

Kvinnor, fred och säkerhet i Mellanöstern och Nordafrika

Karin Aggestam & Linda Eitrem Holmgren

Women, Peace and Security in the Middle East and North Africa

This article analyses how UN Security Council resolution 1325 and the Women, Peace, Security (WPS) agenda have been adopted in the Middle East and North Africa. The region faces huge security challenges triggered by recurrent armed conflicts, terrorism and wars both between and within states. Four thematic areas have been chosen: (1) terrorism, (2) peace negotiation, (3) state-building and (4) democratization. The article uses empirical vignettes from Jordan, Syria, Yemen, Iraq and Tunisia to assess the normative framework of the WPS-agenda and the National Action Plans. The article concludes by highlighting some of the core problems of implementation, such as the persistence of patriarchal societal values, institutionalized hypermasculinity in and among armed groups, and the number of unresolved conflicts in the region. It also underlines the problem of instrumentalizing the WPS-agenda and the strategic essentialization of women in peacekeeping, peace-building and post-conflict reconstruction.

Introduktion

Mellanöstern har under årtionden präglats av stora säkerhetspolitiska och geopolitiska utmaningar. ”Det globala kriget mot terrorismen” har till stora delar förts i Mellanöstern med omfattande och ofta förödande konsekvenser för regional säkerhet, statsbildning och civilbefolkning som vi till exempel sett i Irak, Syrien, Yemen och Libyen. Konflikterna har ofta förts genom ombud, vilket resulterat i svårlösta och utdragna krig. Efter den arabiska våren 2011 kan vi även notera en tilltagande konsolidering av vissa auktoritära stater, såsom i Egypten, parallellt med att andra stater befinner sig i sönderfall som till exempelvis Libanon. ”Det globala kriget mot terrorismen” har också inneburit att kvinnors rättigheter, säkerhet, och frihet underordnats och nedprioriterats framför militär säkerhet.

Karin Aggestam och Linda Eitrem Holmgren är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen och Centrum för Mellanösternstudier (CMES) vid Lunds universitet.

E-post: karin.aggestam@svet.lu.se; linda.eitrem_holmgren@svet.lu.se

Samtidigt har FN:s resolution 1325 från 2000 och agendan för kvinnor, fred och säkerhet (KFS) spridits, anammats och implementerats i Mellanöstern och Nordafrika, här förkortad MENA.

I denna artikel analyserar vi denna motsägelsefulla utveckling i Mellanöstern. Jämställdhet och kvinnors rättigheter är mycket eftersatta områden i regionen, som *Arab Human Development Report* påpekat, även i jämförelse med andra regioner i världen (United Nations Development Programme 2002: 28; se även Anders Perssons introduktion till detta specialnummer). Det finns en omfattande strukturell könsdiskriminering av kvinnor och flickor som återspeglas inom de flesta områden såsom utbildning, ekonomi och arbetsmarknad. Men andelen kvinnor på arbetsmarknaden varierar också ganska mycket inom regionen, alltifrån 20 till 40 procent. Den är högst i Qatar och lägst i Egypten och Jordanien (World Bank 2022). Samtidigt har flera stater och Arabförbundet anammat nationella och regionala handlingsplaner i enlighet med resolution 1325.

Föreanta Nationernas (FN) säkerhetsråd antog år 2000 resolution 1325 som fokuserar på kvinnor, fred och säkerhet. Resolutionen stipulerar en global ambition i syfte att stärka jämställdhetsarbetet inom konfliktförebyggande, fredsprocesser och fredsbevarande insatser samt för återbyggande av tidigare krigshärjade samhällen. KFS-agendan lyfter fram fyra centrala områden som bör beaktas i väpnade konflikter och allt fredsarbete:

1. skydd av kvinnor speciellt när det gäller sexuellt våld i konflikter;
2. kvinnors roll och betydelse i att förebygga väpnade konflikter;
3. kvinnors deltagande i fredsbyggande insatser; samt
4. kvinnors roll i återuppbyggnad av konflikthärjade samhällen.

Två decennier har nu passerat sen resolutionen lanserades och ytterligare nio resolutioner har antagits av FN:s säkerhetsråd med syfte att följa upp och precisera utvecklingsarbetet på området (Peace Women 2022).¹ KFS-agendan har fått ett stort genomslag i global politik och fungerar idag som ett normativt ramverk för flera statliga och icke-statliga aktörer som är involverade i internationellt fredsbyggande (Davies & True 2019; True & Wiener 2019: 556). De flesta FN-ledda fredsprocesser vägleds av resolution 1325 (Bell 2015) och kvinnors rättigheter synliggörs alltmer i fredsavtal. Rapporteringen om sexuellt våld och könsförtryck i konflikter, speciellt när det gäller flickor och barnåktenskap, har också ökat det senaste årtiondet. Till exempel tillsatte FN:s generalsekretare 2010 en ny särskild representant med uppdrag att arbeta mot konfliktrelaterat sexuellt våld. Margot Wallström var den första innehavaren av tjänsten under tidsperioden 2010–2012 (UN Women 2022).

1 Resolution 1820 och 1888 år 2008, resolution 1889 år 2009, resolution 1960 år 2010, resolution 2106 och 2122 år 2013, resolution 2242 år 2015, och resolution 2467 och 2493 år 2019 (Peace Women 2022).

Trots det normativa genomslaget av FN:s resolution 1325 fortsätter kvinnors deltagande i fredsprocesser att vara lågt. Enligt UN Women var endast 13 procent av alla fredsförhandlare kvinnor, samt 6 procent av alla freds-mäklare, under tidsperioden 1992–2019 (UN Women 2019). Samtidigt visar forskningen att kvinnors deltagande i fredsprocesser är avgörande. För det första ökar sannolikheten att fredsavtal håller över tid om kvinnor inkluderas i fredsförhandlingar (Stone 2015: 34). För det andra ökar chanserna att förhandlingarna resulterar i fredsavtal om kvinnor deltar i högre utsträckning (O’Reilly et al. 2015: 1; Paffenholz et al. 2016: 6). För det tredje ökar chanserna att jämställdhet och kvinnors rättigheter inkluderas i fredsavtal om kvinnor deltar i processen eftersom kvinnors livssammanhang synliggörs (Bell 2015; Bell & O’Rourke 2010; United Nations Development Fund for Women 2010: 5). Forskningen visar också på att stater som driver en aktiv jämställdhetspolitik tenderar att vara mer fredliga och mindre involverade i krig och konflikter (Caprioli 2000; se även Melander 2005). Det är också främsta skälet till att FN:s resolution 1325 uppmanar alla medlemsländer att ”se till att kvinnor i ökad utsträckning deltar på alla beslutsnivåer i nationella, regionala och internationella institutioner och mekanismer för förebyggande, hantering och lösning av konflikter” (United Nations Security Council 2000). I senare resolutioner antagna av FN:s säkerhetsråd betonas även vikten av att bygga partnerskap lokalt och globalt med kvinnorrättsorganisationer och med socialt, politiskt, och ekonomiskt marginaliserade grupper (Kaya 2020: 6; Parke et al. 2019).

Samtidigt som flera banbrytande resolutioner antagits finns det också en omfattande kritik av KFS-agendan. Kritikerna menar att resolutionerna primärt lyfter fram och betonar kvinnor som biologiskt kön, men att könshierarkier och patriarkala maktstrukturer ignoreras. Detta innebär att större tonvikt läggs vid ”deskriptiv representation”, det vill säga att räkna antal kvinnor som deltar, än ”substansiell representation” som återspeglar kvinnors faktiska inflytande i att påverka fredsprocesser. Detta kan vi se i flera internationella policydokument och handböcker som lanserats av internationella institutioner och organisationer såsom Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), FN, Afrikanska unionen (AU) och Europeiska unionen (EU) (Aggestam & Eitrem Holmgren 2022). Kvinnor speglas ofta i dessa styrdokument som en homogen grupp som representerar likartade intressen, behov och egenskaper. Men för att få till stånd verklig förändring och transformation av konflikter förutsätter det att makt och könshierarkier uppmärksammas eftersom de utgör hinder för kvinnors utökade deltagande. Det innebär också att intersektionella perspektiv som uppmärksammar hur kön samspekar med bland annat religion, klass och etnicitet bör tas i beaktande för att nå en mer inkluderande fredsprocess (Aggestam 2019; Kaya 2020: 9).

Mellanöstern och norra Afrika är en region som sedan decennier präglas av återkommande våldspiraler, väpnade konflikter, uppror och krig. Det innebär en särskild utmaning för att implementera KFS-agendan.

