegum lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu ÖSE (ODIHR).

⁶⁰ „Íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir því að fleiri konur taki að við ábyrgðarstöðum á sviði friðar og öryggismála“

⁶¹ Þetta á bæði við almennt um friðargæslu og Íslensku friðargæsluna, sem sendir þó eflaust hlutfallslega mun fleiri friðargæsluliða sem hafa það að meginmarkmiði að sinna jafnréttismálum, en þau ríki sem senda fjölda hermanna til friðargæslu.

⁶² Sjá umræðu í grein Silju Báru Ómarsdóttur, *Auka konur í friðargæslu öryggi kvenna?* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2010.

Íslensk stjórnvöld hafa sent jafnréttisfulltrúa til starfa með UNIFEM á Balkanskaga allt frá árinu 1999. Ísland hefur þar með getað sett mark sitt á starf UNIFEM/UN Women á svæðinu og jafnframt öðlast mikilvæga reynslu sem gæti nýst stjórnvöldum við að vinna að framgangi ályktunar 1325.⁶³ Bent hefur verið á að það hefði mátt nýta þessa reynslu betur. Þannig hefðiráðuneytið, í samvinnu við þá sem unnið hafa að verkefninu, getað mótað stefnu varðandi framlag ráðuneytisins, í stað þess að einstakir friðargæsluliðar mótuðu starfið út frá sínum eigin forsendum.⁶⁴

Friðargæsluliðar sem unnið hafa fyrir UNIFEM, eða sem sérfræðingar í jafnréttismálum á vettvangi átaka, eru mikilvægur þekkingarbrunnur sem ráðuneytið mætti nýta betur í að stuðla að markvissari framkvæmd ályktunar 1325.⁶⁵

Fræðsla friðargæsluliða

Þrátt fyrir samning við landsnefnd UNIFEM/UN Women um fræðslu fyrir friðargæsluliða og gátlista í *Handbók Íslensku friðargæslunnar* þar sem m.a. er gert ráð fyrir fræðslu um ályktun 1325, hefur fræðslu um ályktunina verið ábótavant að því leyti að hún hefur ekki verið nægilega tengd starfinu. Sumir friðargæsluliðar hafa fengið kynningu á helstu jafnréttissamningum og almenna fræðslu um ályktun 1325, en ekki sértæka fræðslu um hvernig þeir gætu unnið samkvæmt áætluninni í störfum sínum á vettvangi.⁶⁶ Reynsla annarra hefur sýnt að ekki er næganlegt að vita af ályktunum og aðgerðaráætlunum um konur, frið og öryggi, ef fræðslan er ekki jafnframt sértæk og sniðin að þeim aðstæðum sem friðargæsluliðinn starfar við.⁶⁷

Til að skerpa á fræðslu um ályktun 1325, fá friðargæsluliðar nú sérstaka kynningu á ályktuninni (ca. klst.) hjá sérfræðingi landsnefndar UN Women í jafnréttismálum. Jafnframt er verið að endurskoða fræðsluna með tilliti til þess hvernig gera má fræðslu um konur, frið og öryggi fyrir friðargæsluliða markvissari. Gert er ráð fyrir að frá og með síðari hluta árs 2011 fái friðargæsluliðar fræðslu um jafnréttismál og ályktun 1325, auk þess sem fræðslan verði sértæk og sniðin að starfslýsingu hvers og eins friðargæsluliða.

ALMENNAR AÐGERÐIR

Undir almennu markmiðin falla markmið eitt og tíu og hluti af markmiði sjö. Markmið eitt gerir ráð fyrir að kynja- og jafnréttissjónamið verði samþætt í öll verkefni, starfsemi, stefnumörkun og löggjöf sem snerta friðar-, öryggis- og þróunarmál og að sjónarmið og reynsla kvenna verði fléttuð inn í þróun, framkvæmd og mat verkefna á öllum sviðum friðar- öryggis- og þróunarmála. Markmið sjö gerir ráð fyrir að starfsfólk utanríkisþjónustunnar hljóti fræðslu um kynja- og jafnréttismál og ályktunina og markmið tíu snýr að því að efla þekkingu og rannsóknir á sviði friðar- og öryggismála í tengslum við ályktunina.

