

Distr.: General  
1 June 2022  
Arabic  
Original: English



الدورة السابعة والسبعون

البند 149 من القائمة الأولية\*

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

## تقييم المرأة والسلام والأمن في البعثات الميدانية: الانتخابات والتحويلات السياسية

### تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

ركز مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في تقييمه للأنشطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في سياق العمليات الانتخابية والتحويلات السياسية في البعثات الميدانية، على الركائز الثلاث ذات الصلة بالموضوع والمتمثلة في المشاركة والحماية والوقاية، وخمسة من مجالات النتائج تتراوح بين التخفيف من حدة العنف السياسي ضد المرأة وتحسين المنافع والخدمات العامة التي تتولاها القيادات النسائية. وشمل التقييم عمليات حفظ السلام الثلاث في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي، والبعثات السياسية الخاصة الثلاث في أفغانستان والصومال والعراق.

وفي جميع هذه البلدان الستة، أعاقَت العوامل الهيكلية والنظمية مشاركة المرأة على قدم المساواة في الحياة العامة والسياسية، ومنعتها من المشاركة في التصويت، أو إجراء حملات ناجحة. ويلاحظ على وجه العموم أن ثمة أربعة تحديات، هي: (أ) الأعراف الاجتماعية والثقافية؛ و (ب) الشواغل الأمنية؛ و (ج) ارتفاع مستويات فقر الإناث إلى جانب انخفاض نسبة الملمّات بالقراءة والكتابة؛ و (د) الافتقار إلى الإرادة السياسية لدعم المرشحات.

وارتفع مستوى انعدام الأمن والعنف السياسي الذي يستهدف المرأة أو ظل مرتفعاً في جميع البلدان. وبذلت عمليات حفظ السلام المكلفة بولايات الحماية جهوداً لتعميم مراعاة المنظور الجنساني في أنشطتها، ولكنها لم تصل إلى حد التصدي للعنف البدني وغير البدني ذي الدوافع السياسية الذي يستهدف المرأة في سياق الانتخابات. ولم توضح البيانات عن النزاعات الحالية الفروق الدقيقة على نحو كاف ولم تستخدم



بصورة منهجية لتكييف الخطط الأمنية مع واقع أعمال العنف في الميدان. واقتصرت أنشطة البعثات السياسية الخاصة على رصد العنف (باستثناء العراق) في غياب ولايات الحماية.

وفي جميع هذه البلدان، انخفضت نسبة المقترعين، وواجهت النساء تحديات محددة في ممارسة حقوقهن في التصويت. وقد تفاقم الافتقار إلى الأمن الانتخابي المراعي للمنظور الجنساني بسبب الدعم المحدود الذي تقدمه البعثات إلى هيئات إدارة الانتخابات، مما حد من فعالية البعثات في التخفيف من شعور المرأة المتزايد بعدم الأمان وعدم الثقة في العملية الانتخابية.

وكانت البعثات أكثر تأثيراً في الدعوة إلى التنفيذ المتسق والقابل للإنفاذ للحصص الجنسانية ودعمه باعتباره أكثر التدابير الخاصة المؤقتة فعالية لزيادة النسبة المئوية للمرشحات والمسؤولات المنتخبات أو الحفاظ عليها. وقد تحققت مكاسب ملحوظة في أفغانستان والصومال والعراق ومالي حتى عام 2021. وكان تعاون البعثات مع منظمات المجتمع المدني جديراً بالملاحظة في الحفاظ على تلك المكاسب في الأجل الطويل.

وفي معظم الحالات، سُجلت زيادة محدودة في النسبة المئوية للنساء المعينات في مناصب وزارية. ومع الحفاظ على الحياد، لم يقيّم جميع البعثات الحالة فيما يتعلق بالمسؤولات المنتخبات في برامجها، باستثناء الدعوة إلى تعيين رئيسات في هيئات إدارة الانتخابات، أو في عمليات السلام الجارية.

وأخيراً، لم يكن للنساء المنتخبات تأثير ذو بال في تحسين تقديم السلع والخدمات العامة. وعلى الرغم من أن الأدلة المحدودة المتاحة أظهرت أن ارتفاع معدلات التمثيل السياسي للمرأة ارتبط ارتباطاً إيجابياً بتركيز الإنفاق على التعليم أكثر من تركيزه على الجيش، فإن المسؤولات المنتخبات واجهن تحديات كبيرة في حشد الدعم للقوانين الرامية إلى النهوض بالمساواة بين الجنسين، مما يؤكد الحاجة إلى إحداث تغييرات أوسع نطاقاً في المجالات الاجتماعية والثقافية والأمنية.

وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية ثلاث توصيات هامة إلى البعثات الست من أجل القيام بما يلي:

(أ) وضع تدابير وقائية طويلة الأجل وتدابير حماية قصيرة الأجل للتصدي للعنف السياسي الذي يستهدف المرأة؛

(ب) وضع استراتيجيات خاصة بالبعثات لتعزيز المشاركة السياسية للمرأة وتمثيلها على أساس التحليل القائم على الأدلة للسياقات القطرية المحددة؛

(ج) تنسيق استراتيجية البيانات، والدعوة، ودعم الجهود مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية ذات الصلة بغية تعزيز تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً توصية هامة إلى إدارة عمليات السلام وإدارة بناء السلام والشؤون السياسية تدعوها إلى دعم وتنسيق الجهود المراعية للسياق التي تبذلها البعثات فيما يتعلق بقضايا المرأة والسلام والأمن لتعزيز التعلم وإتاحة تبادل المعارف.

## أولاً - المقدمة والهدف

1 - كان الهدف العام الذي توخاه مكتب خدمات الرقابة الداخلية من التقييم الذي أجراه هو أن يحدد، بأكبر قدر ممكن من التناول المنهجي والموضوعي، مدى أهمية وفعالية وكفاءة النتائج المتعلقة بخطة المرأة والسلام والأمن التي تحققت في سياق العمليات الانتخابية<sup>(1)</sup> والتحويلات السياسية<sup>(2)</sup> عبر الركائز الثلاث المتمثلة في المشاركة والحماية والوقاية في مجموعة مختارة من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. وقد حُدد موضوع التقييم استناداً إلى تقييم المخاطر على المستوى البرنامجي والعملية الاستقرائية المفصلة اللذين ورد وصفهما في ورقة التقييم الاستهلاكية التي أُعدت في بداية التقييم<sup>(3)</sup>.

2 - وكانت عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة المختارة هي:

(أ) بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى؛

(ب) بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي؛

(ج) بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛

(د) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان<sup>(4)</sup>؛

(هـ) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق؛

(و) بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

3 - والتمست تعليقات الإدارة على مشروع التقرير وأدرجت في المرفق.

## ثانياً - معلومات أساسية

4 - تشير الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن إلى إطار معياري يستند إلى مجموعة من عشرة قرارات أصدرها مجلس الأمن<sup>(5)</sup> وأكد فيها الأهمية التي تكتسبها المساواة بين الجنسين في الجهود المبذولة لتحقيق السلام والأمن. وبدءاً من اتخاذ القرار 1325 (2000)، فإن المبادئ المقترحة في القرارات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن توجه سياسات الأمم المتحدة وبرامجها في ترجمة المعايير الناشئة المتعلقة بدور الاعتبارات الجنسانية في السلام والأمن إلى إجراءات ملموسة. وقد تبلورت هذه المبادئ في ثلاث "ركائز" ذات صلة بقضايا المرأة والسلام والأمن، هي: حماية حقوق المرأة وهيئاتها، ولا سيما في حالات النزاع؛ ومشاركة المرأة في جميع أشكال إدارة قضايا السلام والأمن واتخاذ القرارات بشأنها؛ ودور المرأة في منع نشوب النزاعات والعنف، وعلى وجه التحديد، على سبيل المثال لا الحصر، العنف الجنسي المتصل بالنزاعات وعمليات

(1) تشمل فترة ما قبل الانتخابات، والفترة التي جرت في أثنائها الانتخابات، وفترة ما بعد الانتخابات.

(2) يشير ذلك إلى العملية التي تتوخى عودة البلدان إلى النظام الدستوري والديمقراطية خروجاً من الأنظمة الاستبدادية.

(3) مكتب خدمات الرقابة الداخلية، شعبة التفتيش والتقييم، الوثيقة IED-21-012, inception paper.

(4) على الرغم من التغييرات الكبرى التي شهدتها أفغانستان اعتباراً من آب/أغسطس 2021، فقد أدرج التقييم تحليل أنشطة بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان في الفترة من عام 2017 إلى آب/أغسطس 2021.

(5) انظر قرارات مجلس الأمن 1325 (2000)، و 1820 (2008) و 1888 (2009) و 1889 (2009) و 1960 (2010) و 2103 (2013) و 2122 (2013) و 2242 (2015) و 2467 (2019) و 2493 (2019).

تسوية النزاعات<sup>(6)</sup>. وتكمل الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن أهداف التنمية المستدامة، وبخاصة الهدف 5 (المتعلق بالمساواة بين الجنسين) والهدف 16 (المتعلق بالسلام والعدالة والمؤسسات القوية) من خلال إزالة العقبات التي تحول دون تحقيق المساواة الجوهرية بين الجنسين، بما في ذلك من خلال تعزيز المشاركة المتساوية للمرأة في المؤسسات العامة والخاصة.

5 - وفي الآونة الأخيرة، شجع الأمين العام في ندائه من أجل العمل بشأن الدور التحويلي الذي تنهض به المرأة في ميدان السلام والأمن<sup>(7)</sup> ومبادراته المتعلقة بالعمل من أجل حفظ السلام جميع الجهات الشريكة في أنشطة حفظ السلام على تنشيط تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وقد أدى ذلك إلى تركيز واضح من جانب عمليات حفظ السلام على تعزيز القيادة النسائية والمشاركة الكاملة للمرأة من أجل إحداث التحول في مجال السلام والأمن، باقتران مع عدد متزايد من البعثات ذات الولايات الصريحة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن التي تغطي ركيزة المشاركة.

6 - وتعمل إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام بالتعاون الوثيق مع الجهات الشريكة المعنية للأمم المتحدة، على تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، ولا سيما مع هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)<sup>(8)</sup>. وفي البعثات، يقدم مستشارو الشؤون الجنسانية توجيهات عامة بشأن تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، ويقومون بتعاون مع عناصر البعثة بتنفيذ الأنشطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

7 - وتعمل وكالة الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام بمثابة المنسقة المكلفة من الجمعية العامة بأنشطة المساعدة الانتخابية على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وبدعم من شعبة المساعدة الانتخابية، تقوم المنسقة بوضع ونشر السياسة الانتخابية الداخلية للأمم المتحدة، بما في ذلك سياسة تعزيز المشاركة الانتخابية والسياسية للمرأة<sup>(9)</sup>. واستنادا إلى التوصيات الصادرة عن تقييمات الاحتياجات التي تقودها الشعبة، تحدد المنسقة أيضا معايير جميع أشكال المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة، بناء على طلب الدول الأعضاء. وفي سياق البعثات، تقدم المساعدة الانتخابية بصفة عامة عن طريق عناصر البعثات. وتقدم عناصر عمليات حفظ السلام العسكرية والشرطية الدعم لأجهزة إنفاذ القانون الوطنية في توفير الأمن للعمليات الانتخابية. وأصدر الأمين العام تكليفا يقضي بأن تقدم جميع أشكال المساعدة الانتخابية في إطار بعثات عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة بطريقة متكاملة تماما، وأن تقدم جميع العناصر الانتخابية تقاريرها إلى الممثل الخاص للأمين العام أو عن طريق نائب الممثل الخاص للأمين العام الذي يؤدي أيضا دور المنسق المقيم<sup>(10)</sup>.

(6) لا يتناول هذا التقرير الركيزة الرابعة المتعلقة بالإغاثة والانتعاش.

(7) انظر [peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo\\_call\\_to\\_action-final.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_call_to_action-final.pdf).

(8) قد يكون من بين الجهات الأخرى الشريكة مكتب التنسيق الإنمائي ومكتب مكافحة الإرهاب ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

(9) انظر [dppa.un.org/en/elections](https://dppa.un.org/en/elections).

(10) الأمم المتحدة، المنسقة المعنية بشؤون المساعدة الانتخابية، "Policy: principles and types of UN electoral assistance"،

3 آذار/مارس 2021.

