E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.7/2019/9
19 September 2019
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس

الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة المرأة
الدورة التاسعة
عمّان، 26-27 تشرين الثاني/نوفمبر 2019

البند 11 من جدول الأعمال المؤقت

بناء مؤسسات منيعة في المنطقة العربية:
الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في زمن التحديات

موجز

تتضمن هذه الوثيقة تحليلاً لما للنزاع والاحتلال وفترات الانتقال السياسي الرسمي من تداعيات على عمل الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة. وتستعرض الجهود التي بذلتها هذه الآليات في الأردن ودولة فلسطين وتونس واليمن بهدف تعزيز منعتها. ويخلُص التحليل إلى أن هذه الآليات تواصل التكيُّف وتضطلع بولايات مختلفة لتتابع عملها مهما تغيَّرت الأوضاع؛ ومع ذلك، لا يزال بإمكانها أن تبذل جهوداً إضافيّة لبناء مِنعتها، من خلال، مثلاً، إنشاء أطر خاصة لبناء المِنعة، لا سيما في أزمنة الاستقرار، لتتمكّن من التصدي للصدمات والتحديات.

ولجنة المرأة مدعوة لمناقشة مضمون هذه الوثيقة وتقديم المشورة بشأن سُبُل تعزيز مِنعة الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في المنطقة العربية.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمـة	3-1	3
الفصل		
أولاً- مِنعة المؤسسات والآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في المنطقة العربية...	18-4	3
ألف- عدم الاستقرار السياسي	12-8	4
باء- تدابير التقشف	15-13	5
جيم- التصورات العامة	18-16	6
ثانياً- خصائص بناء مِنعة الآليات الوطنية المعنيّة بشؤون المرأة	30-19	6
ألف- الوعي	22-21	7
باء- التنوع	24-23	7
جيم- التكامل	26-25	7
دال- التنظيم الذاتي	28-27	8
هاء- القدرة على التكيُّف	30-29	9
ثالثاً- التوصيات	32-31	9

مقدمـة

1- الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة هي مؤسسات تضطلع بولايات واسعة النطاق تشمل وضع سياسات للنهوض بالمرأة، والدعوة إلى تنفيذها أو تنفيذها، ورصد نتائجها وتقييمها. وقد تكون هذه الآليات وزارات أو وكالات أو مكاتب ضمن الحكومة المركزية أو مرتبطة بها.

2- وانطلقت في العالم حركة إنشاء آليات وطنية معنيّة بالمساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة في أعقاب المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة الذي عُقد في بيجين في عام 1995. وقبل المؤتمر لم يكن سوى عدد محدود من البلدان قد أنشأ آليات وطنية معنيّة بشؤون المرأة. وأسهم إنشاء هذه الآليات في سد فجوة مؤسسية على الصعيد الوطني، وفي تنفيذ الاتفاقيات الدولية مثل إعلان ومنهاج عمل بيجين واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

3- وفي جميع الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البالغ عددها 18 دولة، آليات وطنية محددة معنيّة بشؤون المرأة. لكنّ أداءها يتأثر بما في المنطقة من احتلال مستمرّ، هو الأطول في العالم، من أعمال عنف واضطرابات اجتماعية وفترات انتقال سياسي ونزاعات متواصلة منذ 2010. وتستعرض هذه الوثيقة، التي تستند إلى منشور سيصدر قريباً عن الإسكوا، مَواطن القوة والضعف في استجابة الآليات لمثل هذه الظروف الصعبة. وتتوقف عند عملها في الأردن ودولة فلسطين وتونس واليمن على بناء المِنعة للتكيُّف مع الظروف الصعبة، ومواصلة الاضطلاع بالولايات المنوطة بها. كما تُبيّن هذه الوثيقة أهمية بناء مِنعة المؤسسات، وكيف يمكن تعلُّم بناء هذه القدرات وتطويرها، في المبدأ وفي الممارسة.

