

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/ECW/2017/IG.1/5(Part II)
30 May 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة المرأة
الدورة الثامنة
بيروت، 4-5 تشرين الأول/أكتوبر 2017
البند 6 (ب) من جدول الأعمال المؤقت

تعزيز دور المؤسسات في تحقيق المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية دور المؤسسات في أوقات السلم والحرب

موجز

تتناول هذه الوثيقة دور المؤسسات في الاستجابة لمتطلبات خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية، وتقدم تحليلاً لهذه الخطة على ضوء قرار مجلس الأمن 1325 (2000)، والقرارات اللاحقة والصكوك الدولية الأخرى بهدف تحديد ما تنص عليه الخطة.

كما تتضمن الوثيقة تحليلاً لأربع فئات من المؤسسات التي تُعنى بمضمون الخطة، وتحديد الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومؤسسات القطاع الأمني، ومنظمات المجتمع المدني، وما توظف به من أدوار في أوقات السلم والحرب وعدم الاستقرار. وتخلص الوثيقة إلى مجموعة من التوصيات بشأن تعزيز أدوار هذه المؤسسات في الاستجابة لمتطلبات خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.



-2-

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	6-1	 مقدمة
		<u>الفصل</u>
4	28-7	 أولاً- دور المؤسسات في أوقات السلم
4	15-10	 ألف- الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة
5	22-16	 باء- المؤسسات الأخرى
6	28-23	 جيم- الثغرات والفرص المتاحة للمؤسسات في أوقات السلم
8	36-29	 ثانياً- دور المؤسسات في أوقات الحرب
9	41-37	 ثالثاً- النتائج والتوصيات في مجال السياسات

مقدمة

1- شهدت المنطقة العربية في الأعوام الأخيرة صدمات غير مسبقة أثرت بدرجات متفاوتة على جميع الفئات السكانية، ولا سيما النساء والفتيات، اللواتي يتعرّضن بشكل متزايد لممارسات ممنهجة من التمييز والعنف. وتثير هذه المسألة قلقاً بالغاً لدى واضعي السياسات وسائر الجهات المعنية في المنطقة، واهتماماً متزايداً بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن كإطار يوجّه الجهود الرامية إلى الحد من آثار عدم الاستقرار والنزاع على النساء والفتيات، وتخفيفها.

2- وتشير الخطة إلى مجموعة من الصكوك الدولية المتعلقة بالعدالة بين الجنسين، من جهة، والسلام والأمن من جهة أخرى. ومن أبرز هذه الصكوك، قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1325 (2000) بشأن المرأة والسلام والأمن، الذي صدر نتيجة مشاورات مكثفة أجراها مجلس الأمن في هذا الشأن واعترافاً منه بضرورة اعتماد إطار لتوجيه الجهود المتعلقة بقضايا المرأة والسلام والأمن.

3- كما تستند الخطة إلى عدد من القرارات اللاحقة ذات الصلة، الصادرة عن مجلس الأمن، ومنها القرارات المتعلقة بمواضيع وبلدان محددة، التي تتخذ الخطة مرجعاً لها في سياق تناول قضايا السلام والأمن العالميين. وترتكز الخطة أيضاً على القانون الجنائي الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) والتوصية العامة رقم 30 التي أصدرتها لجنة سيداو. كما تنطلق الخطة من الأطر الإنمائية المتفق عليها دولياً، مثل منهاج عمل بيجين وخطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويبين الشكل أدناه الصكوك الدولية التي تستند إليها خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

4- ويمكن وصف الخطة بأنها مجموعة من التدابير لتعزيز أسس العدالة بين الجنسين، والسلام والأمن في أوقات السلم وفي أوقات الحرب وعدم الاستقرار⁽¹⁾. وتقرّر اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) إطاراً لاستجابة ثلاثية الأبعاد للخطة، تشمل العدالة بين الجنسين والسلام والأمن، وبعداً تشغيلياً يركّز على الصكوك التنفيذية.

5- وفي المنطقة العربية، اتخذت الاستجابة للخطة عدة أشكال. فقد وضع بعض البلدان، مثل العراق وفلسطين، خطط عمل وطنية للاستجابة للأولويات الوطنية التي تنص عليها الخطة، بالاستناد إلى القرار 1325. واستجابت بلدان أخرى بإدراج أبرز ما تنص عليه الخطة في السياسات وبرامج العمل الوطنية حول العدالة بين الجنسين وحماية المرأة من العنف. وطبقت بلدان أخرى الخطة من خلال أحكام عامة أدرجتها في السياسات والأطر المتعلقة بالسلام والأمن، وسيادة القانون، والتنمية الوطنية، وغيرها من المسائل.

