الأمم المتحدة

A/65/354–S/2010/466

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
7 September 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الخامسة والستون
البندان ٢٨ (أ) و ١٢٢ من جدول الأعمال المؤقت*
النهوض بالمرأة
تعزيز منظومة الأمم المتحدة

مجلس الأمن
السنة الخامسة والستون

مشاركة المرأة في بناء السلام

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٢
ثانيا – السياق ٤
ثالثا – احتياجات المرأة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع والتحديات التي تعترض مشاركتها في بناء السلام. ٦
رابعا – خطة عمل لبناء السلام على نحو مراع للمنظور الجنساني ١١
خامسا – الاستنتاجات والملاحظات ٢٥

* A/65/150.

061010 061010 10-50818 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – طلب مجلس الأمن في قراره ١٨٨٩ (٢٠٠٩) إلى الأمين العام أن يقدم إليه، في غضون ١٢ شهرا، تقريرا عن مشاركة المرأة في بناء السلام. وعقب مشاورات مع لجنة بناء السلام، والدول الأعضاء، والأطراف المعنية في البلدان الخارجة من النزاع، والممارسين داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، ومنظمات المجتمع المدني، أُقدم هذا التقرير إلى المجلس.

٢ – يحلل التقرير احتياجات المرأة والفتاة في حالات ما بعد انتهاء النزاع؛ ويحدد التحديات التي تعترض مشاركة المرأة في منع النزاعات وتسويتها والتعافي منها؛ كما يحدد التدابير الوطنية والدولية التي تستهدف كفالة معالجة أولويات المرأة، وإعمال حقها في المشاركة الكاملة، وتطبيق منظور جنساني في مجال بناء السلام، واتساق جميع الإجراءات المتخذة على الصعيد العام مع ما يقع على عاتق الدول من التزامات دولية في مجال حقوق الإنسان.

٣ – ويعد القرار ١٨٨٩ (٢٠٠٩) الأحدث في قرارات أربعة اتخذها مجلس الأمن تتناول مسألة المرأة والسلام والأمن. وكان الأساس قد وُضع في القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) الذي يدعو إلى المساهمة المتكافئة للمرأة في حفظ السلام والأمن وتعزيزهما، وإلى تعميم المنظور الجنساني في مجالات منع نشوب النزاعات، ومفاوضات السلام، وعمليات حفظ السلام، والمساعدة الإنسانية، والتعمير بعد انتهاء النزاع. ويركز القراران ١٨٢٠ (٢٠٠٨) و ١٨٨٨ (٢٠٠٩) على منع العنف الجنسي المتصل بالنزاع والتصدي له. ودعا المجلس في قراره ١٨٨٩ (٢٠٠٩) إلى أمور من بينها وضع مؤشرات عالمية لتتبع تنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، وإيلاء اهتمام أكبر للأبعاد الجنسانية للتخطيط والتمويل في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع.

٤ – وشكلت الحاجة إلى تنفيذ أكثر فعالية للقرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) فكرة رئيسية متكررة في مقررات مجلس الأمن على مدى العقد الماضي. وإذ لاحظ المجلس البطء في إحراز تقدم، حث في قراره ١٨٢٠ (٢٠٠٨) على تعزيز الجهود المبذولة لتسهيل المشاركة المتكافئة والكاملة للمرأة على مستويات صنع القرار. وأعرب المجلس في قراره ١٨٨٩ (٢٠٠٩) عن بالغ القلق إزاء استمرار العقبات التي تعترض إشراك المرأة بالكامل في منع النزاعات وحلها، والمشاركة في الحياة العامة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ووجه المجلس الانتباه في بياناته الرئاسية إلى ضعف التمثيل المستمر للمرأة في عمليات السلام الرسمية (انظر S/PRST/2005/52)، ولاحظ مع القلق العدد المنخفض للغاية من النساء اللائي يضطلعن بأدوار رسمية في عمليات الوساطة (انظر S/PRST/2009/8).

