اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

المرأة والسلام والأمن

دور المؤسسات في أوقات السلام والحرب في المنطقة العربية

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

E/ESCWA/ECW/2017/1

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

المرأة والسلام والأمن

دور المؤسسات في أوقات السلام والحرب في المنطقة العربية

الأمم المتحدة
بيروت، 2017

© 2017 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المادة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعة للأمم المتحدة صادرة عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

17- 00205

شكر وتقدير

تحمل هذه الدراسة عنوان "المرأة والسلام والأمن: دور المؤسسات في أوقات السلام والحرب في المنطقة العربية" وهي من إعداد مركز المرأة في الإسكوا. كتب الدراسة ريدان السقّاف، مسؤول الشؤون الاجتماعية في مركز المرأة في الإسكوا، بالاستناد إلى وثائق وتحليلات أعدتها ميرفت رشماوي، محلّلة لقانون وسياسات حقوق الإنسان، وأشرفت عليها مهريناز العوضي، مديرة المركز. وساهمت أسما خليفة وسهى بشرين في تأمين البيانات الأولية عن ليبيا واليمن، ومي مكي في دعم البحث. ونوقشت الدراسة في اجتماع فريق خبراء في تشرين الثاني/نوفمبر 2016.

ويتوجه مركز المرأة في الإسكوا بالشكر إلى رانيا الجزائري، ورملة الخالدي، ويوسف شعيتاني (الإسكوا)، وإلى لاي تومبرت (المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة)، وكلسي كولدج (Future Earth One).

المحتويات

الصفحة

شكر وتقدير iii

ملخص تنفيذي vii

1. المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية 1

ألف. خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن 1
باء. القانون الدولي وخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن 2
جيم. خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية 4
دال. آفاق المستقبل 5

2. المؤسسات في زمن السلام 7

ألف. الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة 7
باء. المؤسسات الأخرى 9
جيم. أوجه القصور والفرص 11

3. المؤسسات في زمن الحرب 15

ألف. المؤسسات الهشة 16
باء. أثر النزاعات على المؤسسات 18
جيم. منظورات قطرية: ليبيا واليمن 22

4. المرأة والسلام والأمن: خطة تحويلية للمنطقة العربية 29

ألف. النموذج الجديد لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن 29
باء. مبادئ العمل 33
جيم. التوصيات 34

الهوامش 36

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

الجدول 1. من الحرب إلى السلام 15
الجدول 2. السيناريوهات الثلاثة للتحسينات المؤسسية المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 16

قائمة الأشكال

الشكل 1. الإطار القانوني الدولي لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن 4
الشكل 2. نظرة المجتمع إلى المؤسسات الحكومية وفعاليتها في بعض البلدان العربية 20
الشكل 3. أبعاد النموذج المقترح لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن 31

قائمة الأطر

الإطار 1. الركائز الأربع للقرار 1325 1
الإطار 2. قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن 2
الإطار 3. نداء بيروت للعمل 6
الإطار 4. تصنيف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في البلدان العربية بحسب امتثالها لمبادئ باريس 10
الإطار 5. التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان 30

ملخص تنفيذي

تبحث هذه الدراسة في دور المؤسسات في المنطقة العربية في تنفيذ خطة العمل المتعلّقة بالمرأة والسلام والأمن المستوحاة من قرار مجلس الأمن 1325 (2000) الذي أكد أن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة أساسيان لتحقيق السلام والأمن العالميين، وبالعكس. وأعقبت هذا القرار قراراتٌ أخرى لمجلس الأمن بشأن منع العنف على أساس الجنس، ومقاضاة مرتكبيه، وحماية المرأة في أوقات السلام والنزاع. وكثرت النقاشات في المنطقة منذ عام 2011 حول المرأة والسلام والأمن.

وتقترح الدراسة نموذجاً جديداً لتنفيذ الخطة في المنطقة، له ثلاثة أبعاد: العدالة والمساواة؛ والسلام والأمن؛ والنُهج والمنهجيات وأدوات العمل. وتناقش دور المؤسسات الوطنية، ولا سيما الآليات الوطنية المعنية بالمرأة، وكذلك دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والقطاع الأمني، والمجتمع المدني.

وتتناول الدراسة ولايات هذه المؤسسات في أوقات السلام، وتأثير النزاعات عليها، والدور الذي يمكن أن تؤديه في تنفيذ الخطة في أوقات النزاع. ثم تقدّم تقييماً لتجربة المؤسسات في ليبيا واليمن، استناداً إلى البيانات الأولية التي جُمعت لأغراض الدراسة.

وتخلص الدراسة إلى استنتاجات وتوصيات بالاستناد إلى ما جاء فيها من تحليلات، وتركز بوجه خاص على الحاجة إلى المؤسسات للوصول إلى جميع الجهات المعنية، بما فيها الفئات المعرّضة للخطر، وأهمية المؤسسات على مستوى القواعد الشعبية.

النتائج الرئيسية للدراسة

تخلص الدراسة إلى النتائج التالية:

- لا شك أن التوافق كبير على أهمية خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، غير أن ولايات المؤسسات المعنية بها محدودة. فهي تفتقر إلى أطر للجزاءات والمساءلة، ولا سيما حيث لا تتوفر خطة عمل وطنية؛
- الآليات الوطنية المعنية بالمرأة هي المؤسسات الرئيسية في الدولة التي تعالج قضايا المرأة والسلام والأمن، ولا سيما من خلال عملها على تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومنهاج عمل بيجين. ولمنظمات المجتمع المدني دور هام في هذا الإطار، بما في ذلك في أوقات الحرب، إذ غالباً ما تتقدم ببرامج محددة عندما تكون المؤسسات الأخرى غير قادرة على العمل؛
- لا يوجد حوار بين المؤسسات المدنية في الدولة ووكالات الأمن وإنفاذ القانون في ما يتعلق بالمرأة والسلام والأمن، ما عدا في بعض الحالات التي تتعلق ببعض جوانب العنف ضد المرأة، علماً بأن الحوار في هذه الحالات غالباً ما يؤدي إلى نتائج غير حاسمة؛
- تؤدي النزاعات إلى تكبيل المؤسسات، فتجعلها غير قادرة على الاستجابة إلى قضايا المرأة والسلام والأمن عندما تكون في أمسّ الحاجة إليها. ويمكن أن يعزى ذلك إلى محدودية ولاية هذه المؤسسات، وتجزئة النُهج المتبعة، وضعف التنسيق في ما بينها، وتناقص مواردها، وافتقارها إلى التدابير الوقائية أو عدم الاستثمار

في زيادة منعتها. وتفتقر المؤسسات إلى القدرة على درء النزاعات، وردع العنف، وتهيئة الظروف للسلام. ويعتمد النموذج المقترح نهجاً جديداً، ويأخذ في الاعتبار المعايير الأوسع في الخطة، ويقضي باتخاذ إجراءات في ثلاثة مجالات تهدف إلى بناء قدرة المؤسسات المعنية على الاستجابة.

1. المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية

لا تزال المنطقة العربية تعاني من النزاع والاحتلال وعدم الاستقرار. هذه المنطقة التي تتضمن 5 في المائة من سكان العالم، تستضيف ثلث بعثات الأمم المتحدة السياسية والمعنية بحفظ السلام في العالم[1]، وإليها يتّجه نصف التمويل الإنساني العالمي لمساعدة عشرات الملايين من الأشخاص المعرضين للمخاطر[2].

ويفوق عدد النساء والفتيات عدد الرجال والفتيان من السكان اللاجئين والنازحين. ففي حالة النزاع السوري على سبيل المثال، تشكّل النساء والفتيات أكثر من ثلاثة أرباع مجموع اللاجئين[3] وإذ أصبح المدنيون هم أكثر مَن يدفع ثمن النزاعات الحديثة، تدفع النساء الثمن الأعلى، فهن يتعرضن في ظل النزاعات للتمييز، والعنف، والرق، والإرهاب، والاتجار، والعنف الجنسي، والزواج في سن الطفولة. لذلك، فإن لهن مصلحة في منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام. وينطبق ذلك على المرأة في أنحاء المنطقة العربية اليوم.

ألف. خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

صدر قرار مجلس الأمن 1325 (2000) بشأن المرأة والسلام والأمن نتيجة للجهود التي بذلتها منظمات المجتمع المدني، وحدّد إطاراً عالمياً جديداً لمواجهة تحديات السلام والأمن من جهة، والعنف ضد المرأة، وتمكين المرأة، والعدالة بين الجنسين من جهة أخرى. ويدعو القرار إلى اتخاذ تدابير لحماية النساء والفتيات من العنف في أوقات النزاع، ويعيد التأكيد على أهمية دور المرأة في منع نشوب النزاعات وفي حلها وبناء السلام، ويشدد على أهمية مساهمتها بالتكافؤ مع الرجل ومشاركتها الكاملة في جميع الجهود الرامية إلى حفظ السلام والأمن وتعزيزهما. ويحدد الخيارات المتاحة للحكومات والجهات الفاعلة الأخرى بغية منع العنف ضد المرأة ومعاقبة الجناة وتقديم التعويضات للناجيات.

وقد استند مجلس الأمن إلى خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن لإصدار سبعة قرارات أخرى (الإطار 2).

الإطار 1. الركائز الأربع للقرار 1325

يمكن توزيع مضمون القرار 1325 على أربعة محاور رئيسية هي: المشاركة، والحماية، والوقاية، والإغاثة والإنعاش.

المشاركة: زيادة مشاركة المرأة في جميع مستويات صنع القرار، بما في ذلك في العمليات السياسية، ومفاوضات السلام، وبناء السلام.

الحماية: حماية النساء والفتيات من العنف الجنسي والعنف على أساس نوع الجنس.

الوقاية: اتخاذ تدابير محددة لمنع العنف ضد النساء والفتيات، ويربط العدل بين الجنسين بالسلام والاستقرار والجهود المبذولة لبناء مجتمعات أكثر عدلاً.

الإغاثة والإنعاش: ضمان وصول المرأة دون عوائق إلى الإغاثة الإنسانية والمساعدة بعد انتهاء النزاع، وضمان مشاركتها في العمليات القانونية والسياسية والاقتصادية الانتقالية في مرحلة ما بعد النزاع.

الإطار 2. قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن

1325 (2000)	أكد أهمية مشاركة المرأة وإدماج قضايا المساواة بين الجنسين في مفاوضات السلام، وتخطيط المساعدات الإنسانية، وعمليات حفظ السلام، وبناء السلام ونظام الحكم بعد انتهاء النزاع.
1820 (2008)	أكد أن العنف الجنسي هو وسيلة من وسائل الحرب التي تتطلب رداً أمنياً. وطلب إلى الأمين العام الإبلاغ بشكل منتظم عن العنف الجنسي في حالات النزاع.
1888 (2009)	دعا إلى تعيين ممثل خاص للأمين العام، وإنشاء فريق خبراء معني بسيادة القانون والعنف الجنسي في حالات النزاع، وتحسين التنسيق بين الجهات المعنية بمعالجة هذه القضية.
1889 (2009)	دعا إلى وضع مؤشرات لرصد تنفيذ القرار 1325 وطلب إلى الأمين العام تقديم تقرير إلى مجلس الأمن عن مشاركة المرأة وإشراكها في بناء السلام بعد انتهاء النزاعات.
1960 (2010)	أنشأ آلية للرصد والإبلاغ بشأن العنف الجنسي في حالات النزاع، وحدد دور بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام في معالجة هذه القضية.
2106 (2013)	ركز على مساءلة مرتكبي العنف الجنسي في حالات النزاع، وشدد على أهمية تمكين المرأة سياسياً واقتصادياً أثناء النزاع وبعده.
2122 (2013)	أدرك العقبات التي تحول دون تنفيذ القرار 1325، وكرر نيته إجراء استعراض عالمي رفيع المستوى لتقييم التقدم في تنفيذ القرار.
2242 (2015)	أنشأ فريق خبراء غير رسمي معني بالمرأة والسلام والأمن، وتناول العقبات التي تحول دون تنفيذ القرار 1325، وركّز على تعزيز التكامل بين البرامج المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن وبمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف المصحوب بالعنف.

كذلك أشار قرار الجمعية العامة 304/70 (أيلول/سبتمبر 2016) بشأن تعزيز دور الوساطة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية ومنع نشوب النزاعات وحلها، إلى القرار 1325، وسلط الضوء على دور المرأة في صنع السلام.

باء. القانون الدولي وخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

تستند خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن إلى التزامات بموجب القانون الدولي، مثل المادة 27 من اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (1949)، التي توجب "حماية النساء بصفة خاصة ضد أي اعتداء على شرفهن، ولا سيما ضد الاغتصاب، والإكراه على الدعارة، وأي هتك لحرمتهن".

هذه الجرائم يتناولها أيضاً القانون الجنائي الدولي. وتنص المادة 7 (1) (ز) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أن جرائم "الاغتصاب أو الاستعباد الجنسي أو الإكراه على البغاء، أو الحمل القسري، أو التعقيم القسري، أو أي شكل آخر من أشكال العنف الجنسي على مثل هذه الدرجة من الخطورة" تشكل جرائم ضد الإنسانية. هذه الجرائم تعتبر بموجب المادة 8 (ب) (22)، انتهاكاً خطيراً لاتفاقيات جنيف وجرائم حرب. وقد أيدت محاكم دولية مختلفة هذه المبادئ.

وتتّسق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما مع اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وفي عام 2013، أصدرت اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وهي الهيئة المكلّفة برصد تنفيذ الاتفاقية، التوصية العامة رقم 30 المتعلقة بوضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع.

وركزت اللجنة في توصيتها العامة على أن "حماية حقوق الإنسان للمرأة في جميع الأوقات، وتعزيز المساواة الفعلية بين الجنسين قبل نشوب النزاع وأثناءه وبعد انتهائه، وضمان الإدماج الكامل لتجارب المرأة المتنوعة في جميع عمليات صنع السلام وبناء السلام وإعادة الإعمار، هي من الأهداف الهامة للاتفاقية" (الفقرة 2). وأوضحت كيف أن الاتفاقية تنطبق على منع نشوب النزاعات وإدارتها وتسويتها، وتعالج القضايا التي تناولتها قرارات مجلس الأمن المذكورة أعلاه. وتطلب اللجنة من الدول الأطراف أن تدرج في تقاريرها الدورية معلومات عن كيفية تنفيذ تلك القرارات، كما تدعو منظمات المجتمع المدني إلى تقديم تقارير موازية إلى جانب تقارير الدول الأطراف. وتواصل اللجنة ومجلس الأمن النظر في كيفية تنفيذ الخطة من خلال الاتفاقية، وذلك من خلال مشاورات غير رسمية، على غرار اجتماعهما الذي عقد وفق صيغة "آريا"[4] في 5 كانون الأول/ديسمبر 2016 بشأن المرأة والسلام والأمن ودور اللجنة.

وتشير اتفاقية حقوق الطفل إلى حق الطفلة في الحماية أثناء النزاع (المادة 38). ويتناول البروتوكول الاختياري للاتفاقية المتعلق بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة هذه المسألة بمزيد من التفاصيل. وأثارت لجنة حقوق الطفل قضايا متصلة بالخطة مع الدول الأطراف في الاتفاقية، مثل برامج مساعدة الأطفال الذين يعانون من الإجهاد الناتج من النزاعات[5]. وثمة تداخل في العمل على بعض الجوانب المذكورة في الخطة بين عدد من الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، مثل لجنة مناهضة التعذيب، وعدد من الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، مثل المقرر الخاص المعني بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة.

وكثيراً ما يثار تنفيذ القرار 1325 في إطار الاستعراض الدوري الشامل[6]، الذي خلُص إلى توصيات مُحكمة بشأن الحماية والمساءلة عن العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات.

والمبادئ التي تنص عليها الخطة مذكورة أيضاً في أطر أخرى متفق عليها دولياً. فمنهاج عمل بيجين يحدد في الفقرات 131 إلى 149 من القسم هاء من الفصل الرابع حول المرأة والنزاع المسلح، ستة أهداف استراتيجية لمعالجة المشاكل التي تواجه المرأة في النزاعات المسلحة، والإجراءات التي يتعيّن اتخاذها لتحقيق تلك الأهداف. ومن هذه الأهداف تشجيع مساهمة المرأة في إرساء ثقافة السلام وزيادة مشاركتها في حل النزاعات. وتشير خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف إلى خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، وتتضمّن مجموعة من الإجراءات الرامية إلى تمكين المرأة ودعم جهودها في مكافحة التطرف العنيف. وتتضمن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 العديد من الغايات ذات الصلة ضمن أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الأهداف 5 و10 و16.