6- وفي سياق الاستجابة أيضاً، فوّضت البلدان العربية مختلف المؤسسات بالعمل على تنفيذ الخطة على المستوى الوطني من خلال تنفيذ التشريعات والسياسات والبرامج ذات الصلة. ويتزايد اعتراف الدول الأعضاء بأن تنفيذ أهداف الخطة يرتبط بعدة عوامل، منها اختيار المواضيع التي ينبغي الاستجابة لها، ودرجة الالتزام، والموارد المتاحة، والتكيف مع بيئة العمل.

(1) اعتمدت الإسكوا في الدورة السابعة للجنة المرأة تعريفاً للعدالة بين الجنسين، يتألف من عنصرين أساسيين: ضمان المساءلة من خلال تحديد البليات وطنية فعالة للمساءلة تكفل الحد من التدابير التمييزية؛ وتحقيق المساواة من خلال القضاء على جميع أشكال التمييز بين الرجل والمرأة، (4) p. https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/events/files/ecw_com_report_7_ar.pdf

أولاً- دور المؤسسات في أوقات السلم

7- تعكس استجابة المؤسسات لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن أطر السياسات الوطنية لكل بلد، وهذه الأطر تشمل خطط العمل والسياسات والاستراتيجيات الوطنية التي تركز على المساواة بين الجنسين؛ أو مسألة مواضيعية مثل القضاء على العنف ضد المرأة؛ أو سياسات التنمية الوطنية الأوسع نطاقاً. ومن خلال هذه الأطر، تُسند مسؤوليات التنفيذ إلى المؤسسات المعنية، التي تشكل البنية المؤسسية.

8- ومن بين الركائز الأربع للخطة، وهي الوقاية والحماية والمشاركة والإغاثة والإنعاش، يقع التركيز عامة على منع العنف وآثاره على النساء والفتيات في أوقات السلم، وعلى تمكين المرأة من الاضطلاع بدور أكبر في الحياة العامة من خلال تحسين مشاركتها. وانطلاقاً من هذه المواضيع المحددة، تُفوض الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة بالقيام بدور رائد للنهوض بالخطة.

9- وتضطلع مؤسسات أخرى، مثل الآليات الوطنية لحقوق الإنسان، ومؤسسات القطاع الأمني، ومنظمات المجتمع المدني، بأدوار تكميلية استناداً إلى الأولويات، وأطر السياسة العامة، والولايات المسندة إليها.

ألف- الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة

10- تدعو الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في أغلب الأحيان إلى الاستجابة للخطة على مستوى الدولة كلها. ففي كل من العراق وفلسطين، تتولى الوزارة المعنية بشؤون المرأة تنسيق الجهود الوطنية لوضع خطط العمل الوطنية، بالتعاون الوثيق مع منظمات المجتمع المدني. أما في بلدان عربية أخرى، مثل الأردن وتونس، فتقوم الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة بعملية إعداد خطط العمل الوطنية.

11- وتضطلع الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة عموماً بدور استشاري، وتركز على إعداد مقترحات السياسة العامة، وإجراء البحوث، وإعداد التقارير عن وضع النساء والفتيات، وتوفير الدعم الفني العام إلى الهيئات الحكومية الأخرى، والتواصل مع المجتمع المدني بشأن القضايا ذات الصلة. والأولوية المشتركة لكافة الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة هي تعميم مراعاة المساواة بين الجنسين في السياسات الوطنية والمؤسسات الحكومية كلها، والنهوض بالمساواة بين الجنسين والحد من التمييز ضد المرأة.

12- وكثيراً ما يتبع هذا العمل نهجاً مزدوجاً. فبقيادة الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، تضع الوكالات الحكومية سياسات مخصصة لقضايا المساواة بين الجنسين وعدم التمييز، وتنقذها. وبموازاة ذلك، تؤدي الآليات الوطنية دوراً رائداً في تعميم منظور المساواة بين الجنسين في السياسات الوطنية والقطاعية التي تديرها الوكالات الحكومية الأخرى.