أولاً- مِنعة المؤسسات والآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة في المنطقة العربية

4- يُقصد بالمِنعة قدرة نظام أو مؤسسة أو فرد على الحفاظ على الهدف الأساسي والاضطلاع بكامل العمل في مواجهة ظروف شديدة التغيُّر[1]. فعقب صدمة كبيرة، تسعى المؤسسات الرئيسية إلى مواصلة تزويد الجهات المعنية بالمعلومات والاستراتيجيات وخطط العمل، لتحول دون الانهيار المؤسسي الكامل وتيسّر الانتعاش. ووفقاً لدراسة عن السلطات العامة والمؤسسات والأعمال التجارية التي تتعرض لأنواع مختلفة من الضغوط، مثل الكوارث الطبيعية، وانهيار المرافق العامة وتغيُّر المناخ، تُصنّف منيعةً المؤسسات التي تحافظ على عدد من الخصائص الخمس التالية أو على جميعها: الوعي، والتنوع، والتكامل، والتنظيم الذاتي، والقدرة على التكيُّف[2].

5- وحددت الأبحاث عن الآليات الوطنية المعنيّة بشؤون المرأة خمسة عناصر أساسية لفعالية عملها، بصرف النظر عن السياقات الوطنية هي: موقعها في هيكلية صنع القرار وقدرتها على التأثير في السياسات الحكومية؛

(1) Krista S. Langeland and others, How civil institutions build resilience: organizational practices derived from academic literature and case studies, Research Report, 2016, p. 5.

(2) Judith Rodin, The Resilience Dividend: Being Strong in a World Where Things Go Wrong, Public Affairs, 2014.

وضوح ولايتها ومسؤولياتها الوظيفية؛ ارتباطها بمجموعات المجتمع المدني التي تدعم النهوض بحقوق المرأة وتحسين وضعها؛ الموارد البشرية والمالية الكافية؛ المساءلة[3].

6- وتواجه الآليات الوطنية المعنيّة بشؤون المرأة تحديات متنوعة ترتبط بالموقع، والثروة الاقتصادية، والهيكلية الحكومية، والاستقرار السياسي، والتفاوتات الاجتماعية-الثقافية. وتزداد ضرورة تعميم منظور المساواة بين الجنسين والاستجابة للأحداث الحرجة من منظور مراع لقضايا المساواة بين الجنسين في البيئات المحفوفة بالتحديات من نزاع واحتلال وانتقال سياسي. ولكن في مثل هذه البيئات المتقلبة، تجد الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة أمامها مجموعة خاصة من القيود والفرص التي يجب مراعاتها. ففي بعض السياقات، يكون دور هذه الآليات رمزياً، يحدده من البداية تصميمٌ أُريدَ له أن يكون ضعيفاً ضمن الهيكلية المؤسسية الأوسع.

7- ويتأثر عملها في المنطقة العربية المتضررة من الاحتلال والنزاع بعوامل عدة منها عدم الاستقرار السياسي، وتدابير التقشف، والتصورات العامة. وفي ما يلي أمثلة من الأردن، ودولة فلسطين، وتونس واليمن توضح التحديات التي تطرحها هذه العوامل.

ألف- عدم الاستقرار السياسي

8- منذ عام 2010 وعدم الاستقرار في المنطقة يفاقم أوجه الضعف القائمة، ويُضعف مؤسسات الدولة، ويزيد من المظالم. فمؤسسات الدولة تواجه تحديات متزايدة في الوفاء بولاياتها، ولهذا الواقع عواقب بعيدة المدى، لا سيما للفتيات والنساء.

9- في تونس، دعمت الثورة خطة نسائية قوية حافظت على زخم الحركة وأثرت على الإدارة الجديدة. فحفظت تونس المساواة في القوائم الانتخابية، ما أدى إلى مدخلات حاسمة تراعي الفوارق بين الجنسين في وضع الدستور الجديد. وتشغل المرأة حالياً أكثر من ثلث مقاعد البرلمان التونسي الذي سنّ في عام 2017 قانوناً رائداً يحمي المرأة من التحرش الجنسي، ويبسّط إجراءات مقاضاة مرتكبي العنف المنزلي.

