

03

妇女的参与和对政治的更深刻认识

十 “如果和平进程的目标仅仅是终止暴力，那么妇女——极少是好战者——不太可能被视为合法参与者。但如果目标是建设和平，从广大社会群体汲取各种力量便在情理之中。”

玛丽·奥赖利、安德烈·奥沙利文和塔尼亚·帕芬霍尔茨，
“重塑缔造和平进程：妇女在和平进程中的作用”¹

决议要点

+ 第1325号决议

敦促会员国确保在预防、管理和解决冲突的国家、地区和国际机构和机制的所有决策层增加妇女人数

+ 第1820号决议

敦促秘书长及其特使邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论

2000

2008

2009

+ 第1889号决议

敦促会员国、国际和区域组织进一步采取措施，让妇女进一步参与和平进程的所有阶段【...】包括让她们在恢复工作的初期进一步参与政治和经济决策，【...】做法包括提高妇女的领导才能和能力以便参与援助的管理和规划工作，支持妇女组织，消除社会上对妇女平等参与能力的负面态度

+ 第2122号决议

请秘书长和秘书长派到联合国特派团的特使和特别代表，作为定期情况报告的一部分，向安理会通报邀请妇女参加关于预防和解决冲突、维护和平与安全以及冲突后建设和平的讨论的最新进展，包括同包括妇女组织在内的民间社会进行协商



2013

+ 第2122号决议

还表示打算规定在以下方面协助妇女全面参与和获得保护：选举筹备工作和政治进程、解除武装、复员和重返社会方案、安全部门改革和司法改革以及范围更大的冲突后重建工作（如果重建属于特派团的规定工作范围）

妇女虽然一直参与和平谈判和建设和平工作，但往往只涉及非正式的工作，很少被正式的和平缔造者与和平维持者重视。妇女曾包围建筑物使领导人无法离开，例如在利比里亚；她们曾毛遂自荐充当第三方力量，例如在北爱尔兰；她们曾要求将司法纳入和平进程，例如五月广场母亲运动；她们曾号召全国人民呼吁和平，例如塞尔维亚黑人妇女。尽管她们作出了种种发自内心的努力，但专注于正式进程的国际组织所收集的统计数据显示，只有很小比例的妇女——有时甚至没有——参与了缔造和平这一事业。²因此，国际社会作出了大量努力并制定了大量方案，旨在将妇女纳入正式的和平进程以及相关国家的正式政治事务。

在技术方面，这体现在大量捐助资金已被投入到妇女问题方案中；这些方案致力于培养妇女在正式进程中的政治领导才能。这点很重要，而且我们必须持续努力地增加女性领导人的数量，因为研究显示了妇女发挥领导作用对政治、和平进程影响深远。然而，我们也必须换个角度认识“政治”与“缔造和平”——不仅关乎谈判桌上的各方代表，而且须作为具有包容性和多样性并反映整个社会的利益的全面进程来看待。国际社会目前提出的方案往往极为狭隘：仅仅是将具备技术专业知识的妇女带到谈判桌前。

所收集和广为流传的数据大多是这方面的数字。正如下文所述，尽管这确实有直接影响，但是对冲突局势背景下“包容性”政治的理解，必须作出共同承诺和质的改变，政治事务部和维持和平行动部等联合国机构及其对应的成员国机构尤其应该做出表率。过去几年，这些机构已作出许多积极改变，但仍有大量工作有待去做。加强这些机构内部的性别平等是向前推进的一种方式。

新的经验数据使怀疑论者更无从质疑和平进程中妇女领导和妇女参与的积极影响。本章指出，越来越多的研究机构将妇女纳入和平进程——包括参与、列席全国对话和落实冲突后和平协议——以实现更持久、更稳定的和平。本章还重点阐述了良好做法和实际操作上存在的差距，并就如何继续推进这项工作提出了综合性建议。

将妇女纳入和平进程

2015年要达成的最闻名遐迩、最值得称颂的外交协议不是为了结束战争，而是为了防止战争。历经许多年的谈判失败和数十载的敌对之后，伊朗伊斯兰共和国和由美国、俄罗斯、中国、法国、英国和德国组成的国家集团就遏制伊朗的核计划达成了历史性的协议。这一外交突破的一大重要特点是三位杰出的女性领导人：欧方代表费代丽卡·莫盖里尼和海尔加·施密德以及美方代表温迪·谢尔曼。她们这项成就离不开另一位女性领导人先前的工作，那就是于2014年下半年卸任的欧盟外长凯瑟琳·阿什顿。她们都被西方的同事称赞为主导谈判并确保协议达成的功臣。³然而，这种情况实属罕见。

许多参与调解和解决冲突的行为体和个人仍然抵制接纳妇女，宣称缺乏证据证明妇女参与的积极影响。⁴这些人提防进程超负荷或脱轨，宣称考察调解员的绩效依据的是最终成果，而非过程的包容性。⁵

如此定义“有效”是错误的。取得了成果的和平进程有一半以上在取得成果后的五年内重新陷入冲突。女性活动家一针见血地指出，缔造

和平的历史充斥着调解失败与和平协议破裂的案例，这证明关于成效评判的现有假设无法证明传统模式的合理性。正如一位活动家所言，极少患者会选择成功几率只有50%的心脏手术，而国际社会却一直选择效率低的行动模式，即使有证据证明更好的选择存在。⁶

+ 女性活动家一针见血地指出，缔造和平的历史充斥着调解失败与和平协议破裂的案例，这证明关于成效评判的现有假设无法证明传统模式的合理性。

同时，“有效性”和“成效评判”问题也是证明在各进程中包容、接纳妇女这一倡议合理性的核心要素。倡导第1325号决议的依据是，按照人权相关文件（包括消除对妇女歧视公约）有关平等的规定，妇女享有充分、平等的代表权。近期研究也提供了确凿证据，证明妇女参与和各方面取得更好成果相关联。此外，和平进程的包容性和解决冲突的民主化对实现持久和平与稳定至关重要。⁷尽管这仍将受到公开或暗中的质问和怀疑，但实证研究机构表示，妇女参与的积极作用只会继续增强。⁸

接纳妇女的积极影响

学者们通过2011至2015年间日内瓦高级国际关系学院开展的研究、对自冷战结束以来的40

个和平进程的深入分析表明，相较于妇女团体发挥微弱影响或没有影响的谈判，在妇女能对谈判进程发挥重大影响的情况下，达成协议的机会要大得多。⁹事实上，有妇女参与并发挥重大影响的政治、和平进程，几乎都能达成协议。此外，妇女在谈判过程中发挥重大影响还与协议落实可能性加大存在正相关性。在分析和平协议达成后为落实协议主要内容——从起草和通过新宪法，到监测解除武装或停火，再到设立真相与和解委员会——而组建委员会时该研究发现，协议对这些特派团的包容性构成的规定越详细明确，它们的工作效率就越高。¹⁰

尽管有人宣称妇女的列席与参议有可能使各项进程负担过重，但是在这40个案例中，没有任何一个显示有组织的妇女团体对和平进程造成了消极影响，这一发现并不适用于其他社会团体。¹¹恰恰相反，**妇女参与和平进程最常见的影响之一就是，在势头已消或会谈停滞不前时推动谈判的启动、重启或完结。**

近期基于1989至2011年间签署的181份和平协议的统计分析对这一发现进行了补充。¹²该分析发现，在控制其它变量的情况下，妇女作为证人、签署者、调解员和/或磋商者参与和平进程时，和平协议持续最少两年的几率增加20%。¹³该比例还随年限增长而增加：和平协议持续15年的几率增加了35%。¹⁴这一发现基于先前对和平进程的包容性与和平协议的质量及可持续性之间关联的定量研究。事实证明，开放包容的谈判模式，与成果协议实现持续和平并防止冲突重现，两者间存在明显的正相关性。具体而言，民间团体代表参加时，和平协议失败的可能性减少了64%。¹⁶