I denna artikel har vi valt att studera fyra tematiska områden där kvinnors roll lyfts fram och diskuteras: (1) terrorism, (2) fredsförhandlingar, (3) statsbyggande och (4) demokratisering. Med empiriska exempel från regionen belyser vi i vilken omfattning KFS-agendan fungerar som ett vägledande normativt ramverk samt dess regionala spridning och implementering. Forskningen visar på hur internationell normspridning ofta anpassas till nationella och lokala kontexter (Lorentzen 2020). I den regionala, nationella och lokala miljön omtolkas och anpassas därför ofta internationella normer. Ett begrepp som kön kan till exempel vara laddat både politiskt och kulturellt. Det innebär att tolkningsprocesser kan antingen förstärka eller försvaga internationella normer om jämställdhet, men det kan också omvandlas och anpassas till instrumentella ändamål såsom statsbyggnad, ekonomisk tillväxt eller internationellt bistånd.

Artikeln består av tre delar. Efter introduktionen presenteras en regional översikt av de länder som anammat nationella handlingsplaner i enlighet med resolution 1325 och vilka tematiska problemområden som dessa handlingsplaner lyfter fram och prioriterar. Den tredje delen analyserar de fyra tematiska områdena med fokus på (1) våldsbejakande extremism i Jordanien, (2) fredsförhandlingar i Syrien och Jemen, (3) stats- och institutionsbyggande i Irak och (4) demokratisering i Tunisien. Artikeln avslutas med en diskussion om vilka framtida trender och utmaningar som kan utläsas i regionen när det gäller möjligheten att nå en jämställd fred och säkerhet i Mellanöstern.

KFS-agendan och nationella handlingsplaner i Arabvärlden

De flesta fredsprocesser och avtal i regionen tenderar att resultera i bräckliga vapenvilor och fredsavtal. Sexuellt våld och könsdiskriminering har varit utbrett under lång tid och används som krigstaktik, vilket vi sett bland annat i Irak, Syrien och Jemen (Ghazzaoui 2016; Global Network of Women Peacebuilders [GNWP] 2020: 3; Kaya 2020: 4; Parke et al. 2019: iv, 7; Secretary-General of the United Nations 2018; Sidebotham et al. 2016). Återkommande konflikt- och våldspiraler försvårar och underminerar långsiktigt jämställdhetsarbete i regionen och våldet mot kvinnor har i stället trappats upp. Mellanöstern har det lägsta kvinnliga politiska deltagandet i världen (15,2 procent), även om en viss ökning av parlamentarisk representation har noterats efter att könskvotering har införts i flera länder (UN Women Arab States 2022). Kvinnors möjligheter och deltagande i den offentliga sfären har därmed varit begränsad under lång tid på grund av omfattande diskriminering som bygger på patriarkala

könsnormer, lagar och institutioner (Parke et al. 2019: iii-iv, 11-13). Kvinnors politiska och ekonomiska utanförskap gör också att de ofta exkluderas från officiella förhandlingar och fredsprocesser. Till exempel har endast en kvinna tjänstgjort som FN-medlare i regionen och få kvinnor har haft ledande förhandlingspositioner. De flesta fredsavtal som uppnås tar inte i någon större utsträckning upp jämställdhetsfrågor och kvinnors rättigheter (Parke et al. 2019: 14-15).

Flera civilbaserade organisationer och kvinnliga fredsaktivister har med stöd av FN:s resolution 1325 ändå försökt att få tillstånd förändringar i länders konstitutioner och få regimer att stå till svars för krigsbrott och kränkningar av kvinnors rättigheter. Dessa nätverk av aktivister och organisationer har varit aktiva i att utveckla och formulera nationella handlingsplaner baserade på FN:s resolution 1325 för att på ett mer meningsfullt sätt inkludera kvinnor från olika grupper och med varierad bakgrund. Handlingsplanerna framhåller vikten av att anpassa strategier till den komplexitet som råder i specifika konflikter för att uppnå en effektiv och hållbar implementering (GNWP 2020: 5). Samtidigt finns det en utbredd ovilja i länderna i regionen att engagera sig i KFS-agendan och kvinnors rättigheter då det uppfattas som något framtvingat och en till stora delar västerländsk agenda (Parke et al. 2019: 21).

NATIONELLA HANDLINGSPLANER

I Arabvärlden har sex länder antagit nationella handlingsplaner för att implementera resolution 1325: Irak, Jemen, Jordanien, Libanon, Palestina, och Tunisien. Även Arabförbundet har antagit en regional strategi 2013 och regional handlingsplan 2015. Överlag har implementeringen av dessa handlingsplaner varit ojämn och begränsad (GNWP 2020: 4; Parke et al. 2019: iii). Idén att KFS-agendan endast är relevant för länder med pågående konflikter begränsar dess normativa genomslag, liksom avsaknaden av politisk vilja bland statliga aktörer att engagera sig i frågorna. Även i de fall handlingsplaner har antagits, saknas ofta budget som möjliggör en effektiv implementering som i Tunisien och Irak. Arbetet med handlingsplaner och implementering har dessutom försvårats av Covid-pandemin i Irak, Jordanien, Libanon och Tunisien (Della Valle 2022: 131; GNWP 2020: 7).

Arabförbundet har tagit fram en strategi (2013) och en handlingsplan (2015) för KFS-agendan. Handlingsplanen togs fram av Avdelningen för kvinnor, familjer och barndom (det tekniska sekretariatet för Arab Women Committee inom Arabförbundet) i samarbete med UN Women, Arab Woman Organisation och Women Machinerics som en uppdatering av den regionala strategin från 2013. Arabförbundets handlingsplan utgår från fyra strategiska mål, flera av vilka återkommer i de nationella handlingsplanerna i regionen (General Secretariat of the League of Arab States et al. 2016: 5-18):

1. främja effektivt deltagande och ledarskap för kvinnor på alla nivåer av beslutsfattande inom fredsbyggande, fredsbevarande, konflikthantering och konfliktlösning samt bekämpning av terrorism genom lagstiftning och andra åtgärder;
2. förebygga konflikter och alla former av våld mot kvinnor, inklusive sexuellt våld i konflikt, genom mekanismer som förvarningssystem, lagstiftning och politiska reformer, forskning och medvetandeskapande program;
3. skydda kvinnor från konflikter och alla former av våld och terrorism i fredstid, under och efter konflikter samt under ockupation; och
4. tillgodose kvinnors specifika behov av återhämtning under och efter konflikter, revolutioner och katastrofer, inklusive implementering av jämställdhetsperspektiv på nedrustning, demobilisering, rehabilitering och övergångsrättvisa.

Irak var först ut i regionen med att formulera en handlingsplan. Arbetet med handlingsplanen för 2014–2018 leddes av Iraks och (irakiska) Kurdistans regeringar med deltagande från olika departement samt organisationen NAP1325 Initiative (Parke et al. 2019: 6; Swaine 2018: 19). Men breda konsultationer kom aldrig till stånd och den saknar en väldefinierad tidslinje och en allokerad budget som gör det möjligt att skapa effektiva mekanismer för implementering och utvärdering. Det har i stället varit civilsamhället som till stor del lett implementeringen och en bred arbetsgrupp har bildats för att samordna detta arbete. Arbetet med en reviderad och uppdaterad handlingsplan för 2019–2023 har resulterat i större inkludering av olika grupper i civilsamhället (GNWP 2020: 5). Det finns även flera lokala handlingsplaner på en rad områden, och som en reaktion på konflikten med IS under 2015 (Parke et al. 2019: 4–6). Handlingsplanen fokuserar på kvinnors deltagande, skydd och förebyggande åtgärder, socio-ekonomiskt självbestämmande för kvinnor, lagstiftning, resurser och utvärdering. Planen anknyter till konstitutionens bestämmelser om jämställdhet och nationella lagar om trafficking och våld mot kvinnor (Swaine 2018: 19).

Även den jemenitiska arbetsprocessen för att ta fram en handlingsplan för 2018–2022 har kritiserats för att inte vara tillräckligt inkluderande. Trots att utvecklingen av handlingsplanen var ett resultat av feministiskt lobbyarbete hölls inga konsultationer med civilsamhället eller andra nyckelgrupper. Det har fått till följd att handlingsplanen inte beaktar viktiga områden såsom den ökande rekryteringen av unga kvinnor till väpnade grupper. I stället framställs kvinnor som offer snarare än som aktörer med värdefull kunskap och expertis som kan tillföras fredsprocesser (GNWP 2020: 6). Planen har fyra strategiska mål: öka kvinnors deltagande i beslutsfattande på alla nivåer; förebygga konflikter och alla former av sexuellt våld, extremism och terrorism; stärka skyddet

av kvinnor från alla former av våld; och förse kvinnor med humanitärt stöd under och efter konflikter (Republic of Yemen Ministry of Social Affairs and Labor 2020).