13- وكمثال على هذا النهج المزدوج، تعمل الآليات الوطنية على صياغة التشريعات، والاستراتيجيات، والبرامج الوطنية للتصدي للتمييز ضد المرأة، والعنف المنزلي، والمشاركة السياسية المتدنية للمرأة. ومن بين الجهود التي تبذلها المؤسسات الأخرى، صياغة سياسات الحماية الاجتماعية المراعية للمساواة بين الجنسين، وتعزيز سيادة القانون والوصول إلى العدالة، وتحفيز النمو الاقتصادي.

14- ومن بين الأولويات المواضيعية لخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، تركّز الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة على مجالين متداخلين ومتراپطين: يُعنى المجال الأول بإصلاح التشريعات والسياسة العامة لمعالجة التمييز والعنف ضد المرأة، ما يرتبط بركائز الوقاية، والحماية، والإغاثة للقرار 1325. ويركّز المجال الثاني على النهوض بالمرأة، ولا سيما من حيث حصولها على خدمات التعليم والصحة وفرص العمل، وتعزيز مشاركتها في الحياة العامة.

15- وتبذل الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة جهوداً متناثرة نسبياً في مجال السلام والأمن في المنطقة العربية. وتركّز أساساً على وصول المرأة إلى العدالة وعلى دور القطاع الأمني في معالجة حالات العنف ضد المرأة. وقد وضع كل من تونس ولبنان نظاماً شاملاً لإبلاغ الشرطة عن حالات العنف ضد المرأة. أما في البلدان العربية الأخرى، فيقتصر تعاون الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة مع أجهزة إنفاذ القانون على إزالة العراقيل أمام تنفيذ القوانين ذات الصلة.

باء- المؤسسات الأخرى

16- يتناول هذا الجزء ثلاثة أنواع أخرى من المؤسسات: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومؤسسات القطاع الأمني، ومنظمات المجتمع المدني.

17- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، حيثما وُجدت، هي هيئات مستقلة وممولة من الدولة، ومكلفة بموجب قرار دستوري أو تشريعي بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، بما فيها حقوق المرأة. ويتألف العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أقسام أو وحدات مخصصة لحقوق المرأة، تسترشد في عملها بالقانون الدولي وبسائر الأطر التي تتداخل مع خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وفي ما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وحقوق المرأة، تضطلع هذه المؤسسات بدور هام لمنع انتهاكات حقوق الإنسان وردعها من خلال الإصلاح التشريعي. كما تؤمّن الخبرات اللازمة لاعتماد قوانين مناهضة للعنف المنزلي والأسري، والاعتداء الجنسي، وسائر أشكال العنف على أساس النوع الاجتماعي، بما يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان⁽²⁾، التي تتمحور حولها خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

18- وتساعد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضاً النساء والفتيات الناجيات من العنف في الحصول على سبل الانتصاف، بما في ذلك التعويض، من خلال آليات الشكاوى لديها. وفي بعض البلدان، تمارس هذه المؤسسات سلطات شبه قضائية لإغاثة النساء والفتيات الناجيات من العنف، ومحاسبة مرتكبيه. وتجري التحقيقات العامة والبحوث، وتجمع البيانات بهدف الحصول على الأدلة عن انتهاكات حقوق النساء والفتيات، والتحقيق فيها، والتوعية بشأنها. كما تضطلع هذه المؤسسات بدور ناشط في مجال التثقيف العام، والتوعية، والتدريب، وتنمية القدرات. وهي تجمع بين مختلف الجهات الحكومية وغير الحكومية لمناقشة وضع حقوق الإنسان وانتهاكاتها المحتملة.

19- وتنص قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن على أن دور مؤسسات القطاع الأمني محوري للنهوض بالخطة. لذا، تدعوها إلى مراعاة المساواة بين الجنسين نظراً لدورها الهام في إحلال سيادة القانون،

(2) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان حول حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، 2012،

<http://www.osce.org/ar/odihr/101897?download=true>.

ولا سيما في حالات العنف المنزلي، والاغتصاب، والاتجار بالبشر، والجرائم المماثلة. وتكتسب هذه الدعوات زخماً في المنطقة، إذ يتزايد التعاون مع الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في مجالات محددة، مثل نزع السلاح، ومنع انتشاره، وتحديد الأسلحة في البحرين⁽³⁾، ومشاركة المرأة في عمليات حفظ السلام في الأردن. والمساءلة عن النتائج ضرورية إذاً لتمكين مؤسسات القطاع الأمني من النهوض بالخطوة.