الشكل 1. الإطار القانوني الدولي لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

جيم. خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية

تستجيب الدول العربية إلى خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن والصكوك والاتفاقات الدولية ذات الصلة بثلاث طرق: وضع خطط عمل وطنية، وإدراج عناصر من الخطة في الاستراتيجيات القطاعية بشأن المساواة بين الجنسين و/أو السلام والأمن، ووضع سياسات وتشريعات محددة.

وأشار الأمين العام في تقريره عن المرأة والسلام والأمن في أيلول/سبتمبر 2016 إلى أن 63 بلداً وإقليماً اعتمدت خطط عمل وطنية للمرأة والسلام والأمن، و45 بلداً اعتمدت أطراً للرصد ذات مؤشرات للتقدم[7].

وفي عام 2013، اعتمدت جامعة الدول العربية استراتيجية إقليمية حول المرأة والسلام والأمن، تلتها خطة عمل إقليمية في عام 2015، لتشكلا إطاراً توجيهياً لوضع الخطط الوطنية، وقد أيدتهما الدول الأعضاء في الجامعة. وتحدد خطة العمل الإقليمية أربعة مجالات للعمل هي: تعزيز المشاركة السياسية للمرأة؛ ومناهضة العنف ضد المرأة؛ وحماية المرأة من العنف المرتبط بالنزاع وفي مرحلة ما بعد النزاع؛ وتوفير الدعم من أجل الإنعاش والإغاثة[8].

العراق وفلسطين هما الدولتان الوحيدتان اللتان وضعتا خطط عمل وطنية. وقطع كل من الأردن والسودان والصومال شوطاً كبيراً في تصميم السياسات المستجيبة للخطة. وتنظر دول عربية أخرى، مثل الإمارات العربية المتحدة وتونس، في تعزيز استجاباتها.

وفي العراق وفلسطين، كان لهيئات المجتمع المدني والآليات الوطنية المعنية بالمرأة، ولا سيما وزارات شؤون المرأة، دور رئيسي في اعتماد الخطط، والتوعية بالقرار 1325، وبناء قدرات المسؤولين وصانعي السياسات على اتباع السياسات المتعلّقة بالخطة. وتعمل الآليات الوطنية المعنية بالمرأة في بلدان عربية أخرى أيضاً على تصميم خطط عمل وفقاً للخطة.

وتعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على إدماج الخطة في السياسات والقوانين الوطنية لحقوق الإنسان[9]. ففي المغرب، على سبيل المثال، ركّز المجلس الوطني لحقوق الإنسان على أهمية المشاركة في خطة عمله الوطنية 2011-2016 بشأن الديمقراطية وحقوق الإنسان. وفي مصر، عمل المجلس الوطني للمرأة على وضع استراتيجية وطنية لمكافحة العنف ضد المرأة، أُقرت في حزيران/يونيو 2015، وإنشاء وحدة خاصة في وزارة الداخلية للتعامل مع حالات هذا العنف[10]، وإطلاق حملات لتوعية الشركاء حول هذا الموضوع وتطوير قدراتهم. وفي المملكة العربية السعودية، يتناول المرسوم الملكي رقم م/52 لعام 2014 بشأن الحماية من الأذى

موضوع العنف ضد المرأة، ويدعو قوات الأمن إلى منع أشكال الاعتداء البدني والجنسي والعاطفي والتهديد بها. ويكرس احترام الحقوق التي تضمنها المعاهدات الدولية التي صدّقت عليها المملكة العربية السعودية، ويكلّف وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الداخلية بمسؤولية ضمان ذلك.

والتشديد في القرار 1325 على الحماية لم يساعد كثيراً في تغيير الاتجاه السائد في المنطقة العربية إلى اعتبار أن النساء والفتيات هن "ناجيات" من العنف، ولا سيما العنف الجنسي، بدلاً من بذل الجهود الرامية لتمكينهن. ولكن منذ اعتماد مجلس الأمن القرارين 1889 و2212، ظهرت علامات على تغيير في المواقف. ففي الأردن على سبيل المثال، صدرت دراسة في أوائل عام 2016، أظهرت أن النساء، والأمهات بصفة خاصة، كان لهن تأثير واضح في مكافحة التطرف، ولذلك ينبغي تعزيز إشراكهن في قيادة هذه الجهود[11].

دال. آفاق المستقبل

ينبغي أن تسترشد خطط العمل الوطنية في المنطقة بقرار مجلس الأمن 2242 لتتمكّن من المساهمة في تحقيق أهداف السلام والأمن والعدالة والمساواة. ولعل التداخل بين منهاج عمل بيجين، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وخطة العمل المتعلّقة بالمرأة والسلام والأمن أدى إلى تكليف الآليات الوطنية المعنية بالمرأة بالعمل على تنفيذ الخطة. ومع ذلك، فقد أظهرت دراسة عن تنفيذ منهاج عمل بيجين في المنطقة أن الآليات الوطنية المعنية بالمرأة كثيراً ما تتأثّر بالتغيّرات في الأولويات الوطنية وبالتعديلات التي تطرأ على الميزانية وما ينتج عنها من قيود على التمويل[12].

ولكن الخطة تتطلّب، بطبيعتها، استجابة أوسع نطاقاً، تقوم بتنسيقها وكالة حكومية رفيعة المستوى لديها نفوذ سياسي وموارد كافية وقدرات فنية، وتحظى بثقة الجهات المعنية، بما في ذلك القطاع الأمني[13]. وتتطلب الخطة أيضاً تعاون مجموعة واسعة من الوكالات الحكومية وشركاء المجتمع المدني، ولا سيما عند تنفيذ خطط العمل الوطنية ورصدها. ولا بد من إقامة شراكات بين القطاعات المختلفة وفي مواضيع متنوعة لتصميم السياسات والبرامج والإجراءات بشأن المرأة والسلام والأمن. وينبغي أن يكون للآليات الوطنية المعنيّة بالمرأة الدور الرئيس في هذه الجهود، وأن يتم تزويدها بالموارد الكافية.

ويشدد نداء بيروت للعمل، الصادر عن المؤتمر الدولي بموضوع "نحو رفع أولوية قضايا المرأة والسلام والأمن على الأجندة العربية" (بيروت، 8-10 آب/أغسطس 2016) على الجوانب المتعددة في خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويتناول الفصلان الثاني والثالث من هذه الدراسة دور الآليات الوطنية المعنية بالمرأة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وقطاع الأمن، والمجتمع المدني في أوقات الحرب والسلام.

الإطار 3. نداء بيروت للعمل

أولاً- إضفاء الطابع المحلي على خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

1- توسيع نطاق البحوث القائمة على الواقع بشأن المرأة والسلام والأمن.

2- تعزيز ثقافة السلام والحماية الفعالة للمرأة من العنف؛ ومعالجة قضايا التطرف العنيف والخطاب الديني المتطرّف والقمع السياسي.

3- سد الثغرات المعرفية بشأن دور المؤسسات في تنفيذ الخطة.

4- توثيق المواد الفنية والموجزات الإعلامية حول دور مختلف المؤسسات في تنفيذ الخطة.

5- دعم الأنشطة المتعلقة بقضايا المرأة والسلام والأمن المنفّذة على مستوى القاعدة والمشتركة بين القطاعات في جميع أنحاء المنطقة.

ثانياً- تعزيز دور المرأة في أوقات السلام والحرب

6- توسيع المعارف بشأن الفارق الكبير بين الجنسين في سياسات النزاع وصنع السلام.

7- تقديم التدريب الموجه وبناء القدرات الطويلة الأمد من أجل الدفع بالخطة.

8- الدعوة إلى إجراء الإصلاحات التشريعية والمؤسساتية التي تُشرِك المرأة في صنع القرار وعمليات السلام.

9- الإقرار بالدور الرئيسي للمجتمع المدني في جميع جوانب الخطة.

10- تشجيع وضع خطط العمل الوطنية المعنية بالمرأة والسلام والأمن وتمويلها وتنفيذها.

11- العمل على كفالة دور مؤثر للمرأة في الخطاب السياسي وفي جميع المناقشات العالمية والإقليمية حول السلام والأمن.

ثالثاً- مأسسة التعاون في قضايا المرأة والسلام والأمن

12- إنشاء الشراكات مع مؤسسات القطاع الأمني والقضاء والبرلمان ومنظمات المجتمع المدني.

13- تشجيع الشراكات لتشمل الشركاء التقليديين وغير التقليديين.

14- تيسير تبادل المعارف والخبرات وأفضل الممارسات.

15- تسهيل التعاون بين القطاعات لضمان مشاركة المرأة في جميع مبادرات السلام والأمن.

2. المؤسسات في زمن السلام

يستند هذا الفصل إلى بحوث أولية أجرتها الإسكوا حول المؤسسات المعنية بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويركز هذا الفصل على الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة، ثم يتطرق إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وقطاع الأمن والمجتمع المدني. ويُختتم بتناول طريقة عمل تلك المؤسسات في زمن السلام، بما تتيحه من فرص ويعتريها من نواقص.

ألف. الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة

ينص منهاج عمل بيجين على أن الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة تضطلع بدور مركزي مختص بتنسيق سياسات الدولة بشأن قضايا المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. ومهمتها الرئيسية تشجيع تعميم منظور المساواة بين الجنسين في السياسات وتنفيذها، وفي عمل الأجهزة الحكومية. وغالباً ما تشمل هذه المهمة صياغة سياسات النهوض بالمرأة وترويجها وتنفيذها ورصدها.

وفي المنطقة العربية، تتخذ الهيئات التي تؤدي دور الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة أشكالاً إدارية مختلفة، ومنها وزارات مثل وزارة شؤون المرأة في فلسطين، ووكالات حكومية رفيعة المستوى مثل المجلس القومي للمرأة في مصر. ومنها كيانات حكومية مستقلة، مثل الاتحاد النسائي العام في الإمارات العربية المتحدة، أو وحدات ضمن مكتب رئيس الوزراء، كما في ليبيا. وفي بعض الحالات، أنشئت هيئات كإدارات تابعة لوزارات معيّنة، مثل إدارة شؤون المرأة في وزارة التنمية الاجتماعية في عُمان.

وتسترشد هذه الآليات في عملها بالالتزامات السياسية والاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وكثيراً ما يكون دورها استشارياً، يقضي بتقديم مقترحات للسياسة العامة، وإجراء البحوث، وإعداد التقارير عن حالة النساء والفتيات، وتقديم الدعم الفني إلى كيانات حكومية أخرى، والتنسيق مع المجتمع المدني بشأن قضايا المرأة والمساواة بين الجنسين.

وإضافة إلى تصميم واقتراح السياسات، تسعى الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة إلى اعتماد تدابير مؤسسية إدارية وتكتيكية لتحقيق أهدافها. فقد اعتمد المجلس الأعلى للمرأة في البحرين، مثلاً، خطة عمل وطنية لعشر سنوات للنهوض بالمرأة (2013-2022) وخطة استراتيجية لتنفيذها بين 2015 و2018. وفي مصر، عمل المجلس القومي للمرأة على إنشاء وحدات تُعنى بضمان تكافؤ الفرص في مختلف الوزارات، ما يسمح باعتماد نهج لتعميم منظور المساواة بين الجنسين مع مراعاة احتياجات كل وزارة وأولوياتها. واضطلعت اللجنة الوطنية الأردنية للمرأة بمشروع تضمين اعتبارات المساواة بين الجنسين في وضع الميزانية لتحسين مستوى الاستجابة لهذه الاعتبارات في عمل الهيئات الحكومية الشريكة.

وفي موضوع المرأة والسلام والأمن، يركز عمل الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة على إصلاح

التشريعات والسياسات للتصدي للعنف والتمييز ضد المرأة؛ والنهوض بوضع المرأة من حيث الحصول على التعليم والرعاية الصحية وفرص العمل، والمشاركة في الحياة العامة. وتتداخل هذه الجهود مع عمل هذه الآليات على تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ويسلط ما تبقى من هذا الجزء الضوء على دور الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة في تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويرتكز، في جزء منه، على التقارير الواردة إلى الإسكوا في إطار عملية استعراض بيجين+20 وردود الدول الأعضاء على الاستبيان الذي أعدته الإسكوا حول هذا الموضوع.

1. المساواة بين الجنسين والعنف ضد المرأة

من المجالات التي تهم الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة وتتداخل مع خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، حظر التمييز على أساس الجنس، وتجريم زواج الأطفال والاغتصاب الزوجي، وضمان حق المرأة في منح الجنسية، والتصدي للعنف المنزلي، ومكافحة التحرش الجنسي.

وقد أحرزت الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة في بعض الحالات تقدماً في مكافحة حالات بارزة من التمييز ضد المرأة وسن قوانين تُعاقب على مختلف أشكال العنف ضد المرأة، مع أن جهود هذه الآليات في الإصلاح كثيراً ما تصطدم بتضييق ولاياتها وقدراتها، وضعف المساءلة، والتخوّف من التغيير، ومقاومة مبادئ المساواة. وفي لبنان، انضمت الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية إلى منظمات المجتمع المدني في الضغط من أجل اعتماد القانون 2014/293، بشأن حماية المرأة من العنف المنزلي. وسعت الهيئة أيضاً إلى إلغاء المادة 522 من قانون العقوبات اللبناني، وهي تنص على إمكانية العفو عن مرتكب الاغتصاب أو تخفيف عقوبته إذا تزوج الضحية. وقد وافقت لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب على إلغائها ومن المرتقب أن يصوّت عليها مجلس النواب. وفي الأردن واليمن، تستعين الآلية الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة بفريق من المحامين، يعملون مع المشرعين وواضعي السياسات وجماعات الضغط على إصلاح القانون. وقد أنشأت الآلية الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة في فلسطين ومصر وحدات عملية أو مكاتب اتصال في مختلف الهيئات الحكومية، مهمتها دعم الامتثال للتشريعات والسياسات الوطنية بشأن المساواة بين الجنسين. وفي المغرب، وضعت وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية خطة حكومية وطنية للمساواة، تتضمن 56 مقصداً و156 إجراءً، ومؤشرات للرصد وأنشئت لجنة مشتركة بين الوزارات لرصد تنفيذ الخطة. وفي البحرين، تتضمن الاستراتيجية الوطنية لعام 2016 لحماية المرأة من العنف المنزلي ستة أهداف تتعلق بسن التشريعات واتخاذ الإجراءات التنفيذية بشأن الوقاية من العنف، والتخفيف من أثره، والتوعية بشأنه.

واعتمدت الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة في الأردن والبحرين ومصر إجراءات لتلقي الشكاوى مباشرة بشأن مجموعة واسعة من القضايا، ما يسهم في إنصاف الناجيات من العنف[14]. وفي معالجة الحالات الفردية الكثير مما يمكن الاسترشاد به في العمل على المستوى العام، أي لإصلاح التشريعات وتصميم السياسات.

وفي بعض الأحيان، تبقى مبادرات إصلاح التشريعات من دون أثر في الواقع. فقد وضع بعض البلدان، مثل المملكة العربية السعودية، استراتيجيات لمكافحة العنف ضد المرأة من دون إجراء إصلاحات دستورية أو تشريعية على نطاق واسع. ولم تترجم بلدان أخرى، مثل لبنان، الإصلاحات التشريعية إلى واقع عملي. وهكذا تبقى النتائج الملموسة محدودة في حماية النساء والفتيات من مختلف أشكال العنف.

وتسعى الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة إلى تحقيق تكافؤ الفرص الإنمائية للمرأة والرجل، ولا سيما في سياق أهداف منهاج عمل بيجين والهدف 5 من أهداف التنمية المستدامة، وفي السياسات الإنمائية الوطنية، ووضع استراتيجيات للنهوض بالمرأة، مثل الاستراتيجية الوطنية المعتمدة في عُمان لإتاحة الفرص أمام المرأة للحصول على التعليم، والمشاركة في السياسة والاقتصاد.

2. السلام والأمن

يكاد عمل الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة في مجال السلام والأمن في المنطقة يقتصر على إمكانية وصول المرأة إلى العدالة ودور أجهزة إنفاذ القانون في معالجة حالات العنف ضدها. ففي تونس ولبنان، على سبيل المثال، يخضع الإبلاغ عن العنف ضد المرأة إلى الشرطة وأجهزة الأمن الداخلي لنُظم صارمة. وتتولى الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة رصد امتثال أجهزة إنفاذ القانون للشروط القانونية بشأن الخصوصية، وتأمين الحماية من الانتقام في مثل هذه الحالات. كما تعمل الهيئات على إطلاع الضحايا على حقوقها وتمكينها من الحصول على الخدمات الاجتماعية المناسبة المتاحة عن طريق الأجهزة الحكومية وشركاء المجتمع المدني.