以往对性别平等的和平进程的分析侧重于妇女在处理妇女权利或社会问题方面有何作用。而

妇女在和平进程中发挥的影响与进程成果及落实之间的关系图¹⁵

妇女在进程中发挥的影响	正在谈判	未达成协议	已达成协议/未落实	已达成协议/已部分落实	已达成协议/已落实	已达成协议/正在落实
无影响或影响很小		亚齐 (1999-2003年) 哥伦比亚 (1998-2002年) 格鲁吉亚-阿布哈兹 (1997-2007年) 摩尔多瓦 (1992-2005年) 塞浦路斯 (1999-2004年)	卢旺达 (1992-1993年) 土耳其亚美尼亚 (2008-2011年) 以色列巴勒斯坦日内瓦进程 (2003-2013年)	奥斯陆进程 (1991-1995年) 马里 (1990-1992年)	塔吉克斯坦 (1993-2000年)	吉尔吉斯斯坦 (2013年至今)
中等影响	土耳其-库尔德人 (2009-2014)	埃及 (2011-2013年) 斯里兰卡 (2000-2004年)	厄立特里亚 (1993-1997年) 索马里I (1992-1994年) 索马里II (2001-2005年) 达尔富尔 (2009-2013年) 索马里III (1999-2001年) 多哥 (1990-2006年)	所罗门群岛 (2000-2014年) 马其顿 (2001-2013年) 尼泊尔 (2005-2012年)	阿富汗 (2001-2005年) 贝宁 (1990-2001年) 萨尔瓦多 (1990-1994年)	
重大影响		斐济 (2006-2013年)		危地马拉 (1989-1999年) 墨西哥 (恰帕斯) (1994-1997) 布隆迪 (1996-2013年) 马里北部 (1990-1996年)	刚果民主共和国 (1999-2003年) 肯尼亚 (2008-2013年) 利比里亚 (2003-2011年) 北爱尔兰 (2001-2013年) 巴新 (1997-2005年) 索马里兰 (1991-1994年) 南非 (1990-1997年)	也门 (2011-2014年)

*显示为斜体的进程在第1325号决议通过之前已结束

较少研究妇女还能扮演怎样积极的角色——即扭转形势的中流砥柱。越来越多的研究显示，**妇女将其独具的促成共识的特质带到公开辩论中——不一定是关于问题的辩论，还包括关于缔结谈判和落实协议的需求的辩论，其结果之一便是对有效性的影响。**¹⁷这一促成共识的目标对和平会谈尤为重要。研究强调，事实上，必须认识到，妇女参与绝不是指她们全权负责妇女问题。相反，应该是允许她们参与和平进程所涉及的各种问题及相关决策。

妇女参与带来的另一个转变在于和平红利增加及其对冲突后建设和平的积极影响。我们知道，当妇女参与安全、司法、经济复苏和善治的核心工作时，她们将是一系列和平红利——包括创造就业机会和公共服务——更直接的接受者。这意味着，和平效益将更快遍及社区。例如，随着冲突中和冲突后女性支撑家庭的比例激增，没有生计来源和经济权能，妇女和女孩为了糊口，被迫接受像卖身这种低回报、高风险的工作，从

而妨碍了社区恢复和常态化，加剧了贫困和子女的怨恨。然而，有了和平协议成果带来的创收机会和经济安全，妇女往往会更快投资于儿童福利和教育、建立粮食保障并重建农村经济，从而极大地促进长期稳定（见第7章：**建设和平社会**）。

总之，妇女加入和平谈判使形势向缔结会谈和落实协议转变，并以性别平等和包容性的视角处理施政、司法和安全问题以及和平协议所涉及的追偿问题。这些问题，如果得到处理，有助于建立更稳健而可持续的和平，更快恢复法治，并促进对新国家的信赖。¹⁸妇女参与还将和平进程扩展到交战各方和潜在破坏者之外的更大支持群体。国际和国家建设和平行为体已经认识到，社会排斥可能是推动冲突的因素，而具有包容性的治理体系能够扩大利益攸关方的数量，进而深化稳定。这表明，容纳妇女与建设和平休戚相关。妇女参与有助于确保各社区和受冲突影响群体对和平协议的广泛认可和承诺，因为它们将平等地享受新社会重建的惠益。

聚焦

菲律宾和平进程¹⁹

2014年3月，菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线签署了全面和平协议，结束了长达17年的谈判。该和平协议为菲律宾南部一个新的自治政治实体“邦萨摩洛”的建立铺平了道路。

该和平协议包含诸多有关妇女权利的规定：16项条款中有8项提及将妇女纳入治理和发展工作或保护妇女不受暴力侵害的机制。这是妇女参与谈判的直接结果，还依托于历年来妇女在地方和国家各级的长期领导，包括两位女总统的领导——科拉松·阿基诺和格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约，她们为重启与叛乱团体的谈判起到了积极的推动作用。

重大转变发生于2001年，首次任命两位女性为由五人政府小组的成员。此后，每一个由政府委派的谈判小组都包括了至少一名女性成员。到2014年签署该全面协议时，谈判桌上有三分之一的人是女性。其它支持这一进程的政府机构（总统顾问、秘书处、法务小组、技术工作组）也是由女性领导或主要由女性组成。2012年12月，米丽娅姆·科罗内尔-费雷尔成为第一位领导政府小组的女性。所有女性获选的原因是她们过去在棉兰老做过和平工作，具备谈判和技术问题方面的专业知识，并且通过妇女运动工作成为重要选区的代表。她们要求会谈纳入广泛的外联工作和公众参与，包括2010年的全国对话，其最终报告成为

讨论的基础并被视为谈判桌上棘手问题的辅助解决方案。在负责起草《邦萨摩洛基本法》——相当于这一新政治实体的宪法文件——的过渡委员会中，女性成员也接近三分之一。

与此同时，民间妇女团体以防止破坏者制造脱轨事件的大规模行动支持和平进程。例如，2012年框架协议通过后，叛乱团体和军方之间爆发了为期三周的暴力事件，妇女领导了和平抗议活动，以期迫使双方停止暴力并保持会谈势头。

妇女在谈判中发挥的影响促成了一系列直接增强其在新政治实体中的权能和权利的条款和规定。摩洛伊斯兰解放阵线最初反对妇女参与谈判，最后却委派一位女性作为其代表，并且不再公开发表反对妇女的言论。拟议的自治政治实体必须将官方发展基金留出最少百分之五，专门用于惠及妇女的方案。将建立妇女磋商机制，并将在邦萨摩洛议领导人会议、省长、市长和土著代表中纳入女性。将为摩洛伊斯兰解放阵线的退役女兵部队制定特殊的经济方案。《邦萨摩洛基本法》草案要求未来的邦萨摩洛议会制定法律以承认妇女在政治建设和发展中的重要作用，并采取措​​施确保她们在议会等机关中任职。该政府已宣布将在拟议的邦萨摩洛境内建立六个妇女与和平培训中心。

迹象表明，具有包容性的缔造和平进程进展喜人，但仍然任重道远

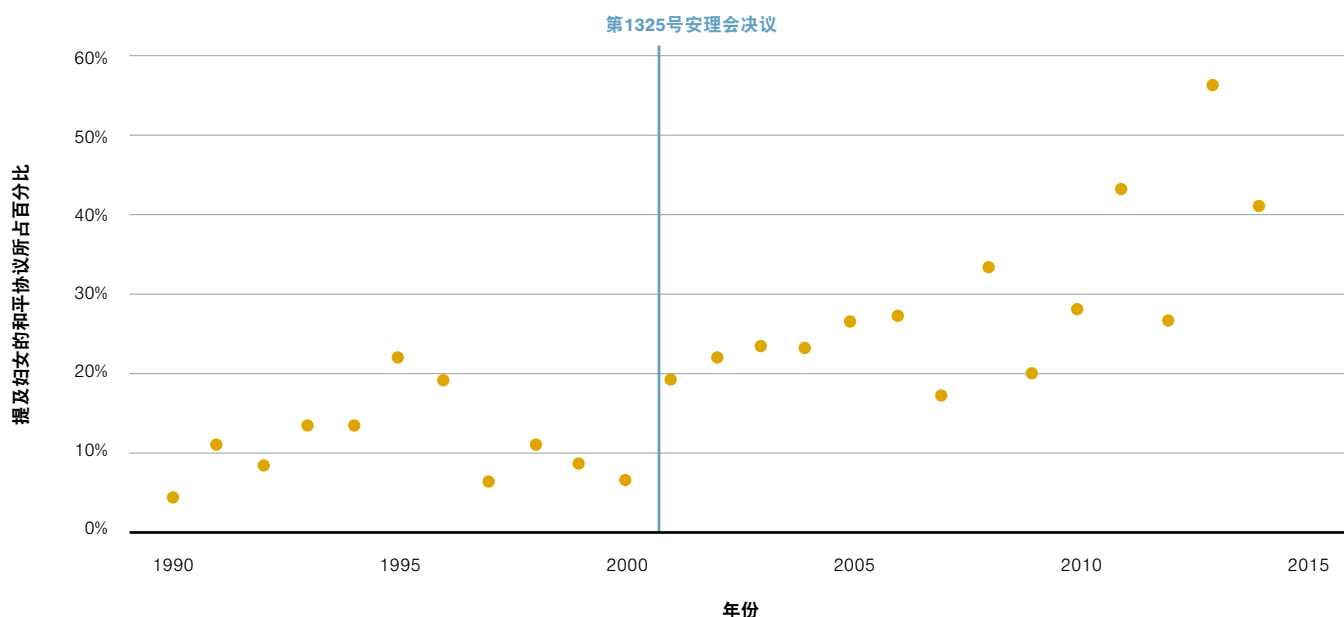
2010年，第1325号决议通过十周年纪念活动强调了容纳妇女——可以说是整个议程最具代表性的内容之一——进展缓慢这一令人忧虑的问题。成员国、区域组织和国际组织承诺采取更强有力的行动。五年后，我们见证了一些显著的改善。