٥ - وتشكل الذكرى السنوية العاشرة لاتخاذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) مناسبة للإقرار بما تحقق ولتحديد أسباب عدم تحقيق المزيد. وقد دعمتُ تلك العملية بتشكيل لجنة توجيهية رفيعة المستوى لتنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، وبتوجيه ممثليّ في الميدان للمشاركة في اليوم العالمي المفتوح للحوار مع المرأة الذي عقد في حزيران/يونيه ٢٠١٠. وقد نظمت الدول الأعضاء مشاورات ووضعت خطط عمل وطنية. وتعتبر مساهمة المجتمع المدني في تلك الجهود كبيرة ومحفزة. ونتج مزيد من الزخم عن استعراض تنفيذ منهاج عمل بيجين بعد مرور ١٥ عاما، وعن تركيز المجلس الاقتصادي والاجتماعي على المسائل الجنسانية في استعراضه الوزاري السنوي. وشهد هذا العام أيضا قيام الجمعية العامة بإنشاء جهاز الأمم المتحدة المعني بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. ويجب علينا الاستفادة من هذا الزخم. فهذا هو الوقت المناسب لاتخاذ إجراءات منهجية ومركزة ومستدامة، تدعمها الموارد والتعهدات من جانب جميع الأطراف المعنية على الصعد الوطني والدولي، والعام والخاص، ومن النساء والرجال.

٦ - ومن ثم، يتألف أساس هذا التقرير من خطة عمل تفصيلية تهدف إلى تغيير الممارسات لدى العناصر الفاعلة الوطنية والدولية، وتحسين النتائج على أرض الواقع. وتهدف التزامات الخطة السبعة إلى كفالة ما يلي: (أ) المشاركة الكاملة للمرأة في جميع محادثات السلام، وتوفير الخبرات في المجال الجنساني لتلك المحادثات في الوقت المناسب؛ (ب) ضرورة اضطلاع المرأة بأدوار هامة واستعمال أساليب تكفل إيلاء اهتمام شامل للمساواة بين الجنسين، وذلك في عمليات التخطيط لمرحلة ما بعد انتهاء النزاع، بما في ذلك مؤتمرات المانحين؛ (ج) توفير التمويل الكافي، المحدد الهدف والمعمم، لتلبية الاحتياجات الخاصة للمرأة، والنهوض بالمساواة بين الجنسين، وتعزيز تمكين المرأة؛ (د) تمتع المدنيين الموفدين بالمهارات المتخصصة اللازمة، بما فيها الخبرات في مجال إعادة بناء مؤسسات الدولة بما يجعلها متاحة للمرأة بقدر أكبر؛ (هـ) إمكانية مشاركة النساء بشكل كامل في الحكم في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، بوصفهن عناصر مدنية فاعلة، أو نائبات منتخبات، أو صانعات قرار في المؤسسات العامة، بطرق من بينها التدابير الخاصة المؤقتة مثل الحصص؛ (و) تشجيع مبادرات سيادة القانون لمشاركة المرأة في عملية التماس الجبر عما ارتكب في حقها من ظلم وفي تحسين قدرة عناصر الأمن الفاعلة على منع انتهاكات حقوق المرأة والتصدي لها؛ (ز) إيلاء الانتعاش الاقتصادي أولوية لمشاركة المرأة في خطط إنشاء الوظائف وبرامج التنمية المجتمعية وتوفير خدمات الخط الأمامي.