20- ولمنظمات المجتمع المدني مساهمات هامة في تنفيذ الخطوة، ولا سيما على المستوى الشعبي. ويتجلى عملها في ثلاثة مجالات رئيسية هي: الدعوة وإجراء البحوث في مجال السياسة العامة، وتقديم الخدمات، وحشد المجتمع المحلي. وكثيراً ما ينطوي عملها على البحوث والتحليل القانونية لتوفير مقترحات بشأن إصلاح التشريعات وإعداد السياسات. كما تنشط منظمات المجتمع المدني في مجال توثيق انتهاكات حقوق الإنسان، والفساد، وإساءة استعمال السلطة، وغيرها من القضايا المتعلقة بالحوكمة، بهدف تحديد الاتجاهات والمسائل الهامة للخطوة. ومن شأن هذه البحوث أن تمكن منظمات المجتمع المدني من التنظيم وتشكيل التحالفات لمنع العنف السياسي والتوتر الاجتماعي، ودعم جهود السلام والمصالحة.

21- وفي مجال تقديم الخدمات، تقدم منظمات المجتمع المدني مجموعة واسعة من الخدمات القانونية والاجتماعية والاقتصادية والإنسانية للأفراد والجماعات، بما في ذلك المساعدة الصحية والمشورة القانونية للنساء الناجيات من العنف، والإغاثة الإنسانية، والخدمات التعليمية والاجتماعية، والقروض الصغيرة، وتنمية المهارات. وكثيراً ما تكون هذه الخدمات حيوية للسكان المستفيدين إذ أنها تلبي حاجاتهم وتساعدهم في التغلب على ضعفهم، ما يخفف من تعرضهم للضرر.

22- وتضطلع منظمات المجتمع المدني على المستوى الشعبي بدور هام في حشد المجتمع المحلي وتنظيمه لتعزيز التماسك الاجتماعي وتلبية حاجات المجتمع. ولكنها تواجه العديد من التحديات مثل الحيز المدني الضيق، ولا سيما لمنظمات المجتمع المدني المستقلة، والقوانين والتشريعات غير المؤاتية، وقنوات التمويل المحدودة، وانتشار نموذج الأعمال الخيرية، وأساليب التعاون والتنسيق المختلفة، والمصالح السياسية الضيقة. وتختلف هذه التحديات من سياق إلى آخر، ولكنها سائدة في معظم البلدان العربية، وتحدّ من نمو منظمات المجتمع المدني في عدة مجالات، منها النهوض بخطوة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

جيم- الثغرات والفرص المتاحة للمؤسسات في أوقات السلم

23- أبرز ما يحدّ استجابة المؤسسات لمتطلبات الخطوة هي ولاياتها، نظراً لغياب الأطر الشاملة للسياسات والبرامج المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في معظم البلدان العربية. فالأحكام التشريعية التي تربط العدالة بين الجنسين بمسائل السلام والأمن نادرة، وقام بلدان اثنتان فقط في المنطقة هما العراق وفلسطين بوضع خطط عمل وطنية قابلة للتنفيذ في هذا المجال. ويعود تدني عدد خطط العمل الوطنية في المنطقة العربية في أغلب الأحيان إلى التصور السائد بأن الخطوة تناهض المفاهيم الذكورية التقليدية في مجال السلام والأمن، فتُقابل بالرفض، تماماً كالمحاولات الرامية إلى إدماج منظور المساواة بين الجنسين في سياسات الأمن والسلام⁽⁴⁾.

(3) يمكن الاطلاع على الجزء المتعلق بالبحرين من تقرير الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة حول المرأة ونزع السلاح ومنع الانتشار وتحديد الأسلحة، A/71/137.

(4) Independent Commission on Multilateralism, "Women, Peace and Security", discussion paper, October 2015. http://www.icm2016.org/IMG/pdf/151001_discussion_paper-wps.pdf.

24- يعكس التجاوب مع الخطة في المنطقة العربية تصوراً خاطئاً بأنها مسألة نسائية، بدلاً من اعتبارها متعلقة بالأمن والسلام، ما يقوّض جوهر الخطة وأهدافها النهائية. وينطبق هذا الوضع أيضاً على الاستجابة للاستراتيجية الإقليمية حول "حماية المرأة العربية: السلام والأمن"، التي اعتمدتها جامعة الدول العربية، لتوجيه جهود البلدان الأعضاء في القضايا المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن⁽⁵⁾.