- 8 - ومن الناحية العملية، كان لدى جميع البعثات المشمولة في هذا التقييم، باستثناء بعثة منظمة تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وحدة انتخابية قادت أنشطة المساعدة الانتخابية ونسقت عمل الوكالات الأخرى، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. فأما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد ركز على دعم العمليات الانتخابية والترتيبات اللوجستية، بينما قدمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة التدريب والمشورة في مجال تعزيز مشاركة المرأة في العمليات الانتخابية.
- 9 - وكان لدى جميع البعثات إشارات واضحة في ولاياتها إلى مشاركة المرأة في قضايا السلام والأمن، في حين كان لدى عمليات حفظ السلام ولايات محددة فيما يتعلق بالحماية المتصلة بقضايا المرأة والسلام والأمن (انظر الجدول 1). وكان لدى جميع البعثات أيضاً ولايات لدعم الانتخابات باستثناء بعثة تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية التي لا تشمل ولايتها الدعم الانتخابي بسبب اعتبارات سياسية معينة. ويبين الجدول الانتخابات الرئاسية والبرلمانية التي يغطيها هذا التقييم.

## الجدول 1

## الإحالات إلى الولايات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن وبالانتخابات (قرارات مجلس الأمن المتخذة في عام 2020)

قرارات مجلس الأمن					
القرار 2552 القرار 2531 القرار 2556 (2020) القرار 2543					
(2020) بعثة تحقيق (2020) بعثة بعثة تحقيق الاستقرار (2020) بعثة القرار 2522 القرار 2540 (2020) الاستقرار في جمهورية تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو تقديم المساعدة (2020) بعثة تقديم بعثة تقديم المساعدة أفريقيا الوسطى في مالي الديمقراطية إلى أفغانستان المساعدة إلى العراق إلى الصومال					
المرأة والسلام والأمن					
حماية المرأة					
مشاركة المرأة في العمليات والمؤسسات السياسية					
الانتخابات					
جمهورية أفريقيا الوسطى مالي جمهورية الكونغو الديمقراطية أفغانستان العراق الصومال					
الانتخابات 2021-2020 <sup>(أ)</sup> 2018 <sup>(ب)</sup> 2018 <sup>(ب)</sup> 2018 <sup>(ب)</sup> 2018 <sup>(ج)</sup> 2016 <sup>(د)</sup>					
المشمولة بهذا التقييم 2020-2019 <sup>(ج)</sup> 2019 <sup>(د)</sup> 2019 <sup>(د)</sup> 2019 <sup>(ب)</sup> 2021 <sup>(د)</sup> 2017 <sup>(ب)</sup>					
2021 <sup>(أ)</sup> ، 2021 <sup>(ب)</sup>					

(أ) الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.

(ب) الانتخابية الرئاسية فقط.

(ج) الانتخابات البرلمانية فقط.

(د) لا يعمل الصومال بنظام الاقتراع العام. فالانتخابات في مجلسي البرلمان تجري بالاقتراع غير المباشر، حيث يُنتخب الأعضاء من جانب الهيئات الانتخابية التي يقوم شيوخ القبائل باختيار مندوبيها.

## ثالثاً - النطاق والمنهجية

10 - استناداً إلى البيانات المتاحة، فحص فريق التقييم نوعية وكفاية مدخلات البعثة ونواتجها/أنشطتها ومساهمتها في التغييرات التي يمكن ملاحظتها في النتائج المعروضة في الجدول 2.

الجدول 2

### النتائج المقيمة

الركيزة	النتائج
الوقاية والحماية	• التخفيف من حدة العنف السياسي الذي يستهدف النساء المشاركات في الانتخابات
المشاركة	• زيادة نسبة المقترعات
	• زيادة عدد المرشحات المنتخبات/المعينات على الصعيدين الوطني ودون الوطني (مع التركيز على تنفيذ الضمانات الدستورية والتشريعية للمساواة بين الجنسين في العمليات الانتخابية)
	• زيادة عدد التعيينات النسائية في الحكومة/السلطات التنفيذية
	• تحسينات في السلع والخدمات العامة بسبب نوعية القيادات النسائية وتأثيرها (مع التركيز على السياسات المناصرة لقضايا المرأة والتحولت في الإنفاق العام والحوكمة الرشيدة)

11 - ولتجنب التداخل في تغطية التقييمات وعمليات المراجعة، استُبعد من نطاق التقييم تعميم مراعاة المنظور الجنساني، والتكافؤ بين الجنسين، والاستغلال والانتهاك الجنسيان، والنتائج المتصلة بالمشاركة السياسية للمرأة في عمليات السلام والحوارات السياسية، فضلاً عن الأنشطة ذات الصلة بقضايا المرأة والسلام والأمن على مستوى مقر إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام.

12 - واستخدمت في هذا التقييم منهجية دراسة الحالة الإفرادية لتحليل البعثات الست بصورة منهجية. وغطى التقييم الفترة من كانون الثاني/يناير 2017 إلى كانون الأول/ديسمبر 2021. واستخدمت الدراسة نهجاً هجيناً، حيث قامت بالتقريب بين مصادر البيانات المتنوعة باستخدام الأساليب النوعية والكمية (انظر الجدول 3).

الجدول 3  
المنهجية والأدوات التحليلية

الركيزة	مصدر البيانات	الأساليب والتحليل
الوقاية والحماية	<ul style="list-style-type: none"> <li>مجموعة البيانات المتعلقة بالعنف السياسي الذي يستهدف النساء المختارة والمحددة جغرافيا في إطار مشروعات البيانات المتعلقة بمواقع النزاعات المسلحة والأحداث المرتبطة بها (ACLED)<sup>(أ)</sup></li> <li>مجموعات بيانات البعثات بشأن العنف الجنساني</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الاتجاهات والأنماط المتعلقة بمستوى العنف السياسي الذي يستهدف النساء في الانتخابات</li> </ul>
المشاركة	<ul style="list-style-type: none"> <li>المقالات البحثية التي راجعها النظراء ووثائق الأمم المتحدة</li> <li>بيانات الاتحاد البرلماني الدولي</li> <li>مؤشر المرأة والسلام والأمن للفترة 2020/2019</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التحليل الوصفي لأنماط نسبة مشاركة النساء في الاقتراع وتمثيلهن واستعراض الخبراء بهذا الشأن</li> </ul>
فعالية البعثات والمساهمات في النتائج المتعلقة بقضايا المرأة والسلام والأمن	<ul style="list-style-type: none"> <li>مصفوفة الأنشطة المتعلقة بقضايا المرأة والسلام والأمن التي أنجزتها البعثات</li> <li>بيانات الانتخابات القطرية الخاصة بكل من جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي وأفغانستان</li> <li>مؤشرات التنمية العالمية وتقييم السياسات والمؤسسات القطرية التابعة للبنك الدولي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التحليل الارتدادي لأنشطة البعثة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن ونسبة المقترعات في مالي ومعدلات ترشيح النساء في جمهورية أفريقيا الوسطى</li> <li>تحليل ظاهرة الميل في التصويت إلى تفضيل المرشحين من نفس نوع الجنس في أفغانستان</li> <li>الرسوم البيانية المتعلقة بتمثيل المرأة والإنفاق الوطني وتصور الحوكمة الرشيدة</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>الجهات الداخلية والخارجية الرئيسية صاحبة المصلحة التي تشمل موظفي البعثات ومقر الأمم المتحدة والجهات الشريكة، فضلا عن المسؤولين الحكوميين ومنظمات المجتمع المدني</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحليل المحتوى المنظم باستخدام برامجيات NVivo لما عدده 120 مقابلة (78 امرأة و 42 رجلا) وأكثر من 200 وثيقة</li> </ul>

(أ) مشروع ACLED يتعقب البيانات المتعلقة بمواقع النزاعات المسلحة والأحداث المرتبطة بها العنف السياسي الذي يستهدف النساء والذي يشير إلى استخدام القوة الذي يستهدف النساء والفتيات لغرض سياسي أو دافع سياسي.

#### القيود

13 - تقتصر معظم البعثات إلى بيانات عن المرأة والسلام والأمن مصنفة حسب نوع الجنس وخاصة بمواقع معينة متعلقة بنسبة المقترعين، والعنف الانتخابي، وفردى المرشحين (مثل البيانات المتعلقة بحالة شغل المناصب، والانتماء الحزبي، والدوائر الانتخابية الممثلة). وبالإضافة إلى ذلك، تقتصر معظم البعثات إلى استراتيجية هادفة ومحددة السياق تقود جهودها في الميادين المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، مما يجعل من الصعب إقامة صلات مباشرة بين أنشطة البعثة والنتائج المحققة على الصعيد القطري.

## رابعاً - نتائج التقييم

### ألف - أقامت العوامل الهيكلية والنظمية حواجز أمام المشاركة السياسية الكاملة والمتساوية للمرأة في جميع البلدان الستة

14 - شهدت البلدان الستة جميعها نزاعات متوسطة إلى عالية الحدة وعانت من ارتفاع معدلات الفقر وعدم المساواة بين الجنسين على نطاق واسع (انظر الجدول 4).

الجدول 4

#### الإحصاءات القطرية

جمهورية أفريقيا الوسطى	جمهورية الكونغو الديمقراطية	مالي	الصومال	العراق	أفغانستان
السكان (ملايين الأشخاص) <sup>(أ)</sup>	4,9	92,3	20,8	16,3	41,1
النساء الملمات بالقراءة والكتابة (النسبة المئوية) <sup>(ب)</sup>	24,4	62,9	18,9	غير متوفر	69
سكان المناطق الحضرية (النسبة المئوية) <sup>(أ)</sup>	41,8	45	43,1	45,6	70,7
رتبة البلد من بين 189 بلداً على مؤشر عدم المساواة بين الجنسين <sup>(ج)</sup>	159	150	158	غير متوفر	146
رتبة البلد من بين 189 بلداً على مؤشر التنمية البشرية <sup>(د)</sup>	188	175	184	غير متوفر	123

(أ) بيانات السكان مستقاة من الموقع [data.un.org](http://data.un.org) (2021).

(ب) بيانات الإلمام بالقراءة والكتابة مستقاة من الموقع [en.unesco.org/countries](http://en.unesco.org/countries).

(ج) بيانات مؤشر عدم المساواة بين الجنسين مستقاة من [hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii](http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii).

(د) بيانات مؤشر التنمية البشرية مستقاة من [hdr.undp.org/data-center/human-development-index](http://hdr.undp.org/data-center/human-development-index).

15 - وفي جميع البلدان، أوجدت العوامل الهيكلية والنظمية حواجز أمام المشاركة السياسية الكاملة والمتساوية للمرأة، تبين أن أربعة منها شائعة:

(أ) تحول الأعراف الاجتماعية والثقافية الأبوية دون مشاركة المرأة كمرشحة وناخبة، بحيث إن السلطة السياسية والاقتصادية تظل بيد النخب والرجال الأقوياء؛

(ب) ارتفاع مستويات الفقر والأمية بين النساء مقارنة بالرجال، حيث تقتصر النساء على الموارد والمهارات اللازمة للإقبال على التصويت أو إدارة حملة سياسية ناجحة؛

(ج) أدت الشواغل الأمنية، بما في ذلك العنف السياسي الذي يستهدف النساء، إلى الحد من قدرة النساء على التنقل وخلقت أيضاً ضائقة شخصية لهن ولأسرهن، مما قد يثنيهن عن ممارسة حقوقهن السياسية؛

(د) أخيراً، انعدام الإرادة السياسية اللازمة للتأثير في إيجاد تدخلات من أجل النهوض بالمشاركة السياسية للمرأة.

باء - لم تستطع جهود البعثات، في ظروف أمنية متقلبة أصلاً، أن تخفف من حدة العنف السياسي الذي يستهدف المرأة أو أن تتصدى له تماماً

1 - في جميع الحالات القطرية، ظلت الناخبات والناشطات والمرشحات والمسؤولات يواجهن درجات أعلى من خطر العنف السياسي، مما قلل من حركة المرأة، وقوض مصداقية المرشحات، وثقة الناخبين، وثناهن عن المشاركة الكاملة في العمليات السياسية والانتخابات

16 - أثر انعدام الأمن الكافي في جميع جوانب العمليات الانتخابية، وواجهت المرأة بصفة خاصة العديد من التحديات ذات الصلة بالاعتبارات الجنسانية المرتبطة بفكرة أن المرأة لا دور لها في الحياة السياسية.