ثانيا – السياق

٧ – إن كفالة مشاركة المرأة في بناء السلام لا تعد مسألة حقوق للمرأة والفتاة فحسب. فالمرأة شريك بالغ الأهمية في دعم الركائز الثلاث للسلام الدائم، وهي: الانتعاش الاقتصادي، والتماسك الاجتماعي، والشرعية السياسية. وكان عدد من الاقتصادات الأسرع نموا في العالم خلال نصف القرن الماضي قد بدأ صعوده من بين أنقاض النزاع. ونبع نجاح تلك الاقتصادات جزئيا من زيادة دور المرأة في الإنتاج والتجارة ومباشرة الأعمال الحرة[(١)]. وشمل ذلك تعزيز تعليم الفتيات والتوسع في إمكانية حصول المرأة على الإرشاد والائتمان الزراعيين. وفيما يتعلق بالتماسك الاجتماعي، أقر مجلس الأمن بالدور الأساسي الذي يمكن أن تؤديه النساء في إعادة اللحمة إلى النسيج الاجتماعي (انظر S/PRST/2009/23). وتكرس النساء نسبة من دخلهن أكبر مما يكرسه الرجال للنفقات التي تفيد الأسر، أي أطفالهن وأفراد شبكات القرابة الممتدة[(٢)]. ومن أجل مواصلة الاضطلاع بهذه المهمة الأساسية، تحتاج المرأة إلى الحصول على الخدمات الاجتماعية والأصول المنتجة، وإلى إمكانية الوصول إلى مؤسسات الدولة، التي تتواءم مع واقع الأسر المعيشية التي تعيلها الأنثى. وأخيرا، فإن مشاركة المرأة باعتبارها من القادة المدنيين والمسؤولين العموميين تشير إلى أشكال أكثر شمولا في مجالي السياسة والحكم، وتشجع تلك الأشكال. وفي المقابل، فإن الشرعية السياسية تتأثر سلبا أينما يكون تمثيل المرأة ناقصا في المناصب العامة، وأينما تُنتهك حقوق المرأة والفتاة ويفلت الجناة من العقاب[(٣)]. فالنتيجة هي انحدار الثقة في الحكومة، وتدهور سيادة القانون، وزيادة الصعوبة في حشد دعم الجمهور للعمل الجماعي، وهي ظروف تقوض السلام المستدام.

٨ – إن الجهود الرامية إلى زيادة مشاركة المرأة في عمليات منع نشوب النزاعات وتسويتها والتعافي منها ترتبط على نحو لا يمكن تجاهله بالجهود الرامية إلى معالجة أثر النزاع على المرأة، وبالحاجة إلى اعتماد منظور جنساني في مجال بناء السلام. وكثيرا ما يتكرر أن تترابط في حلقة مفرغة تلك العناصر الثلاثة، وهي مشاركة المرأة، وتطبيق التحليل الجنساني، والاستجابة لأولويات المرأة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. فإقصاء المرأة عن عمليات تصميم

---

(١) Luchsinger, Gretchen, ed., *Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific* (United Nations Development Programme, 2010).

(٢) Duflo, Esther, and Udry, Christopher R., "Intrahousehold Resource Allocation in Côte d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices," National Bureau of Economic Research Working Paper No. W10498 (2004).

(٣) Norris, Pippa, and Franklin, Mark, "Social Representation," *European Journal of Political Research*, vol.32, No.2 (1997).

اتفاقات السلام وأطر الانتعاش يعني غالبا عدم إيلاء اهتمام كاف لجبر أوجه عدم المساواة بين الجنسين والتصدي لانعدام الأمن الذي تعاني منه المرأة؛ ونتيجة لذلك لا تُلبَّى احتياجات المرأة ويستمر عدم الاستفادة الكاملة من قدراتها. ويجب علينا تحويل تلك الحلقة المفرغة إلى حلقة مثمرة، حتى تجلب مشاركة المرأة في صنع السلام منظورا جنسانيا في التخطيط لمرحلة ما بعد انتهاء النزاع، مما يسفر عن تحسين النتائج للمرأة وتعزيز القدرة على المشاركة في بناء السلام في الأجل الطويل.

٩ - إن هذا لا يشكل سوى عرض بياني لواقع أكثر تعقيدا بكثير. فليس كل النساء اللاتي يشغلن وظائف على مستوى صنع القرار يطبقن منظورا جنسانيا في مسائل بناء السلام، مع أن احتمال قيامهن بذلك أرجح من الرجال عمليا، ويرجع ذلك جزئيا إلى أنه غالبا ما يسهل على النساء الأخريات الاتصال بهن. كما أن التحليل الجنساني غير كاف لكفالة مراعاة السياسة العامة لأولويات المرأة بنجاح؛ فالتمويل المستدام والقيادة الملتزمة لا يقلان أهمية. حتى عندما تخفف المؤسسات العامة من المصاعب التي تواجهها النساء والفتيات في أعقاب النزاع، فإن عقبات أخرى تمنع النساء من المشاركة في الحياة العامة. فأوجه التحيز الجنساني المترسخة المتجذرة في الأعراف الاجتماعية والمكرسة في التشريعات، تفرض عوائق خطيرة أمام مشاركة المرأة في الحكم في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. وإذ ندرك هذا المحاذير، فلن نسمح لها بثنينا عن العمل. وفي العديد من البلدان، فإن تطبيق التحليل الجنساني، والاستجابة لاحتياجات المرأة والفتاة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، ومشاركة المرأة في صنع السلام وبنائه، تعد عناصر تعزز بعضها بعضا.