Ný deild mannréttinda- og jafnréttismála var stofnuð í utanríkisráðuneytinu í september 2009 til að gefa málaflöknum aukið vægi. Þá er ályktun 1325 einnig sinnt af þróunarsamvinnusviði og af þeim sem fara með varnar- og öryggismál.

Utanríkisráðuneytið og Háskóli Íslands stóðu fyrir alþjóðlegri ráðstefnu um ályktun 1325 í júní árið 2009 sem um 200 manns sóttu. Ráðstefnan fjallaði um hvernig tryggja megi að konur taki með beinum hætti þátt í formlegum og óformlegum friðarferlum, þ.á.m.

⁶³ Auður Ingólfssdóttir, *Áhrif feminisma á umræður og aðgerðir sem snúa að konum, friði og öryggi*, 2010 <http://jafnretti.is/jafnretti/?D10cID=ReadArticle&ID=66> sótt 27.03.2011

⁶⁴ Samtöl við friðargæsluliða

⁶⁵ Samanber umræður á málþingi UTN, Landsnefndar UNIFEM, HA og Jafnréttisstofu á Akureyri 2010 og samtöl við friðargæsluliða

⁶⁶ Samkvæmt tölvupóstum frá UNWomen og samtölum við friðargæsluliða.

⁶⁷ Samtöl við norska friðargæsluliða í Maymana N- Afganistan 2009 og Niðurstöður samráðsfundar jafnréttisfulltrúa ISAF/NATO og EUPOL Maymana, Afganistan 2010.

friðarumleitunum, friðarsamningum og friðaruppbyggingu. Tíu frummælendur með mikla þekkingu á ályktun Öryggisráðsins nr. 1325 og umfangsmikla reynslu af friðarferlum á áttakavæðum sögðu frá reynslu sinni og hugmyndum um hvernig megi bæta framkvæmd ályktunarinnar. Helstu niðurstöður ráðstefnunnar voru m.a. kynntar í Öryggisráði SP og ræddar innan UNIFEM/ UN Women.

Árið 2009 hófst tilraunaverkefni um Alþjóðlegan jafnréttisskóla (GEST) í samvinnu við HÍ, sem vænst er að verði hluti af neti Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Jafnréttisskólinn styrkir konur og karla sem vinna að jafnréttismálum á vettvangi átaka og er vel til þess fallinn að styðja konur til þátttöku í friðarstarfi. Tekið var á móti fyrstu þátttakendum frá Afganistan árið 2009 og árið 2010 voru þátttakendur bæði frá Palestínu og Afganistan. Gert er ráð fyrir þátttakendum frá Afganistan, Palestínu, Mósambík og Úganda í næsta hópi sem sækir skólann. Nýmæli er að norsk stjórnvöld munu kosta einn þátttakenda og opnar það möguleika á viðtækara norrænu samstarfi um skólann.

Í fræðslu sem allt nýtt starfsfólk utanríkisráðuneytisins fær (Diplómataskólinn) hefur verið lögð áhersla á jafnréttismál og sérstaklega er fjallað um ályktun 1325. Einnig hefur verið fjallað um ályktunina á sérstökum fundum með sendiherrum. Haldnir hafa verið hádegisfundir þar sem landsnefnd UN Women hefur kynnt starf sitt og einstakir friðargæsluliðar hafa sagt frá starfi á vettvangi. Þá eru starfsmenn ráðuneytisins hvattir til að sækja ráðstefnur um málefni ályktunarinnar.