首先，和平协议文案中提及妇女的次数显著增加。在1990年1月至2014年1月期间签署的1,168份和平协议中，只有18%提及妇女或性别平等。然而，如果将第1325号决议通过前后对比，就会发现明显差别。**2000年之前，只有11%提及妇女或性别平等。2000年之后，这一比例已增至27%。**²⁰尽管比例仍然很低，但这一趋势鼓舞人心。正如联合国政治事务部用全球指标监测第1325号决议落实情况时提到，2014年签署的和平协议中有50%提及妇女、和平与安全方面，²¹相比2010年的22%有明显提高。²²

其次，这些相关文字大多出现在联合国参与的协议中。自第1325号决议通过以来，联合国作为谈判方参与的全部协议有38%提及妇女或性别平等。²³这一数字在过去五年中显著上升。在2014年联合国支持的谈判或全国对话达成的六份协议中，有四份（67%）提及妇女、和平与安全方面。²⁴

第三，这些提法逐渐减少了象征性。已由一般性地提及平等，转变为对妇女参与各种决策机构、安全事务以及处理对妇女和女童的暴力侵害等影响妇女的具体行动的坚定承诺。²⁶例如，从2010年到2014年，在联合国支持的停火协议中，将冲突中的性暴力列为非法行为的文字出现的次数翻了三倍。²⁷在布隆迪，妇女成功地将有关婚姻自由和个人伴侣选择权的条款纳入和平协议。在危地马拉，妇女组织与妇女代表在谈判桌上协商有关致力于将性骚扰列为一种新的刑事犯罪，以及设立一个处理土著妇女权利问题的办事处。²⁸此外，所有权力分享协议中有80%提及妇女在立法

至少有一处提及妇女的和平协议所占百分比
(1990年至2000年10月和2000年11月至2015年)²⁵



机关的席位配额。²⁹相反，在和平协议及其后的选举框架均未设妇女参政配额的少数案例中，立法机关中妇女人数极少，只有个位数。

第四，将性别平等专业知识纳入调解支助小组和同妇女组织磋商均已成为常规做法。据政治部监测，2013年联合国为88%的相关进程提供了性别平等专业知识，但2014年该比例仅为67%。³⁰不过，相比2011年的36%仍有显著改善。同样，2014年联合国参与的所有和平进程有88%做到了定期同妇女组织进行磋商，相比2011年的50%有显著提高。³¹然而，本研究开展的磋商和政治部的内部评估均发现，这些会议有时只是象征性的——未作充分准备，缺乏代表性，没有后续跟进。³²虽然联合国调解专家待命小组和在册资深技术专家系统地提供了性别平等专业知识，谈判各方对这些技能的总体需求仍显著低于对其它领域的调解备用专业知识的需求。此外，性别平等问题专家即使参与，也往往不是战略规划小组成员，而且有时被限制参加关于第二轨进程的讨论。下文具体分析了可使这些参与工作有效的条件。

第五，妇女全面参与和平进程正缓慢推进，尽管速度太过缓慢。2012年，联合国妇女署的一项研究指出，在1992至2011年间的31个具有代表性的主要和平进程中，只有百分之二的首席调解员、百分之四的证人和签字人以及百分之九的磋商

者为女性。³³2008年，一项针对33次和平谈判的研究发现，女性参与者仅占4%。³⁴2014年联合国领导或联席领导的和平进程中，75%有女性担任高级职务，而2011年只有36%。³⁵近年来，尤其是在为解决哥伦比亚冲突和菲律宾冲突而举行的和平会谈中，妇女作为代表或签署者参与正式进程的情况显著增多。

参与者遴选程序可由调解员或各方确定，或由更广泛的社会群体正式同意。³⁶这些程序一般包括邀请、提名、选举、开放式参与（常见于公众磋商）等流程，并在主要的落实委员会对外公告的岗位空缺。更具包容性的遴选程序则是透明的，由选民开展，并为妇女设立配额或其它暂行特别措施。如果遴选完全由交战各方推动，则妇女影响会谈的能力——尤其是在反映性别平等问题方面——很可能被弱化。

必须注意的是，仅仅是数字方面的改善并不一定意味着妇女能够有效地影响谈判并促成其成果落实。上述指标——对于突显进展固然重要——往往掩盖了一个事实：妇女仍被排除在决策工作之外，并被限制只能参与标志性或象征性工作。有证据指出，只有当妇女能够高质量地参与并有机会发挥影响时，才能完全实现妇女参与的各种惠益。³⁷

聚焦

哥伦比亚和平进程³⁸

2002年初政府与哥伦比亚革命武装力量的和平会谈失败后，许多妇女组织仍坚持认为有必要寻求政治解决办法，并重新筹备未来的谈判。在没有正式会谈、公众普遍对和平进程失望的情况下，妇女组织了全国游行，让公众看到她们对和平的渴求。她们还在各地暗中处理日益增多的暴力事件：调解自己社区的冲突；就释放人质、防止暴力和流离失所等问题直接与武装团体进行对话；找回被武装分子招募的儿童；以及解除道路封锁以确保食品、药品和人员通过。

2012年末，当新的和平会谈在挪威启动时，除了一位来自挪威的主持人，谈判桌上的所有人都是男性。在正式会谈中，所有的全权代表都是男性，并且双方共三十位磋商者中只有一人不是男性。然而，一年后，在妇女的动员和不懈倡导下，加上国际社会的支持，正在古巴哈瓦那进行的和平会谈中双方的女性代表都占了三分之一左右。不仅如此，所有关于和平会谈的公众磋商中至少有一半的参与者是妇女，并且已成立性别平

等问题小组委员会，旨在确保将性别观点纳入和平进程中以及将妇女的观点纳入谈判中。如今，许多妇女在领导谈判工作的政府机构——和平事务高级专员办事处——担任领导职务和关键技术顾问职务。代表团成员和协调人已收到的技术信息既涉及会谈议程中每个项目涉及的性别平等问题，也涉及冲突所有各方受害者的多个代表团（大多为女性代表）的四处走访。

在哥伦比亚驻地协调员的领导下，联合国妇女署和联合国国家工作队为妇女参与以下所有方面的工作给予了支持：从公众磋商，到受害者走访哈瓦那，再到代表们自身的参与。其中还包括具有里程碑意义的全国妇女促进和平首脑会议，该会议于2013年10月下旬在波哥大召开，汇集了大约450名哥伦比亚妇女组织代表。撰写本报告时，尽管哥伦比亚社会面临许多挑战和严重分歧，但这轮谈判代表了最有希望结束全球最旷日持久的武装冲突之一。

妇女全面参与一直受到阻碍

“承认妇女参与和平进程的权利是不够的。调解员和磋商者以及捐助国政府必须处理阻碍女性出现在谈判桌上或参与任何幕后或业余时间的谈判的非常现实的障碍。例如，实际上，那些局势下的妇女大多不是坐在谈判桌上的交战方成员，因而无法使用提供给那些交战方的资源。妇女可能还要承担男子没有的家庭义务。所以，为了与男子平等地参与，妇女可能需要儿童保育、交通、住宿和人身安全方面的支持。”