وفي الأردن ومصر، تعمل الآلية الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة مع قوات الأمن على قضايا حفظ السلام. وقد نظمت اللجنة الوطنية الأردنية للمرأة ورشات عمل مع أجهزة إنفاذ القانون للتوعية بالقرار 1325 وتحسين استجابتها لقضايا المساواة بين الجنسين. وقد شملت المبادرات زيارة إلى فنلندا لمعرفة المزيد عن نَهج هذا البلد في التعامل مع خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن ونشاطاً عن دور المرأة الأردنية في حفظ السلام. وفي مصر، يعمل المجلس القومي للمرأة مع مركز القاهرة لتسوية النزاعات وبناء السلام في أفريقيا، التابع لوزارة الخارجية، ويركز على توعية قوات الأمن بالتزاماتها القانونية الدولية في مجال حماية المدنيين، ولا سيما النساء.

وفي الجمهورية العربية السورية، أفادت الهيئة السورية لشؤون الأسرة والسكان بأن التعاون قائم مع وزارة الداخلية في مجالات من قبيل بناء القدرات للضباط العاملين على قضايا المرأة وتجديد القسم المسؤول عن التعامل مع الناجيات من الاتجار. وفي السودان، يقدّم البرنامج الوطني المعني بنزع السلاح وتأهيل المقاتلين السابقين وإعادة إدماجهم دعماً خاصاً للمقاتلات.

باء. المؤسسات الأخرى

يركز الجزء التالي على عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأجهزة إنفاذ القانون، والأجهزة الأمنية، والمجتمع المدني. ويستند في جزء منه إلى التقارير الوطنية.

1. المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي هيئات مستقلة تمولها الدولة، وتتولّى حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. ودور هذه المؤسسات محدّد في المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (مبادئ باريس)، التي اعتمدتها الجمعية العامة في عام 1993[15]. ويشمل عمل هذه المؤسسات معالجة الشكاوى وإجراء التحقيقات، وجمع البيانات، والمشاركة في تسوية المنازعات، وتقديم الفتاوى، ورصد انتهاكات حقوق الإنسان من جانب أجهزة إنفاذ القانون وقوات الأمن والإبلاغ عنها إلى السلطة القضائية، وتنظيم أنشطة التوعية وبناء القدرات. وتعمل هذه المؤسسات أيضاً مع الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، وتتمتع، في بعض الحالات، بسلطات شبه قضائية. وتضمّ مؤسسات كثيرة وحدات خاصة بحقوق المرأة وتشجع اعتماد قوانين لمكافحة جميع أشكال

العنف ضد المرأة[16]. والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مصنفة حسب مستوى الامتثال لمبادئ باريس (الإطار 4).

الإطار 4. تصنيف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في البلدان العربية بحسب امتثالها لمبادئ باريس

ألف- المؤسسات التي تمتثل امتثالاً كاملاً لمبادئ باريس:

الأردن: المجلس الوطني لحقوق الإنسان

فلسطين: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

قطر: اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان

مصر: المجلس القومي لحقوق الإنسان

المغرب: المجلس الوطني لحقوق الإنسان

موريتانيا: اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان

باء- المؤسسات التي لا تمتثل امتثالاً كاملاً لمبادئ باريس:

البحرين: المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

تونس: الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الجزائر: اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها

العراق: المفوضية العليا لحقوق الإنسان

عُمان: اللجنة العُمانية لحقوق الإنسان

ليبيا: المجلس الوطني للحريات المدنية وحقوق الإنسان

المصدر: Accreditation status. Available from www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/ChartStatusNHRIs.pdf. Accessed on 24 April 2017.

وتجمع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان البيانات عن العنف ضد المرأة وتوثّق أثره وفعالية التدابير المتخذة لمكافحته. وتساعد مؤسسات كثيرة الضحايا في الوصول إلى سُبل الانتصاف، بما في ذلك التعويض، لا سيما من خلال آلياتها لتقديم الشكاوى وإشراك وكالات أخرى في مرحلة لاحقة. ويمكن أن تضطلع هذه المؤسسات بدور رئيسي في معالجة العنف ضد المرأة في إطار ترتيبات العدالة الانتقالية بعد انتهاء النزاع[17]. وما تجريه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من بحوث حول الفئات المعرضة للمخاطر واحتياجاتها، ذو قيمة حيوية لتنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وفي المنطقة العربية، يعمل المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في موريتانيا مع الآلية الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة على دفع خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وفي اليمن، حيث لا مؤسسة معترف بها رسمياً لحقوق الإنسان، تتعاون وزارة حقوق الإنسان مع اللجنة الوطنية للمرأة على عقد ورشات عمل للتوعية بالقرار 1325 منذ عام 2014.

2. أجهزة إنفاذ القانون والأمن

تقع مهمة الحفاظ على القانون والنظام وأمن الدولة على عاتق بعض الجهات مثل قوات الشرطة والقوات المسلحة وأجهزة الاستخبارات وحرس السواحل وحرس الحدود وموظفي السجون والجمارك وسلطات الهجرة. وتعمل هذه الأجهزة عادة تحت إشراف وزارتي الدفاع أو الداخلية.

وكثيراً ما تضم وزارات الداخلية وحدات خاصة بحقوق الإنسان وقضايا الجنسين، تتولى رصد الامتثال للمعايير الدولية للحقوق ولأحكام القانون داخل الوزارات وقوات الشرطة والأمن. غير أن هذه الوحدات في المنطقة العربية تحصل على القليل من الدعم القانوني اللازم لمساءلة موظفي الأمن.

وفي بعض البلدان، تعود القوانين التي تنظم دور الشرطة إلى ما قبل صدور الصكوك الدولية. ففي مصر، مثلاً، تعود القوانين التي نظمت دور الشرطة في زمن انتفاضات عام 2011 إلى الأعوام 1955 و1964 و1971، أي قبل بدء نفاذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمتطلبات الإجرائية اللازمة لتنفيذه. ومع ذلك، بادر بعض أجهزة إنفاذ القانون إلى اعتماد مدوّنات قواعد السلوك لتعزيز حقوق الإنسان. ولكن لم يُبذل جهد كاف لمعالجة قضايا المرأة والسلام والأمن في أجهزة إنفاذ القانون والقوات المسلحة والأجهزة الأمنية[18].

ووجود القوانين والتوجيهات ومدونات قواعد السلوك في قطاع الأمن لا يعني إنفاذها. وتشير أدلة غير موثقة إلى أن أجهزة إنفاذ القوانين وأجهزة الأمن والاستخبارات تعمل "بثقافة الإفلات من العقاب وما يتصل بها من استخفاف بحقوق الإنسان، لا سيما حقوق الطبقات الاجتماعية الأقل ثراءً"[19]. ومن الأمثلة على ذلك اختبار البكارة بأمر عسكري للمحتجزات أثناء الانتفاضة في مصر في عام 2011[20].

غير أن بعض التقدم أُحرز في قضايا المرأة والسلام والأمن في المنطقة. قوات الأمن الداخلي في لبنان، مثلاً، كثّفت الجهود لتعيين موظفات في صفوفها وتعزيز قدرتها على تعقب الجرائم ضد المرأة.

3. المجتمع المدني

تساهم منظمات المجتمع المدني في وضع الإجراءات وتنفيذها في إطار خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويشمل عملها التوعية وإجراء البحوث والمناصرة في مجال السياسات، وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان وحالات التعسف في استعمال السلطة، وتقديم الخدمات، بما في ذلك المساعدة في تأمين الرعاية الصحية، وتقديم المشورة القانونية للنساء الناجيات من العنف، والمعونة الإنسانية، والقروض الصغيرة، وتطوير المهارات.

وفي العراق وفلسطين، يتولى المجتمع المدني دور الريادة في توعية الرأي العام، والدعوة إلى اعتماد خطط عمل وطنية بشأن المرأة والسلام والأمن. ففي العراق، شمل نشاط المجتمع المدني تدريب القيّمين على إنفاذ القانون وموظفي المحاكم حول خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وفي إقليم كردستان شمال العراق، تساعد هيئات المجتمع المدني في تخفيف حدة التوتر بين المجتمعات الكردية المضيفة والنازحين العرب نتيجة للنزاع مع ما يسمى بالدولة الإسلامية. فبين العرب والأكراد تاريخ من التوتر في المنطقة، مما يؤكد أهمية العمل على تغليب ثقافة السلام في المستقبل.

وفي لبنان، كان معهد دراسات المرأة في العالم العربي، الذي تأسس في عام 1973، من أولى المؤسسات خارج أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، المتخصصة في تمكين المرأة. ويُصدِر المعهد كل ستة أشهر مجلة متعددة التخصصات بعنوان "الرائدة"، تنشر دراسات للمرأة وعنها. والمعهد الذي هو من المؤسسات التابعة للجامعة اللبنانية الأمريكية، يعمل على مواضيع مثل حقوق الجنسين، والإصلاحات الدستورية في المراحل الانتقالية، والمشاركة السياسية، والنساء اللاجئات، وخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

جيم. أوجه القصور والفرص

يعرض هذا الجزء أبرز النتائج المتعلقة بالثغرات والفرص المتاحة لاتخاذ إجراءات مستقبلية بشأن تعزيز دور المؤسسات في النهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، بالاستناد جزئياً إلى المعلومات المقدمة من الدول الأعضاء.

1. الثغرات في التشريعات والسياسات

كانت الاستجابة في التشريعات لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن مجزأة في المنطقة العربية، حيث وُجدَت. وفي بعض الحالات، تعالج القوانين قضايا محددة مثل العنف الجنسي، أو دعم الضحايا، أو دور المرأة في مكافحة التطرف العنيف. والتحدي الخاص الذي تواجهه المنطقة هو التغلب على معارضة دمج منظور المساواة بين الجنسين في السياسات المتعلقة بالسلام والأمن. ولا تزال النظرة السائدة في المنطقة إلى خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن تعتبر أن الخطة تختص بالمساواة بين الجنسين بدلاً من اعتبارها شاملة لقضايا السلام والأمن. وبالفعل، تتبع خطة العمل الإقليمية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، التي اعتمدتها جامعة الدول العربية مع إطارها الاستراتيجي، نهجاً محدوداً يقتصر على قضايا الجنسين. فمن بين أكثر من 50 تدخلاً مقترحاً ضمن الإطار الاستراتيجي للخطة الإقليمية، يركز تدخلان اثنان فقط على دور المرأة في إحلال السلام والأمن. ويؤدي افتقار الخطة الإقليمية إلى بنود واضحة بشأن المرأة والسلام والأمن، إلى تعزيز الصورة النمطية الراسخة حول دورَي المرأة والرجل في إحلال السلام والأمن، وإثارة اعتراض أجهزة إنفاذ القانون والقوى الأمنية على خطة العمل العالمية[21].

2. الثغرات المؤسسية

تؤدي الثغرات في التشريعات والسياسات إلى عرقلة المؤسسات التي يُتوقَّع أن تؤدي دوراً في النهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويصعب على الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة تحديداً تنفيذ ولاياتها في المنطقة. وفي العديد من البلدان العربية الرازحة تحت النزاع والضائقة الاقتصادية، يتفاقم تهميش هذه الآليات إذ تُولى أهمية ثانوية لعملها وأهدافها مقارنة بمسائل أخرى. ولقد أعربت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة مراراً عن قلقها بشأن هذا التهميش، وشددت على ضرورة تعزيز الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة[22]. وطالبت بتزويدها بالقدرة على إجراء البحوث والرصد لتتبع حالة المرأة (في مجالات محددة مثل متابعة أنماط العنف، ومعالجة حالات العنف، وتحفيز المشاركة في الحياة العامة)، وللعمل كنُظم إنذار مبكر، ولا سيما في زمن الاضطرابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية[23]. وهذه القدرة أساسية أيضاً لتتبع كيفية تسوية حالات العنف ضد المرأة ورصد الإجراءات التي تتخذها القوى الأمنية.

وتتكبّل جهود منظمات المجتمع المدني أيضاً، بفعل بعض العوامل مثل القوانين غير الملائمة، والنقص في الموارد، وانتشار نموذج الأعمال الخيرية، وضعف التنسيق، وتأثير المصالح السياسية المحلية. فالعراق لا يضم سوى ثلاثة ملاجئ للنساء المعرضات للعنف أو للخطر، وتقع كلها في إقليم كردستان[24]، وتفتقر إلى العاملين المدربين على الإدارة السريرية لحالات الاغتصاب ورعاية النساء المعرضات للعنف أو للخطر.

ويبذل بعض البلدان في المنطقة جهوداً لتنسيق الدعم المقدم إلى اللاجئين والنازحين داخلياً. وفي ما عدا الأردن والعراق، لا تشمل البلدان العربية هيكليات رسمية دائمة لبناء قدرة المؤسسات على توفير الاستجابة الإنسانية على المدى الطويل. وحتى في الأردن، لا تزال الأنظمة الرائدة في دعم اللاجئين والنازحين داخلياً تفتقر إلى الدعم الفني والمالي. وفي العراق، أُنشئت وزارة الهجرة والمهجرين في عام 2010 لتلبية حاجات جماعات سكانية محددة، تشمل اللاجئين والنازحين داخلياً والعائدين[25]. وتُصدر الوزارة بطاقات هوية للمستفيدين، وتنسّق الاستجابة لحالات الطوارئ، وتقدم الدعم الإنساني النقدي والعيني، وتدير مخيمات اللاجئين، وتدعم جهود إعادتهم إلى بلدانهم، وإعادة دمجهم في المجتمع. ولكنها لا تضم عدداً كافياً من الموظفين، وتفتقر إلى المكاتب الإقليمية وأنظمة الإدارة التي تمكّنها من الوفاء بوظائفها الإدارية مثل التسجيل. وفي بعض

المحافظات، مثل كركوك، تُفرَض قيود على تسجيل النازحين الجدد في محاولة لعدم تشجيعهم على البقاء بسبب شواغل متعلقة بالتوازن الديمغرافي[26].

والجهود التي تبذلها الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمجتمع المدني، هي عادة غير منسقة وتخدم أغراضاً محددة. ويؤدي هذا الوضع إلى الازدواجية بين المؤسسات، ويبعث رسائل متناقضة، ويُعزى أحياناً إلى التنافس الشديد في ما بينها. وتتفاقم المشكلة في ظل غياب الأطر أو خطط العمل الوطنية لتوجيه المؤسسات في عملها. والمجال الوحيد الذي تتعاون فيه المؤسسات إلى حد ما مع القطاع الأمني هو بناء قدرات العاملين على إنفاذ القانون لتعميم مراعاة حقوق الإنسان في عملهم، بما في ذلك ضرورة التصدي للعنف ضد المرأة. وتقدم الإمارات العربية المتحدة نموذجاً نادراً في هذا المجال بفضل مبادرتها المشتركة حول وضع مؤشر الحس الأمني، حيث تعمل وزارة الداخلية مع شركائها لتحسين الحس الأمني بين جميع المواطنين والمقيمين الأجانب في إطار تنفيذ "رؤية الإمارات 2021"[27].

وفي سياق محاولات الأمم المتحدة للتوسط من أجل السلام في الجمهورية العربية السورية، وليبيا، واليمن، وُضعَت آليات لتسهيل مشاركة المرأة في هذه العمليات وزيادة قدرتها على التأثير فيها. وتشمل هذه الآليات المجالس الاستشارية لمبعوث الأمم المتحدة الخاص إلى سوريا، ومنظمات المجتمع المدني، مثل التوافق النسوي اليمني من أجل الأمن والسلام، أو الجهات الداعمة لمسار موازٍ من مفاوضات السلام التي تخوضها النساء في ليبيا[28].

3. آفاق المستقبل

لا بد من توسيع ولاية المؤسسات القائمة لكي تُدمج فيها تماماً خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وينبغي تزويدها بالموارد اللازمة لبناء معرفتها وقدرتها على التعاون، ومساءلتها في سبيل تحقيق نتائج ملموسة. كما تتيح العملية الانتقالية التي تشهدها المنطقة فرصاً أيضاً. ومنذ عام 2010، عمدت ستة بلدان عربية إلى تنقيح دساتيرها. وخاض العديد من بلدان المنطقة إصلاحات سياسية واقتصادية. وتتيح هذه التغييرات فرصاً غير مسبوقة لإدماج خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في صميم السياسة المتعلقة بتحقيق المساواة بين الجنسين وإحلال السلام والأمن الدائمين.

3. المؤسسات في زمن الحرب

ينظر هذا الفصل في تداعيات النزاعات وانعدام الاستقرار السياسي على المؤسسات وفي مدى تأثر تلك المكلفة بتطبيق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. كما ينظر في كيفية تأقلم مؤسسات زمن السلام لتكون فاعلة في زمن الحرب. ويقدم في هذا الإطار أمثلة من المنطقة العربية، ونظرة متعمقة إلى الحالة في كل من ليبيا واليمن.