Einnig sendi Össur Skarphéðsinsson utanríkisráðherra bréf til allra forstöðumanna sendiskrifstofa á 10 ára afmæli ályktunar 1325 árið 2010 þar sem hann ítrekaði að það sé eitt af forgangsverkefnum íslenskrar utanríkisstefnu að vinna að framgangi jafnréttismála og markmiðum ályktunar 1325. Hann lagði þar áherslu á að næsta aðgerðaáætlun innihaldi mælanleg markmið þannig að betur verði hægt að fylgjast með hver árangur aðgerðaáætlunarinnar er og hvar megi gera betur. Ennfremur fól hann forstöðumönnum sendiskrifstofanna, sem fulltrúum Íslands, að styðja markmið ályktunarinnar á hvern þann hátt sem mögulegt er og sýna áherslu Íslands í verki.

Ráðuneytið hefur átt samvinnu við innlenda og erlenda háskóla og fræðasetur og hefur stutt komu sérfræðinga á þessu sviði til landsins (m.a. í gegnum GEST).

Efnt var til málþings á Akureyri 19. nóvember 2010 um samstarf utanríkisráðuneytisins og UNIFEM í samvinnu við Landsnefnd UNIFEM á Íslandi, Jafnréttisstofu og Háskólann á Akureyri,

Ekki er skýrt hver ber ábyrgð á samþættingu samkvæmt markmiði eitt, um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða og ekki er alltaf hægt að skilja á milli þess jafnréttisstarfs sem unnið hefur verið innan ráðuneytisins og samþættingar, fræðslu og rannsókna sem tengjast ályktun 1325. Utanríkisráðuneytið og ÞSSÍ hafa samþykkt jafnréttisáætlanir og starfi þeirra eru gerð skil í árlegum greinargerðum jafnréttisfulltrúa til Jafnréttisstofu. Þar er m.a. greint frá verkefnum sem falla undir aðgerðaráætlunina en í áætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum er að finna verkefni um eftirfylgni við áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar 1325 og tengdar ályktanir um konur, frið og öryggi á alþjóðavettvangi.⁶⁸

5. Samantekt og íhugunarefni við gerð nýrrar áætlunar

Ályktun Öryggisráðsins nr. 1325 var á sínum tíma tímamótaályktun, því viðurkennt var í fyrsta skipti mikilvægi þess að konur komi að friðar- og uppbyggingastarfi. Einnig var lögð áhersla á að ríki heims komi í veg fyrir að konur séu beittar kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi í vopnuðum átökum.

Á tíu ára afmæli 1325 í október 2010 var árangur ályktunarinnar metinn. Fram kom að þrátt fyrir að mikið starf hafi verið unnið, m.a. með samþykkt nýrra ályktana sem styðja við ályktun 1325, styrkingu stofnana SP sem vinna að jafnréttismálum og aðgerðaáætlunum ríkja, eru konur í miklum minnihluta

⁶⁸ Þingsályktun um áætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára (<http://www.althingi.is/altxt/139/s/1480.html>)

í friðarferlum og ábyrgðastöðum í uppbyggingarstarfi eftir að átökum lýkur. Konur eru beittar kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi í vopnuðum átökum og refsileysi er enn við lýði. Vonir eru bundnar við markvissari skýrslugerð með mælanlegum markmiðum og að gengið sé eftir því að þeir sem fremji glæpi af þessu tagi þurfi að svara til saka.

Ísland var eitt af fyrstu aðildarríkjum SP sem gerði aðgerðaáætlun um ályktun 1325 og hafa stjórnvöld beitt sér markvisst sem málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi. Bent hefur verið á áhrif ráðherra sem leggja áherslu á mikilvægi jafnréttismála, og hvernig framboð til öryggisráðsins og norrænt samstarf hafði hvetjandi áhrif á starf íslenskra stjórnvalda á þessu sviði. Einnig hefur verið bent á hlutverk fræðasamfélagsins og landsnefndar UNIFEM sem beittu sér fyrir því að stjórnvöld færu að ályktuninni. Í nágrannalöndum hafa frjáls félagasamtök kvenna verið mikilvægur þrýstihópur á stjórnvöld hvað varðar framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi. Hérlandis hefur slíkur þrýstingur verið minni sökum þess hve fá íslensk félagasamtök vinna beint að málefnum kvenna á áttakasvæðum.