١٠ - إن الإقرار بقدرة المرأة على المساهمة في السلام المستدام والعقبات التي تواجهها في محاولة القيام بذلك يتطلب نهجا إزاء بناء السلام يتجاوز استعادة الوضع الذي كان قائما من قبل. فإعادة البناء بعد النزاع تشكل مهمة هائلة، ولكنها أيضا تمثل فرصة ”لإعادة البناء على نحو أفضل“. وذلك صحيح بالنسبة لوضع المرأة وقدرة مؤسسات الدولة وجودة الهياكل الأساسية المادية سواء بسواء. فيجب على بناة السلام التصدي لكل أشكال الظلم، بما فيها عدم المساواة بين الجنسين والتمييز على أساس الجنس. ويتطلب ذلك الاعتراف بالأدوار الجديدة التي كثيرا ما تضطلع بها النساء خلال النزاع، بصفتهن محاربات، أو عناصر اقتصادية فاعلة تعول أسرها، أو ناشطات مشاركات في المصالحة داخل المجتمع. وفي أعقاب النزاع، يجب على العناصر الفاعلة الوطنية والدولية على السواء ألا تتواطأ على إعادة المرأة إلى مرتبة أدنى لتضطلع بالأدوار التي يعتبرها الرجل مقبولة، بل يجب أن تضمن التمسك بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان بما فيها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي تؤكد

مجددا على استحقاق المرأة الكامل لجميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

١١ - ويعد تعزيز القدرات الوطنية وكفالة الملكية الوطنية من العناصر الحاسمة في بناء السلام على نحو فعال. فالدعم الخارجي لا يمكنه مساندة البلدان في مسعاها لتحقيق السلام المستدام سوى إلى حد معين. ويعد تمكين المرأة من المساهمة في الانتعاش والتعمير جزءا لا يتجزأ من تعزيز قدرات البلد على مواصلة جهود بناء السلام. كذلك، يجب أن تستند الجهود الرامية إلى تيسير تعزيز دور المرأة في عمليات صنع القرار إلى الاعتراف بأن استراتيجيات بناء السلام لا يمكن ''امتلاكها'' بالكامل إذا كان نصف الأُمة لا يشارك بفاعلية في تصميمها وتنفيذها.

ثالثا - احتياجات المرأة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع والتحديات التي تعترض مشاركتها في بناء السلام

١٢ - إن النساء في حالات ما بعد انتهاء النزاع لا يشكلن فئة متجانسة، وما من امرأة تنسلك تمام الانسلاك في أي من الفئات. فالمحاربات السابقات يواجهن عقبات فريدة عندما يسعين إلى الالتحاق بقوات الأمن أو العودة إلى الحياة المدنية. والأرامل يحتجن إلى مساعدة خاصة. أما ضحايا العنف الجنسي والجنساني، والنساء والفتيات ذوات الإعاقة أو المصابات بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، فيتحملن معاناة إضافية من الصدمة النفسية والتمييز مما يتركهن عرضة للمزيد من التهميش. والمشردات داخليا يجب عليهن التكيف مع تحديات بعينها. ويجب أيضا الإقرار بالفوارق الطبقية والاختلافات الدينية والعرقية.

١٣ - إن النساء المتضررات من النزاع يعبرن بتنوعهن عن عموم السكان. فاحتياجات المرأة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع تشبه بالفعل ومن جوانب عديدة ''الأولويات المتكررة'' الخمس المبينة في تقرير الأمين العام الصادر عام ٢٠٠٩ عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (A/63/881-S/2009/304)، وهي: (أ) السلامة والأمن، بما في ذلك العدل واحترام سيادة القانون؛ (ب) الثقة في العملية السياسية، من خلال الحوار الشامل والانتخابات بعد انتهاء النزاع على السواء؛ (ج) إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية مثل المياه والتعليم؛ (د) الإدارة العامة حسنة الأداء، من أجل إدارة أموال الحكومة والسجلات العامة، في الحد الأدنى؛ (هـ) الإنعاش الاقتصادي، ولا سيما إنشاء الوظائف وإجراء تحسينات في الهياكل الأساسية.