في المنطقة العربية، يتحدّر عدد كبير من القوانين والمؤسسات من الإرث الاستعماري والتقاليد المحلية والإصلاحات التي على أساسها بُنيت الدول العربية في مرحلة ما بعد الاستعمار. وفي العقود الأخيرة، ازداد تأثّر المشرعين والمؤسسات بالأطر الإنمائية الدولية الرامية إلى تشجيع الدول على التركيز على الأهداف الإنمائية العالمية. بيد أن هذه الأطر دعمت الافتراض القائل بأن المؤسسات التي تعمل في حالات السلم أو الاستقرار النسبي للوفاء بمهامها الإنمائية تكون قادرة على تحمل الانقطاع المؤقت الناجم عن التوترات. وكما هو مبيّن في الجدول 1، يمكن أن تشهد البلاد مستويات مختلفة من حالات السلم والتوتر والنزاعات. وقد يكون الانتقال من مرحلة إلى أخرى تدريجياً أو مفاجئاً. ويمكن أن تشهد دولة واحدة مستويات عدة من الحرب والسلام في مناطق مختلفة. كما يمكن لبلد مستقر نسبياً أن يدخل بسرعة في خضمّ حرب أهلية على أثر محاولة انقلاب على سبيل المثال، أو يمكن لبلد يعصف به النزاع المسلح أن ينتقل إلى حالة سلام هش عقب إبرام اتفاق سلام.

الجدول 1. من الحرب إلى السلام

المرحلة	الوصف
الحرب على نطاق كامل	قتال شامل ومستمر بين جماعات مسلحة ومنظمة والدولة أو عدة دول.
الاشتباكات المسلحة	قتال بين جماعات مسلحة ومنظمة و/أو الدولة، يقتصر على عدد محدد من الأطراف المعنية أو الموقع الجغرافي.
الأزمة والعنف السياسي	مواجهات بين مجموعات سياسية واجتماعية، تشمل احتجاجات عادية وتدابير أمنية مشددة. كثيراً ما تُشل المؤسسات أو تنزلق في دائرة العنف السياسي.
حالات التوتر	مظالم شعبية واضحة يقابلها تعاون محدود بين الحكومة والجماعات السياسية والاجتماعية. وعادة ما ترتبط هذه التوترات بفشل المؤسسات في معالجة المشاكل الهيكلية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
الاستقرار النسبي	غياب العنف المنظم المنهجي. وتنشغل المؤسسات بالحفاظ على الوضع الراهن.
السلام الهش (السلام السلبي)	غياب جميع أشكال العنف. تكون المؤسسات قادرة على معالجة المظالم فور ظهورها.
السلام الدائم (السلام الإيجابي)	سلام وعدالة للجميع. وتكون المؤسسات استباقية في تلبية احتياجات جميع الفئات السكانية، ما يولد حلقة حميدة تتعزز فيها شرعية المؤسسات وتعمّ ثقافة الدمج والوئام.

ملاحظة: الفئات الواردة في هذا الجدول مبنية على الفئات التي تعتمدها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية: USAID, Preventing and Mitigating Violent Conflicts: An Abridged Practitioners Guide (2007), p. 6.

الجدول 2. السيناريوهات الثلاثة للتحسينات المؤسسية المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

بقاء الأمور على حالها		إجراء تحسينات بسيطة		أفضل الاحتمالات	
ستحقق الأهداف بحلول 2030	لن تحقق الأهداف بحلول 2030	ستحقق الأهداف بحلول 2030	لن تحقق الأهداف بحلول 2030	ستحقق الأهداف بحلول 2030	لن تحقق الأهداف بحلول 2030
-	الجزائر	-	الجزائر	الجزائر	الصومال
	جزر القمر		جزر القمر	جزر القمر	السودان
	جيبوتي		جيبوتي	جيبوتي	الجمهورية العربية السورية
	العراق		العراق	العراق	
	ليبيا		ليبيا	ليبيا	
	موريتانيا		موريتانيا	موريتانيا	
	الصومال		الصومال	اليمن	
	السودان		السودان		
	الجمهورية العربية السورية		الجمهورية العربية السورية		
	اليمن				

المصدر: OECD, State of Fragility: Meeting Post-2015 Ambitions, revised edition, 2015, p. 50. http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315011e.pdf?expires=1503473836&id=id&accname=guest&checksum=ACDED0D4F06584B13894E8AA3C40D2D2.

ملاحظة: في إطار سيناريو بقاء الأمور على حالها، تشهد المؤسسات تحسناً بالأداء بوتيرة تُعادل أداءها التاريخي. ويفترض السيناريو الثاني إدخال تحسينات متواضعة على سيناريو بقاء الأمور على حالها تصل إلى 70 نقطة من المعدل المسجل في المسار التاريخي، فيما يفترض السيناريو الثالث تحسينات كبيرة تعادل أفضل معدل أداء مسجّل تاريخياً.

ألف. المؤسسات الهشة

تزداد الهشاشة المتأصلة في بعض مؤسسات زمن السلام تفاقماً في الدول التي تشهد نزاعات. ورأت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030 يتطلب معالجة مسألة الهشاشة المؤسسية على الفور، وأنه حتى في أكثر السيناريوهات الثلاثة المحتملة تفاؤلاً، قد لا تستطيع بعض البلدان العربية تحقيق هذه الأهداف (الجدول 2).

هذه الهشاشة المؤسسية لها آثار على أداء الحكومة والهيئات التشريعية وغيرها من الهيئات، بما في ذلك تلك المكلفة بحماية النساء والفتيات من العنف. وتتفاقم الآثار إذ تترافق مع تحديات تهدد سلطة هذه الهيئات، ومع محدودية في الموارد المخصصة لها، وتحوُّل الاهتمام والدعم السياسي إلى مسائل أخرى تنشأ بسبب عدم الاستقرار والنزاع. وقد تساهم هذه المشاكل بدورها في زيادة هشاشة المؤسسات وجعلها غير متجاوبة إزاء القضايا التي أدت أساساً إلى زعزعة الاستقرار وتفاقم الاضطرابات.

والمؤسسات التي يشوبها الضعف قبل نشوب النزاع قد ينتهي بها الأمر إلى إعاقة تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن عندما تصبح محرّضة على العنف بدلاً من أن تكون راعية للسلام، مما يسبب ندوباً عميقة في المجتمع. وقد أشار الأمين العام للأمم المتحدة بان كي-مون في عام 2016 إلى أنه: "من المؤلم أن معظم الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان، التي يمكن أن تشكل جرائم فظيعة، لا تزال تُرتكب على أيدي القوات المسلحة والميليشيات المساعدة التابعة للدول الأعضاء"[29].

ومع تراجع الحالة الاقتصادية في البلدان المتضررة من النزاعات الطويلة الأمد، تزدهر الأعمال التجارية السرية وغالباً ما تكون مصحوبة بزيادة في الأنشطة الإجرامية، مثل الاتجار بالبشر والمخدرات والتهريب والفساد.

1. تكييف مؤسسات زمن السلام مع ظروف الحرب

مؤسسات زمن الحرب هي نفسها المؤسسات العاملة في زمن السلام، ولكنها تؤدي في أوقات النزاع مهاماً إضافية تُسهم بشكل أو بآخر إما في اندلاع هذا النزاع أو تعزيزه أو الحد منه أو إيجاد الحلول المناسبة له. وهذه المهام المؤقتة المناطة بمؤسسات زمن السلام قد تمليها القيادات السياسية أو المطالب الشعبية، أو كلاهما معاً. وعادة تكون المؤسسات المعنية غير مجهزة للاضطلاع بتلك المهام.

وتشمل هذه المهام إعلان حالة الطوارئ أو تطبيق الأحكام العرفية، مع تعليق مراعاة حقوق الإنسان، أو إصدار مراسيم أو قرارات إدارية تنظم عمل وحدة أو منطقة جغرافية معينة، مثل تلك المرتبطة بعمليات مكافحة الإرهاب. في مصر، على سبيل المثال، فرض القانون 1958/162 حالة الطوارئ في الفترة الممتدة بين عامي 1967 و2011. وقد أعيد وضعه حيّز التنفيذ في عام 2013 ففُرضت في ظله قيود على الكثير من حقوق الإنسان وخُرقت أحكام القانون الدولي. وفي المغرب، أعطى المرسوم الملكي لعام 1973 المتعلق بالمديرية العامة للأمن الوطني الصلاحيات المطلقة للضباط في التعامل مع المدنيين[30]، وتغيّر هذا الوضع في عام 2006 مع بدء تنفيذ القانون الجنائي الجديد الذي يحظّر التعذيب.

وقد بذلت مؤسسات الدولة جهوداً رامية إلى تعزيز بناء السلام. في السودان مثلاً، أنشأت وزارة الرعاية الاجتماعية في عام 2006 مركز المرأة والسلام والأمن. وفي البحرين، عقد المجلس الأعلى للمرأة حلقات نقاش حول تعزيز السلوك الإيجابي في المجتمع رداً على احتجاجات عام 2011[31].

2. ردود الفعل الشعبية على النزاعات

يمكن أن يؤدي انهيار المنظومة القانونية التي ترافق حالات النزاع إلى تعبئة شعبية وبالتالي إلى ظهور مؤسسات جديدة، سياسية أو عسكرية أو إنسانية. ومن الأمثلة الإيجابية في هذا المجال، الدفاع المدني في الجمهورية العربية السورية، المعروف أيضاً باسم "الخوذ البيض"، والمنتشر في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، حيث تقوم الخوذ البيض بعمليات البحث والإنقاذ عقب القصف الجوي للمناطق المدنية. وفي مصر، أنشأ المتطوعون لجان مراقبة لسد الفراغ الناجم عن غياب الشرطة المفاجئ في كانون الثاني/يناير 2011[32].

وغالباً ما يؤدي انهيار المنظومة القانونية إلى ظهور جماعات مسلحة تهدد السلام والأمن. ففي ليبيا مثلاً، برز العديد من هذه الجماعات نتيجة للحرب الأهلية، مثل مجلس شورى ثوار بنغازي ومجلس شورى مجاهدي درنة. وكلاهما مؤسستا حرب أدتا إلى ظهور عدد كبير من القادة الذين لهم أثر مباشر على المحاولات الرامية إلى تحقيق السلام وعلى العمليات السياسية المحلية والوطنية في ليبيا بعد انتهاء الحرب.

وقد ازدادت التحديات صعوبة في وجه المؤسسات المكلفة بتنفيذ خطة العمل المتعلّقة بالمرأة والسلام والأمن. فظهور مؤسسات رسمية وشبه رسمية وشعبية تهدد تنفيذ خطة العمل له عواقب وخيمة على البلدان العربية بعد انتهاء النزاعات، لا سيما في ظل ما تواجهه المرأة من حرمان على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي نتيجة الفجوة الجنسانية المتأصلة في المنطقة.

باء. أثر النزاعات على المؤسسات

يتوقف نجاح دولة أو إخفاقها على نوعية مؤسساتها. وينظر القسم التالي في أثر النزاعات على المؤسسات ويركّز على ثلاثة مجالات رئيسية هي: تجزئة الحيّز التشغيلي، وتغيير الولايات، والقدرات والموارد.

1. التجزئة

ينجم عن النزاعات تقسيمات مادية تحدّ من قدرة المؤسسات على العمل. فالمؤسسات تتفاعل بشكل مختلف مع الصدمات، تبعاً لمدى تأثرها بالتجزئة الجغرافية الناتجة عن النزاعات. ويختلف تفاعلها أيضاً بحسب مقدار الأهمية التي يوليها الأفراد لها وبحسب نظرتهم إلى أنفسهم كمواطنين في دولة تؤدي فيها المؤسسات دوراً هاماً، أو كمنتمين إلى طائفة أو مجموعة قبلية تحكمها دولة "ريعية" تمثلها المؤسسات.

في العراق، يعود أحد أسباب التجزئة إلى السياسات الطائفية التي سادت منذ غزو الولايات المتحدة للبلاد في عام 2003. وانتشار ما يسمى بالدولة الإسلامية، التي تمثل رفض السنّة لمؤسسات الدولة المركزية، هو من علامات التجزئة الأكثر تطرفاً. وقد زعم أن رئيس الوزراء السابق، السيد نوري المالكي حث على التجزئة عبر إنشاء هيئات أمنية تتجاهل مؤسسات الدولة وتتبع تسلسلاً قيادياً غير رسمي[33]. بيد أن هذه الشبكات غير الرسمية يمكن أن تحدّ من التجزئة في حال انهيار المؤسسات الرسمية، وهذا ما أثبته الجنرال خليفة حفتر والقوات الموالية له في شرق ليبيا[34].

وفي لبنان، خلّفت الحرب الأهلية التي امتدت من عام 1975 إلى عام 1991 انقسامات اجتماعية وسياسية لا تزال تهيمن على السياسة اللبنانية الحالية، وما نتج عن هذه الحرب من هشاشة واجهها المجتمع اللبناني بقدرة هائلة على تحمل الصدمات. وأظهرت دراسة استقصائية أجريت في عام 2013 حول سلوكيات المجتمع اللبناني المضيف تجاه اللاجئين السوريين أن 52 في المائة من المجيبين يعتقدون أن اللاجئين السوريين يشكلون تهديداً للأمن والاستقرار الوطنيين، وارتفعت هذه النسبة إلى 80 في المائة في شمال البلد. واعتبر 90 في المائة من المجيبين أن النزاع السوري قلص قدرة الدولة اللبنانية على الحكم وحماية المواطنين اللبنانيين[35]. وتؤثر هذه التجزئة على الاستجابة المؤسسية للاجئين، فقد تجد المؤسسات نفسها غير قادرة على تنفيذ خطة العمل المتصلة بالمرأة والسلام والأمن.

وفي فلسطين، توسع الاحتلال الإسرائيلي وتعدّت المستوطنات غير القانونية على أكثر من نصف الأراضي الفلسطينية. وساهمت نقاط التفتيش والحواجز الخاصة التي تستهدف المقيمين في المنطقة ألف الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية، في تعزيز الهويات الفرعية وفقاً للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تخدمها.

وعلاوة على ذلك، أعلنت إسرائيل في عام 2015 عن ضم 62,030 دونم من الأراضي المحتلة في الضفة الغربية إلى أراضي الدولة الإسرائيلية، وهي مساحة تعادل مساحات الأراضي المحتلة في السنوات الثلاث السابقة مجتمعة[36]. وزادت إسرائيل عدد أوامر هدم المنازل الفلسطينية وسرّعت إنشاء المستوطنات غير الشرعية، التي تزايدت بنسبة وصلت إلى 5.3 في المائة سنوياً أي ثلاثة أضعاف معدل النمو السكاني في إسرائيل، الذي يبلغ 1.8 في المائة[37]. وقد أدان مجلس الأمن بموجب القرار رقم 2334 لعام 2016، بناء المستوطنات ونقل المستوطنين الإسرائيليين ومصادرة الأراضي وهدم المنازل وتشريد المدنيين الفلسطينيين، معتبراً أن هذه الأفعال تشكل عقبة رئيسية أمام إحلال السلام.

وتزيد هذه الظروف من صعوبة التحديات التي تواجهها المؤسسات في تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في فلسطين. وتواجه وزارة

شؤون المرأة الفلسطينية، بوصفها المؤسسة الرائدة لتنفيذ هذه الخطة، تجزئة جغرافية وسياسية تحد من قدرتها على الوصول إلى الفلسطينيين كافة. كما أنّ القيود المفروضة على التنقل على سبيل المثال، تجعل من الصعب على الفتيات والنساء الوصول إلى التعليم والخدمات الصحية. وقد ارتفع عدد الهجمات على الأطفال الفلسطينيين وهم في طريقهم إلى المدرسة من 97 في عام 2012 إلى 273 في عام 2014. وفي غزة، تسببت العملية العسكرية الإسرائيلية عام 2014 بتعرض 258 روضة أطفال ومدرسة للدمار[38].

2. التغيّر في الولايات والقدرات والموارد

تؤدي الحروب والنزاعات والاضطرابات إلى تغيُّرات كبيرة تطال الولايات وهياكل المؤسسات. ويمكن ملاحظة تغيُّرات متكررة في ثلاثة مجالات: الوكالات المدنية، ولا سيما تلك المتعلقة بحقوق الإنسان والنهوض بالمرأة، غالباً ما تُغلق بشكل كلي أو تُخفض منزلتها أو تُقلّص مواردها؛ والقطاع الأمني يتم توسيعه عبر اتخاذ تدابير عديدة تشمل إنشاء قوات مساعدة؛ والمجتمع المدني يحوّل اهتمامه إلى تقديم الدعم الإنساني.