I Jordanien koordinerades arbetet med handlingsplanen för 2018–2021 av National Commission for Women och National Coalition on UNSCR 1325 och med deltagande från civilsamhället genom omfattande konsultationer. Även UN Women och UNHCR bistod med expertis och stöd under denna process, liksom Finland, Japan och Sverige (GNWP 2020: 6; Parke et al. 2019: 5–6; Swaine 2018: 19). Handlingsplanen fokuserar till stor del på flyktingars behov och effekterna av humanitära kriser men också kvinnors roll i att bekämpa och förebygga våldsbejakande extremism (Kaya 2020: 16; Parke et al. 2019: 6; Swaine 2018: 19). Planen innehåller fyra prioriterade områden som ska fokusera på jämställdhet: reform av säkerhetssektorn; förebyggande av våldsbejakande extremism och fredsbyggande; humanitärt stöd; samt skapandet av en fredskultur (Swaine 2018: 20). Handlingsplanen inkluderar även en budget, men trots att resurser har anvisats för implementeringen har det gått trögt (GNWP 2020: 7; Parke et al. 2019: 6).

Libanons handlingsplan för 2019–2022 togs fram genom en inkluderande process och breda konsultationer ledda av den libanesiska kvinnokommisionen med stöd från FN och UN Women (GNWP 2020: 6; Lebanese Republic National Commission for Lebanese Women 2019: 4, 15). Planen bygger på fem strategiska mål: att öka kvinnors deltagande i beslutsfattandet på lokal och nationell nivå, samt inom fredsbyggande och säkerhets- och försvarssektorn; att aktivera kvinnor i att förebygga konflikt och för att minska spänningar i landet, här ingår även arbetet mot våldsbejakande extremism; att skydda kvinnor och barn från sexuellt och könsbaserat våld, diskriminering, övergrepp och exploatering; att möta kvinnors behov i hjälp- och återhämtningsinsatser som följd av naturkatastrofer och konflikter; och verka för lagar som förhindrar diskriminering av kvinnor och skyddar dem från våld och exploatering (Lebanese Republic National Commission for Lebanese Women 2019: 17).

Den palestinska handlingsplanen för 2017–2019 var på liknande sätt som i de andra staterna en elitistisk process som skrevs fram av det palestinska kvinnodepartementet med visst deltagande av civilsamhället och UN Women och EU (Kaya 2020: 8; Parke et al. 2019: 6; Swaine 2018: 20). Planen fokuserar på en rad strategiska mål med stark bäring på den pågående konflikten mellan Israel och de palestinska områdena: att skydda kvinnor från den israeliska ockupationens våld; att hålla israeliska myndigheter ansvariga; och att förbättra kvinnors deltagande i det politiska beslutsfattandet. Den identifierar den israeliska ockupationen som en avgörande faktor för kvinnors liv i Palestina och för möjligheterna att förverkliga planen (Swaine 2018: 20). Trots det, saknar den mer konkreta mekanismer för själva genomförandet, speciellt i förhållande till den israeliska ockupationen (Abuarquob 2020: 122).

Den tunisiska handlingsplanen för 2018–2020 är relativt omfattande och fokuserar på konfliktförebyggande, skydd, deltagande, återuppbyggnad, och våldsbejakande extremism (Parke et al. 2019: 6). Arbetet leddes av det tunisiska departementet för kvinnor, familj och barn, med stöd från UN Women och deltagande och konsultation med representanter från civilsamhällesorganisationer. Processen har dock kritiserats för att vara centraliserad och elitstyrd. Innehållsmässigt behandlas ämnen som flyktingkrisen och problem relaterade till den demokratiska övergångsprocessen (Della Valle 2022: 129). Planen har som mål att stärka kvinnor och öka deras deltagande i fredsbyggande, eliminera könsbaserad diskriminering och skydda samhället mot riskerna av väpnad konflikt, extremism och terrorism (Tunisia Ministry of Women 2018). Implementeringen av konkreta policyförslag har emellertid gått trögt, bland annat på grund av landets ekonomiska kris och politiska instabilitet (Della Valle 2022: 131).

Från handlingsplan till praktik

I detta avsnitt behandlas några centrala konfliktområden för att se vilket genomsnitt KFS-agendan haft i praktiken i MENA regionen. Mer specifikt analyseras i vilken omfattning genusanalys har tillämpas för att förebygga våldsbejakande extremism, öka kvinnors inkludering i fredsförhandlingar, tillgodose kvinnors rättigheter i stats- och institutionsbyggande och demokratisera post-konfliktssamhällen.

VÅLDSBEJAKANDE TERRORISM OCH KFS-AGENDAN I JORDANIEN

Jordanien står inför flera komplexa säkerhetsproblem. Den syriska flyktingkrisen är akut. Uppemot 700 000 syriska flyktingar befinner sig i landet vilket innebär en stor belastning på den jordanska ekonomin och alla statens institutioner. Det har bland annat lett till ett växande missnöje mot flyktingar och ökat risken för konflikt och radikaliserings (Swaine 2018). Jordanien är ett intressant exempel på hur arbetet mot våldsbejakande extremism kopplas till KFS-agendan i landets nationella handlingsplan. Trots att planen togs fram genom breda konsultationer och deltagande från civilsamhället fattades de avgörande besluten om arbetet mot våldsbejakande extremism utan större konsultation med kvinnoorganisationer (Kaya 2020: 16). I handlingsplanen identifieras kvinnor både som offer för terror och som potentiella aktörer i att förebygga extremism. Handlingsplanen identifierar exempelvis en rad risker som terrorism och extremism innebär för kvinnor – alltifrån könsbaserat och sexuellt våld till påtvingad migration och begränsningar av mänskliga rättigheter (Jordanian National Commission for Women [JNCW] 2017: 16–17). Att uppnå ett meningsfullt deltagande av kvinnor i att förebygga radikaliserings och våldsbejakande extremism är ett av handlingsplanens fyra huvudmål och

därför har en specificerad budget med fokus på implementering allokerats (JNCW 2017: 14, 31).

Handlingsplanen går ut på att öka antalet kvinnliga deltagare parallellt med implementering av nationella riktlinjer i form av lagar och program för att förhindra radikaliserings och extremism (JNCW 2017: 31). Men i vilket avseende detta skapar ett mer substantiellt deltagande och inflytande för kvinnor är ännu oklart.

Samtidigt identifieras kvinnor och civilsamhället som nyckelaktörer i konfliktförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Det betonas att radikaliserings av familjemedlemmar i lokalsamhällen måste förhindras och där uppfattas kvinnor som betydelsefulla, främst i rollen som mor och uppfostrare (JNCW 2017: 13, 17, 19). Mödrar anses besitta goda möjligheter att öka medvetenheten inom familjen och lära ut vad som anses vara goda islamiska moraliska normer. Men för att kunna göra detta måste kvinnors färdigheter och kompetenser utvecklas för ”att upptäcka och hantera tidiga tecken på radikaliserings på ett säkert och konfidentiellt sätt” (JNCW 2017: 31). Detta fokus på kvinnors roller som mödrar i arbetet mot våldsbejakande extremism är inte helt oproblematiskt. Det tilldelar kvinnor ett oproportionerligt stort ansvar i att förhindra radikaliserings, vilket både kräver ett stort inflytande och makt över familjemedlemmar som kvinnor ofta inte besitter. Samtidigt finns det också en stark motvilja att uppmärksamma radikaliserings inom familjen då detta kan leda till rättsliga processer snarare än stöd till avradikaliserings av de individer som anses befinna sig i riskzonen (Chowdhury Fink & Davidian 2017: 160).

Den jordanska nationella handlingsplanen identifierar även kvinnliga samhällsledare, lärare, professorer och ungdomar som framtida aktörer i att förebygga extremism. Därför anger handlingsplanen utökade resurser till kvinnoorganisationer som förväntas arbeta för tolerans och mot våldsbejakande extremism (JNCW 2017: 31). Trots att tillräckliga resurser är väsentligt för att kunna utföra arbete på gräsrotsnivå, kan finansierings krav få negativa konsekvenser. Kvinnoorganisationers arbete kan exempelvis undermineras eller motarbetas av ett för snävt policyfokus på extremism och terror, och tvinga dem att omformulera sin egen agenda för att få fortsatt finansiering (Kaya 2020: 16).