17 - واتجه العنف السياسي وبخاصة العنف السياسي الذي يستهدف النساء<sup>(11)</sup> إلى الارتفاع أو ظل مرتفعاً في جميع البلدان، باستثناء اتجاه هبوطي طفيف في الصومال. وزاد العنف السياسي الذي يستهدف النساء بدرجات متفاوتة في الفترة التي سبقت الانتخابات خلال الفترة 2017-2021 في جميع البلدان، باستثناء مالي.

18 - وتختلف أنواع وأهداف العنف السياسي الذي يستهدف النساء في كافة البلدان الستة (انظر الشكلين الأول والثاني). وكان استهداف النساء من خلال التهم عليهن سائداً في جميع البلدان. أما العنف الجنسي فقد كان أكثر انتشاراً وأشد في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي. وفي أفغانستان والصومال، كانت أساليب العنف عن بعد (مثل استخدام القنابل اليدوية والمتفجرات الموجهة عن بعد والألغام الأرضية) أكثر شيوعاً. وفي جميع البلدان، كانت الجماعات المسلحة المجهولة الهوية هي أكثر الجماعات شيوعاً التي ترتكب العنف السياسي الذي يستهدف النساء. أما في أفغانستان، وإن أشار الرجال والنساء على حد سواء إلى انعدام الأمن باعتباره السبب الرئيسي لعدم التصويت، إلا أن احتمال انتشاء النساء عنه كان أكبر بكثير بسبب الخوف من العنف الذي تمارسه الجماعات المتمردة المسلحة<sup>(12)</sup>.

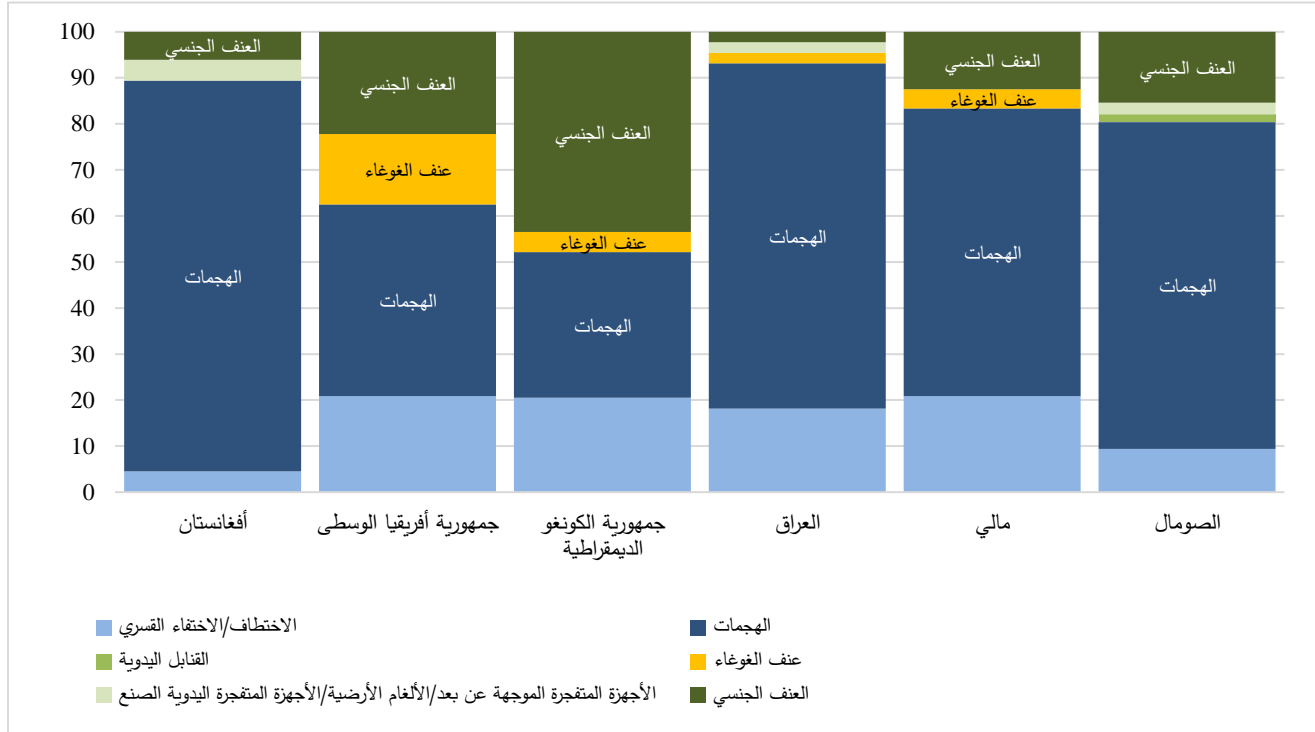
(11) شملت الاتجاهات المستعرضة هنا حالات العنف البدني بحق ضحية واحدة على الأقل، على نحو ما جرى رصده في إطار مشروع البيانات المتعلقة بمواقع النزاعات المسلحة والأحداث المرتبطة بها (ACLED).

(12) The Asia Foundation, *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019* (2019)

## الشكل الأول

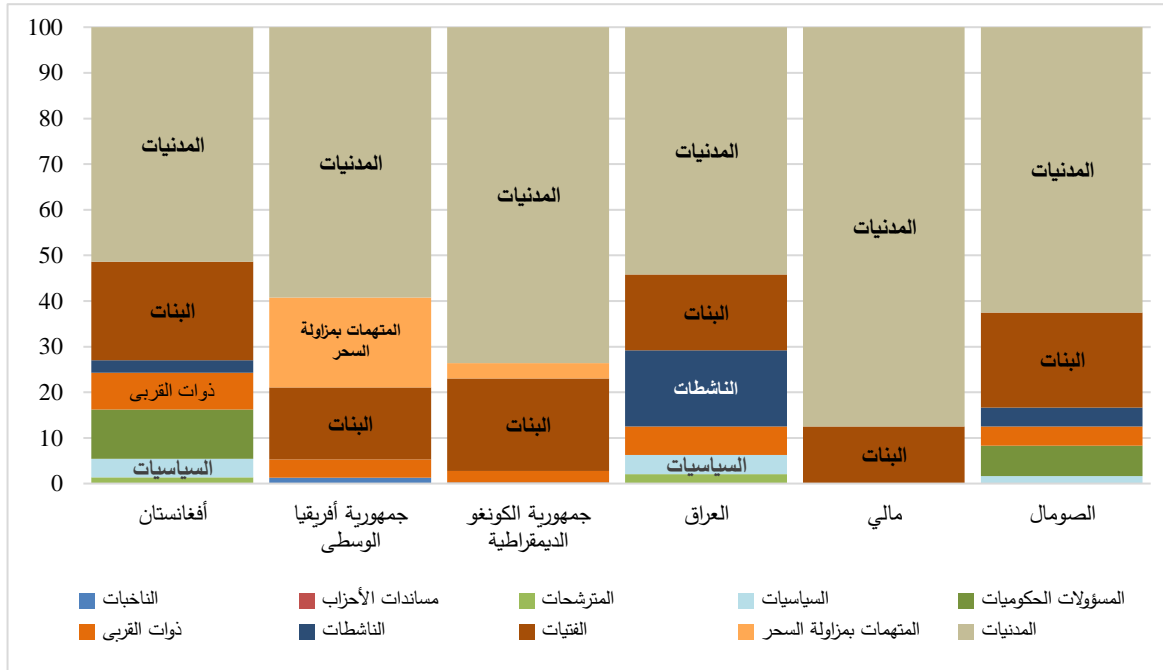
## نوع العنف السياسي الذي يستهدف النساء

(النسبة المئوية)



19 - وفي جميع البلدان الستة، لم يكن لمعظم النساء المستهدفات انتماءات محددة (مصنفات على أنهن "مدنيات")، وكن ينتمين إلى شريحة واسعة من النساء منهن عاملات في مجال المعونة، ولجانّات ونازحات، وصحفيات، وطالبات، وعاملات في مجال الصحة، وسجينات، ومحاميات، ونساء من جماعات عرقية أو دينية، وما إلى ذلك، وكانت أخريات فتيات (انظر الشكل الثاني). وفي جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية بدرجة أقل، استُهدفت النساء بتوجيه نهم لهن بممارسة السحر والشعوذة واستهدفتهم جماعات الحراس الأهليين، الذين كانوا غالبا من الغوغاء العنيفين. وفي أفغانستان والعراق، استهدفت بدرجة أكبر المرشحات والناشطات وذوات قرى أفراد معينين، بالتزامن مع زيادة أعداد المرشحات في انتخابات عام 2018. وقد أدت هذه الاتجاهات في تعبئة المرأة سياسيا إلى رد فعل عنيف ليس فقط ضد اللاتي يتطلعن إلى شغل مناصب سياسية، ولكن أيضا ضد النساء اللاتي ليس لديهن انتماءات محددة.

الشكل الثاني  
فئات النساء المستهدفات  
(النسبة المئوية)



20 - وعموماً، ازدادت أيضاً أشكال العنف غير البدني ضد المرأة مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية مماثلة على مشاركتها في العمليات السياسية. وتمثلت معظم الانتهاكات المذكورة في التهديدات والهجمات على المصقات الانتخابية النسائية والتشهير والتسلط عبر الإنترنت وحملات التضليل والتحرش على وسائل التواصل الاجتماعي.

2 - على الرغم من المحاولات الرامية إلى تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الخطط والأنشطة، فإن البعثات (باستثناء بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق) كثيراً ما لا تأخذ في الحسبان بصورة كافية الجوانب الجنسانية للعنف في الانتخابات وفيما يتصل بها

21 - استخدمت البعثات، بهدف التوقي من الشواغل الأمنية والتصدي لها، تدابير مختلفة بدرجات متفاوتة من الفعالية.

22 - وسعت عمليات حفظ السلام المكلفة بولايات الحماية إلى تعميم مراعاة المنظور الجنساني كمبدأ شامل في آلياتها للإنذار المبكر وخطط الحماية أثناء الانتخابات. فعلى سبيل المثال، حددت بعثة تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية مناطق الاضطرابات المتعلقة بالعنف الانتخابي، وقامت بالتعاون مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بتعبئة فرق محلية معنية بالحماية - كانت النسبة التمثيلية المثلث بالنسبة إلى النساء هي أن يشكلن ثلث أعضاء تلك الفرق - لزيادة توعية المجتمعات المحلية والتصدي لأي نزاعات من خلال الحوار السلمي. وبالمثل، نظمت بعثة تحقيق الاستقرار في مالي دورات تدريبية لموظفي الأمن الوطني بشأن منع العنف الانتخابي ووزعت بطاقات جيبيّة بشأن أمن الانتخابات تتضمن معلومات

بشأن الفئات الضعيفة من قبيل النساء. وقامت بعثة تحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، برصد العنف الانتخابي ضد المرأة عن طريق مراقبات محليات في الفترة التي سبقت الانتخابات في عامي 2020 و 2021. غير أن هذه الجهود لم تكن متناسبة مع حجم التحديات المطروحة. ففي مالي، أُجبر ما يقرب من 500 مركز اقتراع (2 في المائة من المجموع)، في الانتخابات الرئاسية لعام 2018، على إغلاق أبوابها بسبب تهديدات الجماعات المتطرفة<sup>(13)</sup>. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، أغلق ما يقرب من 800 مركز اقتراع في البلد (14 في المائة من المجموع) بسبب العنف، حسبما أفادت به الهيئة الوطنية للانتخابات.

23 - ويتمثل أحد التدابير المشتركة التي تستخدمها معظم البعثات في مساعدة قوات الشرطة الوطنية على إنشاء غرف و/أو مكاتب عمليات خاصة بالمرأة لتلقي الشكاوى والتقارير المتعلقة بحوادث العنف والمضايقة والترهيب ضد المرأة وتحليلها والرد عليها، ومتابعة ذلك مع قوات الأمن حسب الاقتضاء. وقامت بعثة تحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى وبعثة تحقيق الاستقرار في مالي وبعثة تحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ومؤخرا بعثة تقديم المساعدة إلى الصومال، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، بتخصيص غرف عمليات وخطوط اتصال مباشر للنساء لحماية المرشحات والناخبات من العنف الانتخابي بمشاركة المرأة وانخراطها المباشرين.