25- ويؤدي غياب الولايات والسياسات الواضحة والشاملة والمتوازنة بشأن المرأة والسلام والأمن إلى الحد من قدرة المؤسسات على الاضطلاع بدور فاعل للنهوض بالخطة. وتصطدم الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة بالكثير من العقبات التي تمنعها عموماً من تأدية مهامها والناجمة عن القيود المؤسسية. وقد أعربت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة (لجنة سيداو) مراراً وتكراراً عن قلقها حيال هذه المسألة، وشددت على أهمية إيلاء أولوية عاجلة لتعزيز القدرات المؤسسية للآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، نظراً لأهميتها الحاسمة لصياغة السياسات العامة وتصميمها وتنفيذها⁽⁶⁾.

26- وتتأثر أيضاً بهذا العجز المؤسسي الوكالات الحكومية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني التي تؤدي دوراً هاماً في النهوض بالخطة. ويؤدي عدم تحديد ولايات تكليف واضحة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى الحد من قدرتها على اتخاذ التدابير الوقائية، بصفتها مولجة بالحفاظ على حقوق الإنسان والإبلاغ عن المسائل التي تزعزع أسس السلام والأمن. ورداً على انتهاكات حقوق الإنسان، تنفذ منظمات المجتمع المدني العديد من البرامج النموذجية في المنطقة، تشمل تزويد الناجين بالمعونة القانونية والمشورة والخدمات. ولكن نطاق بعض هذه البرامج غالباً ما يضيق، ولا سيما في الأماكن المنكوبة بالاضطرابات والعنف، حيث الحاجة ماسة إلى الدعم، بفعل كثرة الشواغل الأمنية ومحدودية الموارد المالية وصعوبة الحصول عليها، وغيرها من التحديات.

27- ومن الضروري إنشاء مؤسسات قوية، وقادرة، ومسؤولة، وخاضعة للمساءلة، ومزوّدة بالموارد، وتفويضها بالمهام اللازمة لتعزيز السلام والأمن وصونهما، والنهوض بوضع المرأة، وضمان العدالة والمساواة للجميع واحترام الجميع لحقوق الإنسان. وتضم كافة البلدان العربية تقريباً مثل هذه المؤسسات، بشكل أو بآخر. ولتحسين الكفاءة، يجب أن توسّع الدول الأعضاء ولايات هذه المؤسسات، وتبني قدراتها، وتعزّز أطرها التنسيقية، ولا سيما مع منظمات المجتمع المدني. كما ينبغي تزويدها بالمعرفة والموارد اللازمة، ومساءلتها عن نتائج عملها.

28- وتتيح عمليات الانتقال الجارية في المنطقة وتجدّد اهتمام البلدان العربية كلها بالخطة، فرصاً لإجراء الإصلاحات ولتسريع بناء المعرفة. وبفضل هذه المزاي، يمكن أن تحرز المنطقة تقدماً سريعاً في تعزيز أسس العدالة بين الجنسين، والسلام والأمن، من خلال إنشاء أنظمة مزوّدة بالموارد وخاضعة للمساءلة بهدف تحسين

(5) جامعة الدول العربية ومنظمة المرأة العربية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية: الأمن والسلام، 2012، <http://www.arabwomenorg.org/MediaFiles/Publications/PDFs/strpecarabic.pdf>.

(6) يمكن النظر على سبيل المثال إلى الملاحظات الختامية للجنة سيداو على تقارير لبنان، 2015، الفقرة 24 (أ)، http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fLBN%2fCO%2f4-5&Lang=en؛ وعلى تقارير العراق، 2014، الفقرة 20، http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fIRQ%2fCO%2f4-6&Lang=en.

استجابة البلدان العربية لمتطلبات الخطة، وتحسين قدرتها على التصدي للقضايا الناشئة، ولا سيما في فترة التوتر أو النزاع المتصاعد.