Det är inte bara enskilda kvinnor och kvinnoorganisationer som ska utbildas för att bemöta extremism. Även andra civilsamhällesorganisationer och nationella institutioner ska integrera genusexpertis i sitt förebyggande arbete. Detta förväntas ske till exempel genom att producera utbildningsmaterial som visar på hur genusperspektiv kan användas som ett motbudskap för att hantera radikaliserings. Parallellt med detta strävar den jordanska handlingsplanen efter att få ett större antal människor att acceptera och förstå värdet av jämställdhet. Detta kan exempelvis ske genom att uppmuntra, stödja och bredda olika typer av interkulturella och religiösa dialoger och genom samhälleliga kampanjer och mediebudskap, som ifrågasätter radikaliserade grupper hypermaskulina

idéer och bejakar kvinnors viktiga roll i fredsbyggande. Men samtidigt betonas att denna breddade dialog ska ske ”på ett sätt som stärker och säkerställer legitimiteten för religiösa ledare” (JNCW 2017: 33).

I den åttonde KFS-resolutionen (Resolution 2242) lyfts specifikt fram just insatser som behövs för att motverka och förebygga våldsbejakande extremism, såsom integrering av ett jämställdhetsperspektiv (Parke et al. 2019: 18). Medlemsstater och FN-organ uppmanas att utveckla strategier för terrorbekämpning som tar hänsyn till kvinnors rättigheter, till exempel strategier för att skapa motberättelser och för att motverka incitament till att begå terrordåd. Detta kan bland annat göras genom att integrera genusexpertis i och säkerställa kvinnors deltagande, ledarskap och självbestämmande (UNSC 2015: 6). Resolutionen betonar att terrorism och våldsbejakande extremism påverkar män och kvinnors rättigheter på olika sätt och att kvinnor ofta är direkta måltavlor för terroristgrupper som del av deras krigföring.

Det sker en tydlig hänvisning till hur sexuellt och könsbaserat våld kan utgöra ett strategiskt mål och bli en integrerad del i terrorgruppers ideologi och samtidigt ett instrument för att öka deras makt, finansiering och rekrytering i kampen för att förgöra civilsamhällen (UNSC 2015: 2). Ett könat och kvinnoförnedrande språkbruk genomsyrar ofta olika terrorgruppers propaganda, där hypermilitariserade och maskuliniserade våldsnarrativ framställer terrorister som ”riktiga män och krigare” för att stärka mobilisering och rekrytering, främst bland unga män. Utöver fysiska attacker och sexuellt våld använder grupper som den Islamiska staten våld också för att inskränka kvinnors rättigheter och begränsa tillgången till sjukvård, förhindra förvärvsarbete och upprätta strikta moraliska koder (Chowdhury Fink & Davidian 2017: 159).

Det finns olika uppfattningar i vilken grad kvinnors deltagande och integrering av genusperspektiv bör integreras i arbetet mot våldsbejakande extremism. Flera stater såsom Sverige, Australien, Kanada och Norge har till exempel integrerat KFS-agendan som del av sin utrikespolitik. De driver tesen att KFS-agendan är central för att effektivisera insatserna med att bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism samtidigt som de parallellt kan stärka arbetet med att öka kvinnors inflytande och makt. Samtidigt hävdar flera feministiska forskare att det finns en risk med att bredda KFS-agendan på detta sätt, eftersom kvinnors rättigheter kan undermineras när kontraterrorism prioriteras framför mer långsiktiga strategier för jämställd fred (Parke et al. 2019: 18).

Kontraterrorism är huvudsakligen en säkerhetsfokuserad policy som implementeras av väpnade styrkor medan KFS-agendan har större fokus på avmilitarisering (Kaya 2020: 15). Det finns därför uppenbara risker med att koppla samman KFS-agendan med arbetet mot våldsbejakande extremism och terror eftersom det riskerar att förflytta prioritering och fokus bort från jämställd fred. Det finns till exempel en tendens att strategiskt porträttera kvinnor på ett stereotypt sätt för att främja deras roll i arbetet mot extremism. Kvinnor

beskrivs ofta som fredliga aktörer i civilsamhället alternativt som våldsoffer (Kaya 2020: 15; Ní Aoláin 2016: 276). Det kan bland annat leda till att kvinnors våldsbejakande hållningar ignoreras. Fokuset på kvinnor som mödrar avspeglas också i FN:s säkerhetsråds arbete där flera medlemsstater föredrar att fokusera på mödrars roller i kontraterrorism än att belysa kvinnors rättigheter eller en mer systematisk jämställdhetsintegrering i arbetet mot våldsamt extremism (Chowdhury Fink & Davidian 2017: 167). Detta resonemang kan få konsekvenser som begränsar kvinnligt deltagande i arbetet med att ta fram bekämpningsstrategier som är förenliga med kvinnors rättigheter och jämställdhetsnormer (Ní Aoláin 2016: 276).

FREDSFÖRHANDLINGAR OCH KVINNORS INKLUDERING I SYRIEN OCH JEMEN

Under det senaste årtiondet har Mellanöstern haft flera riktade insatser för att öka kvinnors representation i vad som ofta benämns som spår 1-förhandlingar (Track 1). Det har vi till exempel kunnat notera i de syriska och jemenitiska fredsprocesserna där kvinnor ofta deltagit som rådgivande grupp i frågor som rör fred och säkerhet.

Syriska kvinnor spelade en central roll när protesterna mot Al-Assadregimen bröt ut under våren 2011, med krav på demokratisering och Al-Assads avgång, men trots detta exkluderades kvinnor initialt från den formella fredsprocessen. Det internationella samfundets försök att mäkla fred i Syrien har i flera kommunikéer och resolutioner påtalat vikten av kvinnors representation i förhandlingarna, men sällan har denna retorik förvandlats till konkret praktik. Till exempel vid Genève II-samtalen i början av 2014 sammankallade UN Women en konferens med syriska kvinnoaktivister vilket ledde till ett gemensamt uttalande med krav på bland annat kvinnors deltagande. Men trots detta fanns det inga kvinnliga förhandlare på plats när samtalen påbörjades (Kapur 2017: 28-30). Det innebar att under de första åren fanns inte KFS-agendan överhuvudtaget med i förhandlingarna.

Men under 2016 skedde vissa framsteg. I början av 2016 inrättades kvinno-kommittén Women's Advisory Committee (WAC) av den syriska oppositionens paraplyorganisation, High Negotiations Committee, och kvinnor fick utökad representation i processen (Kapur 2017: 37; Parke et al. 2019: 37). Det innebar att vid Genève III-samtalen i februari 2016 var tre av de 12 förhandlarna från oppositionen kvinnor från WAC. Tanken bakom WAC var att dess medlemmar, som är välkända kvinnliga experter inom olika områden, skulle påverka oppositionens delegation att uppmärksammas på kvinnors fred och säkerhet (Kapur 2017: 37; Parke et al. 2019: 37). Samtidigt har de haft stora svårigheter med att göra sin röst hörd. Staffan De Mistura, FN:s och Arabförbundets gemensamma sändebud till Syrien 2015-2019, uttryckte till exempel oro över kvinnornas begränsade inflytande i processen. De Mistura menade att de kvinnliga deltagarna inte

deltog aktivt och fick sällan möjlighet att intervensera förutom när han ställde en specifik fråga till dem (Gambale 2016). WAC-medlemmarnas position var ytterligare försvagad av det faktum att majoriteten av dess medlemmar lever i diaspora och har därför kritiserats för att inte engagera sig tillräckligt med att förankra sina ståndpunkter med kvinnor i Syrien (Kapur 2017: 39).

Parallellt med etableringen av WAC grundades Women's Advisory Board (WAB) av Staffan de Mistura och UN Women (Gambale 2016; Kapur 2017: 33; Parke et al. 2019: 15). WAB består av 12 syriska kvinnliga aktivister och fungerar som ett rådgivande organ till FN:s särskilda sändebud, med målet att stödja kvinnors deltagande i fredsprocessen och för att ta upp frågor som saknas på dagordningen, skapa konsensuspositioner och ge rekommendationer för att bistå samtalen (Kapur 2017: 33; Parke et al. 2019: 15). I mars 2016 gjorde fyra WAB-medlemmar ett gemensamt uttalande i Genève om möjligheten att nå konsensus kring den politiska processen i Syrien och byggandet av ett säkert, fritt och enat Syrien som betonar jämställd medborgarrätt (Gambale 2016). Efter presskonferensen kritiserades WAB hårt på sociala medier med hashtags som #WABdoesNotRepresentMe från syriska kvinnor som ifrågasatte deras legitimitet att föra talan för syriska kvinnor (Kapur 2017: 34). WAB har därför kritiserats som ett misslyckande av FN i dess försök att nå en bredare representation av olika grupper i fredsprocessen (Syria Justice and Accountability Centre 2016).