24 - ومع ذلك، ظلت العديد من المرشحات ومنظمات المجتمع المدني ينتقدن هذه المكاتب وخطوط الاتصال المباشر، مع الإشارة إلى ضعف أدائها وعدم متابعة الحوادث المبلغ عنها. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، لم يكن خط الاتصال المباشر خاصا بالانتخابات ولم يكن مستداما بسبب نقص التمويل، بينما في مالي، كانت منظمات المجتمع المدني تدير غرف العمليات بدعم محدود من البعثة. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، لم يتم العثور إلا على القليل من الأدلة على جهود الاستجابة لأكثر من 5 000 مكالمة تلقتها 11 غرفة عمليات من خلال خطوط الاتصال المباشر في الفترة الممتدة بين كانون الأول/ديسمبر 2020 وأيار/مايو 2021. وفي الصومال، ظلت رسوم تقديم شكوى إلى آلية تسوية المنازعات الانتخابية باهظة جدا حيث تبلغ 3 000 دولار، ولا سيما بالنسبة للمرشحات اللاتي يفتقرن إلى الموارد المالية. وأدى عدم الاستجابة، إلى جانب ضعف مؤسسات سيادة القانون، إلى زيادة تآكل ثقة المرأة في العمليات الانتخابية وشعورها بالسلامة والأمن اللازمين للمشاركة في الانتخابات<sup>(14)</sup>.

25 - وفي البلدان التي تعمل فيها البعثات السياسية الخاصة في غياب ولاية للحماية، كانت جهود تلك البعثات في مجال الحماية محدودة تلقائيا. وفي الفترة التي سبقت انتخابات عام 2021، بدأ الدعم المقدم من بعثة تقديم المساعدة إلى الصومال لإنشاء مكاتب عمليات خاصة بالمرأة ومنصة للإبلاغ عن الحوادث عبر الإنترنت، ولكن تأثيرهما على اتجاهات العنف السياسي لم يكن واضحا. ولم يتجاوز الدعم المقدم من بعثة تقديم المساعدة إلى أفغانستان رصد الانتخابات والإبلاغ عنها.

26 - وعلى النقيض من ذلك، قدمت بعثة تقديم المساعدة إلى العراق مثالا جيدا على التدخلات الهادفة للوقاية والحماية التي تأخذ في الحسبان بصورة كافية الجوانب الجنسانية للعنف الانتخابي. فلمنع العنف

(13) Tiemoko Diallo, "Low turnout in Mali election due to security fears, opposition charges fraud", Reuters, 13 August 2018.

(14) مقابلات مع مرشحات ومسؤولات منتخبات في البلدان التي أخذت كعينة.

السياسي المماثل للعنف الذي تعرضت له المرشحات في عام 2018، قامت البعثة بدور الجهة الودعية لميثاق الشرف الانتخابي ومدونة السلوك الانتخابي الجديدة اللذين وقعت عليهما الأحزاب السياسية في عام 2021، بينما دعت على أعلى مستوى إلى التقيد الصارم بالقانون، والامتناع عن استخدام الأساليب التي تقوض مشاركة المرأة. وأسفر التعاون الوثيق مع اللجنة العليا المشرفة على تمكين المرأة في العملية السياسية عن إنشاء خطوط اتصال مباشر، وتعيين قاض مخصص لمتابعة تقارير الحوادث، وتجريم الهجمات السيبرانية، وتوفير الحماية عند الطلب للمرشحات.

27 - وبالمقارنة مع البعثات السياسية الخاصة التي لا توجد لها ولايات محددة للحماية، أضافت عمليات حفظ السلام ذات العناصر النظامية والخبرة الأمنية الفرصة لاستخدام البيانات المتاحة المصنفة حسب نوع الجنس فيما يتعلق بالنزاعات والانتخابات للاسترشاد بها في تنفيذ أنشطتها المتعلقة بالحماية والوقاية في سياق قضايا المرأة والسلام والأمن، مثل وضع تدابير وقائية محددة السياق ومراعية للمنظور الجنساني، وتحديد مواقع تلك الأنشطة.

## جيم - لم تفلح الجهود التي بذلتها البعثات لتثقيف النساء وتعبئتهن لممارسة حقهن في التصويت في عكس الاتجاه السلبي في نسبة المقترعات في جميع الحالات القطرية

1 - واجهت النساء، اللاتي يشكلن نصف الناخبين المؤهلين في معظم البلدان الستة المشمولة بالدراسة، تحديات غير متناسبة في التسجيل والتصويت

28 - في جميع البلدان الستة، انخفضت نسبة المقترعين انخفاضاً كبيراً في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية على حد سواء. ففي عام 2021، شهد العراق أدنى نسبة للمقترعين (41 في المائة) منذ عام 2005 (78 في المائة). وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، انخفضت نسبة المقترعين في إطار الانتخابات البرلمانية من 70,3 في المائة (2006) إلى 45,4 في المائة (2018). وعكست الوثائق التي تمت مراجعتها انتشار العنف على نطاق واسع في أوقات الانتخابات، والاستياء العام من المشهد السياسي ومستويات الفساد المتصورة التي تؤدي إلى تآكل الثقة في نتائج الانتخابات، باعتبارها العوامل الرئيسية لانخفاض نسبة المشاركة.

29 - وتشير بيانات تسجيل الناخبين إلى أن النساء شكلن ما يقرب من نصف جمهور الناخبين، وتتراوح نسبتهن بين 46,7 في المائة في جمهورية أفريقيا الوسطى و 51 في المائة في جمهورية الكونغو الديمقراطية. والحالة الشاذة الرئيسية هي أفغانستان، حيث لا تشكل النساء سوى ثلث الناخبين المسجلين (35 في المائة)، فضلاً عن الحالة الخاصة للصومال، حيث تشكل النساء ما لا يقل عن ثلث مندوبي الهيئات الانتخابية.

30 - وبالمقارنة، كان الحصول على بيانات نسبة المقترعين المصنفة حسب نوع الجنس أكثر صعوبة. ولم تقم الهيئات الوطنية لإدارة الانتخابات بنشر تلك البيانات باستمرار، باستثناء حالة أفغانستان حيث انخفضت نسبة الناخبات من 37 في المائة في عام 2004 إلى 31 في المائة في عام 2019<sup>(15)</sup>.

(15) United States of America, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Support for Gender Equality: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (Arlington, Virginia, 2021).

31 - وبالإضافة إلى العوامل المذكورة أعلاه، واجهت المرأة تحديات محددة في ممارسة حقوقها في التصويت في جميع البلدان، هي:

(أ) انخفاض مستوى الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الإناث، بنسبة 17 في المائة في أفغانستان و 18,9 في المائة في مالي، على سبيل المثال، مثل عائقاً نظامياً يحد من وعي المرأة بحقوقها المدنية وقدرتها على التصويت عن وعي؛

(ب) الافتقار إلى الأمن الكافي في مراكز الاقتراع وفي بعض الحالات، التهديدات الموجهة تحديداً إلى مراكز الاقتراع المخصصة للنساء فقط، أدى إلى تقييد النساء عن التصويت؛

(ج) عدم وجود موظفات انتخابيات بالعدد الكافي، الأمر الذي كان يمكن أن يساعد الناخبات على الشعور بمزيد من الطمأنينة لدى أخذ الصور وبصمات الأصابع؛

(د) الإبلاغ عن إكراه أفراد الأسرة، حيث يتوقع من النساء، أو يجبرن، على التصويت بناء على القرارات التي يتخذها الرجال في أسرهن؛

(هـ) عدم وجود بطاقات هوية وطنية وبطاقات هوية الناخبين وصعوبة الحصول عليها بسبب محدودية تنقل المرأة والأعراف الثقافية. فعلى سبيل المثال، أدى إدخال بطاقات التسجيل البيومترية في أفغانستان والعراق ومالي، واستعمال آلات التصويت في جمهورية الكونغو الديمقراطية للتصدي لتزوير الانتخابات إلى منع بعض النساء من النقاط صورهن بسبب الأعراف الثقافية وقدرتهن المحدودة على استخدام آلات تتطلب مستوى معيناً من الإلمام بالقراءة والكتابة.

2 - لم تكن جهود التوعية العامة التي تبذلها البعثات والدعم المقدم إلى هيئات إدارة الانتخابات على القدر الكافي لمواجهة شعور المرأة المتزايد بانعدام الأمن ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى ضعف الحماية والعمليات الانتخابية المراعية للاعتبارات الجنسانية

32 - تألفت الجهود التي بذلتها البعثات من أجل زيادة مشاركة المرأة في الانتخابات من أنشطة التوعية العامة والتربية المدنية، فضلاً عن الدعم الفني المقدم لهيئات إدارة الانتخابات بشأن العمليات الانتخابية المراعية للاعتبارات الجنسانية.

33 - واستخدمت البعثات في أنشطة التوعية العامة وسائط الإعلام التقليدية (أي الإذاعة والتلفزيون) ووسائل التواصل الاجتماعي لتوعية سكان الريف والشباب. وأفادت هذه الأنشطة في توعية الناخبين وبثت رسائل تروج لأهمية مشاركة المرأة على قدم المساواة. فعلى سبيل المثال، استخدمت بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إذاعة أوكابي لنشر المعلومات عن إجراءات الانتخابات. وفي عام 2021، قامت بعثة الأمم المتحدة في الصومال بإنتاج مقطع فيديو وأغنية بعنوان "دعونا نجعل حصة المرأة حقيقة واقعة". وفي عام 2018، نظمت بعثة الأمم المتحدة في العراق حملة التوعية #WhyNot (Shakobeha) التي شاركت فيها ناشطات سياسيات ناجحات. أما فيما يتعلق بأنشطة التربية المدنية، فكثيراً ما كان يجري تنفيذها من خلال منظمات المجتمع المدني (بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وبعثة الأمم المتحدة في العراق) والمكاتب الإقليمية (بعثة الأمم المتحدة في أفغانستان)، التي نظمت حملات زيارة المنازل، وعقدت اجتماعات مجتمعية، وأجرت إعلانات بمكبرات الصوت في قوافل لتوعية

الجمهور. وقامت بعثة الأمم المتحدة في أفغانستان وبعثة الأمم المتحدة في الصومال أيضا بتوعية الجهات الفاعلة الدينية والقبلية بشأن مسألة دعم مشاركة المرأة ودعتها إلى القيام بذلك.

34 - ودعمت البعثات هيئات إدارة الانتخابات بدرجات متفاوتة لإيجاد عمليات انتخابية مراعية للاعتبارات الجنسية، من قبيل إنشاء مراكز الاقتراع المخصصة للنساء فقط، وتوظيف عاملات في شؤون الانتخابات، ووحدات التسجيل المتنقلة. وفي عام 2018، وظفت هيئة إدارة الانتخابات في أفغانستان 12 000 من النساء كعاملات في شؤون الانتخابات، وكان هناك 7 429 مركز اقتراع للنساء فقط مقارنة بـ 11 667 للرجال. وفي العراق، وظفت جميع مكاتب تسجيل الناخبين نساء للمساعدة في أخذ بصمات الأصابع والصور الفوتوغرافية. وأُرسلت أيضا وحدات تسجيل متنقلة إلى مخيمات المشردين داخليا، مما مكن النساء اللاتي يفقرن إلى بطاقات الهوية وعناوين إقامة دائمة من التصويت. وفي حالة جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي، لم يكن هناك أدلة تذكر على استخدام مراكز اقتراع مخصصة للنساء فقط أو وجود موظفات في شؤون الانتخابات، على الرغم من البيانات المتاحة من الدراسات الاستقصائية التي أجريت بشأن الناخبين والتي تشير إلى تحديات جنسانية محددة تواجهها النساء في مراكز الاقتراع.