ثانياً- دور المؤسسات في أوقات الحرب

29- تضطلع المؤسسات المكلفة بالنهوض بخطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن بدور محوري في ضمان السلام والاستقرار وفي تعزيز المساواة بين الجنسين، ولا سيما أثناء الأزمات. وعندما تُفوّض هذه المؤسسات، إما مباشرة من خلال تقييد ولاياتها وخفض مواردها، أو على نحو غير مباشر من خلال عدم اتخاذ الموقف الداعم لها، لا تعود قادرة على النهوض بالخطة وعلى مجابهة آثار الحرب والنزاع على المرأة والمجتمع.

30- وتنص الخطة على مجموعة من الالتزامات المتعلقة بتحقيق العدالة بين الجنسين والسلام والأمن في أوقات السلم والحرب المتوالية (الجدول)، والتي تستمد جذورها من التدابير والتدخلات التي تسهم في تعزيز أسس السلام وإعادة إحلال الاستقرار طيلة هذه الأوقات المتوالية.

أوقات السلم والحرب المتوالية

المرحلة	الوصف
الحرب على نطاق كامل	قتال شامل ومستمر بين الجماعات المسلحة المنظمة والدولة أو عدة دول.
الاشتباكات المسلحة	اقتتال بين الجماعات المسلحة المنظمة و/أو الدولة، يقتصر على عددٍ محدد من الأطراف المعنية أو الموقع الجغرافي.
الأزمة والعنف السياسي	مواجهة بين جماعات سياسية واجتماعية، يتخللها احتجاجات عادية وانتشار كثيف لعناصر الشرطة. كثيراً ما تُشكل المؤسسات أو تنزلق في العنف السياسي.
حالات التوتر	حصول مظالم شعبية واضحة وتعاون محدود بين الحكومة والجماعات السياسية والاجتماعية. ويعود هذا الوضع عادة إلى فشل المؤسسات في معالجة المظالم الهيكلية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
الاستقرار النسبي	غياب العنف المنظم المنهجي. تشغل المؤسسات بالحفاظ على الوضع الراهن.
السلام الهش (السلام السلبي)	غياب جميع أشكال العنف. تكون المؤسسات قادرة على الاستجابة للشكاوى الناشئة فور حصولها.
السلام الدائم (السلام الإيجابي)	سلام وعدالة للجميع. تكون المؤسسات استباقية في تلبية احتياجات جميع الفئات السكانية، ما يؤد حلفة حميدة تتعزز فيها شرعية المؤسسات وتعم 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.

31- مع الحروب والنزاعات، تتفاقم هشاشة العديد من المؤسسات في البلدان المتأثرة بالنزاع في المنطقة. وتشمل هذه المؤسسات الوكالات الحكومية والهيئات التشريعية والهيئات الأخرى، بما في ذلك المنظمات المكلفة بحماية النساء والفتيات من العنف. وتتضاعف هذه الهشاشة بفعل التحديات التي تعترض سلطة هذه المؤسسات، وتضائل الموارد المخصصة لمهامها، وتوجّه الاهتمام والدعم السياسيين نحو مسائل أخرى تنشأ نتيجة عدم الاستقرار والنزاع.

32- وفي العديد من البلدان العربية المتأثرة بالنزاع، تكون المؤسسات في أوقات الحرب هي التي كانت قائمة في أوقات السلم وقد مُنحت ولاية مؤقتة لكي تضطلع بدور معين في النزاع، مثل إشعاله و/أو المساهمة فيه أو التخفيف منه و/أو تسويته. والمؤسسات التي كان دورها ضعيفاً قبل النزاع، بفعل افتقارها إلى الولاية أو الموارد، قد تسهم سلباً في الخطة من خلال ارتكاب العنف بدلاً من السهر على النظام والسلام. وللحروب والنزاعات قدرة هائلة على تجزئة المساحات الجغرافية، وزرع الانقسامات التي تحدّ من نطاق عمل المؤسسات وتشلّ قدرتها على التحرك. كما تختلف المؤسسات من حيث استجابتها للصدمات والتكيف معها، حسب دورها في النزاع ومدى تأثرها بالتجزئة والانقسامات، من بين عوامل أخرى.

33- وفي ظل هذه الظروف، تنشأ ثلاث حالات متكررة. أولاً، كثيراً ما تُلغى الوكالات الحكومية المدنية، ولا سيما تلك المعنية بحقوق الإنسان والنهوض بالمرأة، أو يُقلص عدد موظفيها، أو تُجرّد من الموارد بذريعة انتشار "حالة الطوارئ" أو كجزء من تدابير النقش التي يفرضها النزاع. وثانياً، يتوسّع القطاع الأمني، وتُشكّل القوات المساعدة. وثالثاً، يتحوّل تركيز المجتمع المدني نحو الدعم الإنساني.