I den syriska fredsprocessen har resolutionen 1325 om kvinnors deltagande vid olika tillfällen försumrats, förfinats och omtolkats. Kvinnor har deltagit i den formella fredsprocessen på flera sätt, dock har ingen oberoende kvinnodelegation inrättats. WAC kan ses som försök till normimplementering genom att en del av dess medlemmar deltagit i de officiella förhandlingarna. Däremot har varken WAB eller WAC kunnat främja kvinnors substantiella deltagande i den formella förhandlingsprocessen (Kapur 2017: 39) och kvinnor har "förväntats tala med en röst och endast representera sitt kön" (Kaya 2020: 9). På så sätt har normen om inklusivitet anammats men omtolkats. Kvinnors deltagande har använts som en strategi för att visa på delegationernas och det internationella samfundets strävan efter jämställdhet. I både WAC och WAB kan vi se hur KFS-normen om kvinnors inkludering förfinats genom att kvinnorna deltar i ett parallellt forum.

Ett bredare intersektionellt deltagande har också varit bristande. Man har till exempel misslyckats med att överbrygga klyftan mellan gräsrotsaktivister och kvinnliga fredsbyggare på nationell och internationell nivå och även med att bygga kopplingar mellan dessa arenor (Kapur 2017: 32). Vi ser också fortsatt låga nivåer av kvinnligt deltagande. Under december 2017 utgjorde kvinnor 15 procent av förhandlingarna i förhandlingsprocessen mellan regeringen och oppositionen (GNWP 2020: 4), men kvinnor var helt frånvarande från Astana-processen under 2019 (Parke et al. 2019: 15).

Liksom i Syrien leddes många av de tidiga protesterna under revolutionen 2011 i Jemen av kvinnor såsom Nobels fredspristagare Tawakkol Karman (Finn 2015; Inclusive Peace & Transition Initiative [IPTI] 2018: 3; Strzelecka 2018). Protesterna växte fram ur ett missnöje med president Ali Abdullah Salehs styre, korruption, en misskött ekonomi och den olösta väpnade konflikten med Houthisrörelsen. I november 2011 skrevs ett fredsavtal under och en övergångsregering inrättades. Avtalet inrättade en nationell dialogkonferens med uppdrag att inleda samtal om Jemens framtid och ta fram rekommendationer för en inkluderande konstitutionskommission (IPTI 2018: 3).

När fredsprocessen startade konsulterade FN:s särskilda sändebud Jamal Benomar kvinnogrupper och höll tv-sända möten med kvinnor, vilket bland annat ledde till att kvinnor inkluderas i det förberedande arbetet inför dialogkonferensen (IPTI 2018: 5; UN Women 2012: 27). Tack vare detta hade den nationella dialogkonferensen som hölls 2013–2014 en relativt hög andel kvinnliga deltagare som representanter för partier, politiska rörelser och civilsamhällesgrupper. En av de tre oberoende delegationerna utgjordes enbart av kvinnor² och FN inrättade ett "Youth and Women Forum" som samordnade de tre oberoende delegationerna för ungdomar, kvinnor och civilsamhället inom dialogkonferensen. Under dialogkonferensen argumenterade kvinnor för jämställdhet, kvinnors rättigheter och cirka 14 procent av alla förslag som lades fram handlade specifikt om kön (IPTI 2018: 6). Förslagen kunde till exempel handla om förbud mot könsdiskriminering, könskvotering (30 procent skulle vara i kvinnor i regeringen) och skydd mot sexuellt och könsbaserat våld (Finn 2015: 100; Strzelecka 2018: 63).

Kvinnor deltog även i konstitutionskommissionen som arbetade aktivt under 2014. Tack vare detta, och en aktiv civilbaserad kampanj som drevs av kvinnor, antogs i den nya konstitutionen 14 artiklar som hänvisade till kvinnors rättigheter, politisk representation och tillgång till ett rättvist rättsväsende (IPTI 2018: 7; Strzelecka 2018: 67). Men samtidigt begränsades kvinnornas inflytande av motstånd från manliga partieliter och samhällets könsnormer (IPTI 2018: 7, 10–11).

Kvinnors rättigheter uppfattades av flera manliga delegater som mycket kontroversiella och flera kvinnliga delegater hotades och attackerades offentligt (IPTI 2018: 8, 11; Strzelecka 2018). Kvinnor förväntades också tala med en röst och delta endast som en kvinnlig grupp (Kaya 2020: 9). Genom strategisk samordning, gedigna förberedelser, och starkt stöd från FN lyckades dock flera kvinnor få till stånd ett visst inflytande i övergångsprocessen (IPTI 2018: 7).

Kort efter att första utkastet av konstitutionen offentliggjordes i januari 2015 kollapsade fredsprocessen och den väpnade konflikten blossade återigen upp

2 Den oberoende kvinnodelegationen utgjorde 7 procent av deltagarna i den nationella dialogkonferensen (IPTI 2018: 1; O'Reilly et al. 2015: 15).

(Finn 2015: 92; IPTI 2018: 3, 7). Det innebar att Jemen aldrig hann rösta om den nya konstitutionen och hålla politiska val. Flera vapenstillstånd har sedan dess förhandlats och brutits (IPTI 2018: 4). Kvinnors inflytande har begränsats ytterligare då säkerhetssituationen har försämrats vilket bland annat innebär att jämställdhetsfrågor åsidosatts. Kvinnor har inte heller inkluderats i någon betydande grad i förhandlingarna sedan 2014 (GNWP 2020: 4; IPTI 2018: 2, 12; Parke et al. 2019: 14). Kampanjer som ”Yemeni Women’s Pact for Peace and Security” har försökt påverka förhandlingar genom att träffa fredsmäklare och förhandlare. De har emellertid inte lyckats med att säkra en bättre representation i förhandlingarna (IPTI 2018: 12). Under 2017 var endast tre kvinnor, cirka 10 procent, representerade i de förhandlingar som hölls i Kuwait (Parke et al. 2019: 14) och under förhandlingarna i december 2018 utgjorde kvinnor endast fyra procent av förhandlarna (GNWP 2020: 4). Trots dessa insatser under årens lopp för att få fler kvinnor inkluderade i fredsförhandlingarna har de som deltagit också stött på hård kritik. De har kritiserats för bristande transparens och för att ha alltför svaga kopplingar till gräsrotsaktörer samtidigt som deras inflytande över processen har ifrågasatts (Parke et al. 2019: iv, 15).

KVINNOR OCH INSTITUTIONELLT STATSBYGGANDE I IRAK

Irak har en lång historia präglad av konflikter och krig. Landet bedrev ett långt utdraget krig mot grannstaten Iran 1980–1988. Den irakiska ockupationen av Kuwait 1991 och senare anklagelserna om att Irak hade olagliga kemiska stridsvapen resulterade i en amerikanskledd invasion 2003. I praktiken var målet för invasionen att få till stånd ett regimskifte i Irak, som under flera årtionden styrts av den auktoritära ledaren Saddam Hussein. Detta i sin tur skapade grogrund för inbördeskrig mellan rivaliserande etniska och religiösa grupper. Landet har alltsedan dess präglats av kaos och djupa interna politiska stridigheter, terrorism, självmordsbombningar och en myriad av radikala beväpnade grupper som alla strider om den politiska makten i olika delar av landet.

Men trots denna turbulenta utveckling har Irak samtidigt genomgått en omfattande process av institutionsbyggande genom stort internationellt engagemang i syfte att skapa en mer stabil demokratisk stat. En integrerad del i denna process har varit att inkludera kvinnor i den politiska processen för att bygga fred och fredliga institutioner (Pratt & Richter-Devroe 2011; Woodrow Wilson International Center for Scholars & Women Waging Peace 2003).