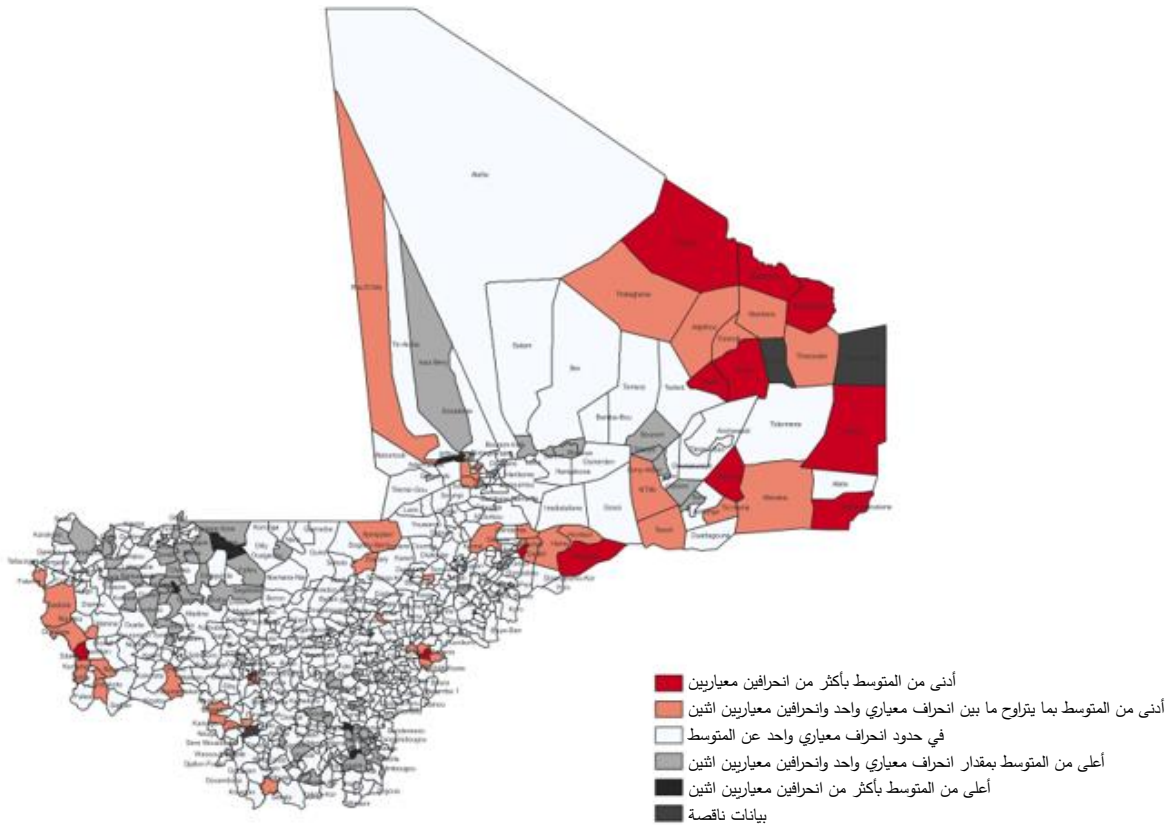
35 - وكانت آثار الدعم المقدم من البعثات من أجل زيادة عدد الناخبات محدودة في أعقاب التحديات السياقية التي تتجاوز مجال تأثير البعثات. وفي الغالب الأعم، لا يزال الأمن يشكل أكبر تحد في جميع البلدان. ففي أفغانستان، فإن وجود عدد أكبر من مراكز الاقتراع المتاحة للرجال يجعل الناخبات في وضع غير مؤات، مما يتطلب منهن قطع مسافات أطول للتصويت. وقد شكل العثور على عاملات في شؤون الاقتراع تحديا أيضا، لا سيما في المناطق النائية. وقد جرى تعليق الجهود المكثفة التي بذلتها بعثة الأمم المتحدة في الصومال الرامية إلى الإسراع ببناء قدرة هيئة إدارة الانتخابات على إجراء انتخابات مباشرة على أساس الاقتراع العام، بما في ذلك العمليات الانتخابية المراعية للاعتبارات الجنسية، وذلك بسبب الاتفاق السياسي على مواصلة إجراء انتخابات غير مباشرة. وكان الدعم الذي قدمته بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى هيئة إدارة الانتخابات في عام 2018 محدودا نظرا لعدم وجود ولاية انتخابية.

36 - وقد جرى فحص بيانات الناخبين التفصيلية المأخوذة من انتخابات عام 2020 في مالي لتحديد العلاقة بين أنشطة البعثة فيما يتعلق بقضايا المرأة والسلام والأمن وبين نسبة مشاركة النساء. فأولا، أظهر التحليل وجود اختلافات كبيرة في نسب إقبال النساء على مستوى البلديات (انظر الشكل الثالث). ووجد أكبر عدد من البلديات ذات نسب الإقبال المنخفضة (أي التي تقل النسب فيها عن المتوسط الوطني بمقدار انحراف معياري واحد على الأقل) في عدة مناطق حدودية في الشمال وفي عدد قليل من المناطق الحدودية في الجنوب. وثانيا، أثبت التحليل الارتدادي أن أنشطة بعثة الأمم المتحدة في مالي فيما يتعلق بقضايا المرأة والسلام والأمن ترتبط ارتباطا سلبيا بنسب إقبال الناخبات في المناطق. ويمكن تفسير هذه العلاقة السلبية بانعدام الأمن الذي يرجح أن يؤثر سلبا وبشكل غير متناسب على استعداد المرأة للمشاركة في العملية السياسية<sup>(16)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المرجح أن تكون أنشطة البعثة فيما يتعلق بقضايا المرأة والسلام والأمن قد استهدفت المناطق المحلية التي يتوقع فيها انخفاض نسب إقبال الناخبات عليها والتي بها وجود محدود لسلطات الدولة. وأبرز التحليل أولوية الأمن كشرط مسبق لتعزيز مشاركة المرأة.

(16) واجهت مالي خلال الفترة انقلابين، في آب/أغسطس 2020 وأيار/مايو 2021، مما أعاق التقدم المحرز.

## الشكل الثالث

مالي - أوجه الانحراف في نسبة إقبال النساء على التصويت مقارنة بالمتوسط الوطني في انتخابات عام 2020 في مالي



37 - وباستخدام بيانات نسب الإقبال على التصويت على مستوى المقاطعات في أفغانستان، أُجري تحليل ظاهرة الميل في التصويت إلى تفضيل المرشحين من نفس نوع الجنس، من أجل اختبار فرضية كون الانتخابات أكثر ميلا للتصويت للمرشحات. ووجد التحليل أنه حيثما كانت النساء يشكلن نسبة أكبر من الناخبين الذين يدلون بأصواتهم، فإن عدد الأصوات المدلى بها لصالح النساء كنسبة من جميع الأصوات المدلى بها في تلك الدائرة الانتخابية يكون أعلى. وعلى الرغم من أن هذا التحليل لم يشير إلى وجود علاقة سببية، فإنه أبرز أهمية الأنشطة المحددة التي تضطلع بها البعثات لدعم مشاركة المرأة في الانتخابات، وأبرز آثارها غير المباشرة. وحيثما تؤدي هذه الأنشطة المكرسة إلى تحسين نسب إقبال النساء على التصويت، فمن المرجح أن تتحسن نسب فوز المرأة في الانتخابات. وبالمثل، عندما تؤدي الأنشطة المضطلع بها فيما يتعلق بقضايا المرأة والسلام والأمن إلى تحسين معدلات ترشيح النساء، فقد تتحسن نسب إقبال النساء على التصويت.

دال - أسهمت أنشطة الدعوة والدعم التقني التي تقوم بها البعثات لوضع وتنفيذ تدابير خاصة مؤقتة، ولا سيما الحصص الجنسانية، إسهاما كبيرا في زيادة حصة المرشحات والمسؤولات المنتخبات أو الحفاظ عليها

1 - تتفاوت النسبة المئوية للمرأة في البرلمانات الوطنية عبر البلدان الستة، وهي نتيجة مباشرة لوجود وإنفاذ الحصص الجنسانية المحددة بمقتضى التشريعات وغيرها من التدابير الخاصة المؤقتة

38 - تفاوتت النسبة المئوية للمرأة في البرلمانات الوطنية بين البلدان الستة المستفيدة من المشاريع (انظر الجدول 5). ففي عام 2021، شكلت النساء ما يقرب من واحد من كل أربعة أعضاء في البرلمان في أفغانستان والعراق ومالي والصومال. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية، بلغت نسبة النساء امرأة واحدة تقريبا من بين كل ثمانية أعضاء في برلماني البلدين. وفي حين شهدت أفغانستان وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق تغييرات معتدلة في العقد الماضي، شهدت مالي والصومال تحولات هائلة في الانتخابات الأخيرة. ففي الصومال، ارتفعت نسبة النساء في البرلمان من 14,0 في المائة في عام 2012 إلى 24,2 في المائة عقب انتخابات عام 2016.

الجدول 5

#### النسبة المئوية للمرأة في البرلمانات الوطنية حسب أنواع الحصص

البلد	2017	2021
أفغانستان	27,7	27,0
العراق	25,3	28,9
جمهورية أفريقيا الوسطى	8,6	12,9
جمهورية الكونغو الديمقراطية	8,9	12,8
مالي	8,8	26,5 <sup>(أ)</sup>
الصومال	24,2	24,4
المتوسط العالمي	23,3	25,5

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، "المرأة في السياسة: 2021"، 1 كانون الثاني/يناير 2021. وقد جرى تحديث البيانات المتعلقة بجمهورية أفريقيا الوسطى والعراق بنتائج انتخابات عام 2021.

(أ) بما في ذلك المجلس الوطني الانتقالي المعين في كانون الأول/ديسمبر 2020.

39 - ووضعت جميع البلدان الستة حصصا انتخابية جنسانية، وكان إنفاذ هذه الحصص من المحددات الرئيسية لزيادة تمثيل المرأة في البرلمانات. وحددت أفغانستان والعراق والصومال حصصا حسب النتائج، تقتضي أن يعكس تكوين الهيئة المنتخبة نسبة مئوية دنيا من النساء. وقد تم الوفاء بهذا الشرط باستمرار في أفغانستان والعراق، ولكن نظام الانتخابات غير المباشرة في الصومال استلزم قدرا أكبر من السلطة التقديرية لزعماء العشائر في الوفاء بالحصص. أما ما في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي فقد كانت الحصص تنطبق على قوائم المرشحين التي تقدمها الأحزاب السياسية، وهي أقل فعالية لأنها لا تنطبق إلا على النسبة المئوية للمرشحين، وبالتالي لا تترجم بالضرورة إلى انتخاب النساء. واحترمت الأحزاب في مالي إلى حد كبير حصة النساء في قوائم المرشحين، في حين أفادت التقارير بأن الجهات

الفاعلة السياسية في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية تجاهلت هذه القواعد دون أي عواقب سلبية، مما أدى إلى تغيير هامشي في حصة النساء المنتخبات بمرور الوقت.

40 - واتسمت إجراءات الدعوة التي اتخذتها البعثات والدعم التقني للحكومات من أجل وضع حصص جنسانية والحفاظ عليها بالفعالية عندما توفرت الإرادة السياسية والمساءلة. ففي العراق، قدمت المساعدة الانتخابية برئاسة بعثة الأمم المتحدة في العراق مشورة الخبراء لضمان أن يفضي النظام الانتخابي الجديد الذي وضع في أعقاب إصلاح عام 2019 إلى زيادة مشاركة المرأة. ولم تعد الحصة تعتبر سقفا بل حدا أدنى، وأدت الترتيبات الانتخابية الجديدة إلى زيادة بنسبة 4 نقاط مئوية في تمثيل المرأة في عام 2021.

41 - وقد شهد التمثيل السياسي للمرأة في مالي أكبر الزيادات ضخامة فيما بين البلدان الستة، وتعزى هذه الزيادة إلى التصميم الجيد لحصة المرشحات في عام 2015 مع وضع تدابير للمساءلة. وكان تأثير ذلك واضحا في زيادة تمثيل المرأة في برلمان البلد بشكل كبير من 9 في المائة في عام 2013 إلى 27 في المائة في عام 2020. وتابعت بعثة الأمم المتحدة في مالي تنفيذ هذا القانون من خلال أعمال الدعوة الرفيعة المستوى وتقديم الدعم التقني للحكومة، فضلا عن تعبئة منظمات المجتمع المدني لضمان تنفيذ القانون من جانب الأحزاب على نحو خاضع للمساءلة.

42 - وفي الصومال، أشير بالمثل إلى أعمال الدعوة الرفيعة المستوى التي تقوم بها بعثة الأمم المتحدة في الصومال ودعمها لسفراء النوايا الحسنة<sup>(17)</sup> بوصفهما عاملين رئيسيين في إدراج الحصة الجنسانية في الاتفاقات السياسية السابقة للانتخابات. والدور الذي تؤديه الحصص كان واضحا أيضا في بونتلان. ونظمت بونتلان مؤخرا انتخابات بالاقتراع العام وكفلت أن تكون هناك امرأة واحدة من بين كل ثلاثة مرشحين في القائمة، وأن يكون هناك مرشح من ذوي الإعاقة من بين كل عشرة مرشحين، مما أدى إلى حصول النساء على نسبة 26,4 في المائة من بين المنتخبين. بيد أن استدامة هذه المكاسب تبقى موضع تساؤل لأن الحصة غير مكرسة في القانون.