10- وقد أسفر النزاع في اليمن منذ عام 2015 عن انخفاض مستويات التنمية، وازدياد عدم المساواة بين الجنسين، وتردي الأزمة الإنسانية. وفي ظل التهميش الواسع النطاق، جعل هذا النزاع النساء والفتيات أكثر عرضة للعنف والاستغلال، علماً أن نسبة النساء والأطفال تفوق 75 في المائة من مجموع النازحين في البلد[4]. وألحق النزاع أيضاً أضراراً كبيرة بأداء مؤسسات الدولة وعملها. وقد عملت اللجنة الوطنية للمرأة، وهي الآلية الوطنية السابقة المعنية بشؤون المرأة في اليمن، على رصد تداعيات النزاع على النساء والفتيات، بالتعاون الوثيق مع الشركاء في مجال العمل الإنساني؛ غير أنّ معظم أعمالها توقفت في أواخر عام 2015. واضطلعت بولايتها إدارة النساء والأطفال في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، التي تقدم المساعدة الإنسانية والخدمات الاجتماعية للحد من تداعيات النزاع، بالتعاون مع الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والمجتمع المدني. ويمكن للإدارة،

(3) Shirin Ray, ed., Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women, Manchester University Press, 2003, p. 26.

(4) United Nations Children's Fund (UNICEF), Yemen humanitarian situation report – March 2019, 2019.

لكونها جزءاً من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، أن تؤثر على القرارات على مستوى مجلس الوزراء. ومع ذلك، لا تزال عُرضةً للأوضاع المتقلبة في اليمن، الكفيلة بتقويض مِنعة أي مؤسسة.

11- ورغم ما في الأردن من استقرار نسبي، يتعرض البلد لمخاطر بحكم حدوده المشتركة مع الأرض الفلسطينية المحتلة والعراق والجمهورية العربية السورية حيث تحتدم النزاعات. وقد أثقلت حركة اللاجئين الوافدين اقتصاد البلد الضعيف أصلاً وأنهكت موارده، ما أدى إلى اكتظاظ ومخاوف إزاء الحصول على الغذاء والمياه لدى أكثر شرائح المجتمع عرضة للمخاطر. وتأثرت المرأة بشكل خاص بهذا الوضع، ولجأت بعض العائلات إلى تزويج الطفلات بحثاً عن الأمن المالي للبنات وللعائلة بأسرها. وتلقي هذه الأوضاع بثقلها على الهياكل الأساسية الاجتماعية والمؤسسات ومنظمات المجتمع المدني التي تعمل على التخفيف من الصعوبات الاجتماعية والاقتصادية للفئات الضعيفة.

12- وفي الأرض الفلسطينية المحتلة، من التحديات الرئيسية التي تواجهها المرأة القيود المفروضة على الحركة؛ والاستخدام المفرط للقوة؛ والتشريد القسري وهدم المنازل؛ وعنف المستوطنين وزيادة بناء المستوطنات؛ واحتجاز القُصَّر؛ والجدار الفاصل. وتتعرّض المرأة الفلسطينية لما يرتكبه المستوطنون من مضايقات، واعتداءات، وإطلاق نار، ومحاولات اختطاف، وغالباً ما تعجز عن الوصول إلى الخدمات الأساسية. ولهدم المنازل آثار تضر بالصحة النفسية والسلامة الجسدية للمرأة، وتزيد من الضغوط الاقتصادية التي تتعرض لها.

باء- تدابير التقشف

13- يشير تحليل لمجموع 284 تقريراً قُطرياً لصندوق النقد الدولي إلى أنّ مجموعة واسعة من تدابير التقشف نُفذت في ثمانية بلدان عربية[5]. أي أنّ الحيّز المالي اللازم لتقديم الخدمات وتأمين الحماية الاجتماعية يتقلّص فيحدّ من الموارد المتاحة لتضطلع مؤسسات الدولة بالولايات المنوطة بها.

14- ويمكن أن تشكّل تدابير التقشف آليات تكيُّف في البلدان العربية. في العراق مثلاً، أُلغيت أربع وزارات في عام 2015، منها وزارة شؤون المرأة، في حين دُمجت ثماني وزارات أخرى. ويُعزى هذا التدبير إلى ضيق الحيّز المالي بسبب العمليات العسكرية ضد تنظيم الدولة الإسلامية وانهيار أسعار النفط في عام 2014. ويتعافى العراق تدريجياً من الضائقة الاقتصادية، ويواصل إصلاح المالية العامة لخلق الحيّز المالي اللازم لتمويل خطط الإنعاش الاقتصادي.