Med denna ambitiösa agenda kring statsbyggande har Irak explicit arbetat för att få in fler kvinnor i statliga institutioner och öka representationen från alla delar av samhället (i ett försök att hantera etniska och religiösa spänningar). Redan 2005 genomfördes en kvotering av kvinnor i parlamentet (25 procent av alla ledamöter ska vara kvinnor) med avsikt att öka deras politiska inflytande i den irakiska återuppbyggnadsprocessen. Men könskvoteringen har samtidigt inte lyckats med att betona kvinnors specifika behov och därför är

kvinnor fortsatt underrepresenterade i många politiska fora. Kommissionen för nationell försoning som skapades 2006 för att uppmuntra framväxten av värderingar kring tolerans, ickevåld och rättssäkerhet saknade exempelvis kvinnliga representanter. I stället hänvisades kvinnor till sina "egna" fora, som "Office for Women in the National Commission", en institution med mycket begränsade resurser och utan reellt inflytande i bredare politiska processer i landet (Kaya 2020: 9–10).

Den försämrade säkerhetssituationen har också förhindrat kvinnor från att delta i det politiska arbetet eftersom kvinnor i Irak traditionellt och kulturellt har ansetts vara de som ska ansvara hushållet. Det innebär i praktiken att kvinnor ska vara hemma för att ta hand om familjen. De patriarkala strukturer som fortsätter att råda i det irakiska samhället förklarar varför det är så svårt att öka kvinnors deltagande i formella politiska institutioner.

Samtidigt är det viktigt att analysera den roll som den informella sektorn spelar i civilsamhället. Det finns flera civilbaserade organisationer som har stor betydelse på den lokala nivån. Här utgör kvinnorna en central del, till exempel med att bistå med juridisk hjälp och humanitärt bistånd för de kvinnor och barn, som drabbats av de pågående konflikterna och våldspiralerna (Khoudary 2016).

2014 antog Irak en nationell handlingsplan efter intensiva påtryckningar av kvinnliga organisationer och aktivister. Den irakiska handlingsplanen har i några delar lyckats med att förändra villkoren för kvinnor. Det har till exempel byggts "skyddade" boenden för kvinnor som varit utsatta för våld och flera reformer har initierats när det gäller lagstiftning som stödjer kvinnors rättigheter. Samtidigt är resurserna knappa och de lagar som antagits har inte alltid implementerats just på grund av att det saknas resurser, men också på grund av den patriarkala samhällsordningen som präglar det irakiska samhället och som omöjliggör en mer djupgående och långsiktigt hållbar förändring mot en mer jämställd fred i landet (Women Peace Makers Program 2015).

Den fortsatta utvecklingen och implementeringen av KFS-agendan i Irak är oklar. Men med Islamiska statens stora nederlag i Irak och främst i dess starka fäste i Mosul ger detta hopp om en fördjupad försoningsprocess mellan olika etniska grupper även om detta kommer ta lång tid. Konsultationer och dialoger mellan olika kvinnoorganisationer sker på olika nivåer i samhället med fokus på att stärka kvinnors rättigheter och göra kvinnors röster hörda i de pågående försoningsprocesserna (UN Women et al. 2017). Det finns därför visst hopp om förändring kring ökat deltagande av kvinnor i fredsbyggande processer och att dessa kan fortsätta utvecklas på ett fredligt sätt. I valen 2010 och 2018 vann kvinnor exempelvis cirka 25 procent av parlamentsplatserna (Parke et al. 2019: iv, 11). Samtidigt skall inte de stora politiska, ekonomiska och sociala utmaningar som landet står inför underskattas.

DEMOKRATISERING OCH KVINNORS POLITISKA INFLYTANDE I TUNISIEN

I slutet av 2014 var det många som såg hoppfullt på den demokratiska utvecklingen i Tunisien. Landet har upplevt en demokratisk övergång från den tidigare auktoritära staten som sedan statskuppen 1987 kontrollerade all ekonomisk verksamhet och främjade korrupktion (Hursh 2017: 306; IPTI 2019: 2-3; Stepan 2012: 90, 100). Kvinnorätsaktivisters arbete i utformningen av demokratiseringsprocessen har varit avgörande för framgången (Hursh 2017: 281) och deras inflytande har delvis varit möjligt på grund av landets historiskt sett relativt progressiva förhållningssätt till kvinnors rättigheter jämfört med andra länder i regionen (Charrad & Zarrugh 2014: 233; Hursh 2017: 306; IPTI 2019: 1, 4-5; Stepan 2012). Dock har kvinnors inflytande berott mer på deras enskilda personligheter och maktpositioner i tunisisk politik i allmänhet, och inom den nationella dialogen i synnerhet, än på en samlad kampanj och lobbyverksamhet från kvinnoorganisationernas sida (IPTI 2019: 11).

Omfattande protester mot president Zine el-Abidine Ben Alis styre, där kvinnor spelade en avgörande roll, startade efter att gatuförsäljaren Mohamed Bouazizi tände eld på sig själv i december 2010. Protesterna spred sig senare snabbt över hela landet (IPTI 2019: 2). I januari 2011 fick den så kallade Jasminrevolutionen stöd från Tuniens allmänna fackförbund (UGTT) och Ben Ali flydde landet efter han förlorat arméns stöd (IPTI 2019: 3). En oberoende valmyndighet inrättades i april 2011 och i oktober samma år hölls fria val till en konstituerande församling, som bland annat hade i uppdrag att ta fram en ny konstitution (Charrad & Zarrugh 2014: 234; IPTI 2019: 4; Stepan 2012: 90-92). En koalitionsregering bildades i december 2011 av det islamistiska partiet Ennahda (Renässanspartiet), partiet Ettakatol (Demokratiskt forum för arbete och friheter) och partiet Republikens kongress (IPTI 2019: 4; Stepan 2012: 90).

Inför valet 2011 antogs formella åtgärder i vallagstiftningen för att säkerställa kvinnors representation, med krav på att varannan kandidat skulle vara kvinna i partiernas vallistor (IPTI 2019: 7; Stepan 2012: 93), ett resultat av kvinnors samlade kamp (Charrad & Zarrugh 2014: 233). Trots att alla partier hade listor med 50 procent kvinnliga kandidater, var det ytterst få som placerade en kvinna på första plats. I många valkretsar var det enbart en kandidat som valdes från varje parti, och resultat blev att många fler män än kvinnor valdes till den nationella konstituerande församlingen – cirka 25 procent av ledamöterna var kvinnor (Stepan 2012: 102).

Den konstituerande församlingen presenterade ett första utkast av den nya konstitutionen i augusti 2012. Här betonades jämställdhet och vikten av att upprätthålla kvinnors rättigheter. I artikel 28 definierades dock kvinnor som ett "komplement" till män inom både familjen och i nationsbyggandet. Det visade i blyxtbelysning att kvinnor inte var jämställda med männen, vilket resulterade i utbredda protester och namninsamlingar, bland både kvinnor

och män (Charrad & Zarrugh 2014: 230, 235; Hursh 2017: 327). Mer än 6 000 kvinnor deltog i demonstrationer i Tunis. De krävde jämställd medborgarrätt och kritiserade att kvinnors status definierades endast i relation till män (Charrad & Zarrugh 2014: 236–237). Det andra utkastet offentliggjordes i december 2012 och då hade artikel 28 plockats bort (IPTI 2019: 5). Det tredje utkastet färdigställdes i april 2013 och tog upp kvinnors rättigheter fristående från män (IPTI 2019: 11). Lika möjligheter mellan kvinnor och män garanterades därmed, liksom arbetet för att uppnå jämställdhet i valda församlingar och för att utrota våld mot kvinnor (IPTI 2019: 11).

Under sommaren 2013 polariserades det politiska landskapet i Tunisien. Arbetet med konstitutionen hamnade i ett nytt dödläge då 60 medlemmar av den konstituerande församlingen protesterade och krävde regeringens avgång. En nationell dialog initierades av Tunisien's allmänna fackförbund (UGTT), arbetsgivarförbundet för industri, handel och hantverk (UTICA), det nationella advokatsamfundet (ONAT) och det tunisiska människorättsförbundet (LTDH), med målet att slutföra konstitutionsarbetet.³ Dialogen leddes av fyra medlare, en från varje organisation, med deltagande begränsat till partier inom den konstituerande församlingen. UTICA representerades av en kvinna, organisationens president Oudied Bouchamaoui, men utöver henne var få kvinnor representerade bland delegaterna (IPTI 2019: 7). Tunisiska kvinnor – genom paraplyorganisationen Hraye Tounes⁴ (Fria tunisiska kvinnor) – deltog dock i sittstrejker och organiserade demonstrationer till stöd för den nationella dialogen i augusti 2013 (IPTI 2019: 8).