43 - وقدمت جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية أفكارا بشأن أهمية تدابير المساواة لدعم قوانين الحصص و/أو التكافؤ. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، تولت بعثة الأمم المتحدة هناك إجراء أنشطة المساعدة الانتخابية، وجرى من خلال هذه الأنشطة تقديم المشورة لوضع القانون الانتخابي لعام 2019، الذي تضمن حصة للمرشحات تبلغ 35 في المائة، وفقا لأحكام قانون تكافؤ الجنسين لعام 2016. وعلى الرغم من وجود قانون للتكافؤ ووضع نظام تحصيلي بالنسبة للمرشحين، فإن 27 حزبا سياسيا لم تف بالحصص، ونتيجة لذلك، لم تتجاوز نسبة المرشحات 15,6 في المائة. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، دعت البعثة إلى تعديل المادة 13 من قانون الانتخابات - التي تنص على أن عدم تحقيق التكافؤ بين الجنسين في قوائم مرشحي الأحزاب لا يشكل سببا لعدم مقبولية القائمة المعنية - ولكن هذه الدعوة عارضتها الأحزاب السياسية التي عرقلت الجهود الرامية إلى مساءلتها عن عدم تحقيق تكافؤ الجنسين.

(17) لجنة عينها رئيس الوزراء للدعوة إلى تخصيص حصة نسبته 30 في المائة للممثلات في البرلمان من خلال حملات التوعية والتواصل مع زعماء العشائر والمجتمع الدولي.

44 - ودعت البعثات إلى تنفيذ تدابير خاصة مؤقتة إضافية<sup>(18)</sup> لزيادة تمثيل المرأة، وحققت في ذلك نجاحات متفاوتة من قبيل تنقيح متطلبات تسجيل المرشحين التي كانت في السابق تستبعد المرأة بدرجة أكبر. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، نجحت منظمات المجتمع المدني، بدعم من بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى، في الضغط من أجل إزالة اشتراطات الممتلكات والإلمام بالقراءة والكتابة والإلمام بالحساب المنصوص عليها في القانون الانتخابي لعام 2019، والتي أثرت حتى الآن على النساء بدرجة أكبر. ولئن نجحت بعثة الأمم المتحدة في الصومال في الدعوة إلى تخفيض رسوم تسجيل المرشحات بالنصف، فقد ظلت الرسوم في جمهورية الكونغو الديمقراطية باهظة جدا، وظل تأثير المجتمع الدولي وبعثة الأمم المتحدة البلد محصورا في الحد الأدنى.

دال-2 جرى تعزيز الدعوة الرفيعة المستوى التي قامت بها البعثات من أجل التنفيذ الخاضع للمساءلة للحصص الجنسانية، وذلك من خلال دعم بناء قدرات القيادات النسائية ومنظمات المجتمع المدني، وأسهم ذلك في زيادة عدد المرشحات في عدة بلدان

45 - من أجل زيادة آثار الحصص الجنسانية، كثيرا ما توفر برامج البعثات بشأن المشاركة السياسية للمرأة التدريب للمرشحات المحتملات. وقامت هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أساسا، وأحيانا بالتعاون مع البعثات التي ركزت جهودها على رصد وتحديد الاحتياجات، بوضع إجراءات بناء القدرات وتنفيذها. فعلى سبيل المثال، نُفذ في الصومال برنامج مشترك بين بعثة الأمم المتحدة في الصومال وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وحدد هذا البرنامج الاحتياجات والثغرات في قدرات ومهارات المرشحات والناشطات والشبكات النسائية. وقد وضعت بعثة الأمم المتحدة في العراق، باستخدام أموال من خارج الميزانية، مشروعا من ثلاث مراحل لإجراء بحوث حول التحديات التي تواجه المرأة في العمل السياسي، وقدمت تدريباً قائما على الاحتياجات لـ 67 مرشحة، وراقبت العنف السياسي الذي يستهدف النساء في انتخابات عام 2021. وفي جميع دراسات الحالة، ركزت معظم أنشطة بناء القدرات على المرشحات. وسلطت عدة برلمانيات الضوء على الحاجة إلى مواصلة بناء قدرات النساء اللاتي يتولين مناصب.

46 - وقد تجلت فعالية أنشطة بناء القدرات هذه في حالة جمهورية أفريقيا الوسطى. فقد نظمت بعثة الأمم المتحدة هناك، بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حلقات عمل للقيادات النسائية أثناء عمليات التسجيل في الحملات. وقد جرى استخدام السجلات التفصيلية على مستوى المرشحين من عام 2020 (بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدائرة الانتخابية، والانتماء الحزبي، والموقف في الاقتراع، وحصة الأصوات الفردية في الجولتين الأولى والثانية، وحالة شغل المناصب، ونوع الجنس، وما إذا كان المرشح قد انتُخب في نهاية المطاف) لفهم السياق الانتخابي وإجراء تحليلات للعلاقة بين الأنشطة التي تركز على المشاركة في القضايا المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن وتمثيل المرأة. ووجد التحليل الارتدادي أن تلك الأنشطة كان لها تأثير إيجابي وفائدة عديدة على معدلات ترشيح المرأة - حيث بلغت نسبة النساء 15,6 في المائة من المرشحين في عام 2020 مقارنة بنسبة 10,0 في المائة في الانتخابات السابقة - وإن لم يكن لها تأثير على فرص انتخابهن. وربما أدت الأنشطة المضطلع بها فيما يتعلق بقضايا

(18) تشمل التدابير الخاصة المؤقتة قوانين الحصص الجنسانية، ومكاتب وغرف عمليات خاصة بالمرأة، ومراكز الاقتراع المخصصة للنساء فقط، وتعيين عاملات في شؤون الانتخابات، وإصلاح إجراءات التسجيل في الانتخابات (فيما يتعلق بالمرشحين والناخبين)، وخفض التكاليف الباهظة للحملات.

المرأة والسلام والأمن إلى توسيع الطموحات السياسية للمرأة، مما أدى إلى تقدم المزيد من النساء كمرشحات محتملات. وقد ثبتت صحة هذه الفرضية بالنظر إلى أن 95,7 في المائة من المرشحات في عام 2020 كن غير شاغلات للمناصب.

47 - وكان وجود شبكات منظمات المجتمع المدني النشطة والمنظمة تنظيمًا جيدًا عاملاً مؤثراً آخر في زيادة تمثيل المرأة. ويبدو أن تقديم الدعم وبناء القدرات لمنظمات المجتمع المدني والشبكات النسائية قد أسهما أيضاً في زيادة معدلات ترشيح النساء وتعزيز إجراءات الدعوة لوضع التدابير الخاصة المؤقتة. وفي غياب ولاية انتخابية، كرست بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية جهوداً لتنظيم منظمات المجتمع المدني التي تدعو إلى توسيع الحيز السياسي للمرأة وتمكينها وتعبئتها. وكان لمنظمات المجتمع المدني في مالي دور فعال في دعوة الأحزاب السياسية إلى التنفيذ المتسق لقانون الحصص لدى اختيار مرشحيها في الانتخابات. ودعمت بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وبعثة الأمم المتحدة في العراق إنشاء أفرقة استشارية نسائية تقدم المشورة إلى الممثلين الخاصين للأمين العام بشأن مسائل مشاركة المرأة، وكانت تلك المسائل تعرض على أنظار الجهات الفاعلة السياسية المؤثرة في البلدين المعنيين.

هاء - كان تأثير البعثات على النسبة المئوية للنساء التي جرى تعيينهن في مناصب حكومية محدوداً، بالنظر إلى الطبيعة السياسية لهذه التعيينات والحساسيات المرتبطة بتصور أن هناك تدخلا

1 - كان عدد النساء اللاتي جرى تعيينهن في مناصب تنفيذية وحكومية أقل من الحصص المذكورة، في جميع الحالات.

48 - على الرغم مما تحقق من مكاسب في تمثيل المرأة في البرلمانات الوطنية بصفة إجمالية، فقد كانت تعيينات النساء المنتخبات في المناصب الحكومية أو الوظائف التنفيذية متفاوتة على نطاق البلدان المشمولة في دراسة الحالة (انظر الجدول 6). وبدا أن هناك حاجزاً هيكلياً كبيراً في هذا الصدد يتمثل في الأحزاب السياسية (والعشائر)، التي كان عازفة عن ترشيح أعضائها من النساء لتولي مناصب ذات نفوذ داخل الحكومة التنفيذية.

#### الجدول 6

#### النسبة المئوية للنساء اللاتي يشغلن مناصب وزارية

البلد	2017	2021
أفغانستان	16,7	6,5
العراق	10,5	9,1
جمهورية أفريقيا الوسطى	17,4	20,7
جمهورية الكونغو الديمقراطية	11,6	27,0
مالي	24,2	21,0
الصومال	6,7	18,5

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، "المرأة في السياسة: 2021"، 1 كانون الثاني/يناير 2021. بيانات مُحدّثة تتعلق بجمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي.

49 - ولئن كانت أفغانستان والعراق ومالي قد سجلت في الفترة ما بين عامي 2017 و 2021 أعلى نسب مئوية للمسؤوليات المنتخبات على نطاق جميع الحالات القطرية (انظر الجدول 5) وهو ما يمكن أن يعزى إلى نظام الحصص الجنسانية المصمم بعناية، فقد انخفضت النسبة المئوية للنساء اللاتي يشغلن مناصب وزارية، وظلت معدلات التمثيل في أفغانستان والعراق خلال الفترة نفسها أقل من معدلاته في الحالات القطرية الأخرى (انظر الجدول 6). فمنذ عام 2019، توجد بالعراق وزيرتان، وخفّض مستوى وزارة شؤون المرأة إلى مديرية في عام 2015. أما في أفغانستان، فقد قُوبلت الجهود التي بذلها الرئيس السابق لتعيين المزيد من النساء في المناصب العليا برد فعل سلبي عنيف من جماعات معينة يُتصوّر أنها تمثل ذوي الخلفية النخبوية. وعلى نفس الغرار في مالي، اشتكت ممثلات النساء من عدم التزام قادة الأحزاب السياسية بقانون الحصص في التعيينات الحكومية.

50 - وزادت النسبة المئوية للنساء اللاتي يشغلن مناصب وزارية في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال بين عامي 2012 و 2021، مع وجود بعض المحاذير. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، اعتُبرت الأحزاب السياسية الكونغولية ذات العضوية النسائية المنخفضة التي يزيد عددها عن 400 حزب (تتراوح بين صفر و 16 في المائة) حاجزا أمام تعيينات النساء. ونتيجة لالتزام الرئيس الحالي، الذي رفض قائمة أعضاء مجلس الوزراء التي اقترحتها الحكومة الأولى في عام 2019 بسبب اختلال التوازن بين الجنسين فيها، عُيّنَت عدة نساء لاحقا في مناصب مؤثرة كمنصب وزيرة أو نائبة وزير (من بينها مناصب في وزارتي التعدين والعمل وفي البنك المركزي). وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، على الرغم من زيادة النسبة المئوية للنساء في المناصب الوزارية في الفترة من عام 2017 إلى عام 2021، فهي لم تستوف متطلبات قانون التكافؤ وظلت خاضعة بشدة للإرادة السياسية لقادة الأحزاب. أما في الصومال، فقد قُلِّل من شأن الزيادة التي حدثت في تعيينات النساء بسبب توليها مناصب يُنظر إليها على أنها عديمة التأثير في مسار التنمية في البلد.

## 2 - كانت جهود الدعوة التي اضطلعت بها البعثات من أجل تعيين رئيسات لهيئات إدارة الانتخابات فعالة في تعميم مراعاة المنظور الجنساني في عمليات هذه الكيانات وأنشطتها

51 - كانت الجهود التي بذلتها البعثات في سبيل معالجة مسألة تمثيل المرأة في المناصب الحكومية بشكل غير متناسب جهودا محدودة، بالنظر إلى الطابع السياسي لهذه التعيينات. فأنشطة البعثات أو استراتيجياتها لم تكن في كثير من الأحيان تركز على الاهتمام بشكل مقصود بالأحزاب السياسية بوصفها حواجز منيعة في طريق هذه التعيينات. غير أن البعثات استكشفت سبلا أخرى لممارسة الدعوة من أجل تعيين النساء في مناصب من شأنها أن تحفز على إيجاد عمليات سياسية وانتخابية مراعية للمنظور الجنساني.