34- ومن أبرز العوامل المؤثرة في هذا الصدد مدى ارتباط السكان مع المؤسسات في المجتمع. فهؤلاء يمكن أن يعتبروا أنفسهم مواطنين في دولة تضطلع فيها المؤسسات بدور رئيسي. كما يمكن أن يعتبروا أنهم تابعون أولاً لهوية دون وطنية، أي لطائفة أو جماعة أو مجموعة قبلية، لديها أهمية وشرعية أقوى. والتجزئة التي تصيب المجتمعات نتيجة النزاع تتيح لهذه الهويات دون الوطنية أن تسيطر. وإزاء هذه التحديات، لا تقدر مؤسسات الدولة أن تمارس ولايتها للنهوض بالخطة، إلا إذا تماهت هي أيضاً مع الهويات دون الوطنية للسكان المستهدفين.

35- وفي جميع أنحاء المنطقة، تركز الأولويات الناشئة، التي تنص عليها الخطة استجابة للصدمات، على توفير الحماية المادية الفورية والدعم الإنساني اللازم لإنقاذ حياة الفئات السكانية المستضعفة. وتقع هذه المسؤوليات على عاتق مؤسسات القطاع الأمني ومنظمات المجتمع المدني، من بين الشركاء الآخرين، وتتباين نتائجها حسب درجة العنف، وحيز العمل، وإمكانية الوصول إلى السكان المتضررين، والموارد المتاحة.

36- والموضوع الناشئ الآخر، الذي يثير الاهتمام، هو دور المرأة في عمليات بناء السلام، ولا سيما في الجمهورية العربية السورية، وليبيا، واليمن حيث هذه العمليات جارية. فقد وُضع عدد من الآليات لتسهيل مشاركة المرأة في هذه العمليات، من خلال تعزيز دمجها في وفود المفاوضات الرسمية وفي الهياكل والمشاورات التي تدعم صنع السلام، ومن خلال عمل منظمات المجتمع المدني الناشطة في مجال التخفيف من آثار النزاع وبناء السلام. وقدمت المرأة، من خلال مشاركتها في هذه الجهود، مساهمات حيوية لتحسين نوعية اتفاقات السلام، واستدامتها، وأثرها⁽⁷⁾.

ثالثاً- النتائج والتوصيات في مجال السياسات

37- كثيراً ما تفتقر المؤسسات المكلفة بالعمل على قضايا المرأة والسلام والأمن إلى ولايات واضحة ومحددة تسمح لها بتركيز جهودها على تنفيذ الخطة. ويسود هذا الوضع في ظل غياب إطار شامل تسترشد به المؤسسات

(7) موجز للسياسة العامة تعده الإسكوا ويصدر قريباً: ESCWA, Peace Builders: Role of Women in Peace Building Processes, Policy Brief.

في جهودها، مثل خطط العمل الوطنية. وفي أوقات السلم كما في أوقات الحرب والنزاع، تكتسي ولاية المؤسسات القدر نفسه من الأهمية في تعزيز أسس السلام ودعم الجهود الرامية إلى التخفيف من آثار النزاع وبناء السلام.

38- وتضطلع أربع فئات من المؤسسات بدور محوري في النهوض بالخطّة في أوقات السلم: الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومؤسسات القطاع الأمني، ومنظمات المجتمع المدني. ومن الضروري أن تتعاون هذه المؤسسات في ما بينها، ومع سائر المؤسسات والجهات المعنية، لتنفيذ خطة العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. فالتعاون الفعال في أوقات السلم يخفف من الصدمات المستقبلية ووقعها، ويعزز قدرة البلدان على مجابهة الشدائد، مثل النزاع أو عدم الاستقرار.

39- ولا بد لمؤسسات القطاع الأمني أن تحتل مكانة محورية في الاستجابة الوطنية للنهوض بالخطّة في أوقات السلم كما في أوقات النزاع وعدم الاستقرار، نظراً لدورها الهام في استعادة السلام. كما لا بد من أن يتواصل التعاون والحوار بين منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الدولة لتسريع الاستجابة للخطّة ومعالجة القضايا المستجدة ذات الصلة.