Í þessari úttekt á aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd ályktunar 1325 hefur komið fram að aðgerðaáætlunin er barn síns tíma að því leyti að hún leggur höfuðáherslu á markmið, en ekki er hugað að árangri á skipulagðan hátt. Það má skýra að einhverju leyti með því að erfitt er að meta árangur af stefnumótunarstarfi og starfi sem er unnið af alþjóðastofnunum með framlagi Íslands.

Í úttektinni var skoðað hvernig unnið hefur verið að markmiðum áætlunarinnar innan stjórnsýslunnar og gerð grein fyrir: 1) aðgerðum sem felast í því hafa áhrif innan ríkjasamtaka og alþjóðastofnana með málefnavinnu, málf lutningi og fjárf ramlögum 2) aðgerðum Íslensku friðargæslunnar og 3) almennum samþættandi aðgerðum og fræðslu.

Fram kom að Ísland hefur verið ötull málsvari ályktunarinnar á vettvangi SP og í öðru fjölþjóðasamstarfi, svo sem á vettvangi NATO og ÖSE, og stutt hefur verið við stofnanir SP sem vinna að jafnréttismálum. Kynjajafnvægi er komið á varðandi útsenda friðargæsluliða og kosningaeftirlitsfólk. Fræðsla um hvernig friðargæsluliðar geta starfað að ályktunum öryggisráðsins um konur, frið og öryggi er orðin markvissari.

Fá friðargæsluverkefni hafa haft það að meginmarkmiði að vinna að framkvæmd 1325 og friðargæsluliðar sem sendir eru til starfa sem jafnréttisfulltrúar hafa verið í minnihluta. Ekki er vitað hvernig starf íslensku friðargæsluliðanna hefur stuðlað að því að ná markmiðum ályktunarinnar og einnig þarf að meta hvernig framlög stjórnvalda til stofnana og félagasamtaka hafa haft áhrif á vettvangi. Bent hefur verið á að norrænt samstarf mætti vera markvissara.

Mikið starf hefur verið unnið af íslenskum stjórnvöldum, en mikilvægt er að láta ekki þar við sitja og skoða hvernig íslensk stjórnvöld geta unnið enn markvissar að því auka aðkomu kvenna að ákvarðanatöku og friðarferlum, auk þess að stuðla að vernd kvenna og stúlkna á áttakasvæðum. Eftirfarandi eru ábendingar um nokkur atriði sem gætu stuðlað að markvissara starfi.

- Markmið þurfa að vera skýr og sértækar aðgerðir þurfa að segja til um hvernig eigi að ná markmiðunum. Einnig þarf að gera ráð fyrir mælikvörðum, tímamörkum og eftirliti með framkvæmd.
- Gera þarf grein fyrir því hverjir bera ábyrgð á framkvæmd (og fjármögnun þar sem við á) og tilætluðum árangri.

- Meta þarf árangur aðgerða og þá sérstaklega af starfi þeirra samtaka/stofnana sem stjórnvöld styðja með starfsfólki og/eða fjárframlögum.⁶⁹
- Gera þarf ráð fyrir markvissu samráði og samvinnu við samtök kvenna sem búa við vopnuð átök; og við konur og karla sem hafa þekkingu á friðar- og uppbyggingarstarfi á áttaksvæðum, bæði vegna starfa að jafnréttismálum á vettvangi og vegna fræðistarfa.⁷⁰

Sjá nánar í skýrslu undirritaðrar um hugmyndir að endurskoðaðri aðgerðaáætlun.

Helga Þórólfsdóttir
MA og Mphil í friðar- og áttakafræðum.

⁶⁹ Mat er hér notað í víðustu merkingu þess orðs – norrænt samstarf um mat, til viðbótar við almennt „donor“ mat er vert að skoða.

⁷⁰ Skoða má hvernig hægt er að gera þetta í norrænu samstarfi