15- ويمكن أن تؤدي مثل هذه التدابير إلى إلغاء بعض مؤسسات الدولة. وفي بعض الحالات، يُعمد أولاً إلى ألغاء الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة. وعلى سبيل المثال، تعيَّن على الحكومة الانتقالية في تونس أن تحدّد المجالات التي يمكن أن تحدّ فيها من الإنفاق العام، فعمدت إلى إعادة هيكلة الهيئات الحكومية، بما في ذلك من خلال إعادة حقيبة شؤون الأسرة إلى وزارة شؤون المرأة، لفترة قصيرة، ودمج وزارة شؤون المرأة والأسرة مع

(5) Isabel Ortiz and others, The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries, ESS Working Paper No. 53, International Labour Organization, Columbia University and the South Centre, 2015.

وزارة الشباب والرياضة. وبذلك، صارت الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، في بعض البلدان، أكثر عُرضةً للمخاطر بسبب تدابير التقشف.

جيم- التصورات العامة

16- للتصورات العامة بأنّ لمؤسسة قائمة أنشطة ومساهمات في المجتمع مقبولة وبنّاءة دور أساسي في صون مِنعتها وترسيخها. فهذه التصورات ضرورية للمحافظة على تعاون المواطنين وتفاعلهم الإيجابي مع المؤسسة. وللارتباط بجمهور الناخبين وتمثيله أهمية كبرى في تحسين التصورات العامة وتنفيذ ولاية الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة.

17- وينبغي بذل الجهود اللازمة لتلبية المطالب الشعبية ومحاولة تصحيح المظالم جدياً. ففي تونس، سجّلت هيئة الحقيقة والكرامة نحو 63,000 مطالبة تَقدم بها الضحايا، قرابة ربعهم من النساء. وأجْرَت أكثر من 49,000 جلسة استماع فردية و14 جلسة استماع علنية. وبعد خمس سنوات تقريباً، أصدرت الهيئة تقريرها النهائي في آذار/مارس 2019.

18- وفي دولة فلسطين، أنشأ مجلس الوزراء لجنة وطنية عُليا لتطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1325 (2000) برئاسة وزارة شؤون المرأة. وتضم اللجنة في عضويتها مجموعة واسعة من الوزارات ومؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني. ونسقت اللجنة العمل المشترك على وضع خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325: المرأة والسلام والأمن – فلسطين 2017-2019، وقد شاركت فيه مجموعة من الهيئات الحكومية وشركاء من المجتمع المدني. وشددت خطة العمل على ضرورة حماية النساء والفتيات من تداعيات الاحتلال الإسرائيلي، وعلى أهمية المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن الاحتلال. كما صدَّقت دولة فلسطين على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بدون تحفظات في عام 2014، وعدَّلت قانون انتخابات المجالس المحلية لتخصيص 20 في المائة من المقاعد للمرأة.

ثانياً- خصائص بناء مِنعة الآليات الوطنية المعنيّة بشؤون المرأة

19- ينبغي أن تحافظ الآليات الوطنية المعنيّة بشؤون المرأة على قدرتها على الاستجابة لجميع القضايا التي تهم النساء والفتيات، ولا سيما في فترات النزاع والاحتلال والانتقال السياسي الرسمي. وغالباً ما تكون هذه الآليات المحرّك الرئيسي لقضايا المساواة بين الجنسين على مستوى الدولة، ومتى تمتعت بالمِنعة بنت ثقة السلطات الحكومية من خلال قدرتها على نقل تجارب النساء والفتيات من أرض الواقع. وكما ذُكِر سابقاً، المؤسسة المنيعة هي التي تتمتع بعدد من الخصائص الرئيسية الخمس التالية أو بجميعها: الوعي، والتنوع، والتكامل، والتنظيم الذاتي، والقدرة على التكيُّف.