萨拉·泰勒，协调员，非政府组织妇女、和平与安全工作组，于联合国安全理事会关于妇女、和平与安全问题的公开辩论，2008年³⁹

近年来，尽管每年重申第1325号决议提出的各项义务，本章也着重分析了几个正面案例，但妇女在解决冲突的正式进程中的代表人数一直处于低水平。无论是有关南苏丹、马里或缅甸的和平会谈，妇女都一直被排斥或边缘化，即使她们确实参与了，她们的影响力也往往因人数少和进程设计问题而受到限制。未能优先考虑包容性进而导致无法实现可持续和平的原因在于整个谈判方式，而要解决这个问题，就必须对总体和平目

标和途径进行反思。如今的预防和解决冲突工作依然侧重于抑制潜在破坏者和暴力实施者，而非投资于促和资源。

第1325号决议的目的正是通过纳入被忽略的和平缔造者与社会重建者群体来充实建设和平的方法。它力图阐明妇女和女孩在预防和解决冲突中发挥的无形的、非正式的、未获认可的作用，包括和平行动、家庭内部和社区间的日常调解与和解等等。它还力图在当前种种危机与过渡局势下妇女被迫扮演全新的非传统角色之际抓住机遇并增强妇女权能，并将包容性、代表性和多样性的惠益带到几乎完全由男性主导的局势和进程中。

在发现妇女参与对和平进程的影响的积极迹象和明确证据的同时，本研究还发现了更多令人担忧的趋势。例如，在日内瓦高级国际关系学院/包容性和平与过渡倡议的扩大参与项目所研究的40个案例中，接纳妇女往往受到争议，并非一种正常、非强迫的程序元素；其倡导与实现大多归功于国内妇女组织的集体施压和游说，而非冲突各方、调解员或谈判组织者。冲突各方采取措施纳入政党或特定民间社会组织的例子比比皆是，旨在取得合法性或让其认为有利于其议程的行为者加入谈判，但冲突各方几乎从未采取过措施将妇女组织纳入和平进程中。对妇女参与的支持通常是当地妇女运动和国际行为者热切游说的结果，几乎从来不是调解小组或冲突各方主动提出的。⁴⁰

第1325号决议的目的正是通过纳入被忽略的和平缔造者与社会重建者群体来充实建设和平的方法。

即使妇女参与的人数众多，她们也未必能够影响程序和结果。这有时可能是因为妇女在关键问题上存在分歧或缺乏集体声音，但更多的时候是因为一小部分男性领导人负责所有重要决策，即使进程中已纳入妇女团体。例如，在2011年菲

聚焦

马里和平进程

在当前的马里和平进程中，有来自联合国、欧盟和非盟的十几位联合调解员，但首席调解员和几位联合调解员在马里妇女的大力动员下仍未将妇女代表参与和平进程列为优先事项。他们不情愿的理由是文化原因（担心这会延误谈判），并倾向于让妇女参与协议达成后的和解阶段。加

入该国际调解小组的外交人员均为55岁以上的男性。参与会谈的三个谈判小组有100名代表，其中只有五名女性，而且调解小组中的妇女人数也可以忽略不计。⁴¹

律宾政府与民族民主阵线——亚洲持续时间最长的共产主义叛乱——发表的《奥斯陆联合声明》的谈判桌上，有大约三分之一的女性代表。然而，代表民族民主阵线参与谈判的女性大多是该组织领导者的夫人，她们的合法性以及对民族民主阵线多数成员及其在菲律宾的行动的影响力有限。在那之后，会谈一直被搁置。⁴²在2001年索马里和平进程中，虽然六个和解委员会各为妇女设有一个配额，但任何决定都需要得到由男性族长组成的领导委员会的批准。⁴³**在我们研究的16次全国对话中，其中15次都将决策权留给一小部分男性领导人。**⁴⁴

一直以来，妇女的参与往往限于某段时间，而不是从和平会谈或政治过渡的筹备阶段一直持续到后续工作和落实。全国对话也是如此。虽然国际规范、施压和支持越来越多地用于确保在过渡时期纳入妇女，但妇女极少被纳入筹备阶段，在之后的成

果实施阶段也通常得不到充分支持。⁴⁵按照第1325号决议和其它全球规范的要求，将女性的参与作为整个和平进程设计一个不可分割的组成部分，这样的案例相当匮乏（或根本没有）。在危地马拉，妇女直接参与和平进程使得1996年签署的和平协议包含了大量关于性别平等的规定。然而，尽管妇女组织在该协议签署之后继续倡导性别平等，并且她们在国家落实和平协议理事会有两个保留席位，但她们的努力大多因缺乏政治意愿、落实机制薄弱、从事天然生产业的跨国公司扩张、有组织犯罪（主要是贩毒）显著增多及由此导致的不安全和军事化而付之东流。⁴⁶

最后，妇女面临的、阻碍其参与的后勤障碍不容忽视。例如，她们可能需要照顾孩子，她们可能没有出行资金，或者她们出席会议可能需要安保措施。支持中心是谈判期间加强妇女团体参与的一种方式。例如，2001-2005年索马里和平

“妇女作为证人、签署者、调解员和/或磋商者参与和平进程时，和平协议持续最少两年的几率增加20%。该比例还随年限增长而增加：和平协议持续15年的几率增加35%。”

劳雷尔·斯托内，

“对妇女参与和平进程的定量分析”⁴⁷

聚焦

妇女参与的量与质 – 影响力的重要性⁴⁸

肯尼亚人领导的2001-2005年索马里和平进程为妇女提供了一个貌似很重要的角色。该进程的一个关键要素是负责查明冲突的主要起因并提出相关建议的六个“和解”委员会的工作。虽然配额制度确保了所有六个委员会中都有妇女代表，但妇女对和平进程的实际影响以及妇女参与的整体质量受到限制。委员会作出的所有决定都需要得到由男性族长主导的领导委员会的批准。这个领导委员会的存在和相关决策动态意味着和解委员会以及其中的妇女代表的作用实际上被削弱了。

在尼泊尔，配额制度极大地推动了妇女参与制宪会议，使得601名制宪会议代表中共有197名女性代表。女性在整个制宪会议中占比将近33%。制宪会议的一些专题委员会中也有女性代表。然而，女性代表的影响力并未随着其人数的增加而相应增大。一方面，主要政党（主要是男性政治行为者）一直极力抵制挑战不平等、讨论妇女问题和性别敏感问题。另一方面，女性政治行为者在关键问题上存在分歧或严重缺乏集体声音，从而影响了妇女问题的进展。为了加强其对妇女问题的倡导和制定一个共同的议程，制宪会议女性

成员结成了一个跨党派的妇女核心小组。然而，此举因政党忠诚度终究更重要而以失败告终。尽管女性代表人数庞大（而且还有有利的配额制度），但以上种种缘由导致她们的影响很是有限。这再次证明，如果妇女在重要问题（例如产妇公民权问题）上不能统一意见，而且缺乏共同的目标，结果只会是整体影响力薄弱。

与此相反，在北爱尔兰，耶稣受难节协定（1998年）谈判期间，谈判桌上十个主要政党的代表没有一位女性。正是此事促使几位坚定的女性成立一个独立的妇女政党（北爱尔兰妇女联盟），该政党最终赢得了支持，并获得了谈判桌上与其它政党并列的一个席位。虽然北爱尔兰妇女联盟在人数上不及由男性主导的政党，但与其它政党平等参与谈判增强了她们的决策权，她们得以推动谈判纳入许多问题，并最终将这些问题纳入最终协议。北爱尔兰妇女联盟促进了平等、人权和广泛包容性。她们促进包容合作进程，并将妇女参与和妇女权利列为政治议程的首要问题。北爱尔兰妇女联盟还重视针对暴力行为的预防措施，以及对暴力侵害妇女案件的起诉。

谈判期间，一些由国际组织赞助的支助体制为妇女带来了惠益。其中最重要的就是一个配备了电脑、复印机、打印机和互联网连接的资源中心。作为谈判期间少数配备所需通讯设备的地方之一，该中心让妇女团体有机会直接游说不得使用其设备的具有影响力的人物。⁴⁹