Genom den nationella dialogen lyckades man främja ett ömsesidigt förtroende bland deltagarna, lösa kontroversiella frågor och på så sätt återuppliva konstitutionsarbetet. En konsensuskommitté bildades 2013 med uppdrag att omarbete konstitutionens innehåll utifrån det man kommit överens om i den nationella dialogen (IPTI 2019: 9–10). Kvinnor utgjorde nu 36 procent av kommittén, det vill säga en större andel än i den konstituerande församlingen (IPTI 2019: 10). Den nya konstitutionen röstades sedan igenom i januari 2014. Tack vare att kvinnor var relativt väl representerade i konstitutionsarbetet fanns i slutdokumentet tydliga bestämmelser om kvinnors representation i folkvalda organ, jämställdhet och våld mot kvinnor (Parke et al. 2019: iv, 13).

Nyval hölls i oktober 2014, då den konstituerande församlingen ersattes av ett representativt parlament. Kvinnor vann 31 procent av platserna och flera parlamentariska kommissioner leddes av kvinnor; vice presidenten samt två av presidentens tio rådgivare var även kvinnor (IPTI 2019: 7). En tillfällig, särskild

3 Dessa fyra organisationer tilldelades Nobels fredspris 2015 för sitt arbete med den nationella dialogen (Hursh 2017: 281).

4 I organisationen ingick bland andra UGTT, Riksförbundet för tunisiska kvinnor (UNFT), Föreningen för demokratiska kvinnor (ATFD), Föreningen för kvinnor för utvecklingsforskning (AFTURD), LTDH och oppositionspartiet Nidaa Tounes (IPTI 2019: 8).

arbetsgrupp för kvinnliga parlamentsledamöter inrättades dock med begränsat inflytande (IPTI 2019: 9, 11–12). I valet 2019 blev Kais Saeid vald till president med stort stöd från ungdomar och befolkningen i landets underutvecklade periferi, som bidrog till revolutionen 2011. Ett fragmenterat och politiskt paralyserat parlament, ekonomiska svårigheter och Covidpandemin ledde dock till politisk instabilitet och protester i Tunisien under 2020–2021 (Steuer 2022: 2). Som ett svar på detta upplöste Saeid parlamentet i juli 2021, avskedade premiärministern, och förklarade undantagstillstånd i landet (BBC 2021; Steuer 2022: 3).

I december 2021 utfärdades ett presidentdekret som koncentrerade landets lagstiftande och verkställande makt i Saeids händer (Steuer 2022: 3) och i juli 2022 vann Saeid en folkomröstning om en helt ny konstitution som ger honom nästan obegränsad makt, trots ett lågt valdeltagande på cirka 27 procent (Usher & Sands 2022). En ny vallag introducerades i september 2022 där jämställdhetsprincipen i valda församlingar har tagits bort (Chellali 2022), vilket ledde till en kraftig manlig majoritet i parlamentet efter valet i december 2022/januari 2023 (enbart 15 procent kvinnor) (Farouk 2023). Under oktober 2022 demonstrerade tusentals tunisier mot Saeids autokratiska styre (Binley 2022). Sedan 2021 anses Tunisien inte längre vara en demokrati (även om val har hållits) utan rankas nu som en auktoritär stat (Boese et al. 2022: 15, 23, 44).

Slutord

Det finns många utmaningar, såsom djupt förankrade patriarkala samhällseliga värderingar, institutionaliserad hypermaskulinitet bland beväpnade grupper och flera olösta konflikter i regionen, som förhindrar möjligheten att bedriva effektivt jämställdhetsarbete och implementering av KFS-agendan i Mellanöstern och Nordafrika.

Trots att det idag finns omfattande rapportering som visar på hur sexuellt våld, människohandel och påtvingade barnäktenskap ökar med antalet konflikter i regionen har få förebyggande insatser gjorts. Ett steg på vägen mot förändring har varit att utveckla nationella handlingsplaner som preciserar och kontextualiserar arbetet med FN:s resolution 1325. Dessa planer har emellertid varit svåra att omsätta i praktiken och vi har i analysen ovan poängterat några av dessa problem. För det första finns det en tendens både i Mellanöstern och globalt att tillämpa KFS-agendan selektivt och för andra ändamål än jämställd fred. Kvinnor beskrivs oftast som en homogen grupp med stereotypiska feminina egenskaper. Dessa förväntas bidra till att förebygga, förhindra och lösa våldsamma konflikter. Även internationella biståndsgivare tillämpar liknande argument.

Det saknas med andra ord ofta en intersektionell analys som visar på hur kön samspelar med andra viktiga faktorer såsom klass, identitet, etnicitet,

ålder, etc. som kan vara avgörande för aktörskap, makt och politiskt deltagande. Samtidigt är kvinnors faktiska politiska, sociala och ekonomiska inflytande i regionen mycket begränsat generellt och i fredsprocesser i synnerhet. Det innebär i praktiken enorma strukturella hinder för de kvinnor som förväntas delta i fredsprocesser och i staters demokratiseringsprocesser.

KFS-agendan har också i högre grad fokuserat på säkerhet än konflikttransformation. Det indikerar en snävare förståelse av fred och säkerhet som sällan belyser de djupt rotade strukturella problem som genererar fortsatta konfliktspiraler, vilka också är kopplade till kvinnors rättigheter och frihet. De pågående protesterna i Iran under parollen ”kvinna, liv, frihet” blyxtbelyser betydelsen av att lyfta fram och betona just denna problematik.

Referenser

- Abuarquob, Huda, 2020. "Promoting Implementation of Resolution 1325 in Palestine", *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics, and Culture* 25(3/4), s. 119-124.
- Aggestam, Karin, 2019. "WPS, peace negotiations, and peace agreements", s. 815-828 i Davies, Sara E & True, Jacqui (red.), *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Aggestam, Karin & Eitrem Holmgren, Linda, 2022. "The gender-resilience nexus in peacebuilding: the quest for sustainable peace", *Journal of International Relations and Development*, s. 1-22.
- BBC, 2021. "Tunisia President Kais Saied accused of coup amid clashes", *BBC*, 2021-07-26, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-africa-57976005>, citerad 2022-12-08.
- Bell, Christine, 2015. *Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their "Gender Perspective"*. UN Women.
- Bell, Christine & O'Rourke, Catherine, 2010. "Peace agreements or pieces of paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on peace processes and their agreements", *International and Comparative Law Quarterly* 59(04), s. 941-980.
- Binley, Alex, 2022. "Tunisia: Thousands from rival political parties protest against President Kais Saied", *BBC*, 2022-10-15, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-africa-63271812>, citerad 2022-10-31.
- Boese, Vanessa A., Alizada, Nazifa, Lundstedt, Martin, Morrison, Kelly, Natsika, Natalia, Sato, Yuko, Tai, Hugo & Lindberg, Staffan I., 2022. *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Göteborg: Varieties of Democracy Institute.
- Caprioli, Mary, 2000. "Gendered Conflict", *Journal of Peace Research* 37(1), s. 51-68.
- Charrad, Mounira M. & Zarrugh, Amina, 2014. "Equal or complementary? Women in the new Tunisian Constitution after the Arab Spring", *The Journal of North African Studies* 19(2), s. 230-243.
- Chellali, Salsabil, 2022. "Tunisia Tramples Gender Parity Ahead of Parliamentary Elections. Recent Change to Electoral Law Reverses Major Advance for Women's Rights", *Human Rights Watch*. Tillgänglig på <https://www.hrw.org/news/2022/11/02/tunisia-tramples-gender-parity-ahead-parliamentary-elections>, citerad 2022-12-08.