20- وكل خاصيةٍ تعزز سائر الخصائص فتبني معاً قدرة المؤسسة على الوفاء بأهدافها، والتفاعل بمرونة مع البيئة الخارجية، وتشجيع القدرات الداخلية على الإنتاج. فهذه الخصائص متكاملة ومترابطة؛ ومتى تواجدت جميعها حسّنت من مِنعة المؤسسة. ويمكن تطوير كل خاصيةٍ على حدة، لكن لا بد لها من التفاعل في الوقت نفسه لتحقيق أقصى قدر من الفوائد.

ألف- الوعي

21- تعتبر جوديث رودان، في كتابها "عائدات المنعة"، أنّ المؤسسة التي تتمتع بالوعي تدرك نقاط قوتها، وأصولها، والتزاماتها، ومَواطن ضعفها، والمخاطر والتهديدات التي تواجهها. والوعي يفترض الإلمام بالحالة؛ أي القدرة والرغبة بإجراء تقييم مستمر، واستيعاب معلومات جديدة، وتكييف الفهم في الوقت الآني. والمؤسسات التي تتمتع بالوعي تفهم الأوضاع بدقة وتمارس البصيرة وتُراجع الافتراضات؛ وهي تستجيب للتغيُّر بسرعة أكبر وعلى نحو ملائم.

22- وعلى سبيل المثال، عندما وضعت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن 2018-2021، أجْرَت عملية تشاورية وتشاركية شاملة عقدت خلالها اجتماعات مع نساء عبر الأردن. وتحافظ اللجنة على استقلاليتها عن الحكومة الأردنية وتتجنب التنافس على التمويل مع المجتمع المدني من خلال سلسلة من الشراكات مع الأمم المتحدة. غير أن هذا المستوى من الوعي قد لا يكون دائماً ممكناً نظراً إلى ضرورة الإسراع في تنفيذ القرارات والمساءلة، لا سيما في السياقات المتأثرة بالنزاع. وينبغي أن تتحلى المؤسسات بالوعي بولاياتها وقدراتها وبالبيئة التي تعمل فيها، لتتمكن من تحقيق أقصى فائدة من عملها، خاصة عندما تفتقر إلى الموارد الكافية أو في ظل عدم الاستقرار.

باء- التنوع

23- للمؤسسة التي تتمتع بالتنوع مصادر مختلفة للقدرات، تتيح لها العمل بنجاح حتى إذا ما ضَعُفت لديها قدرات معيّنة. ويمكن لها أن تعتمد على مجموعة من القدرات والأفكار ومصادر المعلومات والعناصر الفنية والأشخاص والجماعات. التنوع يعني أن المؤسسة لا تعتمد كلياً على عنصر واحد لتضطلع بمهام بالغة الأهميّة، بل يمكن أن تستبدل عناصر حاسمة أو أساسية بعناصر أخرى، بغض النظر عما إذا كانت تلك العناصر في نفس المؤسسة أو في مؤسسات شريكة. ويستلزم ذلك تطوير مصادر مختلفة من القدرات الداخلية والخارجية. وينبغي أن تكون المؤسسة قادرة على الاستمرار في العمل مهما كثُرَتْ الضغوط أو حتى أثناء الأزمات أو في فترات عدم الاستقرار.

24- ويمكن الاحتذاء بالسياق التونسي في هذا الصدد. فقد أعيد إنشاء إدارة ضمن وزارة المرأة والأسرة والطفولة وكبار السن عقب أحداث عام 2011، من مهامها تعميم منظور المساواة بين الجنسين؛ وتقييم التشريعات المراعية لقضايا المساواة بين الجنسين واقتراح تشريعات جديدة؛ واعتماد نُظُم إنذار مبكر في رصد حالة المرأة؛ وتطوير آليات وسياسات وبرامج لتمكين المرأة. وتنفّذ هذه الأنشطة في سياق يشمل آليات واستراتيجيات أخرى تتعلق بقضايا المساواة بين الجنسين في تونس. ويقتضي التنوّع أيضاً الابتعاد عن الأحاديّة. وفي السياق التونسي، نوّعت الوزارة من أنشطتها لضمان تأثيرها على مجموعة من المبادرات، ولكن أيضاً لضمان دعم كيانات حكومية أخرى ذات صلة.