妇女参与和平进程出现良好做法

近年来，促进性别平等的和平进程的标准已初具规模。调解人或仲裁组织知道或应该知道，调解小组内部应始终、随时有性别平等技术专家可为谈判各方服务；从一开始以及在整个落实阶段都需要定期与妇女组织磋商；相关议程和成果文件应明确处理妇女的需求和优先事项；以及应确保谈判桌上和负责实施协议的机构中女性代表人数占相当的比例。许多参与和平进程的行为体可能支持全面落实性别平等，但在和平进程的实际管理中想要得到更多关于具体执行模式的信息和指导，以实现这一目标。⁵⁰

调解员的角色是决定妇女参与和平会谈的质量的最重要因素之一。正如鲁宾逊在大湖区、马谢尔在肯尼亚，或曼德拉在布隆迪、阿诺在危地马拉和贝努马尔在也门等等所扮演的角色。⁵¹ 妇女参与也门（2013-14年）全国对话一例证明，即使在最不利于增强妇女政治权能的情况下，谈判成果也依旧显著。它诠释了政治对话的规则和结构设计，以及调解员发挥的影响，是如何决定妇女心声与意见的传播范围的。也门也是一个体现了高层领导和政治意愿重要性的显著范例。无论后续发展如何，也门在极大的局势限制下将妇女纳入了全国对话进程，这与同一时间在叙利亚开启的和平会谈形成了鲜明的对比。尽管叙利亚

增强妇女权能的历史更长，受过教育的妇女人数更多，但其太轻易地使用“文化阻力”这一借口来拒绝接纳妇女。⁵² 虽然没有哪两种局势是类似的，⁵³ 每种局势都有其独特的应对之道，但在对联合国重要性的质疑日益加剧这一不断变化的全球政治背景下，持续致力于推广通用规范和标准是确立联合国合法性的必由之路。

利用第2轨进程和妇女行动

“妇女缺席不是因为她们缺乏谈判技能，也不是因为她们不能为和平进程作出重要贡献。在哥伦比亚，妇女团体共同发起了‘女性和平运动’，一场为新生的和平进程提供具体建议和提案的新运动。马里妇女，【...】数月来在马里危机中积极行动，维护她们参与寻求解决危机的政治办法的权利，并提醒所有相关团体和个人，妇女已成为首要的暴力侵害对象，尤其是在马里北部。”

比内塔·迪奥普，非洲妇女团结会创始人兼主席，安全理事会关于妇女、和平与安全问题的公开辩论，2012年⁵⁴

+ 在对联合国重要性的质疑日益加剧这一不断变化的全球政治背景下，持续致力于推广通用规范和标准是确立联合国合法性的必由之路。

聚焦

苏丹和平进程⁵⁵

在发展局领导的亚的斯亚贝巴会谈中，在一年半的时间里历经10多轮谈判和至少7次停火协议破裂之后，妇女仅赢得了谈判桌上的代表席位。虽然她们被分配了一些席位，但遴选过程却由交战各方共同主导。尽管如此，2015年8月签署的和平协议指出，要考虑到妇女参与和平和政治进程、冲突中和冲突后妇女的具体需求（包括过渡

司法、问责制、恢复与和解），以及增强其经济权能。然而，人道主义援助、安全部门改革和复员方案等领域的性别平等内容仍然不足。此外，通过的案文没有明确定义妇女或民间社会在监督停火与和平协议落实方面扮演的角色，也没有处理关于国内流离失所者的返回、战俘和儿童兵等重要问题。

聚焦

也门全国对话⁵⁶

2013年为期十个月的也门全国对话会议提供了一些重要经验。其中一条就是，通过当地妇女运动和国际行为者的良好设计和持续施压，能够克服严峻的性别不平等和反对增强妇女权能的文化阻力。

2013年，在世界经济论坛发布的全球性别差距指数排名中，也门是教育、健康、经济和政治生活性别差距最严重、排名最低的国家。然而，应也门妇女的要求，也得益于她们在革命时期担任的角色，时任联合国驻也门特别顾问的贾迈勒·本奥马尔得以为冲突解决办法中纳入妇女的愿望创造条件。在联合国妇女署和人口基金等联合国机构以及乐施会、国家国际事务民主研究所、贝格霍夫基金会和弗里德里希·埃伯特基金会等国际

非政府组织的支持下，以下创新得以实现：

- 全国对话筹备委员会女性成员占19%。在妇女团体和特别顾问的大力游说下，该委员会最终同意为妇女设立30%的配额。
- 除了为所有选区的妇女设立的上述配额，妇女还拥有自己代表团的40个席位。该筹备委员会同意全国对话会议与会者三份配额制：南也门占50%，青年占20%，女性占30%。此配额制适用于所有与会团体，例如，青年中需有30%的女性，而女性中需有20%的青年。这个针对南也门团体中女性和青年比例的“套餐式”配额制对于防止它在随后的讨论中失败可能有所帮助。

- 大多数选区按要求在其代表团中纳入女性，但萨拉菲派却宁可将其代表团的席位空置也不纳入女性。总体而言，28%的与会者是女性（565名与会者中有161名女性）。每个选区选择自己的代表，包括女性代表，但独立的妇女阵营和总统任用人员则通过公开申请流程选拔。
- 会议决议由专题工作组起草。每个工作组由一名主席、两名副主席和一名报告员领导。在每个工作组中，这些领导职务至少有一个由女性担任。九个工作组中有三个由女性担任主席。共识委员会——帮助解决工作组无法达成共识的问题——女性成员占25%。
- 工作组和会议一级的决议需要获得90%的赞同票（第二轮投票则降为75%）才能通过，这使得任何决议不可能在会上大多数女性代表反对的情况下通过。
- 所有与会者必须在会议开始时作两分钟的电视转播发言，以确保每个人至少有一次发言机会。此外，在全国对话启动之前，美国国际开发署还组织了全国妇女大会。
- 特别顾问小组内部为妇女和青年各招募了一名协调人，并聘用了一名顾问⁵⁷为民间妇女团体和政治团体参与也门过渡进程提供支持。这些

团体就可能影响最终宪法中妇女权益的问题提供了技术性信息，包括选举制度和配额、过渡司法和关于性别平等的宪法条款等问题。

- 特别顾问办公室设立了一个会议平台——妇女对话论坛——以便妇女代表之间及其与当地非政府组织之间开会交流。该论坛成员在性别问题专家的支助下，审查了各工作组的成果，与所有与会者分享了修改意见，与非政府组织进行了磋商，并为每个工作组编制了建议书。这些会议大约每周举行一次。论坛成员还在省一级与非政府组织举行了数次会议。联合国工作组周全地避免在妇女因传统家庭义务（例如做饭或照顾孩子）而无法参加的时间召开会议。

全国对话会议期间提出了很多关于性别平等的问题，包括结婚年龄（18岁）、30%的议会配额，受教育的权利、带薪产假、对暴力侵害妇女行为和性交易的刑事定罪和工作权利。据报道，通过社交、培养新的政治技能和学习如何游说，全国对话会议女性与会者的权能得到了极大的增强，包括在有男性的场合发言的能力，这是她们大多以前从未做过的事。全国对话会议的建议被提交至宪法起草委员会，该委员会的女性成员比例与全国对话中一样。尽管因安全局势恶化而暂停，全国对话的成果文件和宪法草案仍被视为也门未来的根基。

由于仅关注正式的、国家层面的进程，国际社会真正塑造或构造的是那些被看作与和平进程有关的、决定性的方面，而没有充分认识到——甚至可能忽视了——地方和国家以下层面的投资即“第2轨”进程的重要性。在第2轨层面，很多妇女已经做着和平斡旋或支撑当地社会恢复和防止冲突扩散的工作。**让妇女更全面地参与和平进程需要改变我们视为“政治性质”的参数。**要做到这一点，对于联合国来说，首先需要将进程扩展至以男性为主的政治和军事精英之外的更大群体；其次，需要调整第1轨和第2轨和平进程的等级概念。

对国家和国际层面的正式和平进程（这些进程大多屡受挫折或拖延）的狭隘关注阻碍人们全面考虑往往忙于第2轨进程（例如在受冲突影响社区建立和平和促成停火）的行为体与个人。