وتؤكد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم 29 بشأن حالات الطوارئ وعدم التقيُّد خلالها بأحكام المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على ما يلي: "يشترط العهد، حتى في حالة الصراع المسلح، عدم جواز اتخاذ تدابير لا تتقيد بالعهد إلا إذا كانت هذه الحالة تشكل تهديداً على حياة الأمة وبقدر ما تشكل هذا التهديد". ويجب أن تبقى الدول ملزمة بالوفاء بمسؤولياتها بموجب القانون الدولي واحترام الحقوق التي نص عليها العهد.

ومع ذلك، فإن الأمثلة على الانتهاكات كثيرة. ففي العراق، أُغلقت وزارة حقوق الإنسان ووزارة شؤون المرأة في عام 2015 بذريعة محدودية موارد الحكومة والحاجة إلى تخصيصها لمكافحة ما يسمى بالدولة الإسلامية. وفي سوريا، خُفّضت منزلة هيئة شؤون الأسرة والسكان، المكلفة بالعمل من أجل النهوض بالمرأة، لتصبح تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، وهي خطوة انتقدتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة[39].

وقد خضعت جماعات المجتمع المدني المحلية والدولية في مصر منذ عام 2012 للتحقيق في ما يتعلق بالتمويل الأجنبي. ونص القانون الجنائي بنسخته المعدلة الصادرة في أيلول/سبتمبر 2014، على فرض عقوبات بالسجن تصل إلى 25 عاماً في حال تلقي الأموال من الخارج. وفي شباط/فبراير 2016، أُدرجت 37 منظمة مصرية ضمن قائمة الإدعاء[40]. ومن شأن التشريع الذي صدر في تشرين الثاني/نوفمبر 2016 أن "يدمر أسس المشاركة السلمية والمدنية في مصر من جذورها"[41]. ومن الواضح أن هكذا إجراءات تقوِّض قدرة المجتمع المدني على تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في مصر.

وتضع الدول العربية استثمارات ضخمة في المؤسسات الأمنية. فأربعة بلدان عربية صنّفت من بين البلدان العشرة الأوائل المنخرطة في نقل الأسلحة في عام 2015. وبين عامي 2011 و2015، استقبلت المنطقة ربع واردات الأسلحة العالمية، أي بزيادة قدرها 61 في المائة مقارنة مع السنوات الخمس السابقة[42]. وفي عُمان، بلغت الميزانية العسكرية 44.2 في المائة من الإنفاق الحكومي في عام 2012، بعد أن كانت 32.6 في المائة في عام 2011.

ومع بداية الأزمات، تستفيد القوات المسلحة من الإصلاحات المؤسسية، والموارد الإضافية، وتوسيع الصلاحيات. في المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، أُنشئ المجلس الأعلى للشؤون السياسية والأمنية في كانون الثاني/يناير 2015

بوصفه هيئة رائدة تُعنى بالأسلحة والشؤون العسكرية. وفي اليمن، حصل أفراد الجيش المنخرطون في النزاع على ترقيات وعلاوات في عام 2015، وعلاوة سنوية في عام 2016، وإعفاءات من تدابير التقشف المطبقة على سائر موظفي الخدمة المدنية.

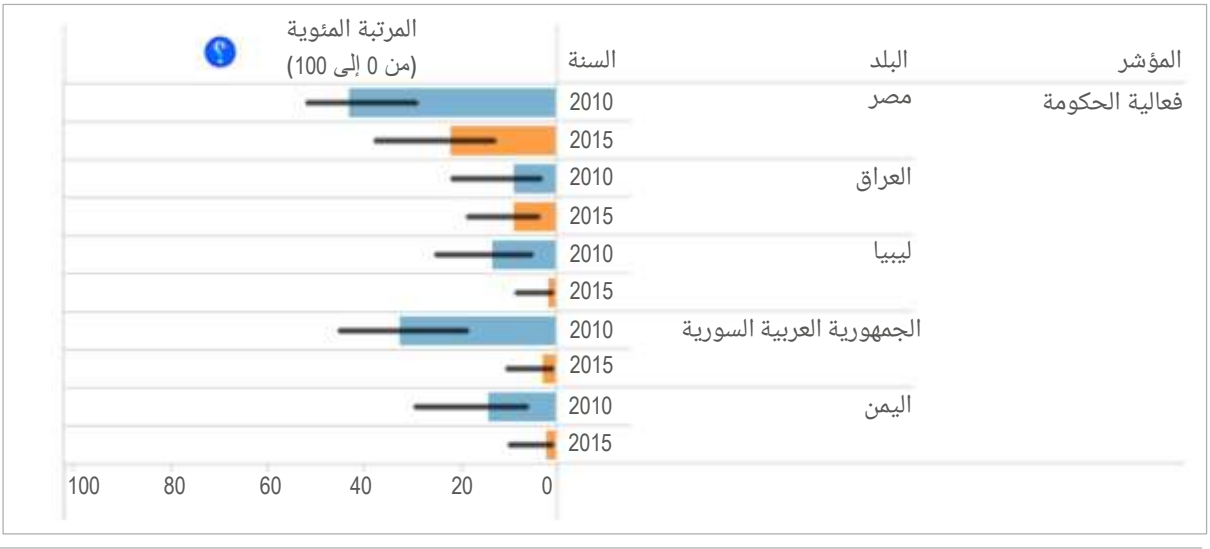
وفي العراق، وصل عدد المقاتلين في قوات الحشد الشعبي التي أصبحت في منتصف عام 2014 قوات شبه عسكرية ترعاها الدولة وتتبع مكتب رئيس الوزراء، إلى 110,000 مقاتل في إطار ميزانية عام 2016. وتلقت هذه القوات في تلك السنة، ما يزيد قليلاً عن 1.5 مليار دولار على شكل تمويل مباشر بالإضافة إلى خصومات وامتيازات من بنود أخرى للميزانية والحصص المخصصة للأجور، في وقت خضعت فيه الخدمات الاجتماعية والمؤسسات للتحجيم والالغاء[43].

وكجزء من خطة الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية، طلب الأردن من المجتمع الدولي تخصيص 1.3 مليار دولار في الفترة 2016-2018 لدعم قوات الأمن، ما يمثل 16.7 في المائة من الاحتياجات المقدرة من موارد الميزانية.

وتعدّت وكالات القطاع الأمني أيضاً على مجموعة من القطاعات الأخرى. في مصر مثلاً، لطالما قامت القوات المسلحة بأنشطة تشكل اقتصاداً موازياً مركزة على المشاريع الضخمة ومستفيدة من السياسات الحكومية[44]. وقد شملت أنشطتها إنتاج الأغذية ومواداً أساسية أخرى.

ولا يؤدي تقليص سائر المؤسسات أو إلغاؤها إلى الحد من قدرتها على الوفاء بولاياتها فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى التأثير سلباً على نظرة المجتمع إلى المؤسسات الحكومية (الشكل 2).

الشكل 2. نظرة المجتمع إلى المؤسسات الحكومية وفعاليتها في بعض البلدان العربية



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات الحوكمة. متاحة على info.worldwide.org/governance/wgi (تم الحصول عليها في كانون الأول/ديسمبر 2016).

يمكن أن تضطلع مؤسسات حقوق الإنسان بدور هام في منع العودة إلى النزاع. ويشكل توفير سُبل الوصول إلى العدالة، على سبيل المثال، عاملاً أساسياً في وضع حد للإفلات من العقاب وردع الممارسات القائمة على التمييز. والعكس صحيح. وزارة حقوق الإنسان في العراق مثلاً احتفظت بقاعدة بيانات شاملة عملت فرق التفتيش على تحديثها يومياً[45]، وهي بيانات ضرورية لرسم السياسات وتحديد تدابير الحماية والوقاية. غير أن مصير هذه الفرق كما مصير قاعدة البيانات أمسى غير معروف الآن بعد إغلاق الوزارة المعنية. وقد لوحظ أن المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان قادرة على المساعدة في فهم الأسباب الكامنة وراء النزاعات واقتراح سُبل المضي قدماً بشكل يمتثل لمعايير حقوق الإنسان المقبولة دولياً. وهي قادرة أيضاً على المساعدة في توضيح الروابط بين عدم احترام حقوق الإنسان وأسباب النزاع. كما تؤدي دوراً فعالاً في تعزيز مؤسسات بناء السلام وتيسير الحوار بين مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة الوطنية[46].

ويشهد المجتمع المدني أيضاً تغييراً في الأدوار والولايات لتمكينه من الاستجابة للنزاعات، لا سيما عندما تتجاوز متطلبات الأزمة قدرات النُظم العامة[47]. وغالباً ما تكون مجموعات المجتمع المدني مشاركة في تقديم الدعم الإنساني إلى الفئات الضعيفة والسكان المتضررين من النزاع، وهي بمشاركتها هذه تستفيد من الموارد والهياكل المخصصة لعمليات الاستجابة في حالات الطوارئ. وتشمل الهياكل مجموعات مواضيعية هدفها تطبيق خطة الاستجابة الإنسانية، وهي توفر إطاراً لتعبئة الموارد والقدرات الفنية، مما يجذب منظمات المجتمع المدني.

وفي الأردن، حشد العديد من منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات المجتمعية والدينية، الجهود لتقديم المساعدة الإنسانية للاجئين السوريين[48]. فتشاركت في تحديد احتياجاتهم، وتعبئة الموارد، وتوفير الإدارة اللوجستية، واللوازم العينية والدعم الاجتماعي. كما عملت على إقامة شراكات مع المنظمات غير الحكومية الدولية.

وهذا ينطوي على مخاطر كبيرة، نظراً إلى اعتماد منظمات المجتمع المدني على مصادر تمويل قصيرة الأجل، وتركيزها على المساعدة في حالات الطوارئ على حساب جهود التنمية المستدامة الطويلة الأمد. وأرواح العاملين في المجال الإنساني معرضة للخطر، لا سيما بسبب الهجمات التي يشنها أطراف النزاع على المرافق التعليمية والصحية. وفي هذا الإطار، أعرب مجلس الأمن في قراره رقم 2286 لعام 2016 عن قلقه البالغ إزاء تزايد استهداف هذه المرافق، الذي يمكن أن يؤدي إلى انهيار المؤسسات الخدمية وشركائها من المجتمع المدني.

وتشير منظمات المجتمع المدني الحقوقية إلى أن تحول التمويل الوطني والخارجي نحو معالجة الأزمات الإنسانية كثيراً ما يقترن بانخفاض التمويل المقدم للأعمال الجارية المتعلقة بمكافحة العنف ضد المرأة أو تعزيز المشاركة السياسية مثلاً. وهذا غالباً ما يؤدي إلى حلقة مفرغة تزداد فيها هشاشة الدولة بسبب عدم تلبية المؤسسات لاحتياجات المجتمع، وهو ما يؤدي بدوره إلى انهيار هذه المؤسسات أو إضعافها وتقويضها. وغالباً ما يرتبط انتكاس البلدان وعودتها إلى النزاعات بتراجع قدرة المؤسسات على تحسين الظروف الاقتصادية والسياسية[49].

وفي خضم أزمات اللاجئين، غالباً ما ينصبّ تركيز المجتمع المدني على تقديم الإغاثة الإنسانية على حساب الأنشطة الإنمائية للمجتمعات المحلية المضيفة. في لبنان مثلاً، وسعّ العديد من المنظمات نطاق الجهود الغوثية والإنسانية التي تقدمها[50]. وفي عام 2014، تلقى لبنان 1.3 مليار دولار لتمويل المساعدات الإنسانية و800 مليون دولار لتمويل المساعدات الإنمائية الرسمية[51].

إن تقويض المؤسسات، بما في ذلك تلك المكلفة بتطبيق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، عبر تقليص ولاياتها ومواردها، يحد من قدرتها على التخفيف من وطأة تداعيات النزاعات على المرأة والمجتمع ككل.

جيم. منظورات قطْرية: ليبيا واليمن

تنظر دراستا الحالة التاليتان في دور المؤسسات في ليبيا[52] واليمن[53]، وفي كيفية تعزيز خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن وتحديد الأولويات في هذين البلدين.

1. تطبيق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في ليبيا

خلّف سقوط نظام معمر القذافي في عام 2011 إرثاً متناقضاً. فعلى الرغم من أن القانون في ليبيا ينص على المساواة بين الرجل والمرأة، لم يبذل النظام جهوداً تُذكر لمكافحة التمييز ضد المرأة وتمكينها. وفي غياب أي من الآليات الوطنية المعنية بالمرأة، لم تقدم ليبيا سوى تقريرين بشأن حالة المرأة في عامي 1993 و2009 إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وذلك بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي كانت قد صدقت عليها في عام 1989.

المرأة الليبية لم تشارك فقط في الاحتجاجات للمطالبة بسقوط القذافي في انتفاضات عام 2011، بل شاركت أيضاً بتسريب المعلومات وتهريب الأسلحة إلى المتمردين منذ الأيام الأولى. ويقال إن الانتفاضات في ليبيا تأثرت بنزول النساء من أمهات وأخوات وأرامل السجناء إلى الشارع في بنغازي احتجاجاً على مجزرة سجن أبو سليم التي أودت بحياة السجناء الذين انتفضوا في عام 1996[54].

وقد اعترف المجلس الوطني الانتقالي في بنغازي بدور المرأة في الانتفاضة وشدد على المساواة بين الجنسين في الإعلان الدستوري المؤقت الليبي المؤرخ في شباط/فبراير 2011، لا سيما في المادة 6 منه التي جاء فيها: "الليبيون سواء أمام القانون، ومتساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفي تكافؤ الفرص، وفي ما عليهم من الواجبات والمسؤوليات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدِّين أو المذهب أو اللغة أو الثروة أو الجنس أو النسب أو الآراء السياسية أو الوضع الاجتماعي أو الانتماء القبلي أو الجهوي أو الأسري"[55].

بيد أن العديد من هذه المكاسب لم يعش طويلاً، إذ أُزيل النص الذي يشير إلى المساواة وعدم التمييز على أساس الجنس من مسودة الدستور الليبي المنقح في نيسان/أبريل 2016. كما أُلغيت الأحكام المتعلقة بحق الأم الليبية بنقل جنسيتها إلى أولادها، بعد أن كانت واردة في دستور عام 1951. فأصبحت النساء والأطفال أبرز ضحايا العنف منذ عام 2011، مما زاد من انقسام المجتمع الليبي.

(أ) الهيكل المؤسسي لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

في العقود الأربعة السابقة للثورة تغيَّر هيكل الحكومة مرات عدة. فما بدأ بصفته نظاماً ملكياً دستورياً أصبح نظاماً جمهورياً شعبياً بقيادة معمر القذافي. وقد اتبع هذا النظام مبادئ توجيهية تراوحت بين القومية العربية والأفريقية، والاشتراكية، والإدارة الإسلامية، والحكم الذاتي الشعبي. وثبت أن نظام القذافي كان حالة كارثية. فبين عامي 1990 و2010، لم يشهد مؤشر التنمية البشرية لليبيا إلا ارتفاعاً بسيطاً بالكاد وصل إلى 0.6 نقاط بينما سجلت البلدان المجاورة كالجزائر وتونس ارتفاعاً بنسبة 1.5 نقاط. ويعزى هذا التأخر إلى ضعف أو عدم وجود مؤسسات مستقلة: "ليس في ليبيا أحزاب سياسية أو حكومات إقليمية أو محلية، أو نقابات مستقلة أو مشرعين أو قضاة، أو مجتمع مدني مستقل، أو منظمات دينية بارزة"[56].

وأنشأت حكومة الوفاق الوطني، التي تشكلت في عام 2016 برعاية الأمم المتحدة، مؤسسات مركزية ومحلية لمعالجة قضايا المرحلة الانتقالية، ومنها تقديم الخدمات وإعادة بسط سيادة القانون. وفي محاولة لتحديد الأولويات ومستوى الامتثال لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، أجرت الإسكوا في آب/أغسطس 2016 مقابلات مع ممثلين عن وزارات التخطيط والعدل والداخلية، والإدارات المحلية، ووحدة تمكين المرأة في مكتب رئيس الوزراء، وعدد من المنظمات غير الحكومية المحلية الرائدة. وقد توصلت هذه المقابلات إلى المعلومات التالية، ما لم يذكر خلاف ذلك:

مع استمرار الأزمة، تواجه الحكومة ومؤسساتها تحديات كبيرة تهدد قدرتها على بسط سيطرتها على الأراضي الليبية.