جيم- التكامل

25- يضمن التكامل بين المؤسسات تنسيق المهام والإجراءات في مُختَلف النُظُم، بما في ذلك القدرة على الجمع بين أفكار وعناصر متباينة، والعمل معاً على تنفيذ مختلف العناصر، ووضع حلول متماسكة، وتنسيق الإجراءات. فتَعْمَد المؤسسات إلى تبادل المعلومات، والتواصل بشفافية. والتكامل لا يعني أنّ عناصر نظام ما

منسّقة ومتسقة داخل المؤسسة فحسب، بل مع كيانات أخرى تعمل في نفس المجال. وإلى جانب التنوع، يضمن التكامل عمل مختلف الجهات على نحو فعال. ويعمل العديد من الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة عن كثب مع آليات أخرى معنيّة بقضايا المرأة؛ مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛ ومنظمات المجتمع المدني؛ وقادة المجتمعات المحلية، بما في ذلك القيادات النسائية؛ والمؤسسات الأكاديمية ومراكز البحوث؛ والأحزاب السياسية؛ والنقابات؛ ووسائل الإعلام؛ والقطاع الخاص؛ والمنظمات الإقليمية والدولية، لتكفل استجابات مناسبة ومتعددة الأوجه.

26- وتتعاون هذه الآليات بشكل خاص مع هيئات أخرى لمكافحة العنف ضد المرأة. ففي دولة فلسطين مثلاً، عملت وزارة شؤون المرأة مع وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة العدل على مشروع قانون لحماية الأسرة من العنف، وقد أُعدّ مع منظمات غير حكومية معنيّة بقضايا المرأة وحقوق الإنسان. واستفادت أيضاً من المشاورات وزارة التنمية الاجتماعية التي تدير ملاجئ للنساء ضحايا العنف وتقدم خدمات للنساء والفتيات ذوات الإعاقة والكبيرات في السن. وأُنشئ كذلك مركز وطني لرصد العنف ضد المرأة، بإدارة الوزارة، يجمع البيانات والمعلومات المتاحة من الحكومة والمجتمع المدني. ولا يقتصر التكامل على الشراكات، بل يقتضي التعاون الوثيق والاستراتيجي بين الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة وسائر الكيانات.

دال- التنظيم الذاتي

27- تنظّم المؤسسات ذاتها لتتمكن من مواجهة الحالات الشاذة أو الخلل من دون انهيار كامل لآلية العمل، فلا يؤدي عطل حاد إلى أعطال أخرى، ولا يفضي بالتالي إلى فشل تام. والتنظيم الذاتي يَحُول دون الأثر المضاعف لأي خلل. ولا بد من وضع آليات للرصد والتقييم لضمان الدقة في تسجيل النجاح والفشل واستقاء الدروس المستفادة. والتقييم المنتظم لعمل الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة ضروري أيضاً لتتمكن من إعادة النظر في عملها وتعزيز مِنعتها. ولتقوم بعمل سليم، تحتاج الآليات إلى تمويل كامل. كما ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية في التخطيط ووضع الأولويات، لتتمكن من الاستجابة لاحتياجات النساء والفتيات. وينبغي أن تتيح لها ولاياتها إمكانية استقدام واستبقاء الموظفين المناسبين، بما في ذلك في مناصب القيادة؛ وتنظيم عملها وفقاً لأهم الأولويات والاحتياجات؛ والتحكُّم بميزانيتها الداخلية وبالعمليات الأخرى لاتخاذ إجراءات فعالة في ما يتعلق برفاه الموظفين وسلامتهم وتدريبهم.