52 - وكان أكثر هذه السبل شيوعا هو الدعوة إلى تعيين النساء رئيسات لهيئات إدارة الانتخابات. وقد نجحت المساعي الحميدة وجهود الدعوة التي بذلتها في هذا الصدد بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في أفغانستان، وبعثة الأمم المتحدة في العراق، وبعثة الأمم المتحدة في الصومال، حيث ترتبت عليها آثار إيجابية بعيدة المدى بالنسبة للناخبات والمرشحات. فالمرأة التي عملت رئيسة للجنة الانتخاب في الصومال وضعت استراتيجية مؤسسية لتعميم مراعاة المنظور الجنساني وعملت بشكل وثيق مع بعثة الأمم المتحدة هناك من أجل تنفيذ عمليات انتخابية مراعية للمنظور الجنساني (أي التسجيل والتواصل مع الناخبات) في الوقت الذي كان يجري فيه التحضير لاقتراع عام محتمل في

عام 2021. وعلى نفس الغرار في العراق، قامت المرأة الوحيدة من بين أعضاء لجنة الانتخاب التسعة باستحداث تدابير لتحقيق تكافؤ الجنسين في هيئة إدارة الانتخابات، وتولت رئاسة اللجنة العليا المشرفة على تمكين المرأة للمشاركة في العملية السياسية، حيث جرى اتخاذ إجراءات فعالة للتخفيف من العنف السياسي الذي يستهدف النساء، كما ذكر سابقاً.

53 - ومن السبل الأخرى التي استكشفتها البعثات إدماج المرأة في عمليات السلام الجارية لإفساح حيز أكبر لمشاركة المرأة في العمل السياسي. فقد نظمت البعثة المتكاملة في مالي حلقة عمل رفيعة المستوى بشأن مشاركة المرأة في عمليات السلام والعمليات السياسية أسفرت عن تبيان احتياجات المرأة وأولوياتها وحشدت الجهود لإدماج المزيد من النساء (بمن فيهن نساء الجماعات المسلحة الموقعة) في لجنة متابعة الاتفاق. وكذلك، فقد قامت البعثة المتكاملة في جمهورية أفريقيا الوسطى بحشد الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من أجل الدعوة إلى إدماج النساء في مفاوضات السلام (وهو ما أسفر عن اختيار ثماني مندوبات من أصل 78 مندوباً) وفي آليات متابعة الاتفاق السياسي للسلام والمصالحة في جمهورية أفريقيا الوسطى (التي شكلت النساء فيها نسبة 16 في المائة على المستوى الوطني في عام 2021). وعلى الرغم من الاختلافات المتأصلة في المشاركة في عمليات السلام والعمليات السياسية، رأى موظفو البعثات أن إدماج المزيد من النساء في وقت مبكر في محادثات السلام والمفاوضات يفسح للمرأة حيزاً سياسياً أوسع في وقت لاحق.

54 - وفي جميع هذه الجهود، كانت الدعوة المباشرة التي مارستها القيادة العليا للبعثات لدى الجهات النظرية الوطنية جديرة بالملاحظة. فقد ضمت جميع البعثات المشمولة في الدراسة مسؤولية واحدة رفيعة المستوى على الأقل برتبة الممثلة الخاصة للأمين العام أو نائبة الممثل الخاص للأمين العام، في أعقاب التزام المنظمة بتحقيق التكافؤ بين الجنسين على أعلى المستويات. واعتبرت قيادة البعثات التمثيل السياسي للمرأة جزءاً لا يتجزأ من جهودها في مجال الدعوة، ولا سيما في حالة بعثة الأمم المتحدة في الصومال وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة في مالي وبعثة الأمم المتحدة في العراق.

**واو - سعت البعثات، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري المعني، إلى تشكيل تجمعات نسائية متعددة الأحزاب وتمكينها إلى أقصى قدر ممكن، غير أن الاستثمارات الرامية إلى تشكيل قيادة نسائية تكون ذات كفاءة ونفوذ لم تسفر عن تحسينات في السلع والخدمات العامة**

1 - ارتبط الارتفاع في معدلات تمثيل المرأة في البلدان المستفيدة من المشاريع بالزيادة في نسبة الإنفاق التعليمي إلى الإنفاق العسكري. غير أن المسؤوليات المنتخبات واجهن تحديات كبيرة في تقديم سياسات مواتية للمرأة في برلمانات بلدانهن

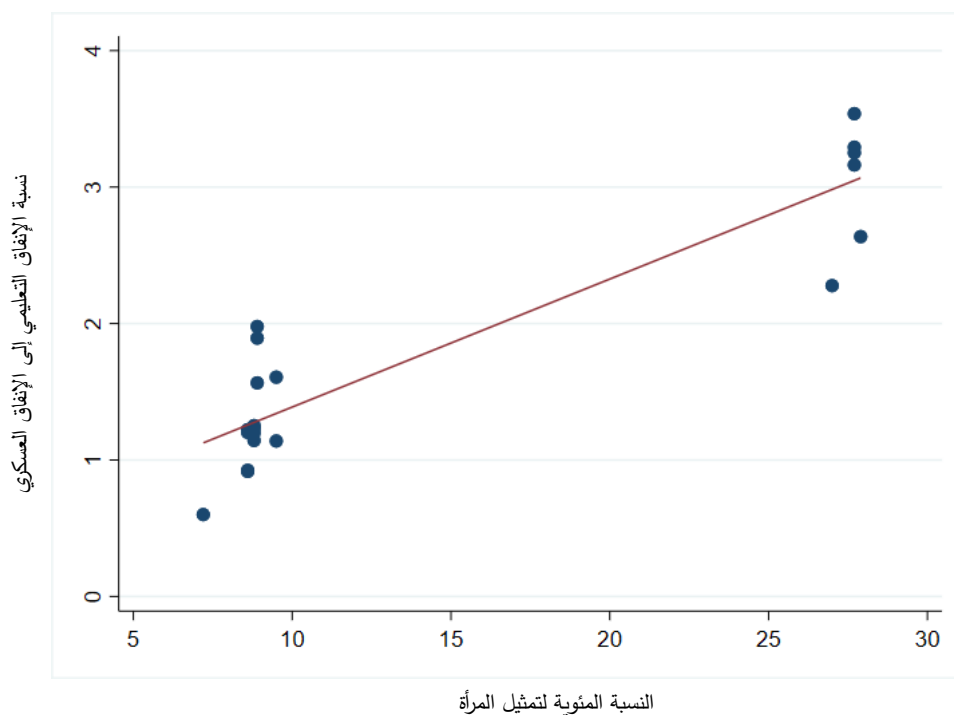
55 - ودُرست العلاقات بين حصة ممثلات النساء في الجمعيات التشريعية والتحول في أولويات الإنفاق، وبين زيادة ثقة المجتمع في الحكومة واطمئنانه إليها باعتبارها مؤشرات على ديمومة السلام.

56 - وفي الحالات الست كلها، ظهر جانب واحد فقط من جوانب ديمومة السلام. فقد أوضح استعراض لمجموعتين من مجموعات البيانات الشاملة لعدة بلدان<sup>(19)</sup> أن الارتفاع في معدلات التمثيل السياسي للمرأة ارتبط ارتباطاً إيجابياً بالزيادة في تركيز الإنفاق على التعليم أكثر من تركيزه على المجال العسكري

(19) مجموعة بيانات البنك الدولي الخاصة بمؤشرات التنمية العالمية وبتقييم السياسات والمؤسسات القطرية.

(انظر الشكل الرابع). وفي المقابل، فإن تصور الحوكمة الرشيدة في هذه البلدان قد تراجع بشكل طفيف (انظر الشكل الخامس).

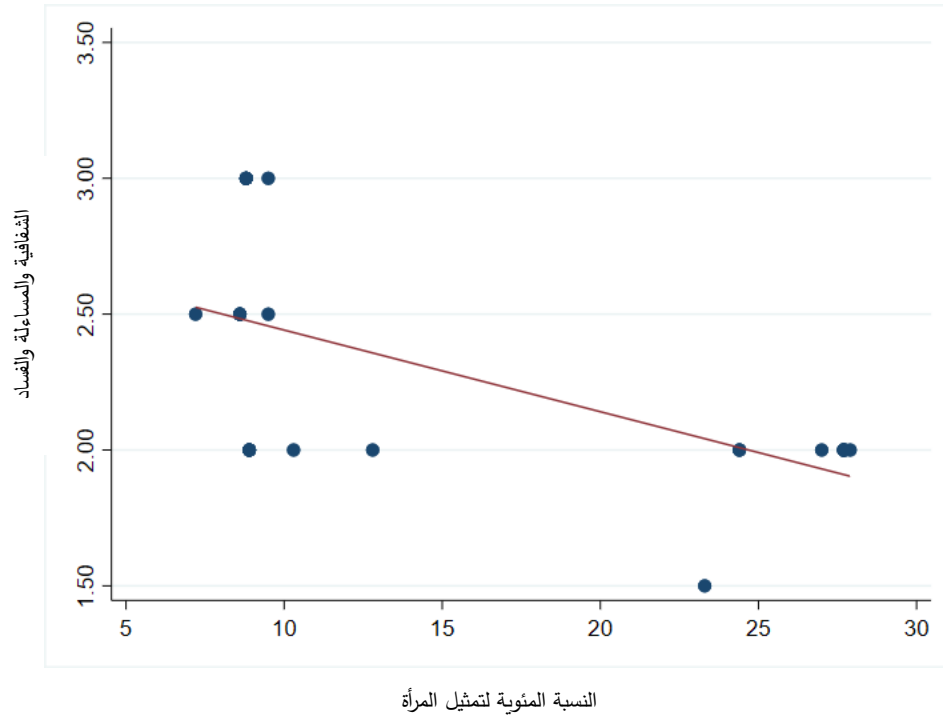
الشكل الرابع  
أنماط الإنفاق الحكومي، حسب معدل التمثيل السياسي للمرأة



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، 2020.

## الشكل الخامس

تصور الحوكمة الرشيدة، حسب معدل التمثيل السياسي للمرأة



المصدر: مؤشرات التنمية العالمية وتقييم السياسات والمؤسسات القطرية، 2020.

57 - وتخضع هذه التحليلات لعوامل تقيدها، أولها أنه لم يكن من الممكن تحديد ما إذا كان التحول من الإنفاق العسكري إلى الإنفاق التعليمي له أثر على ديمومة السلام، بالنظر إلى الطابع المقيد زمنياً للبيانات والتحليلات<sup>(20)</sup>. وثانيها أن قيم التصورات المتعلقة بالحوكمة الرشيدة لا يمكن أن تُربط بشكل مباشر بالتغير في معدلات تمثيل المرأة، بالنظر إلى أن هذه القيم تكون في الغالب ناتجة عن السياسات المبتكرة أو القوانين الرئيسية، وهو ما لم يُلاحظ خلال الفترة المشمولة بالتقييم.

58 - وواجهت المسؤولات المنتخبات تحديات كبيرة في تقديم مشاريع قوانين و/أو تمرير سياسات مؤثرة بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. ويتمثل أول هذه التحديات في أن التكتلات الحزبية السياسية القوية التي يهيمن عليها عموماً المسؤولون الذكور قامت بحماية الوضع الراهن. ففي مالي، قيل إن وزيرة المرأة السابقة تعرضت للمضايقة ثم أُطيح بها لاحقاً بعد أن تقدمت في البرلمان بمشروع قانون بشأن منع العنف الجنسي والعنف الجنساني، رفضته علناً جماعات دينية قوية. أما التحدي الثاني، فهو أن طبيعة السياسة والحاجة إلى البقاء السياسي جعلتا بعض المسؤولات المنتخبات ينجذبن نحو مصالح التكتلات السياسية التي ينتمين إليها، حسبما قيل، بدلاً من أن ينهضن بالخطوة المتعلقة بالمرأة. ففي العراق، لم يحظ

(20) كان من الصعب الحصول على بيانات تقيس نسبة الحوكمة الرشيدة، بالنظر إلى التحديات التي تعترض عملية جمع البيانات في بيئات ما بعد النزاع.