١٤ - وفي السعي إلى تحقيق ذلك البرنامج، يجب أن تستند استجابتنا إلى فهم الأولويات والقدرات التي يتفرد بها الرجل والمرأة. فإحالة النظر في المسائل الجنسانية إلى مراحل لاحقة من عملية بناء السلام يشكل تجاهلا لأهميتها المحورية في كل شيء، من تصميم المؤسسات مرورا بتمويل المخصصات وانتهاء بتنفيذ البرامج. فالنهج المراعي للمنظور الجنساني لازم لكل من أولويات بناء السلام الخمس المبينة أدناه.

١٥ - إن توفير الأمن للمرأة يقتضي الإقرار بالتهديدات الخاصة التي تواجهها في أعقاب النزاع. فالعنف ضد المرأة يمثل مشكلة خطيرة حتى في وقت السلم. وقد أعطى الأمين العام أولوية لهذه المسألة بطرق من بينها حملته المعنونة ''متحدون من أجل إنهاء العنف ضد المرأة''. وتشكل بيئة ما بعد انتهاء النزاع تحديات إضافية. فكل النزاعات تقريبا تصحبها مستويات مرتفعة من العنف الجنسي. وحسب السياق والنطاق والنية، يمكن للعنف الجنسي في النزاع المسلح أن يشكل جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو عملا من أعمال الإبادة الجماعية. وفي النزاعات التي يظهر فيها العنف الجنسي بجلاء، فإن هذا العنف عادة ما يتواصل في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. حتى عقب النزاعات التي لم تتسم بارتكاب العنف الجنسي على نطاق واسع أو على نحو منهجي، فإن الخطر الذي تتعرض له المرأة يظل قائما. فالمحرمات الاجتماعية التي تجعل تلك الجرائم خارجة نهائيا عن السلوك الحضاري المقبول قد ضعفت مع الانتهاكات المتكررة. وبالاقتران مع ضعف مؤسسات إنفاذ القانون والمؤسسات القضائية، يمكن لانحدار مستوى الأعمال المخزية في المجتمع أن يحول العنف الجنسي من شيء استثنائي الحدوث، وسببا لثورة غضب، إلى سمة بشعة من سمات الحياة اليومية.

١٦ - وفي البيئات التي تسودها حالات وقف هش لإطلاق النار، وعندما تشكل قوات الأمن الوطنية وحفظة السلام الدوليون الحصن الرئيسي في مواجهة العنف الجنسي الواسع الانتشار، فإن توفير الأمن للمرأة يستلزم اعتماد سبل خاصة للكشف عن العنف الجنسي ومنعه والتصدي له. وقد وُضعت قائمة بتلك الأساليب بمساعدة مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع، وهي شبكة من ١٣ كيانا تابعا للأمم المتحدة وتستفيد حاليا من قيادة الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع. وسيرد المزيد من التوضيح بشأن تلك المبادرة وغيرها من المبادرات في تقرير الأمين العام عن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات، الذي سيقدم إلى مجلس الأمن، ويعدّ عملا بالقرار ١٨٨٨ (٢٠٠٩).

١٧ - ومع انتهاء النزاع، يتعرض أمن المرأة والفتاة للخطر أيضا داخل الأسرة. فيمكن أن تتعرض المرأة لمستويات مرتفعة من العنف من الأزواج، أو أقارب الزوج، أو الأخوة، أو الوالدين، أو الأقرباء من الجنسين. ويمكن أن تشكل النساء اللاتي رمّلتهن الحرب هدفا للأقارب المتحمسين لتخويف المتنافسين على المطالبة بميراث ممتلكات المتوفين. كما أن الشعور بالضعف الذي ينتاب الرجال العاجزين عن الاضطلاع بدورهم التقليدي بصفتهم معيلي الأسرة وحُماتها يحفز أيضا على العنف ضد المرأة. ولكن المرأة قد تخشى الإبلاغ عن تلك الانتهاكات خوفا من طردها من بيت العائلة أو تعرضها لانتهاكات أخرى على يد الشرطة التي كثيرا ما ترفض تسجيل تهم العنف العائلي التي توجهها النساء، أو التصرف بشأنها.