28- وفي حالات النزاع و/أو عدم الاستقرار السياسي، قد يتوجّب على المؤسسات أن تعيد تحديد هيكليتها أو تطوّر بُنى مؤقتة لتستمر من حيث توقفت المؤسسة السابقة. منذ اندلاع النزاع في اليمن في عام 2015 مثلاً، أصيب عددٌ من المؤسسات اليمنية، ومنها الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، بشلل تام. وتأثر بفعل هذا الشلل دور الإدارات المعنية بشؤون المرأة في الوزارات المختلفة. أما الإدارات الرئيسية في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في عدن وعلى مستوى المحافظات في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة فواصلت مهامها، إضافة إلى بعض الإدارات الأخرى. وأنشئت خلال النزاع لجنة وطنية للتحقيق في ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان، أصدرت خمسة تقارير تعدّد فيها الانتهاكات، وأجْرَت تحليلاً لأثر النزاع على المرأة كما أنشأت قاعدة بيانات تحفظ فيها هذه التحقيقات. وستشكل هذه المعلومات أساساً متيناً لوضع الاستراتيجيات في المستقبل.

هاء- القدرة على التكيُّف

29- تتكيّف المؤسسة التي تتمتع بهذه الخاصية في الظروف المتغيِّرة من خلال وضع خطط واتخاذ إجراءات جديدة، أو تعديل السلوكيات. وتمكّن القدرة على التكيُّف المؤسسة من استخدام الموارد المتاحة لأغراض مختلفة والعنصر الواحد من الاضطلاع بأدوار متعددة. ويعني ذلك أن تتحكم بخطط عملها وموظفيها وميزانيتها. والقدرة على التكيُّف تعني إمكانية إجراء تحسينات وتحولات لمواجهة حالات الخلل أو عدم الاستقرار؛ وتعني أيضاً القدرة على التغيير قبل نشوء الخلل، أو لتفادي انقطاع العمل أو التخفيف من أثره. وهذا المفهوم واسع يمكن تطبيقه على جميع جوانب العمل داخل المؤسسة. ولضمان القدرة على التكيُّف، ينبغي أن تكون الآليات الوطنية المعنيّة بشؤون المرأة ومكاتبها الإقليمية على استعداد للقيام بعمل محدد للشرائح المستهدفة، قد يختلف بين المجتمعات المحلية. ويشمل ذلك العمل في الميدان في أماكن مختلفة، من خلال إنشاء مكاتب محليّة وتيسير سفر الموظفين للحفاظ على علاقة عمل فعالة مع الحكومات المحلية والمجتمع المدني المحلي والمنظمات الشعبية والمجتمعات المحلية. والعلاقة مع المجتمع المحلي ضرورية لبناء مِنعة الآليات، فهي تحسّن من اطلاع الخبراء على الوضع في جميع أنحاء البلد وعلى الحقائق والأولويات على أرض الواقع، كما تكفل للآلية دعم مختلف المجتمعات المحلية التي تخدمها.

30- في تونس مثلاً، أنشأت وزارة المرأة والأسرة والطفولة وكبار السن 24 مكتباً إقليمياً لتضمن وصول المرأة إلى الخدمات في المناطق الحضرية والريفية. وفي كل مكتب رئيس يتناول قضايا المرأة. وتعمل المكاتب على تنفيذ برامج الوزارة انطلاقاً من الواقع المحلي. وهي تطلق مشاريع تراعي الاحتياجات المحلية، وتتخذ إجراءات محددة بشأن الاتجار بالبشر، أو عمالة الفتيات والتسرب من التعليم. وهي تشرف أيضاً على مراكز رعاية الأطفال ودُور إيواء النساء. وتدير الوزارة أيضاً خطاً ساخناً للإبلاغ عن حالات العنف ضد النساء والأطفال والمسنات. ومن خلال إضفاء الطابع المحلي على الخدمات من خلال المكاتب الإقليمية، تلبي الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة الاحتياجات على أرض الواقع بدلاً من انتهاج مقاربة واحدة مع الجميع.

ثالثاً- التوصيات

31- تُقترح في الإطار التالي مجموعة من العناصر التي يمكن أن تُسهم في بناء مِنعة الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة، فتمكّنها من مواصلة عملها على نحو فعال، والقيام بدورها المؤسسي مهما صَعُبت البيئة أو الظروف المحيطة. وبالعمل بهذا الإطار في أزمنة الاستقرار تزداد قدرة الآليات على الصمود أمام الصدمات والتحديات.