- Chowdhury Fink, Naureen & Davidian, Alison, 2017. "Complementarity and Convergence? Women, Peace and Security and Counterterrorism", s. 157-70 i Ní Aoláin, Fionnuala, Cahn, Naomi, Haynes, Dina Francesca & Valji, Nahla (red.), *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, Sara E & True, Jacqui, 2019. "Women, peace, and security: A transformative agenda?", s. 3-15 i Davies, Sara E & True, Jacqui (red.), *The Oxford Handbook on Women, Peace and Security*. New York: Oxford University Press.
- Della Valle, Clara, 2022. "Which women? What agenda?" Situating WPS in North Africa: the case of Tunisia", *Interdisciplinary Political Studies* 8(1), s. 121-142.
- Farouk, Menna, 2023. "Analysis: Tunisia's male-dominated parliament deals blow to women's gains", *Reuters*, 2023-02-14, tillgänglig på <https://www.reuters.com/world/africa/tunisias-male-dominated-parliament-deals-blow-womens-gains-2023-02-14/>, citerad 2023-03-27.
- Finn, Tom, 2015. "After the Revolution: The Struggle for Women's Rights in Yemen", *Dissent* 62(1), s. 91-101.
- Gambale, Maria Luisa, 2016. "How Syrian Women Landed at the UN Peace Talks and What It All Means", *PassBlue*, 2016-05-10, tillgänglig på <https://www.passblue.com/2016/05/10/how-syrian-women-landed-at-the-un-peace-talks-and-what-it-all-means/>, citerad 2022-11-15.
- General Secretariat of the League of Arab States, Arab Women Organization & UN Women, 2016. *Executive Action Plan «Protection of Arab Women: Peace and Security» 2015-2030*. Egypt: League of Arab States.
- Ghazzaoui, Sariah, 2016. *Factsheet: Women, Peace and Security in the Middle East and North Africa region*. Oxford: Oxfam Great Britain.
- Global Network of Women Peacebuilders [GNWP], 2020. *COVID-19, Women and Peace and Security and National Action Plans on UNSCR 1325 in the Middle East and North Africa. Report from a regional consultation among women peacebuilders and civil society from the MENA region*. Global Network of Women Peacebuilders [GNWP].
- Hursh, John, 2017. "The Tunisian Spring: Women's Rights in Tunisia and Broader Implications for Feminism in North Africa and the Middle East", *University of Baltimore Law Review* 46(2), s. 277-334.
- Inclusive Peace & Transition Initiative [IPTI], 2018. *Women in Peace & Transition Processes. Yemen (2011-2015)*. Geneva: IPTI.
- Inclusive Peace & Transition Initiative [IPTI], 2019. *Women in Peace & Transition Processes. Tunisia (2013-2015)*. Geneva: IPTI.
- Jordanian National Commission for Women [JNCW], 2017. *Jordanian National Action Plan (JONAP) for the Implementation of UN Security Council resolution 1325 on Women, Peace and Security 2018-2021*. Jordan: The Jordanian National Commission for Women.
- Kapur, Bela, 2017. *Syrian Women in Political Processes. The Participation of Syrian Women in Political Processes 2012-2016, Literature Review*. Kvinna till Kvinna.
- Kaya, Zeynep, 2020. *Feminist Peace and Security in the Middle East and North Africa*. Oxford: Oxfam International.
- Khoudary, Yasmin, 2016. "Women and Peace-Building in Iraq", *Peace Review: A Journal of Social Justice* 28(4), s. 499-507.
- Lebanese Republic National Commission for Lebanese Women, 2019. *Lebanon National Action Plan on United Nations Security Council Resolution 1325. The Path to a Fair and Inclusive Society Through the Women, Peace and Security Agenda 2019-2022*. Lebanon: Women, National Commission for Lebanese.

- Lorentzen, Jenny, 2020. *Normative Encounters between the 'Global' and the 'Local': Women, Peace and Security in Mali and Rwanda*. PhD Dissertation, Lund University.
- Melander, Erik, 2005. "Gender Equality and Intrastate Armed Conflict", *International Studies Quarterly* 49(4), s. 695-714.
- Ní Aoláin, Fionnuala, 2016. "The 'war on terror' and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security agenda", *International Affairs* 92(2), s. 275-291.
- O'Reilly, Marie, Ó Súilleabháin, Andrea & Paffenholz, Thania, 2015. *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*. New York: International Peace Institute.
- Paffenholz, Thania, Ross, Nick, Dixon, Steven, Schluchter, Anna-Lena & True, Jacqui, 2016. *Making Women Count – Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*. Geneva: Inclusive Peace and Transition Initiative and UN Women.
- Parke, Anna, Farr, Vanessa & Alodaat, Laila, 2019. *Eighteen Years On: Assessing the Implementation of the UNSCR 1325 Women, Peace and Security Agenda in the Arab States Region*. Cairo: UN Women.
- Peace Women, 2022. "Women, Peace and Security at the UN Security Council", *Peace Women*. Tillgänglig på <https://www.peacewomen.org/security-council>, citerad 2022-05-31.
- Pratt, Nicola & Richter-Devroe, Sophie, 2011. "Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security", *International Feminist Journal of Politics* 13(4), s. 489-503.
- Republic of Yemen Ministry of Social Affairs and Labor, 2020. *National plan to implement Security Council Resolution 1325 Women, security and peace 2020-2022*. Yemen: Republic of Yemen Ministry of Social Affairs and Labor.
- Secretary-General of the United Nations, 2018. *Report of the Secretary-General on Conflict-Related Sexual Violence*. New York: United Nations.
- Sidebotham, Emma, Moffatt, Joanne & Jones, Kevin, 2016. "Sexual violence in conflict: a global epidemic", *The Obstetrician & Gynaecologist* 18(4), s. 247-250.
- Stepan, Alfred, 2012. "Tunisia's Transition and the Twin Tolerations", *Journal of Democracy* 23(2), s. 89-103.
- Steuer, Clément, 2022. *Tunisia in 2022: Reforming the Institutions amidst Turmoil*. Prague: Institute of International Relations.
- Stone, Laurel, 2015. "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", s. 34 i O'Reilly, Marie, Ó Súilleabháin, Andrea & Paffenholz, Thania (red.), *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*. New York: International Peace Institute.
- Strzelecka, Ewa, 2018. "A political culture of feminist resistance: Exploring women's agency and gender dynamics in Yemen's uprising (2011-15)", s. 47-69 i Heinze, Marie-Christine (red.), *Yemen and the search for stability: Power, politics and society after the Arab Spring*. 1 ed. London: Bloomsbury Publishing.
- Swaine, Aisling, 2018. *Balancing Priorities: Lessons and Good Practices from Iraq, Jordan and Palestine for NAP-1325 Drafting Teams*. UN Women.
- Syria Justice and Accountability Centre, 2016. "The Controversy over the Syrian Women's Advisory Board". Tillgänglig på <https://syriaaccountability.org/the-controversy-over-the-syrian-womens-advisory-board/>, citerad 2016-04-07.

- True, Jacqui & Wiener, Antje, 2019. "Everyone wants (a) peace: the dynamics of rhetoric and practice on 'Women, Peace and Security'", *International Affairs* 95(3), s. 553-574.
- Tunisia Ministry of Women, Family, Children and Seniors (MFFES), 2018. *National Action Plan 2018-2022 to implement a UN Security Council resolution 1325 "Women, Security and Peace" and the decisions that complement it*. Tunisia: Ministry of Women, Family, Children and Seniors.
- UN Women, 2012. *Women's Participation in Peace Negotiations: Connection between Presence and Influence*. New York: UN Women.
- UN Women, 2019. *Increasing Women's Participation in Mediation Processes: What Roles for the United Nations, Regional Organizations and Member States?* New York: Women, UN.
- UN Women, 2022. "Facts and figures: Ending violence against women", *UN Women*. Tillgänglig på <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>, citerad 2022-12-11.
- UN Women, Government of Iraq & UN Assistance Mission for Iraq, 2017. "Women's participation in Iraq's national reconciliation process paramount", *Relief Web*. Tillgänglig på <https://reliefweb.int/report/iraq/women-s-participation-iraq-s-national-reconciliation-process-paramount-enar>, citerad 2022-12-13.
- UN Women Arab States, 2022. "Leadership and political participation", *UN Women*. Tillgänglig på <https://arabstates.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation>, citerad 2022-12-08.
- United Nations Development Fund for Women, 2010. *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence*. New York: United Nations [UN].
- United Nations Development Programme, 2002. *The Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations*. New York: United Nations.
- United Nations Security Council [UNSC], 2000. *Resolution 1325. S/RES/1325*. New York: United Nations.
- United Nations Security Council [UNSC], 2015. *Resolution 2242. S/RES/2242*. New York: United Nations.
- Usher, Sebastian & Sands, Leo, 2022. "Tunisia referendum: President Saied celebrates expected referendum win", *BBC*, 2022-07-26, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/world-africa-62289550>, citerad 2022-11-22.
- Women Peace Makers Program, 2015. "Interview with Susan Aref, director of Women's Empowerment Organization in Iraq, conducted by Margaret Williams", *Women Peace Makers Program*. Tillgänglig på www.womenpeacemakersprogram.org/news/challenges-facing-womens-participation-in-peacebuilding-processes-in-iraq/, citerad 2022-11-29.
- Woodrow Wilson International Center for Scholars & Women Waging Peace, 2003. *Building a New Iraq: Women's Role in Reconstruction Women's Role in Strengthening Civil Society. Findings and Conclusions*. The Woodrow Wilson International Center for Scholars and Women Waging Peace.
- World Bank, 2022. "Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+) (modeled ILO estimate) - Middle East & North Africa", *The World Bank*. Tillgänglig på https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=ZQ&name_desc=false, citerad 2022-12-05.