١٨ - إن فشل مؤسسات إنفاذ القانون والمؤسسات القضائية والإصلاحية في القيام على نحو فعال بمنع حالة انعدام الأمن التي تعانيها المرأة أو التصدي لها، يبرز الحاجة إلى اتباع نهج مراع للمنظور الجنساني إزاء تعزيز سيادة القانون. ففي العديد من الحالات لا توجد تشريعات تجرم العنف ضد المرأة؛ ثم إن بعض أشكل العنف في إطار الزواج، ومن بينها الاغتصاب، قد لا تعتبر جريمة؛ ويمكن أن تكون معايير إثبات الاغتصاب مغالى فيها بقدر غير معقول؛ وقد لا توفر العمليات القضائية سوى القليل من أوجه الحماية للضحايا؛ وقد تميز قوانين الأرض والميراث ضد المرأة؛ وكثيرا ما تفتقر مؤسسات إنفاذ القانون ومؤسسات إقامة العدل إلى الموارد والقدرات؛ وكثيرا ما لا تلبى الاحتياجات الخاصة للسجينات. وتعد تلك المشاكل عامة، حيث تتطلب استجابة منسقة في مجال سيادة القانون على الصعد كافة، من إصلاح القطاع الأمني بما يراعي المنظور الجنساني، على الصعيد الوطني، إلى مبادرات الأنشطة المجتمعية للحفاظ على النظام، على الصعيد الشعبي. وتعد مشاركة المرأة على نحو مباشر ومستدام في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج عاملا حاسما آخر في كفالة أمنها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن من الضروري ألا يقتصر الأمر على وجوب مكافحة جميع أشكال الإفلات من العقاب، بل يجب أيضا تمكين المرأة لتسعى إلى الانتصاف بما يشمل إقامة العدل والحصول على تعويضات، ولتشارك في إصلاح المؤسسات، سواء باعتبارها من الموظفين المدنيين، أو المتقاضين، أو القضاة، أو أعضاء النيابة العامة، أو محامي الدفاع، أو أفراد الشرطة أو موظفي السجون، أو أفراد القوات المسلحة. ويجب أيضا جعل أعمال الإحالة والإجراءات المتعلقة بالمؤسسات غير الرسمية والتقليدية لتسوية المنازعات متوافقة مع القانون الدولي.

١٩ - ويرتبط احترام سيادة القانون على نحو وثيق بالأولوية المتكررة الثانية لبناء السلام، وهي الثقة في العملية السياسية. فثقة الجمهور في المؤسسات النيابية تقل عندما يستنتج الناس

أن الحماية السياسية تقف وراء فشل الشرطة في إنفاذ القانون، أو فشل القضاة في معاقبة مخالفي القانون، أو فشل الإدارات الحكومية في تنفيذ أحكام القانون البرنامجية أو التنظيمية، أو فشل المشرعين في إصلاح التشريعات المنقوصة. وبالنسبة للمرأة، فوجود قوانين تميز ضدها ويشرف عليها مسؤولون لديهم تحيز ممنهج يحرمها من العدالة، إنما يُظهر نظاما سياسيا غير شرعي أساسا. ويتفاقم ذلك الشعور بالتهميش عندما يتحد القانون مع العرف لمنع المرأة من التمتع بحضور فعال في المحافل السياسية، حتى وإن كانت اكتسبت شهرة جماهيرية خلال النزاع. وتشمل أسباب إقصاء المرأة عن الحياة السياسية الحرمان الاقتصادي، وأشكال التنميط الجنساني التي تستخف بما يحق للمرأة الناشطة سياسيا من احترام، والتهديدات لسلامة المرأة البدنية، وانخفاض مستوى التعليم، والقيود المتعلقة بالوقت التي يفرضها التقسيم غير المتكافئ للمسؤوليات المترلية.