怎样才算是妇女充分参与实地工作，或妇女显著参与和平进程？过去二十年，虽然妇女在和平进程中发挥作用的例子很多，但大多并未采用可确保妇女达到最低介入水平的标准参与方式。在许多例子中，妇女必须克服极大障碍才能参与。她们既未享受到无门槛参与，也未享受到可确保妇女最低介入水平的标准参与方式。正如前文所述，杰出女性凭借十足的勇气与坚韧发挥重要作用的故事并不少见。

对国家和国际层面的正式和平进程（这些进程大多屡受挫折或拖延）的狭隘关注阻碍人们全面考虑往往忙于第2轨进程（例如在受冲突影响社区建立和平和促成停火）的行为体与个人。

这些国家以下层面和地方级的调解倡议（妇女通常在其中发挥了非常重要的作用）完全得不到认可或支持。在叙利亚，妇女在地方一级就停止敌对行动和人道主义准入问题进行谈判。尽管她们同联合国与阿拉伯国家联盟联合委派的调解员以及联合国安全理事会一起在最高政治层面参与倡导，她们至今在处理自己国家内部危机的正式努力中仍在很大程度上被边缘化。在南苏丹，尽管需要付出很大的个人代价，⁵⁸妇女仍持续组织和平行动，促进有关各派之间以及关于与苏丹的紧张关系的对话，但她们对正式进程的重大影响力仍然难以实现。

在哥伦比亚，亦如南苏丹一样，妇女参与和领导社区和平进程已被证实对于第1轨进程的持续至关重要。因此，扩大政治就需要拓展“和平进程”这一概念，纳入社区和第2轨倡议。重要的是，这要求联合国的政治工作必须确保在妇女参

与方面体现相关国家妇女的多样性；并充分考虑到各种可能阻碍或促进妇女融入和平进程的政治和社会因素，例如公众和精英支持以及区域行为体的势力。

聚焦

布隆迪妇女促进和平与对话⁵⁹

在布隆迪，近期的政治和选举冲突已导致安全部队与抗议者之间对峙，抗议者和平民遭到监禁的事件时有发生、大量人口流离失所以及全国各地紧张气氛与冲突日益加剧。同时，可靠信息的匮乏导致紧张局势激化。

凭借其启动调解与和解进程的能力，布隆迪妇女作为和平代言人在使冲突各方坐下来和谈和重启不同行为体之间的和平对话方面发挥了具有历史意义的重要作用。在联合国与内政部及民间社会组织的密切合作下，一个全国妇女调解员网络建立起来，在防止地方暴力行为、消除不实传闻和缓解当前政治危机对平民的影响等方面已显成效。通过与省级及地方当局协作，该妇女调解员网络分享早期预警等相关信息，并鼓励组织地方磋商会，探讨和

平问题，确定促进社区安全的策略。

妇女调解员网络以四名调解员为一组，在全国129个城市开展工作，在2015年1月至5月期间处理了3,000多起地方冲突，其中政治和选举冲突居多且日益攀升。这些调解员发起了各地当局、安全部队、政党、抗议者、民间组织和平民之间的对话。她们限制了游行示威的负面影响，提醒游行示威者尊重个人财产，以及非暴力行为的重要性。她们还呼吁释放游行示威者和反对派成员。此外，妇女调解员还保护被控逃离的家庭；力图通过发起冲突各方之间的对话和提出关于处理政治与选举冲突的建设性意见来增进宽容；促进分化团体及社区间的对话和理解；并用有证可查的信息反驳谣言和缓解被夸大的恐惧。

传播妇女的声音 - 外部行动者的作用

妇女已通过一系列方式参与和平会谈：直接出现在谈判桌上、担任观察员、参与官方或半官方磋商、任职于负责管理进程或落实协议的委员会、参加特定讲习班、参与公众决策（例如选举和公民投票）以及发起大规模行动。⁶⁰参与者遴选程序，或民间社会或外部行动者向谈判各方提供建议的机制，诸如此类的重要细节可显著影响妇女参与的本质和影响。正如前文所述，调解员和使节等外部行动者在这方面尤其重要。

研究发现，要“传播”涉及妇女的磋商结果或妇女组织商定的优先事项，最有效的策略是，将直接向磋商者提交立场报告以及会晤调解员、磋商者或技术顾问等“内部”战术，与发布公开报告、游说国际行为体以及开展组织媒体宣传等“外部”战术相结合。⁶¹

妇女网络和妇女联盟采取了一种非常成功的“传播”策略，那就是拟定一份表明各妇女团体的统一立场的共同文件，然后递交给调解小组和谈判小组。在肯尼亚，梅切尔帮助妇女团体就相互之间的差异进行谈判，制定一份共同备忘录并提交至非盟小组，而其中大部分条款均得以写入协议。⁶²在南非，全国妇女联盟通过广泛的调研和讨论，制定了“妇女有效平等宪章”，对宪法、法律和政策的内容产生了重大影响。⁶³这再次证明，几乎没有任何因素比相关国家中妇女运动的力量更为重要，也再次证明了国际社会为妇女运动提供长期持续支持的重要性。

在本研究的磋商过程中，合作伙伴提出了民间社会妇女培训问题，例如有关联盟建设、战

略沟通、利益攸关方摸底调查、合作和调解的培训。虽然有证据表明，经过培训的妇女团体具有更大的影响力，但人们普遍认为**妇女并不一定缺乏技能；而且这种反复将能力建设、技能培训作为实现包容性的不二途径的说辞与做法，往往只是又一种以妇女缺乏能力和技能为由排斥她们的方式。**⁶⁴一种经常被用作忽略妇女诉求的方便借口。恰恰相反，我们需要的是对把关人（大多为男性）进行培训并提高其认识，尤其是在妇女参与的重要性这个方面。⁶⁵

+ 妇女参与和平进程最常见的影响之一就是，在势头已消或会谈停滞不前时推动谈判的启动、恢复或完成。

政治意愿和政治技能对于整合与放大妇女在政治对话中的声音至关重要。政治意愿体现在，政治协议各方及其支持者积极主动地让妇女领导人和妇女组织参与关于解决冲突的对话，尤其是在此举为当地政治惯例所不容的情况下。政治技能则不断地被调解员和政治行为体用于为妥协与和解搭建政治平台。这包括精心促成联盟和支持具有包容性的、民主的新生政治力量的出现。妇女团体在政治上往往被地方主要政治行为体边缘化而不为外部行动者所见，因而提高其政治重要性需要卓越的政治技能。不幸的是，这种技能实在太罕见。

越来越多的研究显示，妇女将其独具的促成共识的特质带到公开辩论中——不一定是关于问题的辩论，还包括关于缔结谈判和落实协议的需求的辩论，其结果之一便是对有效性的影响。

实际上，外部行动者在让妇女团体参与进程这一领域不加作为，与发生在家庭内部的厌女症，在性质上一脉相通。这种不作为，有时是因为没有努力去打破常规，有时是因为过于尊重世人眼中的地方习俗。然而，对社会规范的这种尊重并未阻碍其它被认定对政治对话的成功至关重要的群体的参与，例如流亡的政治掇客、企业领导人、难民社区代表或边缘化区域、宗教或种族的代表。其中有些利益集团可能不受国内主要政治利益集团的欢迎，但外部行动者往往知道这些利益集团的参与至关重要，并利用其政治技能确保它们参与。在调解员利用其政治技能确保妇女参与的极少数案例中，这样的行动起到了宝贵作用，等于向当地对话者表明妇女的参与被认为是不可或缺的，并且提高了对话各方对妇女参与的政治重要性和实际影响的认识。

妇女倡导者在试图参与和平会谈时经常面临两难境地。一方面，如果没有明确的政策规定调解冲突的外部行动者应与妇女领导人开会交流的时间段、应邀请的妇女组织的类型、开会的频率以及应探讨的主题，这类会谈通常根本就不会发生。另一方面，她们非常不愿意为争取妇女参会许可或达成重要协议，使得调解员或使节被迫向谈判各方作出让步、被迫接受各方提出的具体要求或约束。

出于这个原因，那些以增加和平会谈中妇女人数或支持她们诉求为目的的实际行动从未采取过硬性要求的形式。因此，以往的建议敦促调解员“在可能的情况下”尽力促进妇女参与政治对话。这些建议其实是敦促调解员作出真诚的努力，却没有问责制监督其是否作出了这种努力或是否作出了足够的努力。更严格或更具体的要求则因太过粗鲁而普遍遭到拒绝，例如设定调解员必须与妇女组织代表进行磋商的时间段，或要求定期进行这样的磋商；或强制要求调解员帮助妇女团体与其它政治行为体谈判，以确保妇女在政治进程中身居要职。