(ب) وزارة التخطيط

حققت وزارة التخطيط نجاحاً ملحوظاً في تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، عبر وضع صيغة جديدة للحصص تفرض توظيف المرأة في الخدمة المدنية بنسبة تصل إلى 10 في المائة، وتنسيق الجهود في مجال التعليم والرعاية الاجتماعية، مع التركيز بوجه خاص على النساء والفتيات. بيد أن الهيكل اللامركزي لإدارة الموارد الذي أدى إلى التحول من المستوى الوطني إلى المستوى دون الوطني، حدَّ من سلطة الوزارة لإنفاذ توصياتها. وتعمل إدارة التعاون التقني التابعة للوزارة بالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا ومجموعة من الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية على تنظيم أنشطة مخصصة لتنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، ومنها حلقة العمل التي عُقدت في أوائل عام 2016 بشأن المرأة في مراكز الاحتجاز. وتعمل هذه الإدارة أيضاً مع المنظمات غير الحكومية والبلديات لإعادة بناء المدن المدمرة.

(ج) وزارة العدل

منذ عام 2011، تلاشت القدرة على إنفاذ القانون إلى حد كبير، ولكن وزارة العدل بدأت بتنفيذ مشروع بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يركز على المرأة والمشردين والناجيات من العنف الجنسي. كما وضعت تدابير لحماية المرأة من العنف وردع الجناة، في ظل القوانين والنُظم التشريعية السائدة. وتشمل هذه التدابير تعويضات مقدمة لضحايا الاغتصاب خلال أحداث 2011 وفي الفترة السابقة لها. واقترحت الوزارة هذه التدابير على المؤتمر الوطني العام في عام 2012، وأعادت اقتراحها في عام 2014، ولكن حتى الآن لم يُتخذ أي قرار بإقرارها.

وتشكل بعض التشريعات التي سُنت بعد سقوط القذافي، كالقانون رقم 2013/29 بشأن العدالة الانتقالية والقانون رقم 2015/14 بشأن الزواج والطلاق، نكسات كبرى بالنسبة للمرأة. فالأول يفتقر إلى أحكام تُعنى بوصول المرأة إلى العدالة ودور المحاكم، بينما يخفض القانون الثاني الحد الأدنى لسن الزواج إلى 18 بعد أن كان 21 سنة. وعلاوة على ذلك، نُقل عن بعض القادة السياسيين في المرحلة الانتقالية قولهم إن الأولوية الرئيسية للمرأة تكمن في دورها الإنجابي.

(د) وزارة الداخلية

تضم وزارة الداخلية عدداً كبيراً من الموظفين والموارد ولكنها تواجه تحديات تطرحها الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة. ويشير إغلاق بعض مراكز الشرطة، وتعذُّر عودة الشرطيات إلى عملهن منذ اندلاع القتال في عام 2011، وإغلاق مراكز الشرطة والأكاديميات العسكرية الخاصة بالنساء، إلى غياب العمل الجدي للتصدي للعنف ضد المرأة. فدور المرأة في قوى الأمن لا يزال محصوراً بالصورة النمطية التي كانت سائدة في عهد القذافي. ويدير العديد من الجهات الرسمية وغير الرسمية عدداً كبيراً من مرافق

الاحتجاز من كل الأنواع. ولا شك أن النساء المحتجزات فيها هن عرضة للعنف والاعتداء، لا سيما وأن المعلومات نادرة عن أعدادهن أو مكان وجودهن.

(هـ) وزارة الحكم المحلي

أنشئت وزارة الحكم المحلي والمجالس البلدية أثناء الانتفاضة التي اندلعت في عام 2011. وبعد نيل هذه المجالس الصفة الرسمية بموجب القانون رقم 2012/59 في السنة التالية، اكتسبت مزيداً من القوة والاعتراف بدورها، وذلك لأنها أثبتت قدرتها على الاستجابة بسرعة للقضايا. وبالرغم من القيود والتحديات الهائلة التي واجهتها المجالس، بما في ذلك خطر الحل الذي طرحته الميليشيات المحلية، فقد أثبتت مدى فعاليتها مقارنة مع السلطات المركزية في معالجة القضايا ذات الصلة بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ووفقاً لمسؤولي الوزارة، فإن الوزارة تطبق نسبة رمزية للحصص تقضي بتوظيف 1 في المائة من النساء في المناصب الاستشارية، كما أنه لا يجوز تكوين المجلس دون عضوية امرأة واحدة على الأقل.

(و) المؤسسات الأخرى

تضمَّن الاتفاق السياسي الذي أُبرم في كانون الأول/ديسمبر 2015 حُكماً ينص على إنشاء وحدة لتمكين المرأة في الحكومة، وذلك استجابة لمطالب المجتمع المدني والضغوطات التي مارسها في هذا الإطار. ويرأس الوحدة وزير الدولة، وهي تعمل على وضع برنامج لزيادة مشاركة المرأة في عمليات بناء الدولة وإحياء الخدمات الاجتماعية، مع التركيز على احتياجات النساء والفتيات.

وتُعتبر منظمات المجتمع المدني ظاهرة جديدة نسبياً في ليبيا، وهي تركز بشكل أساسي على التمكين السياسي للمرأة، ولا سيما مشاركتها في عملية إحلال السلام. وتعمل أيضاً على تحسين تقديم الخدمات وتعزيز التماسك الاجتماعي على المستوى الشعبي. ومع ذلك، لا تزال البيئة المحيطة معادية لتعزيز قدرات المجتمع المدني، لا سيما نظراً إلى تفشّي العنف السياسي المنظَّم ومحدودية الموارد والقدرات التقنية.

(ز) نحو تطبيق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في ليبيا

إن استمرار النزاع، وتجزئة المجتمع الليبي، والنقص في القدرات المؤسسية، وتزايد المخاوف المتعلقة بالولايات والشرعية، كلها عوائق تحول دون تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويعتبر التغلب على هذه التحديات نقطة محورية لتحقيق المساواة بين الجنسين وإحلال السلام والأمن. وفي ما يلي مبادئ العمل المقترحة، وهي تستند إلى نتائج البحوث، والمشاورات مع الخبراء الوطنيين، وحلقة العمل الوطنية التي عُقدت بالتعاون مع المجتمع المدني الليبي في تونس في تشرين الثاني/نوفمبر 2016.

خطة عمل محلية: تتطلب التجزئة المستشرية في بعض أنحاء البلد قدرة محلية على الاستجابة. إذ تشهد المناطق المختلفة مستويات متفاوتة من السلام والأمن، وتختلف القدرة على تلبية الاحتياجات المحلية من مؤسسة إلى أخرى. من هنا، يُعتبر اعتماد نَهج تصاعدي قادر على تلبية الاحتياجات المحلية، أساسياً للتمكن من إحراز تقدم في مجال تطبيق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

زيادة الوعي والتعبئة: لا بد من التوعية بشأن خطة العمل، ولا سيما بين أطراف النزاع، لضمان دعمهم للخطة. وتساهم تعبئة التأييد الشعبي في تشجيع الأطراف على الانخراط في الخطة.

المجتمع المدني: نظراً للشواغل المتعلقة بالولايات والقدرات والمصالح الخاصة بمختلف الوكالات

الحكومية، لا بد من أن يتولى المجتمع المدني قيادة عمليات الاستجابة الوطنية والمحلية المتعلقة بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، لما لذلك من دور حاسم في المحافظة على الزخم نفسه بعد انقضاء الفترة الانتقالية.

2. تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في اليمن

كان اليمن، حتى قبل الاضطرابات التي اجتاحته في عام 2011، أقل البلدان نمواً في شبه الجزيرة العربية، إذ كان متعثراً على صعيد التنمية البشرية ومؤشرات إدراك الفساد والتكافؤ بين الجنسين. وقد سجل اليمن ثاني أعلى معدل عالمي من ناحية حيازة الأفراد على الأسلحة الصغيرة[57]، وشهد في العقد السابق سلسلة من الصراعات المحلية المتقطعة في مختلف المناطق.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2011، تم التوصل إلى حل للأزمة توسط له مجلس التعاون الخليجي، ويقضي بأن يسلم الرئيس علي عبد الله صالح، الذي كان في السلطة منذ عام 1978، سلطات الرئاسة إلى نائبه عبد ربه منصور هادي. وقد انتخب هادي رئيساً بالتزكية في انتخابات رسمية أقيمت في شباط/فبراير 2012. وشكل مؤتمر الحوار الوطني الذي شارك فيه 565 ممثلاً عن عدد من المجموعات السياسية والاجتماعية، أساساً لوضع دستور جديد وهيكل جديد للدولة. وقبل تسليم الصيغة النهائية للدستور، شن صالح انقلاباً عسكرياً في أيلول/سبتمبر 2014، بمساعدة المليشيا المسماة الحوثيين. فغرقت البلاد في حرب أهلية استجلبت تدخلات إقليمية وتسببت بأزمة إنسانية لم يسبق لها مثيل.

وقبل الحرب، كانت المؤسسات في اليمن تعمل ولكن تفتقر إلى الكفاءة وتسيطر عليها المحسوبيات ومصالح ذوي النفوذ، ونادراً ما تخدم مصالح الناس.

ومع ذلك، كانت هناك آلية وطنية معنية بالمرأة تتمتع باستقلالية نسبية وتابعة لمكتب رئيس الوزراء عرفت باسم اللجنة الوطنية للمرأة. كما كان في اليمن وزارة تُعنى بحقوق الإنسان ونظام سياسي متعدد الأحزاب سمح بتعزيز قدرات المجتمع المدني.

ومنذ اندلاع الحرب، انقسمت البلاد إلى معسكرين: الجهة المؤيدة للانقلاب، التي شكلت حكومة بحكم سيطرتها على العاصمة صنعاء؛ والجهة التابعة للرئيس هادي، التي سعت إلى بناء الدولة على الأراضي الخاضعة لسيطرة القوات الموالية لحكومته على النحو المنصوص عليه في إطار الحوار الوطني.

ولم يضع اليمن آنذاك استراتيجية وطنية للنهوض بالمرأة أو مكافحة العنف الممارس ضدها. لذلك عملت الآلية الوطنية المعنية بالمرأة على تعميم هذه المسائل في الخطط الإنمائية الوطنية الشاملة، كالخطة الإنمائية الخمسية. ولم يقدم اليمن تقارير إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة منذ عام 2007.

(أ) الهيكل المؤسسي لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

لم ينجح اليمن، الذي يُعدّ من بين أقل البلدان نمواً، بتمكين المؤسسات من الاضطلاع بولاياتها في السنوات السابقة لاندلاع الحرب الأهلية. كما كانت المساعدة الإنمائية الرسمية التي يتلقاها محدودة لم تشهد سوى زيادة ضئيلة بالكاد وصلت إلى 19.60 دولاراً للفرد في عام 2011 بعد أن كانت 11.20 دولاراً للفرد، وهي معدلات أدنى بكثير من تلك التي تتلقاها أقل البلدان نمواً والتي بلغت 29 دولاراً في عام 1995 و52 دولاراً في عام 2011[58]. وتُعزى أسباب محدودية الدعم المقدم لليمن إلى ضعف القدرات المؤسسية على إدارة المساعدة الإنمائية الرسمية وافتقارها إلى القدرة الاستيعابية[59].

ضم القطاع الأمني في اليمن هياكل موازية تعمل على أساس المحسوبيات. وفي عام 2001، أنشئ الحرس الجمهوري وتولى قيادته نجل الرئيس صالح، وقوات الأمن المركزي التي تولى قيادتها ابن أخيه، ووكالة الاستخبارات الوطنية التي تولى قيادتها مدير مكتبه، وكان هؤلاء المدراء الثلاثة يخضعون لإدارة الرئيس صالح مباشرة. وقد عملوا بموازاة القوات المسلحة التابعة لوزير الدفاع، والشرطة وقوات الأمن التابعة لوزارة الداخلية، وجهاز الأمن السياسي الذي يرفع التقارير إلى مجلس الأمن الأعلى. وأنشئت أيضاً هيئات متخصصة أخرى تحت القيادة المباشرة للرئيس، مثل وحدة مكافحة الإرهاب، وفرقة العمليات الخاصة، وكيانات أخرى مماثلة[60].

وحدد إطار الأمم المتحدة المشترك لدعم العملية الانتقالية في اليمن للفترة 2012-2014، عشرة مجالات ذات أولوية للإصلاح، تشمل تعزيز المؤسسات. وتضمنت الخطة عدداً من المبادرات الرامية إلى تحسين الفعالية والكفاءة، وإجراء التحول اللازم في المؤسسات عبر اجتذاب موظفين من ذوي الكفاءات العالية. غير أن الانقسامات السياسية والحرب الأهلية في ما بعد، أدّت إلى إحباط هذه المبادرات والجهود. فاضطرت الآلية الوطنية المعنية بالمرأة إلى وقف نشر نتائج دراساتها بشأن انتهاكات حقوق المرأة[61] وخضع اتحاد نساء اليمن إلى الاستجواب في ما يتعلق بعمله مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية بشأن تتبع حركة السكان المشردين داخلياً[62].

وتتضمن الفقرات التالية مقابلات مع شاهدين رئيسيين من الطرفين المنخرطين في الحرب الأهلية. وتشير هذه المقابلات إلى مدى تضرر المؤسسات جراء النزاعات في اليمن وإلى الاهتمام بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والأمن، الذي كان القتال من أسباب تجدُّدها جزئياً.

(ب) اللجنة الوطنية للمرأة

تتولى اللجنة الوطنية للمرأة تنسيق الجهود الحكومية في ما يتعلق بقضايا المرأة والنوع الاجتماعي. وهي تضطلع بدور هام في مجال تقديم المشورة وتنمية القدرات من خلال شبكة من مراكز التنسيق في الوكالات الحكومية.

وقد وضعت اللجنة الوطنية للمرأة مقترحات بشأن السياسات والإصلاح التشريعي، تضمنت مشروع استراتيجية للنهوض بالمرأة. ونظرت في أكثر من 50 نصاً تشريعياً لتحديد الثغرات ورفعها إلى المشرعين. كما شاركت في مبادرات توعية شملت نشر كتيب يحدد مجالات النهوض بالمرأة ويحث الحكومة على العمل في تلك المجالات.

(ج) وزارة حقوق الإنسان

أطلقت وزارة حقوق الإنسان في عام 2014 عملية تشاورية لوضع خطة عمل وطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325. وتضمنت العملية التشاورية سلسلة من ورشات العمل الرامية إلى إذكاء الوعي، بالتنسيق مع الشركاء بما في ذلك اللجنة الوطنية للمرأة، ووزارة الداخلية، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائط الإعلام. وإلى جانب التوعية، هدفت ورشات العمل إلى بناء القدرات، وتحديد أولويات خطة العمل وأدوار الجهات المعنية. ولكن ورشات العمل عُلقت في آذار/مارس 2015 مع تزايد الأعمال العدائية، ثم استؤنفت في آب/أغسطس 2016 رغم استمرار العمليات العسكرية.

وبفعل النزاعات، بانت بوضوح محدودية قدرات الوزارة. وتحتم عليها تسريح عدد كبير من الموظفين وتخصيص المزيد من الاهتمام للشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. وأخضعت سلطات الأمر الواقع الموظفين للاستجواب بشأن أنشطة التحقيق

التي يقومون بها، مع تزايد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي يرتكبها جميع أطراف النزاع. كل هذه العوامل حدَّت من قدرة الوزارة على تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

(د) وزارة الداخلية

عملت وزارة الداخلية بالتنسيق مع الآلية الوطنية المعنية بالمرأة ووزارة حقوق الإنسان على عدد من المسائل المتصلة بالنوع الاجتماعي وحقوق الإنسان، بما في ذلك خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وكانت قد أطلقت خططاً تهدف إلى تعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي، ولكن العمل بها توقف مع بداية الحرب. وسيطرت الهياكل الموازية، كالميليشيات، التي أنشأها طرفا النزاع على عملية إنفاذ القوانين كل في نطاقها الجغرافي، مما زعزع دور الشرطة وأضعف أداء الوزارة[63].

(هـ) المجتمع المدني

منذ عام 1990، ازداد عدد منظمات المجتمع المدني في اليمن بشكل ملحوظ. ومن هذه المنظمات اتحاد نساء اليمن الذي قاد حركة الدفاع عن حقوق المرأة. بيد أن معظم هذه الجهود تدعمها الوكالات الإنمائية الدولية والجهات المانحة الخاصة، مما يؤثر على توجهات المجتمع المدني ودوره وقدراته. ونتيجة لذلك، شهدت أنشطته تراجعاً كبيراً منذ اندلاع الحرب الأهلية، إذ تم تقليص الدعم التنموي والتركيز على الدعم الإنساني المقدم من خلال الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية الدولية.

ومع ذلك، بادر تحالف للقيادات النسائية والناشطين في مجال النهوض بالمرأة، إلى وضع ميثاق المرأة من أجل السلام، الذي يهدف إلى ممارسة الضغط على الأطراف المتحاربة للتوقف عن استهداف النساء والفتيات، والدخول في محادثات السلام وكفالة تمثيل المرأة فيها. وتُبذل أيضاً جهود لتحديد مسار المجتمع المدني في خطة عمل وطنية متعلقة بالمرأة والسلام والأمن، على غرار ما يقوم به المجتمع المدني في العراق وفلسطين.