40- ومن الضروري إذاً أن تُمنَح المؤسسات المذكورة ولايات متينة وأن تزوّد بالدعم اللازم في أوقات السلم وأوقات الحرب للنهوض بالخطّة. ويجب إيجاد نموذج جديد بشأن المرأة والسلام والأمن، تسترشد به المؤسسات الوطنية في عملها في أوقات السلم وأوقات الحرب.

41- وبناء على ما سبق عرضه، يمكن اقتراح التوصيات التالية في مجال السياسات:

(أ) في ما يتعلق بالولايات:

- تنقيح الأطر القانونية وأطر السياسات ذات الصلة لسد الثغرات في الولاية، وتعزيز الأساس القانوني للمؤسسات المعنية بالمرأة والسلام والأمن؛
- وضع خطط عمل وطنية متعلقة بالمرأة والسلام والأمن، استجابة للأولويات القائمة والناشئة. ويتطلب تنفيذ خطط العمل الوطنية إتاحة الموارد البشرية والمالية اللازمة، والدراسة التقنية، وأدوات الرصد والتقييم؛
- تفويض وتشجيع التعاون بين المؤسسات المعنية، التي يُتَوَقَّع أن تؤدي دوراً في معالجة القضايا المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، بما فيها السياسات بشأن العدالة بين الجنسين والسلام والأمن.

(ب) وفي ما يتعلق بالاستجابات المواضيعية:

- وضع استجابات مواضيعية تستند إلى الخطّة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن على المستوى الوطني في أوقات السلم وأوقات الحرب والنزاع. هذه الاستجابات المواضيعية ينبغي أن تعكس الأولويات الوطنية وأن تراعي أيضاً المتطلبات المحلية للسكان المستهدفين. كما ينبغي أن يُسند تنفيذها إلى المؤسسات المعنية؛

- وضع برامج وخدمات متخصصة لتحقيق أهداف رئيسية متعلقة بالمرأة والسلام والأمن، مثل الدعوة، والتوعية، والمشاركة الشاملة في عمليات السلام، والاستجابة الإنسانية.

(ج) وفي ما يتعلق بتعزيز المؤسسات:

- تعزيز قدرة المؤسسات على معالجة الأثر المحتمل للنزاع على أدائها، من خلال تقدير عملها في أوقات السلم وأوقات عدم الاستقرار والنزاع. ويشمل ذلك اتخاذ تدابير لتعزيز منعة المؤسسات، وقدرتها على الاستجابة، وإشراك المجتمعات المحلية؛
- تعزيز التعاون بين الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات القطاع الأمني لتنفيذ الخطة، بما في ذلك من خلال إنشاء هياكل مشتركة بين الوكالات للتنسيق على أعلى المستويات؛
- زيادة قدرة المؤسسات المعنية على رصد الاستجابة لقضايا المرأة والسلام والأمن ومتابعتها. وهذا يشمل رصد التقدم المحرز وإعادة النظر في البرامج لضمان معالجة الأولويات الناشئة.

(د) المشاريع والمساعدة التقنية الممكنة:

- ولتحويل نتائج البحث إلى إجراءات ملموسة تفضي إلى إصلاح السياسات، تنتظر الإسكوا في إعداد مشروع إقليمي لتعميق المعرفة بشأن الخطة والمسائل المواضيعية المتعلقة بالدول الأعضاء. ويمكن أن يركز هذا المشروع على هذه المعرفة لتوفير المساعدة التقنية المباشرة وتنمية قدرات الدول الأعضاء في سبيل تعزيز الاستجابة المؤسسية؛
- وستواصل الإسكوا تعاونها الوثيق مع الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، لتزويد كل منها بالمساعدة التقنية دعماً لجهودها في وضع خطط عمل وطنية تراعي تعزيز المؤسسات الوطنية. وتشمل سائر مجالات المساعدة التقنية، تقديم الدعم في مجال إصلاح التشريعات، وصياغة السياسات، وتصميم البرامج وتنفيذها، والتعاون بين المؤسسات؛
- وستعمل الإسكوا على توسيع نطاق المساعدة التقنية التي تقدمها في مجال المرأة والسلام والأمن، ليشمل مجموعة من منظمات المجتمع المدني، بهدف تعزيز دورها الحالي، وتفعيل أنشطة الدعوة التي تنفذها، وتحسين مشاركتها على المستوى الشعبي.