虽然这些要求可能不适用于特定局势或进程，或者它们可能会引发强烈反对或可能在进程后期更有效，但在十五年一直恳请与妇女磋商之后仍未见调解员和使节采取这些真诚行动的今天，是时候该提议受监督和被问责的更具体的措施。

建议

2015年之后的进展展望：行动建议

联合国应当：

- ✓ 在每位调解员和每位使节、每位秘书长特别代表和每位副秘书长特别代表的职权范围中加入一项特定职责，即促进妇女参与国家决策进程，尤其是解决冲突、权力分享、全国对话与和解的各个方面。
- ✓ 确保联合国任命的调解员和特使按照安全理事会第2122(2013)号决议的规定，报告其与妇女团体进行磋商和外联的情况。

成员国、联合国和国际社会应当：

- ✓ 确保所有行为体、调解员、友好团体和冲突各方确保妇女平等且有意义地参与会谈，并确保彻底清除阻碍她们参与的障碍，包括法律或实际做法中存在的障碍。
- ✓ 停止使用观察员身份，代之以真正有效的参与。妇女不应该在一旁观察，而应切实参与到关系自己国家未来的谈判和决策中去。
- ✓ 投资开发各种工具，用于研究和平会谈各种结果对性别平等的影响，包括联邦制、宪法制定、过渡司法、权力分享和停火条款。
- ✓ 致力在对妇女组织和国家主要政治领导人之间进行调解，以鼓励国家政治行为体（包括交战

各方的领导人）在其代表团中纳入女性代表并在其谈判中处理妇女关注的问题。为此，联络小组中支持特定和平进程的成员国可向谈判各方提供激励措施——比如培训、后勤保障或者增加代表席位等。

- ✓ 致力于将关于妇女参与的议程项目纳入与友好团体及全国对话的其他协调人的会议，包括组织全国妇女组织代表与友好团体中成员国之间的会议。
- ✓ 对于每个进程，制定和资助长期支持策略以加强妇女社会群体参与政治对话的能力，加强调解员、协调人和冲突各方的性别平等意识，处理可能限制妇女参与的实际问题——从议程和材料的传阅程序等细枝末节到当地语言的使用等重大问题，并保护妇女活动家不受潜在反击与报复。
- ✓ 倡导和支持具有包容性的、透明的妇女参与谈判及其它进程的遴选标准，包括确保妇女参与和平会谈、全国对话和磋商论坛的领导委员会等方式；以及建立正式机制将妇女的需求传达到谈判桌上。
- ✓ 支持妇女融入和参与和平会谈、甚至预防外交以及协议的监督和落实。这应该扩展到和平进程和政治过渡的筹备阶段和落实阶段，而不仅仅限于某轮谈判或全国对话。

成员国应当：

- ✓ 在其外交机构和全国安全机构中增加妇女人数，并采取措施确保一定数量的女外交官在冲突解决进程中担任领导角色。

调解员和特使应当：

- ✓ 承担向对话/和平会谈/宪法改革的所有各方传达暂行特别措施的重要性这一特定职责，以增加谈判各方的妇女人数。同时，调解员/使节办公室必须告知全国妇女组织暂行特别措施的适用范围及其在其它情况下的有效性。
- ✓ 致力于在任何部署的前30天内与各妇女组织的代表开会，并通过定期的（至少一年四次）、列入计划并做记录的会议进行后续跟进。这些会议应不仅用来倾听妇女关于解决冲突的观点，还应为妇女团体提供信息，告知其有机会参与即将举行的对话、捐助方会议以及正式和非正式的和平进程。
- ✓ 作为一项必然事务和惯例，致力于向与会各方提出妇女列席与参与停火与和平会谈所遇到的

具体性别平等问题，比如性暴力的预防、针对性暴力罪行的司法制度、促进妇女参与政治的暂行特别措施、负责落实和平协议的冲突后委员会中领导职务的特定性别配额，以及行政和经济恢复安排中的性别特定条款（包括妇女的土地使用权和财产权利）。例如，军事权力分享应不仅仅注重整合军队和指挥结构，还应落实权利保护、公民和民主问责制，并确保妇女全面参与。领土权力分享应包括在国家以下层面保护妇女权利和参与，关注妇女权利和地方习俗及传统法律之间的关系。

- ✓ 致力于在调解小组中纳入性别问题顾问，并纳入政治分析领域以及调解小组所涉其它领域的妇女专家。
- ✓ 认识到妇女的参与并不是指她们全权负责妇女问题，而是允许她们参与和平进程所涉及的各种问题及相关决策。
- ✓ 致力于确保调解小组中的技术专家接受过关于其技术领域的性别平等培训，并确保这些技术专家本身具备关于妇女参与的影响和支持有效包容性所需技能的技术知识。

参考资料

1. Marie O'Reilly、Andrea Ó Súilleabháin和Thania Paffenholz 著, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes” (国际和平研究所, 2015年6月), 1。
2. Pablo Castillo Diaz和Simon Tordjman著, “Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”, 摘自联合国妇女署妇女、和平与安全资料手册(联合国妇女署, 2012年)。
3. Suzanne Kianpour著, “Iran Negotiations: The Women Who Made the Iran Nuclear Deal Happen”, BBC News, 2015年8月6日, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-33728879>。
4. O'Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”。
5. 同上, 4。
6. 国际民间社会行动网络执行主任 Sanam Anderlini在联合国妇女署、国际民间社会行动网络、妇女和平建设者全球网络与美国和平研究会组织的“谈出更美好的和平: 妇女和民间社会”讨论会上发表的讲话, 2014年6月。
7. 多年来, 国际社会已注意到, 需要转变成“足够包容”才能成功(具体参见“World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”(世界银行, 2011年)。尽管包容规范似乎已由调解员确立并是其工作重点, 但包容谁这个问题并不明确。事实上, 由于妇女在传统上并非被视作是潜在的破坏者, 因此她们未被看作需要包容的群体。参见: Sara Hellmüller、Julia Palmiano Federer和Mathias Zeller著, “The Role of Norms in International Peace Mediation”(NOREF 挪威和平建设资源中心, 2015年)。
8. 本部分借鉴了委托学者、政策分析家和从业人员为全球研究报告所做的研究, 其中包括: Thania Paffenholz 等著, “Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”(日内瓦研究生院, 冲突、发展和建设和平中心, 2015年4月13日); Christine Bell著, “Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'”(爱丁堡大学, 全球司法学院, 联合国妇女署, 2015年3月); Christine Bell著, “Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations”(爱丁堡大学, 政治解决方案研究计划, 2015年3月); Virginia Bouvier著, “Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process”(联合国妇女署, 2015年4月27日); Christine Bell和Vanessa Utley 著, “Chronology of Mindanao Peace Agreements”, 2015年; Christine Bell和Helia Farahnoosh 著, “Chronology of the Peace Process and Peace Agreements between the Philippines and the National Democratic Front”, 2015年; Christine Bell, Sissela Matzner和Catherine O'Rourke著, “A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements”, 2015年; 以及Irene M. Santiago著, “The Participation of Women in the Mindanao Peace Process”, 2015年6月。以及越来越多的有关妇女参与影响的现有研究: O'Reilly、Ó Súilleabháin 和 Paffenholz 著, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”; Laurel Anne Stone著, “Women Transforming Conflict: A Quantitative Analysis of Female Peacemaking”, 位于SSRN 2485242, 2014年, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2485242。
9. Paffenholz 等著, “Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。交叉表显示了妇女对案件谈判/实施/结果的影响程度。分析了40个深度定性谈判案例研究, 包括1999年至2013年期间的落实情况。参与/包容的定义是以正式和非正式的角色参与包容模式。谈判案例包括和平、制宪和政治过渡等谈判。协议的可持续性是指协议条款在后协议阶段适用的程度以及协议实施后1年和5年冲突相关暴力的减轻程度。个案层面累计的值, 可能会淡化妇女的影响, 甚至在某些包容模式中缺少妇女的影响。
10. Paffenholz 等著, “Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation,” 40-43; O'Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes,” 17。
11. Paffenholz 等著, “Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation,” 40-43; O'Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz 著, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes,” 11。
12. Laurel Stone著, “Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes”, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes” 附件二。
13. 同上。
14. Stone 著, “Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes”, “Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes” 附件二。
15. Paffenholz 等著, “Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”, 21。
16. Desirée Nilsson著, “Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace”, 国