(و) نحو تطبيق خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في اليمن

اختتم مؤتمر الحوار الوطني الشامل بمقترحات هامة بشأن خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، تشمل تخصيص كوتا للنساء بنسبة 30 في المائة في الحكومة والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني. كما قدمت مقترحات لقوانين بشأن توسيع مشاركة المرأة في الأمن والجيش ووكالات الاستخبارات، ومراعاة النوع الاجتماعي في وضع الميزانية العامة للدولة[64]. وبغية تنفيذ مقترحات المؤتمر وتنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، يجب النظر في ما يلي:

دعم نضال المرأة لإحلال السلام: يجب تقديم الدعم للنساء الناشطات لضمان أن تكون أصواتهن مسموعة في محاولاتهن حل النزاعات الحالية، وأن يتم إشراك ممثلين/ممثلات عن النساء الناشطات في أي عملية سياسية لاحقة.

تعميم خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في عمليات بناء الدولة: بناءً على النتائج المتفاوض عليها لمؤتمر الحوار الوطني، يجب تعميم خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في عمليات بناء الدولة. ويجب الأخذ بمقترحات المؤتمر، ولا سيما تلك المتعلقة بتنمية وإصلاح المؤسسات.

تعزيز التعاون المؤسسي: لا بد من أن تتعاون المؤسسات، لا سيما في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع وإعادة الإعمار، وأن تضع تدابير تدريجية لإحراز تقدم ملموس نحو تحقيق أهداف الخطة.

4. المرأة والسلام والأمن: خطة تحويلية للمنطقة العربية

خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن هي خطة متكاملة لتحقيق السلام والأمن تقوم على المساواة بين الجنسين وهي متجذرة في القانون الدولي. لذا، فهي تتطلب استجابة جماعية على الصعيد الوطني، وتحتم ضرورة التعاون بين مختلف مؤسسات الدولة والمجتمع المدني. لكن المؤسسات المكلفة بالعمل على القضايا المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن غالباً ما تفتقر إلى الوسائل اللازمة لتنفيذ الخطة، خاصةً في ظل غياب خطة عمل وطنية أو أي آلية أخرى لتوجيه جهودها. وفي أوقات النزاع، تزداد الحاجة إلى النهوض بالخطة، ولكن غالباً ما يوضع عمل المؤسسات المعنية بتحقيق المساواة بين الجنسين وحقوق الإنسان جانباً، في حين يحظى إنفاذ القانون وعمل المؤسسات الأمنية بمزيد من الاهتمام والموارد.

ولا بد من وضع نموذج جديد يضمن عدم حصر الدعم المطلوب للجهود المبذولة في أوقات السلم وأوقات الحرب بالمؤسسات المنوطة بمعالجة المسائل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن والقضايا ذات الصلة، بل العمل على تمكين قطاع الأمن من القيام بدوره في تنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، لا سيما في أوقات الاضطرابات أو النزاعات.

ألف. النموذج الجديد لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

> لا بد من أن تكون جهود الأمم المتحدة في طليعة الجهود العالمية الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين التي هي جزء لا يتجزأ وغير قابل للتصرف من جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية: جهود تضمن الانتقال التدريجي من اعتبار المرأة والفتاة موضع حماية إلى تعزيز قدراتهما وتمكينهما، ومن مجرد التركيز على المرأة إلى تعميم منظور الجنسين[65].
>
> أنطونيو غوتيريس، 2016

تعيد الخطة تأكيد المفهوم القاضي بأن السلام والأمن يسيران بموازاة المساواة والتنمية، ولا يمكن تحقيقهما من دون احترام حقوق الإنسان وإعمالها. والخطة متداخلة للغاية، نظراً إلى تعدد الصكوك القانونية التي تقوم عليها والمسؤوليات المنوطة بالدولة والمجتمع الدولي للتقدم في تنفيذها. وتشير التزامات الدول العربية بموجب القانون الدولي الإنساني، والقوانين الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان واللاجئين، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الدولي العرفي، والأطر الإنمائية المتفق عليها دولياً، إلى مسؤولياتها في ما يتعلق بالمساواة بين الجنسين، بينما تركز بنود قرارات مجلس الأمن المتعلقة بخطة العمل على جوانب السلم والأمن الدوليين. ويتزايد على الصعيد الدولي التشديد على المسؤولية القانونية المترتبة على الدول لاتخاذ إجراءات وقائية ضد أي انتهاكات متوقعة.

وتعتبر خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن بمثابة تذكير للمجتمع الدولي بما تواجهه المرأة والفتاة تحديداً أثناء النزاعات، والحاجة إلى التخفيف

من المخاطر، وحماية النساء والفتيات، وضمان عدم الإفلات من العقاب، وتعزيز دور المرأة. ولهذه المسائل أهمية خاصة في المنطقة العربية. ومع تطور خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، لا بد من توفير نموذج جديد يتجاوز الركائز الأربع للقرار 1325. وفي ما يلي اقتراح لهذا النموذج.

ويعرض النموذج المقترح لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن التزامات الدول في إطار نهج كلي قائم على السياسات، ويسلط الضوء على ثلاثة أبعاد يركز كل منها على حشد الجهود الرامية إلى حماية عدد محدد من حقوق الإنسان. وهذه الأبعاد هي العدالة بين الجنسين؛ والسلام والأمن؛ والنُهج والمنهجيات والأدوات. وتتسم هذه الأبعاد بترابطها وتآزرها (الشكل 3). والبُعدان الأول والثاني يتعلقان بالقضايا الموضوعية ويساعدان على فهم خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. أما البُعد الثالث فهو بُعد عملي، يركز على وسائل تنفيذ الخطة.

وحتى تفي الدولة بالتزاماتها بموجب القانون الدولي، يجب أن تضطلع مؤسساتها، على الصعيدين المركزي والمحلي، بما في ذلك جميع فروع الحكومة، بدورها وأن تعمل في إطار من التعاون الوثيق في ما بينها، ومع منظمات المجتمع المدني والجهات المعنية الأخرى.

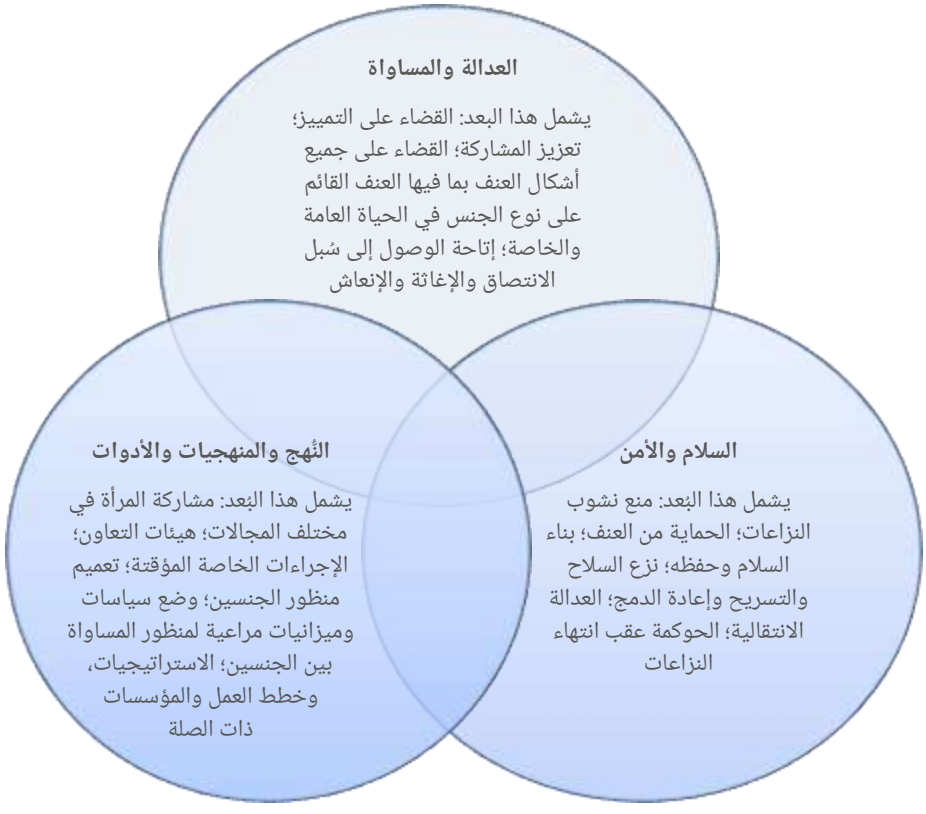
الإطار 5. التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان

تنص التوصية العامة رقم 28 التي أصدرتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، بشأن الالتزامات الأساسية للدول الأطراف بموجب المادة 2 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، على ما يلي:

"يجب أن تفي الدول الأطراف بكل جوانب التزاماتها القانونية بموجب الاتفاقية والمتمثلة في احترام حق المرأة في عدم التمييز وفي التمتع بالمساواة، وحماية ذلك الحق وإعماله. ويقضي الالتزام بالاحترام بأن تمتنع الدول الأطراف عن وضع قوانين أو سياسات أو أنظمة أو برامج أو إجراءات إدارية أو هياكل مؤسسية تسفر بشكل مباشر أو غير مباشر عن حرمان المرأة من التمتع على قدم المساواة مع الرجل بحقوقها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. بينما يقضي الالتزام بالحماية بأن توفر الدول الأطراف الحماية للمرأة من التمييز على يد جهات فاعلة خاصة وأن تتخذ خطوات تهدف مباشرة إلى القضاء على الممارسات العرفية وسائر الممارسات التي تنحاز لمفهوم الدونية أو السمو لأي من الجنسين ولمفهوم الأدوار النمطية للرجل والمرأة، وتديم هذين المفهومين. أما الالتزام بالإعمال فيقضي بأن تتخذ الدول الأطراف طائفة واسعة من الخطوات الرامية إلى ضمان تمتع المرأة والرجل بالحقوق على قدم المساواة بحكم القانون وبحكم الواقع، بطرق من بينها حسب الاقتضاء، اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة تماشياً مع الفقرة 1 من المادة 4 من الاتفاقية، والتوصية العامة رقم 25 بشأن الفقرة نفسها والمتعلقة بالتدابير الخاصة المؤقتة".

المصدر: CEDAW/C/GC/28، الفقرة 9.

الشكل 3. أبعاد النموذج المقترح لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن



1. العدالة بين الجنسين

يُعنى هذا البعد بقضايا المساءلة والمساواة والكرامة على النطاق الأوسع[66]، ويؤكد المسؤولية الفردية والجماعية في منع الانتهاكات وحماية النساء والفتيات من آثارها، ويُعيد التأكيد على حقوق الإنسان الأساسية، ولا سيما الرفاه والكرامة. ويقترح إجراءات لمعالجة الظلم وعدم المساواة على النحو التالي:

(أ) الآليات المؤسسية للمساءلة في مراعاة منظور المساواة بين الجنسين: هذه الآليات تتيح مساءلة المؤسسات عن التقدم في تحقيق المساواة بين الجنسين والعمل على حماية حقوق الإنسان؛

(ب) استراتيجيات فعالة للعدالة بين الجنسين: دعم العدالة والمساواة بالخطابة وحدها لن يردع ويمنع التمييز وغيره من انتهاكات حقوق الإنسان، ولا سيما ضد النساء والأطفال. ولا بد من الاستثمار في نُظم الإنذار المبكر لانتهاكات حقوق الإنسان واستكشاف خيارات ناجعة على صعيد السياسات لتعزيز العدالة بين الجنسين، وذلك بالتركيز على الفئات السكانية المعرضة لخطر العنف، ولا سيما النساء. وإلى جانب نُظم الإنذار، يجب اعتماد نُظم للمساءلة تكفل تنفيذ هذه الاستراتيجيات بما يمليه القانون والمعايير الدولية؛

(ج) القدرة على الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة: يتطلب بناء قدرة المؤسسات على اتخاذ تدابير وقائية، ووضع برامج التعويض والإنعاش في أزمنة السلم وفي فترات النزاع مستوى من الجهوزية للاستجابة للقضايا المستجدة، ما يعني تفويض هذه المؤسسات، وتجهيزها، وتمكينها من أداء الأدوار المسندة إليها. ويشمل ذلك أيضاً استراتيجيات لتعزيز قدرات نُظم تطبيق العدالة وإنفاذ القانون لتمكينها من التصدي للانتهاكات في الوقت المناسب وعلى نحو يراعي اعتبارات التوازن بين الرجل والمرأة.

2. السلام والأمن

يُقصد بهذا البُعد جميع أوجه العمل التي تساهم مباشرة في التخفيف من حدة النزاعات وبناء السلام، ومنها الحكم الرشيد، وسيادة القانون، ونزع السلاح، ومكافحة التطرف. وتصر الأمم المتحدة "على أن التنمية المستدامة لا يمكن أن تتحقق بدون سلام وأمن؛ والسلام والأمن في خطر في غياب التنمية المستدامة"[67]. ويترتب على ذلك أن الاستثمار في مؤسسات أمنية تتمتع بالكفاءة والقدرة وحس المسؤولية وخاضعة للمساءلة، هو استثمار في التنمية.

ويؤكد النموذج الجديد على أن المرأة والسلام والأمن مسؤولية جماعية لمختلف الوكالات والهياكل، بما في ذلك الجهات المعنية بإنفاذ القوانين (السلطة التشريعية والسلطة القضائية ومختلف فروع قوات الأمن). فمشاركتها أمر حاسم لنجاح الجهود الوطنية في إطار الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

3. النُهج والأدوات والمنهجيات

يُقصد بهذا البُعد مأسسة السياسات والتدابير والإجراءات للتقدم على مسار الأهداف المحددة ضمن البُعدين الآخرين. ويجب أن تكون للمؤسسات الولايات والقدرة على النهوض بالخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، فتتيح فرصاً لتمكين المرأة وتيسير صعودها الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في جميع مناحي الحياة الخاصة والعامة. ويمكن أن تشمل هذه الهياكل هيئات متخصصة في مسائل المرأة والسلام والأمن، وآليات لتعميم منظور المساواة بين الجنسين والتعاون والإبلاغ، ومنظمات المجتمع المدني. ومن الأهمية أيضاً إنشاء آليات للوفاء بالالتزامات الخاصة بالفئات المهمشة، مثل النساء والفتيات المتضررات من آثار النزاع أو المعرضات لها. ويجب تصميم التدخلات في أوضاع النزاع بحيث تُعنى بالأشخاص المعرضين لمخاطر النزاع، وأولئك المتضررين منه، والذين يعيشون تداعياته بعد انتهائه.

والتركيز على المؤسسات والمسارات في أوقات النزاع، الذي يُحتمل أن يصرف الانتباه عن الأولويات في البُعدين الآخرين، ينبغي أن يهدف إلى بناء درجة من المِنعة لمعالجة قضايا المرأة والسلام والأمن. وفي أوقات الحرب، تبرز أكثر ظاهرة تبدُّل أدوار الجنسين، إذ تنضم أعداد متزايدة من النساء إلى القوى العاملة، ويصبحن على رأس الأسر، وكثيراً ما يتحملن وحدهن مسؤولية إعالة الأسرة. هؤلاء النساء إضافة إلى اللواتي يضطلعن بدور محوري في منع نشوب النزاعات وبناء السلام، هنّ بحاجة إلى مؤسسات ومسارات تستجيب للتغيُّرات في الأدوار والاحتياجات والتطلعات، بغية الحفاظ على الإنجازات المحققة ومنع العودة إلى مراحل ما قبل تمكينهنّ.

4. العلاقة بين الأبعاد

في إطار هذا النموذج الجديد، من شأن العمل على تحقيق العدالة والمساواة بين الجنسين أن يعزز الجهود الرامية إلى تحقيق السلام والأمن و/أو حفظهما، والعكس صحيح. وأي تقدم في معالجة القضايا المتعلقة بأحد هذه الأبعاد سيُسهم في تحقيق الأهداف المندرجة ضمن الأبعاد الأخرى. فلا بد للمؤسسات الوطنية المعنية بالنهوض بخطة العمل، من التعاون في ما بينها ومع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية لتتمكن من تحقيق النتائج المرجوة. والتعاون مع المجتمع المدني بشكل خاص شرط أساسي للنجاح في تحقيق الأهداف. فالمجتمع المدني يتمتع بمرونة كفيلة بكشف المسائل المستجدة والاستجابة إليها بالاستناد إلى الخبرات الشعبية. ويتطلب هذا التعاون اتباع نَهج شامل وتشاركي لوضع خطة عمل وطنية متعلقة بالمرأة والسلام والأمن وخطط العمل ذات الصلة.