مشروع قانون مكافحة العنف الأسري بدعم بعض المسؤولات. وفي الصومال، لوحظ أن بعض البرلمانيات صوّتت لصالح مشروع القانون الانتخابي، الذي يستبعد الأحكام التي تنص على حصص جنسانية.

## 2 - ظلت هناك ثغرات كبيرة في قدرة النساء على التأثير في صنع السياسات بمجرد انتخابهن، حيث كن بحاجة إلى مواصلة دعمهن بعد الانتخاب وهو ما لم تستطع البعثات أن توفره بالقدر الكافي

59 - في جميع البلدان، واجهت البرلمانيات قيودا في النهوض بجدول الأعمال السياسية الرامية إلى سن قوانين ملائمة للمرأة أو إلى تحسين ظروف أفراد دوائرهن الانتخابية ذكورا وإناثا. وأبلغت البعثات عن القيام بالقليل من الأنشطة التي تعالج تلك الثغرات، من أجل تجنب نشوء أي تصور بأنها تتدخل ومن أجل الحفاظ على حيادها. ففي أفغانستان على سبيل المثال، رفضت بعض البرلمانيات أن تتلقى الدعم من البعثة في مجال بناء القدرات من أجل تقليص الاعتقاد بأنهن يسعين إلى تنفيذ مخططات غربية.

60 - ومن منطلق اعتراف بعثة الأمم المتحدة في مالي وبعثة الأمم المتحدة في الصومال بتلك القيود التي تؤثر على عمل البرلمانيات، تقاسمت البعثتان خططا ملموسة لإدماج المسؤولات في استراتيجياتهما الجنسانية المقبلة باعتبارهن مجموعة مستهدفة. وبذلت بعثة مالي، بالتعاون مع فريق الأمم المتحدة القطري، جهودا في الآونة الأخيرة من أجل تشكيل مرصد خاص بالنساء لمتابعة العمل السياسي للمرأة وتزويدها بدعم مستمر.

61 - واعتاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة على الأخذ بزمام المبادرة في تشكيل تجمعات برلمانية نسائية متعددة الأحزاب وفي بناء قدراتها، كما حدث في حالة جمهورية أفريقيا الوسطى التي أنشئ فيها منتدى البرلمانيات. وبدا أن أكبر ميزة تتمتع بها البعثات هي الدعوة الرفيعة المستوى، مقارنة بالكيانات المشاركة في أفرقة الأمم المتحدة القطرية التي اعتُبر أنها مجهزة بشكل أفضل لتقديم الدعم التقني والعملي؛ ولذلك فإن الدعم المحدد الذي قدمته البعثات للمسؤولات المنتخبات كان غير مباشر، إما من خلال تقديم الدعم التقني إلى الجهات الفاعلة النسائية في المجتمع المدني أو تقديم الدعم في بناء قدرات ممثلات النساء في عمليات السلام المحلية أو الوطنية، كما حدث في حالات بعثة أفغانستان وبعثة جمهورية أفريقيا الوسطى وبعثة مالي. وأشارت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني إلى التدخل الذي كان يحدث بين الحين والآخر بين الدورات التدريبية التي تتيحها هذه الكيانات وإلى انعدام التنسيق فيما بينها.

62 - وبسبب الحواجز الهيكلية المتفشية التي لم تستطع النساء التغلب عليها بمفردهن، ظل غياب الأنشطة الطويلة الأجل الرامية إلى بناء قدرات المسؤولات المنتخبات عبر الانتماءات الحزبية يمثل ثغرة. وبالإضافة إلى ذلك، بذلت البعثات جهودا محدودة لوضع استراتيجيات للإدماج تشمل قطاعات المجتمع الممثلة تمثيلا ناقصا بما فيها النساء غير المنتميات للنخب، مما أضعاف فرصة احتضان مجموعة أكثر تنوعا من صناعات القرار في المستقبل.

## خامسا - التوصيات

63 - تقدم شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية ثلاث توصيات رئيسية هامة إلى البعثات، على أن يكون مفهوما أن بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان قد لا تتمكن من تنفيذ التوصيتين 1 و 3 في السياق الذي تعمل فيه حاليا. وتقدم الشعبة أيضا توصية هامة واحدة إلى إدارة عمليات السلام وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام.

الركيزة	التوصية	مؤشر الانجاز	الكيان المسؤول
الحماية والوقاية	1 - وضع تدابير وقائية طويلة الأجل وتدابير حمائية قصيرة الأجل تعالج بشكل محدد العنف الجنساني الذي يستهدف النساء في سياق الانتخابات، على أن تكون الجهود معتمدة وقائمة على تحليل للنزاع والوضع السياسي و/أو الانتخابي يكون ذا مصداقية ومراعيا للاعتبارات الجنسانية، ويشمل البيانات المصنفة حسب نوع الجنس عن الانتخابات، وكذلك البيانات المتعلقة بنوع العنف والمستهدفات به والمواقع التي يحدث فيها.	1 - استراتيجية الأمن الانتخابي المراعي للمنظور جميع البعثات الجنساني التي تعالج الدورة الانتخابية الست	جميع البعثات الست
المشاركة	2 - ترسيخ الاستراتيجية الحالية للبعثة (أو وضع استراتيجية جديدة) من أجل تشجيع المشاركة السياسية للمرأة وتمثيلها في التحليل القائم على الأدلة للسياق القطري المحدد (الأمني والإنساني والإنمائي)، بما يتسق مع ولاية البعثة وقدراتها. وينبغي أن تشمل الاستراتيجية ما يلي: 1-2 الدعوة إلى تعزيز التدابير الخاصة المؤقتة، بما فيها القوانين الرامية إلى معالجة الحواجز المحددة السياق التي تواجهها المرأة، وتقديم الدعم التقني لهذا الغرض 2-2 ممارسة الدعوة على مستوى رفيع من أجل إنشاء آليات للمساءلة والإنفاذ والتحفيز للجهات والأحزاب السياسية الوطنية لضمان تنفيذ هذه القوانين المواتية	استراتيجية محدثة/جديدة مشتملة على تحليلات وبيانات خاصة بالبلد المعني، استنادا إلى القائمة المرجعية التي استكملتها البعثة لتقييم الاحتياجات المتعلقة بالمنظور الجنساني والمساعدة الانتخابية الأدلة المستندية التي تثبت تنفيذ أنشطة مصممة خصيصا للدعوة إلى تعزيز التدابير الخاصة المؤقتة وتدابير المساءلة ذات الصلة وتوفير الدعم التقني لهذا الغرض	جميع البعثات الست
الاتساق على نطاق المنظومة	3 - تنسيق الأنشطة المتعلقة باستراتيجية البيانات والدعوة والدعم من أجل تحسين الاتساق مع فريق الأمم المتحدة القطري، وفقا لمبدأ تكامل المساعدة الانتخابية المقدمة في بيئات البعثات من أجل تعزيز الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن بالطرق التالية: 1-3 تعزيز الأطر المستخدمة في رصد أداء البعثة، وتنسيق جمع البيانات وتتبعها للاسترشاد بها في أعمال البرمجة المتعلقة بقضايا المرأة والسلام والأمن، وذلك في إطار استراتيجية البيانات التي تطبقها البعثة في البلد. 2-3 زيادة التركيز على توجيه الاهتمام إلى الأحزاب السياسية والعشائر لدعوتها إلى إدراج النساء في القوائم الحزبية وإدراج مرشحين غير منتمين للنخب ولتوفير الحوافز لها كي تقوم بذلك، مع مراعاة ما هو قائم من السياسات المتعلقة بالمساعدة الانتخابية.	قيام البعثة بتتبع مؤشرات محددة لمشاركة/تمثيل المرأة وتناقش المسؤولية عن جمع البيانات مع الكيانات ذات الصلة المشاركة في أفرقة الأمم المتحدة القطرية	جميع البعثات الست

الركيزة	التوصية	مؤشر الانجاز	الكيان المسؤول
	3-3 تعبئة أموال من خارج الميزانية ومن صناديق بناء السلام من أجل بناء قدرات المرأة في السياسة على المدى الطويل عبر الانتماءات الحزبية	الأدلة التي تثبت تعبئة الموارد	
	3-4 تنسيق الاستراتيجيات والأنشطة اللازمة لمعالجة الحواجز الطويلة الأجل التي تواجه المرأة مثل مستويات محو الأمية، والوعي السياسي، وتوعية القادة الذكور.	الأنشطة ومؤشرات الإنجاز المحددة في إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة، المنسقة مع كيانات محددة، التي تُنفَّذ من أجل التصدي للحواجز الطويلة الأجل	
4 - دعم وتنسيق الجهود التي تبذلها البعثات في سياقات محددة فيما يتعلق بالمرأة والسلام والأمن، من أجل تعزيز التعلم وتبادل المعرفة.	التبادل الدوري للمعرفة بين بعثات السلام بشأن الدروس المستفادة وأفضل الممارسات والمخاطر وتدابير التخفيف وأساليبه في عمليات السلام	سياقات محددة	إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام

## المرفق \*

## التعليقات الواردة من وكالة الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام ووكيل الأمين العام لعمليات السلام

نشير إلى مذكرتكم (IOS-2022-00479) المؤرخة 7 نيسان/أبريل 2022 التي تحيلين بها مشروع تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقييم الأنشطة المضطلع بها في سياق تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في البعثات الميدانية: الانتخابات وعمليات التحول السياسي. ونشكركم على قيامكم بعملية تشاورية وعلى إدراج العديد من التعليقات الأولية التي قدمتها مكاتبنا وبعثاتنا ذات الصلة بشأن مشروع هذا التقرير الذي صدر في وقت سابق.

فالأمم المتحدة تضع من بين أولوياتها الرئيسية تشجيع مشاركة المرأة في العمليات الانتخابية والسياسية، وكذلك كفالة منع العنف ضد المرأة وتوفير الحماية اللازمة لها، ولا سيما في حالات النزاع وعمليات التحول السياسي. وفي هذا الصدد، وكما لوحظ أيضا في التقرير، فقد اتخذت خطوات عديدة حتى الآن في جميع المجالات الرئيسية المذكورة أعلاه. غير أن هناك مجالا واسعا للتحسين، ومن المؤكد أن التقرير والتوصيات الواردة ضمنه سيساعدنا على معالجة الثغرات/التحديات القائمة والاستفادة من التجارب السابقة من أجل زيادة تعزيز دعم المنظمة للنساء في جميع المجالات المتنوعة التي أبرزها التقرير.

وقد استعرضت البعثات والمقر التقييم والتوصيات المتصلة به. ويسرنا أن نحيطكم علما بأن إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام ستقبلان توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية الواردة في مشروع التقرير، حيثما كانت موجهة إلى هاتين الإدارتين. وتجدر الإشارة إلى أن خطط عمل ملموسة لتنفيذ التوصيات الواردة في التقرير مقدمة من إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام، وكذلك من بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال\*\*. وكما أشرتم في تقريركم، تنطبق اعتبارات خاصة على بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان بالنظر إلى التطورات الجارية في أفغانستان.

وعند تنفيذ التوصيات، حيثما تقع الإجراءات في نطاق المساعدة الانتخابية، سيُطبَّق الإطار ذو الصلة الذي وضعته الجمعية العامة، بما في ذلك الدور القيادي الواضح الذي تضطلع به منسقة شؤون المساعدة الانتخابية في كفالة الترابط والاتساق على نطاق المنظومة. وربما يشمل ذلك توفير الدعم السياسي والتقني للبعثات ذات الصلة في تنفيذ خطط عملها.

وبناء على طلب بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، نود أيضا أن نلاحظ الإشارة الواردة في التقرير إلى الطابع الفريد للعملية الانتخابية غير المباشرة في الصومال وأن نلاحظ أن الصياغة المستخدمة بشأن هذه المسألة في التقرير كان من الممكن أن تكون أقوى من ذلك. فالسياق الفريد للصومال يجعل العملية الانتخابية مختلفة ويضيف عليها تحديات في بعض الأحيان لأن ملامحها تختلف عن ملامح نماذج الانتخابات الشعبية وهو ما يلزم أن يتبلور في التقرير بشكل أكثر وضوحا.

\* يعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية في هذا المرفق النص الكامل للتعليقات الواردة من إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة عمليات السلام. وقد أرسيت هذه الممارسة تمشيا مع قرار الجمعية العامة 263/64، عقب التوصية التي أصدرتها اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

\*\* محفوظة لدى مكتب خدمات الرقابة الداخلية.