- 际交流第38卷，第2期（2012年4月）：258。另见 Thania Paffenholz, Darren Kew和 Anthony Wanis-St. John 著，“Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How They Could Be Involved”，国际研究协会会议，2006年3月。
17. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。
 18. 如需进一步的阐述，参见 Michelle Bachelet 著，“Empowering Women to Meet New Challenges, from National Development to Conflict Prevention and Post-Conflict Recovery”，联合国妇女署，2011年5月17日，<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/5/empowering-women-to-meet-new-challenges-from-national-development-to-conflict-prevention-and-post-c>。
 19. Santiago 著，“The Participation of Women in the Mindanao Peace Process”。
 20. Bell 著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their ‘Gender Perspective.’” 15
 21. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年10月9日），第14段。自2011年以来，政治部一直对照“含有改善妇女和女童安全及地位具体条款的和平协议的比例”这一指标跟踪数据。参见，“Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”（联合国政治事务部，2015年3月）。
 22. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2015/716（联合国安全理事会，2015年10月9日），第14段。
 23. Bell 著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their ‘Gender Perspective’”。这与联合国并非谈判一方时的25%形成鲜明对比。
 24. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”，14。
 25. Bell 著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their ‘Gender Perspective’”，15 及附件一。这些数字包含了所有对“性别平等”、“妇女”或某类妇女——例如：寡妇、女童、女童孤儿、母亲、妻子——的提及；对妇女组织（甚至只是作为协议的签约方）的提及；对妇女公约的提及；或者对第1325号决议本身的提及；对性别暴力或性暴力，或特定性暴力犯罪（如强奸）的提及；以及对性或性别平等（但并非未明确提出这些词条，只是泛泛提及平等）的提及。
 26. Bell 著，“Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their ‘Gender Perspective’”。在所有包含妇女要素的协议中，79%是在第1325号决议之后签订的。同样，就暴力侵害妇女和女童行为的具体条款来说，其中83%出现在第1325号决议通过后签订的协议中。
 27. “Report of the Secretary-General: Women and Peace and Security”，联合国文件文号：S/2014/693（联合国安全理事会，2014年9月23日），插图9。
 28. Christine Bell 著，“Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations”（爱丁堡大学，政治解决方案研究计划，2015年3月），23。
 29. O'Reilly, Ó Súilleabháin 和 Paffenholz 著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”，11。
 30. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全问题的报告计算此数据。参见“秘书长妇女、和平与安全问题的报告（2015年）”，第19段。
 31. 同上，第20段。
 32. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)”。
 33. Castillo Diaz 和 Tordjman 著，“Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence”。
 34. Vicenç Fisas 著，“Anuario 2008 de Procesos de Paz”（巴塞罗那：Escola de Cultura de Pau，2008年），20-22。
 35. 联合国妇女署每年都会为秘书长的妇女、和平与安全问题的报告计算此数据。参见“Secretary-General's Report on Women and Peace and Security (2015年)”，12-13。
 36. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，28-29。
 37. Paffenholz 等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。
 38. 有关妇女参与哥伦比亚和平进程的更长历史，参见 Bouvier 著，“Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process”。

39. “NGO Working Group on Women, Peace and Security to the Security Council Debate on Women, Peace and Security”（和平妇女联合会，2008年10月29日），http://www.peacewomen.org/sites/default/files/ngowg_wps_08_0.pdf。
40. 有一些例外情况，例如：1999年至2003年的布隆迪和平进程，2001年和自2004年以来菲律宾政府参与的谈判，2011年菲律宾全国民主阵线，2001年索马里和平进程的和解委员会，以及2005年印度尼西亚的自由亚齐运动。此外，在1997年至2005年的巴布亚新几内亚——布干维尔和平谈判中，妇女是和谈桌上三个主要群体之一，并且是2001年和平协定的签字方之一。传统上，巴布亚新几内亚妇女在纠纷解决中扮演重要作用。See, O'Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”；Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”。
41. O'Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”，9。
42. 同上，20-21。政府维持一个由五名成员构成的谈判小组，包括两名与菲律宾和平倡议群体和民间社会组织有紧密关系的妇女。
43. 同上，29。
44. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，29。
45. 联合国妇女署于2015年委托Kristi Samuels以独立研究方式开展的有关全国对话和参与性政治过渡的调研。
46. 由全球研究高级别咨询小组成员Luz Mendez提供。
47. Laurel Stone著，“Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes”，“Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes”附件二。
48. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，20。
49. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，32。
50. 在认识到需要工具就“如何”确立同时包含民间社会和性别敏感元素的流程提供切实的协助后，一家民间社会组织国际民间社会行动网络开发了“更佳和平工具”——一个有关在各个和平进程/调解阶段如何体现包容性的开源工具。参见“Better Peace Initiative”，国际民间社会行动网络，访问日期：2015年9月10日，<http://www.icanpeacework.org/better-peace-initiative/>。政治部有关性别和包容性调解进程的高级别研讨班，得到欧盟、挪威、芬兰的支持，以及危机管理倡议和研究所的配合，已进行八次，覆盖168名特使、调解员和高级官员。研讨会探讨了更有包容性的流程设计的技能与策略，以及协议中性别平等相关条款的选项，包括重点专题领域的特定措辞。
51. Mary Robinson作为联合国任命的首位女性首席调解员，推出了大湖地区妇女和平、安全与合作框架平台，确保该区域的妇女参与协议的落实。截至2015年1月，36个妇女团体已通过这个平台获得资助，而且2015年全年还会选择额外的受助者。
52. 尽管她们参与国内的行动，但是叙利亚妇女基本上被排除在高层次和平进程之外。参见Hibaaq Osman著，“Where Are the Syrian Women at the Geneva Peace Talks?”，卫报，2014年1月23日，<http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/23/syria-women-geneva-peace-talks>。
53. 虽然一个涉及和平谈判，另一个涉及全国对话进程，但两者都是过渡和谈判进程。
54. “Statement by Ms Bineta Diop, Security Council Open Debate on Women, Peace and Security”，2012年11月30日，http://www.peacewomen.org/sites/default/files/bineta_diop_0.pdf。
55. Kelly Case著，“Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan”，新美洲——周刊，2015年8月13日，<http://www.newamerica.org/the-weekly-wonk/without-inclusion-no-hope-for-peace-in-south-sudan/>。
56. 联合国妇女署于2015年委托Kristi Samuels以独立研究方式开展的有关全国对话和参与性政治过渡的调研。

57. 联合国妇女署约聘。
58. 例如，妇女参与工作队（苏丹和南苏丹积极分子的跨境联盟）的许多成员都曾在最近的冲突中失去多位家人。参见Case著，“Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan”。
59. 联合国妇女署布隆迪国家办事处向全球研究报告提供的信息。
60. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。
61. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。
62. Paffenholz等著，“Making Women Count: Assessing Women’s Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation”，30。
63. 同上，36。
64. 这在联合国和平行动问题高级别独立小组的报告中反复出现。参见“Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People”，联合国文件文号：A/70/95-S/2015/446（联合国和平行动问题高级别独立小组，2015年6月16日）；O’Reilly, Ó Súilleabháin和Paffenholz著，“Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”。
65. 通过包容妇女对进程成功和包容方式产生的长期影响还很不足；这一不足之处或许是急需解决的，也是可能导出卓越成果的。如何在和平会谈的各个技术领域落实性别平等的成果，所有行为者——调解员、民间社会、专家——均将从针对这一课题的能力建设中受益。研究表明，通用规范培训或纯粹的规范性办法影响有限，而事实上鉴于现有的态度，甚至会加深把关人中的阻力。相反，通过特定技术讨论，获取并寻求切入点的方法更具操作性，且可产生更多的影响。例如，对权力分享的研究发现，当妇女组织和社会性别平等倡导者一直谨慎从事有关权力分享的讨论，这实际上确保了这些协议的措辞能够对协议后妇女参与政治的配额有相当影响。如果行为者要通过有效的干预让和平进程形成平等结果，就必须理解权力分享的技术要素以及可以如何将这些作为切入点，促进妇女的权利。