باء. مبادئ العمل

في ما يلي عرض للمبادئ العامة المترابطة الثمانية التي حُددت لتوجيه السياسات العامة نحو تعزيز دور المؤسسات في النهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، والتي لا بد من تعميمها على الأنشطة المستقبلية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن على صعيد المنطقة العربية.

1. لن تنال المرأة مرادها من دون إشراكها

(أ) القيادة: تقتضي أبعاد النموذج المقترح لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن أن تقوم المرأة بدور قيادي في تنفيذ السياسات والبرامج في أزمنة السلم والحرب. وليس المطلوب فقط إشراك المرأة في مفاوضات السلام، بل ينبغي تحقيق التكافؤ بين الجنسين عند وضع خطط العمل والتركيز على المشاركة كهدف أساسي، نظراً إلى أن المرأة تتأثر أكثر من غيرها من الفئات بأوضاع السلم والحرب. كما أن مشاركة المرأة تساهم في التوصل إلى اتفاقات سلام أكثر استدامة؛

(ب) القدرات: لا بد من تحسين وتوسيع نطاق القدرات والإجراءات التنظيمية والموارد المتاحة لهيئات المجتمع المدني ولا سيما تلك العاملة للنهوض بالمرأة، لتمكين هذه الهيئات من إعلاء الصوت ودعم دورها في النهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. فخطط العمل الوطنية في العراق وفلسطين جاءت نتيجة عمل رائد اضطلعت به هيئات المجتمع المدني التي تقودها النساء. ويمكن الاستفادة من هذه التجربة وتطبيقها في جميع أنحاء المنطقة؛

(ج) التدابير الخاصة: التدابير الخاصة المؤقتة من أجل تحقيق التكافؤ بين الجنسين بغاية الأهمية وقد تشمل نظام الحصص، وبرامج بناء القدرات للقيادات النسائية، والمكافآت أو الحوافز الأخرى للوكالات والبرامج التي تحقق المساواة بين الجنسين.

2. تعميم منظور النوع الاجتماعي في المؤسسات العامة

(أ) الشراكات: لا بد للمؤسسات من القضاء على أي تمييز بين الجنسين في عملها وممارساتها ومن المساهمة في بناء شراكات متعددة القطاعات تراعي قضايا الجنسين، وذلك

للنهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن؛

(ب) التحليل الجنساني: لا بد من تقييم تأثير المؤسسات وعملياتها التقنية على تصميم السياسات والبرامج، وتأثير هذه الأخيرة على المرأة والرجل والعلاقات بين الجنسين وتحقيق المساواة. ومن المهم أيضاً مراعاة منظور الجنسين عند وضع الميزانيات؛

(ج) الثقافة المؤسسية: لا بد من اتخاذ تدابير لإزالة التمييز ضد النساء والفتيات، ولا سيما الناجيات من العنف، نتيجة الصور النمطية الملازمة لهن، والتي تحد من قدرة المؤسسات على تمكينهن.

3. إشراك القطاع الأمني

(أ) إشراك قوات الأمن: لا بد من تعزيز التفاهم والتعاون بين الهيئات المدنية من جهة والهيئات المسؤولة عن إنفاذ القوانين وإرساء الأمن من جهة ثانية، لأن العدل والمساواة والتنمية وكذلك السلام والأمن، هي عناصر من خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن لا يمكن تجزئتها؛

(ب) آليات التعاون: لا بد لهذه الهيئات من إنشاء الآليات الملائمة للعمل معاً على معالجة القضايا المتصلة بالنزاعات مثل العنف الجنساني، والإتجار بالبشر، والعدالة الانتقالية، وسيادة القانون.

جيم. التوصيات

في ما يلي التوصيات المقترحة في مجال السياسات:

1. تحديد المهام وإعمالها

(أ) إجراء الإصلاح التشريعي المطلوب لتوفير أسس قانونية متينة تمكّن المؤسسات من التقدم في تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، وتنفيذ السياسات والبرامج والمبادرات الوطنية ذات الصلة؛

(ب) وضع خطط العمل الوطنية لما لها من أهمية في دفع الوكالات المعنية نحو اتخاذ إجراءات محددة للتقدم في تحقيق أهداف محددة من خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، وتوفير قاعدة صلبة تنطلق منها لتوسيع نطاق هذ الخطة ودمجها في عمل المؤسسات الحكومية؛

(ج) تحديد الولايات لجميع المؤسسات التي يمكن أن تؤدي دوراً في معالجة القضايا المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، من سياسات قطاعية وإجراءات تشغيلية وبروتوكولات تعاون.

2. تعزيز دور المؤسسات

(أ) مراجعة سير عمل المؤسسات التقليدي لمعالجة أثر النزاع عليها، والاستفادة من قدراتها لتساهم في منع نشوب النزاعات وحلها والنهوض بعد انتهائها. ويتطلب ذلك، الاستثمار في جمع البيانات وإجراء البحوث وبناء القدرات بشأن القضايا المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، مثل نُظم الإنذار المبكر، والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وتهميش فئات سكانية معينة؛

(ب) تعزيز قدرات الرصد والمتابعة لتفعيل الآليات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، مما يساهم

في زيادة فعالية استخدام الموارد، والتعاون البنّاء بين المؤسسات، وبناء الشراكات بين مختلف التخصصات، وبالتالي زيادة التعاون في الاستجابة السريعة للقضايا الناشئة؛

(ج) بذل الجهود لتعزيز القدرات المؤسسية على المستوى المحلي، حيث يمكن التفاعل مباشرةً مع المواطنين. وينطوي ذلك على إدماج المساواة بين الجنسين في دراسة السياسات والبرامج والمشاريع الإنمائية المحلية وتصميمها وتنفيذها ورصدها وتقييمها؛

(د) تعزيز الاستفادة من قدرات هيئات المجتمع المدني، لا سيما من خلال آليات وطنية تُعنى بقضايا المرأة والسلام والأمن، والعمل على الأبعاد الثلاثة. لذا، لا بد من تخصيص الموارد اللازمة لدعم النُهج الابتكارية لتحقيق الأولويات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

3. التعاون بين الوكالات

(أ) إنشاء آليات متخصصة ومستدامة تُعنى بقضايا المرأة والسلام والأمن لبناء شراكات فعالة وتعزيز التآزر والتعاون، بما في ذلك في سياق التصدي للصدمات. وينطبق ذلك أيضاً على المؤسسات المدنية والأمنية؛

(ب) إطلاق مبادرات لتوفير خدمات متخصصة للنهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن عبر زيادة الوعي ونشر المعرفة والاستجابة للحالات الإنسانية. وينبغي أن تشمل هذه المبادرات برامج موجهة لفئات معينة من السكان.

الهوامش

الفصل الأول

1 حسابات الإسكوا، حتى أيلول/سبتمبر 2016.

2 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), “Global humanitarian overview”. Available from www.unocha.org/stateofaid. Accessed On 24 April 2017.

3 مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "الوقاية من العنف الجنسي والعنف الجندري والاستجابة لهما في حالات اللاجئين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" (تشرين الثاني/نوفمبر 2015).

4 تعود تسمية الاجتماعات التي يعقدها مجلس الأمن وفق صيغة "آريا" إلى سفير فنزويلا لدى الأمم المتحدة دييغو آريا الذي أرسى تقليداً جديداً في عقد اجتماعات المجلس إبان فترة رئاسته له في الفترة 1992-1993. وهذه الصيغة من الاجتماعات تجري فيها مشاورات مغلقة غير رسمية في إطار من الصراحة والمرونة، وهي تختلف عن المشاورات غير الرسمية التي يجريها مجلس الأمن بكامل هيئته، إذ لا ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة بل تُعقد على نحو استنسابي ويمكن أن يدعو إليها أي عضو في المجلس.

5 يمكن العودة إلى الوثيقة CRC/C/IRQ/Q/2-4، الفقرة 14.

6 للاطلاع على المزيد بشأن الاستعراض الدوري الشامل: http://www.ohchr.org/AR/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

7 S/2016/822.

8 جامعة الدول العربية، القرار 144/7966 (13 أيلول/سبتمبر 2015).

9 للمزيد من المعلومات عن المبادرات في عدد من البلدان العربية: E/ESCWA/ECW/2015/Technical paper.4.

10 www.sis.gov.eg/Story/116671?lang=ar . تمت زيارة الموقع في 11 كانون الأول/ديسمبر 2016.

11 UN-Women and Jordanian National Commission for Women, Women and violent radicalization in Jordan, technical report (Amman, 2016). Available from http://iknowpolitics.org/sites/default/files/women-violent-radicalization-jordan-en.pdf.

12 E/ESCWA/ECW/2015/3.

13 UN-Women, “Preventing conflict, transforming justice, securing the peace” (2015), p. 241. Available from http://wps.unwomen.org.

الفصل الثاني

14 في فلسطين، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، تضمّ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وليس الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة، آليات لتقديم الشكاوى.

15 قرار الجمعية العامة 134/48، المرفق.

16 Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Handbook for National Human Rights Institutions on Women’s Rights and Gender Equality (Warsaw, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2012).

17 إعلان وبرنامج عمل عمّان، 2012. http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/11IC/Background%20Information/Amman%20PoA%20FINAL%20-%20EN.pdf.

18 E/ESCWA/ECW/2015/Technical paper.4.

19 E/ESCWA/ECRI/2013/2، الصفحة 22.

20 Human Rights Watch, “Egypt: military impunity for violence against women”, 7 April 2012. https://www.hrw.org/ar/news/2012/04/07/245873.

21 Robert M. Perito, “Security sector reform in North Africa: why it is not happening”, Centre for Security Governance Insights, 6 January 2015. http://secgovcentre.org/wp-content/uploads/2016/11/CSG-Insights-No.-4-Robert-M.-Perito.pdf.

22 يمكن الاطلاع مثلاً على الوثيقة CEDAW/C/LBN/CO/4-5 الفقرة 10.

23 للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن نُظم الإنذار المبكر: E/ESCWA/ECW/2015/Technical paper.4.

24 S/2016/361/Rev.1، الفقرة 41.

25 https://momd.gov.iq.

26 A/HRC/32/35/Add.1.

27 https://www.vision2021.ae/ar/national-priority-areas/national-priority-indicators-table.

28 سيتم عرض هذه الجهود في دراسة للإسكوا تصدر قريباً بشأن مشاركة المرأة في عمليات بناء السلام.

الفصل الثالث

29 A/70/999، الفقرة 26.

30 Report of the national authority for reparations and reconciliation. Book 2, p. 134.

31 Supreme Council for Women’s Affairs (2015) Annual report for 2014.

32 Asya El-Meehy, “Egypt’s popular committees: from moments of madness to NGO dilemmas”, Middle East Research, vol. 42 (winter 2012). http://www.merip.org/mer/mer265/egypts-popular-committees.

33 Marisa Sullivan, “Maliki’s authoritarian regime”, Middle East Security Report, No. 10 (Washington D.C., Institute for the Study of War, 2013). http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Malikis-Authoritarian-Regime-Web.pdf.

34 S/2016/452.

35 Mona Christophersen and others, “Lebanese attitudes towards Syrian refugees and the Syria crisis: results from a national opinion poll implemented 15-21 May 2013” (FAFO, 2013) www.fafo.no/index.php/en/publications/fafo-notes/item/lebanese-attitudes-towards-syrian-refugees-and-the-syrian-crisis.

36 OCHA, “Sharp increase in ratification of declarations of state land”, 4 July 2016. https://www.ochaopt.org/content/sharp-increase-ratification-declarations-state-land.

37 OCHA, “The humanitarian impact of Israeli settlement policies”, December 2012. https://www.ochaopt.org/sites/default/files/ocha_opt_settlements_FactSheet_December_2012_english.pdf.

38 E/ESCWA/ECW/2015/Technical Paper.2.

39 CEDAW/C/SYR/CO/2.

40 Arab NGOs Network for Development (ANND) and others, “Defending civil society space in southern neighbourhood countries”, Briefing No. 78 (2016).

41 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Egypt NGO bill threatens to “devastate” civil society, UN expert warns”, 23 November 2016. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20920&LangID=E.

42 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI arms transfers database. https://www.sipri.org/databases/armstransfers. Accessed On 24 April 2017.

43 تم حسابها بناءً على البند 3-3 من ميزانية الدولة لعام 2016 في العراق؛ القانون رقم 1 لعام 2016.

44 Shana Marshall, “The Egyptian armed forces and the remaking of an economic empire” (Carnegie Middle East Center, 15 April 2015) http://carnegie-mec.org/2015/04/15/egyptian-armed-forces-and-remaking-of-economic-empire-pub-59726.

45 CCPR/C/IRQ/5.

46 Human Rights Implementation Centre, “Strengthening the capacities of national human rights institutions in conflict and post conflict situations in North Africa” (Bristol, United Kingdom, University of Bristol, 2015). www.bristol.ac.uk/law/research/centres-themes/hric/hricdocs/policypaper.doc.

47 E/ESCWA/SDD/2015/Technical paper.7.

48 Shatha El Nakib and Alastair Ager, Local Faith Community and Civil Society Engagement in Humanitarian Response with Syrian Refugees in Irbid, Jordan. Report to the Henry Luce Foundation (New York, Columbia University, Mailman School of Public Health, 2015). https://jliflc.com/wp/wp-content/uploads/2015/06/El-Nakib-Ager-Local-faith-communities-and-humanitarian-response-in-Irbid-.pdf.

49 World Bank, World Development Report: Conflict, Security, and Development (Washington D.C., 2011), p. 58. https://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf.

50 Beyond Reform and Development, “Mapping civil society organizations in Lebanon” (2015).

51 World Bank Open Data (http://data.worldbank.org/).

52 بالاستناد إلى ورقة معلومات أساسية أعدتها السيدة أسما خليفة.

53 بالاستناد إلى ورقة معلومات أساسية أعدتها السيدة سهى بشارين.

54 Disa Kammars Larsson and Johanna Mannergren Selimovic, “Gender and transition in Libya – mapping women’s participation in post-conflict reconstruction” (Swedish Institute of International Affairs, 2014).

55 https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2012.pdf?lang=ar.

56 E/ESCWA/ECRI/2017/WP.1.

57 Small Arms Survey, Yemen armed violence assessment. “Fault lines: tracking armed violence in Yemen”, Issue Brief, No. 1 (May 2010). http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-Yemen-AVA-IB1-ENG.pdf.

58 استنادا إلى بيانات من قاعدة بيانات البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2016).

59 Fatima Abo al-Asrar (2013) “Myopic solutions to chronic problems: the need for aid effectiveness in Yemen”, Working Paper, No. 141 (Stanford, California Centre on Democracy, Development and the Rule of Law. Stanford University Press. http://cddrl.fsi.stanford.edu/publications/myopic_solutions_to_chronic_problems_the_need_for_aid_effectiveness_in_yemen.

60 Joana Cook, “Yemen’s patronage problem” (Beirut, Carnegie Middle East Center, 30 July 2015), http://carnegie-mec.org/sada/60899؛ ومقابلات مع شاهدين رئيسيين.

61 مقابلة مع رئيس اللجنة الوطنية للمرأة، 7 آب/أغسطس 2016.

62 مقابلة مع مدير برنامج اتحاد نساء اليمن، 9 آب/أغسطس 2016.

63 مقابلة مع أحد كبار المسؤولين في مكتب المفتش العام في وزارة الداخلية، 27 آب/أغسطس 2016.

64 متاح من وثائق مؤتمر الحوار الوطني http://www.ndc.ye.

الفصل الرابع

65 بيان الرؤية الذي قدمه السيد غوتيريس إلى الجمعية العامة لدعم ترشيحه لمنصب الأمين العام، 4 نيسان/أبريل 2016. http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-20161.pdf.

66 اعتمدت لجنة المرأة في دورتها السابعة، المعقودة في كانون الثاني/يناير 2016، إعلان مسقط: نحو تحقيق العدل بين الجنسين في المنطقة العربية، وفيه أقرت بضرورة التوصل إلى نَهج شامل "للعدل بين الجنسين، يضم عنصرين أساسيين هما: كفالة المساءلة عن طريق وضع آليات وطنية فعالة للمساءلة تحد من تدابير التمييز؛ وتحقيق المساواة بالقضاء على جميع أشكال التمييز بين الرجل والمرأة" E/ESCWA/ECW/2015/IG.1/7/Report.

67 قرار الجمعية العامة 1/70.

تعرض هذه الوثيقة خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، وكيفية استجابة المنطقة العربية لها. وتتناول دور الآليات الوطنية المعنية بالنهوض بالمرأة، والمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان، ومؤسسات القطاع الأمني، ومنظمات المجتمع المدني في هذا الصدد في أوقات السلم والحرب.

كما تشمل الوثيقة دراسة لدور المؤسسات في ليبيا واليمن، وتقترح عدداً من التوصيات بشأن السياسات الملائمة لعمل المؤسسات في أوقات السلم والحرب.

17-00205