32- ويقترح الإطار عناصر تتعلق بولاية الآلية وهيكليتها؛ وآليات الإبلاغ؛ والقدرات والموارد؛ والروابط؛ والتعاون والتنسيق، ويوجَّه جميع هذه العناصر نحو تعزيز المِنعة:

(أ) الولاية والهيكلية: اعتماد نموذج يحفظ المِنعة عند إنشاء الآلية الوطنية المعنية بشؤون المرأة بموجب القانون، مع ولاية واضحة وسلطة على التأثير في عملية صنع القرار فيما يتعلق بحقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، وتعميم منظور المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في جميع قطاعات الحكومة؛ وضمان عدم التداخل بين الولايات وعمل مختلف الجهات المعنية بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ ومساءلة المؤسسات الحكومية في استجابتها لولايات الآليات الوطنية المعنية بشؤون للمرأة حسب السياق القانوني الخاص بكل بلد؛

والتأكد من أن الهيكليات الإدارية للآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة تيسّر مشاركة المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان للمرأة والمنظمات التي تمثل شرائح المجتمع المختلفة في عمليات صنع القرار؛

(ب) آليات الإبلاغ: إنشاء آليات مستقلة للرصد والتقييم والإبلاغ مراعية لقضايا الجنسين أو تعزيز الآليات القائمة لتتبع الأداء المؤسسي؛ وإضفاء الطابع المؤسسي على تعميم مراعاة قضايا الجنسين في التخطيط وإنتاج بيانات مصنفة حسب الجنس؛ ودعم الجهود الرامية إلى بناء قدرات الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة بالاستناد إلى المعايير الدولية وأفضل الممارسات في رصد وتقييم الأداء والأثر؛ وتحديد نقاط مرجعية ومؤشرات محددة؛

(ج) القدرات والموارد: تخصيص الموارد المالية والميزانيات المستدامة المطلوبة لكي تتمكن الآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة من تنفيذ الولاية المنوطة بها على أكمل وجه؛ وضمان الشفافية في تعيين الموظفين على أساس الكفاءة والشمول والالتزام بمبادئ المساواة بين الجنسين؛ ودعم تقديم المساعدة الفنية وبناء قدرات الموظفين العاملين في مجالات ذات صلة، بما في ذلك تعزيز معرفتهم بالقواعد والمعايير الدولية؛ وتنسيق الدعم المقدم لجهود تعميم المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة لتجنب الازدواجية والتداخل؛ وتعزيز التأهب والخبرة في مواجهة الشواغل العملية الرئيسية المرتبطة بقضايا المساواة بين الجنسين التي تنشأ قبل النزاع وخلاله وبعده من أجل مراعاة الاحتياجات الناشئة والطويلة المدى للنساء والفتيات؛ ووضع خطط عمل وطنية بشأن المرأة والسلام والأمن واعتمادها ومدها بالموارد اللازمة وتنفيذها؛

(د) الروابط: إقامة روابط وعلاقات عمل قوية مع المجتمع المدني، إذ تبيّن التجارب من مختلف أنحاء المنطقة أن المساواة بين الجنسين قد لا ترد بين الأولويات في جدول الأعمال السياسي أثناء النزاع أو بعده أو في ظل الاحتلال؛ وإقامة روابط مع المنظمات الأهلية والمبادرات الشعبية بشأن القيادة وتقديم الخدمات لتحسين فهم احتياجات النساء والفتيات والقدرة على الاستجابة لها؛

(هـ) التعاون والتنسيق: ضمان أن يكون صوت المرأة في أرض الواقع مسموعاً وخبرتها معروفة عند مختلف السلطات ليعملوا انطلاقاً منها، بما يعزز الثقة، ولتتمكن السلطات من مرافقة النساء والفتيات في أوقات الاستقرار كما النزاع والاحتلال، وفي مرحلة ما بعد النزاع وبناء السلام، وفي فترات الانتقال السياسي؛ ودعوة الحكومة المركزية إلى تقديم الدعم المناسب وتعميم الممارسات الجيدة، حسب الاقتضاء؛ ووضع رؤى مكيَّفة حسب السياق ولكن منطلقة من المعايير الدولية والخبرات في بلدان أخرى؛ والعمل مع النساء والفتيات لوضع حلول محلية خاصة بهنّ.