٢٠ - وتتطلب زيادة ثقة المرأة في العملية السياسية اتخاذ إجراءات فاعلة في فترة ما بعد انتهاء النزاع مباشرة بهدف وضع المزيد من النساء في المناصب العامة التي تُشغل بالانتخاب أو بالتعيين. ويعد إنشاء ''كتلة حرجة'' من النساء المسؤولات أمرا بالغ الأهمية، حيث سيشجع المرأة على المزيد من المشاركة الجوهرية في المؤسسات التي يسيطر عليها الرجل، ولا سيما في القوات النظامية. ويجب البدء في زيادة وجود المرأة على الصعيد السياسي حتى قبل توقف النزاع. فمفاوضات السلام لا تشكل المشهد السياسي لمرحلة ما بعد انتهاء النزاع على نحو مباشر فحسب، من خلال الأحكام الواردة في اتفاقات السلام بشأن العدالة وتقاسم السلطة والمسائل الدستورية، بل تشكله أيضا على نحو غير مباشر عن طريق منح الشرعية للمُمَثَّلين على طاولة مفاوضات السلام. وكانت تلك من البصائر الرئيسية التي استنار بها القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠). فالمرأة لا يجب أن تكون على طاولة التفاوض فحسب، بل يجب مراعاة مسائل المساواة بين الجنسين، بشكل شامل وبمساعدة خبراء مشهود لهم، خلال عملية صياغة اتفاقات السلام.

٢١ - وتشكل استعادة الخدمات الأساسية عنصرا ضروريا في أي خطة فورية لبناء السلام. فمحاولات القيام بذلك من دون مراعاة الأبعاد الجنسانية للنزاع والتعافي من آثاره، قد تخفق في تلبية احتياجات المرأة والفتاة. فكثيرا ما يُنظر لاستعادة الخدمات مثل المياه والمرافق الصحية كوسيلة لتوصيل ''فوائد السلام'' للمتضررين من النزاع، أي أنها سبيل لإقناعهم بالضغط على قادتهم ليستمروا في التزامهم بتسوية تفاوضية. غير أن تحقيق هذا الأثر يستوجب أن تثمر فوائدُ السلام مكاسبَ ملموسة لجميع الفئات المعنية. فإن لم تصل الخدمات إلى المرأة أو كانت غير متناسبة مع احتياجاتها، فلن يترتب على ذلك معاناة المرأة والفتاة فحسب، بل إن فوائد السلام سيكون مردودها ذات معدل منقوص.

٢٢ - إن إمكانية حصول المرأة على الخدمات تقيده عوامل من بينها انعدام الأمن المادي، والأعراف الاجتماعية التمييزية. ففي بيئات ما بعد انتهاء النزاع، يشكل خطر التعرض للاعتداء الجنسي أثناء الذهاب إلى المدرسة أو فيها، مبررا إضافيا للوالدين لحرمان الفتيات من التعليم. ويجب على الجهات التي تقدم الخدمات التصدي لتلك العقبات، بطرق منها على سبيل المثال تأمين وسائل النقل وتوفير الحوافز لالتحاق الفتيات بالدراسة. ولما كانت المرأة تعدّ مساهما رئيسيا في إنتاج الأغذية وموفرا أساسيا للأمن الغذائي لأسرتها، فإنها بحاجة إلى مساعدة مصممة لفائدتها في كسب الرزق من الزراعة. علما بأن عدم التصدي للقيود المفروضة على إمكانية الحصول على تلك المساعدة يمكن أن يسفر عن عواقب ضارة ببناء السلام: فالأمن الغذائي ليس حيويا لتجنب سوء التغذية فحسب، بل أيضا لضمان الاستقرار الاجتماعي. كذلك، فإن مقدمي خدمات الرعاية الصحية الأولية قد يحتاجون إلى استخدام عيادات متنقلة للوصول إلى النساء. ويتسم محتوى الخدمات بنفس أهمية أسلوب توصيلها، كما يكتسب صوت المرأة على الصعيد السياسي الأهمية البالغة ذاتها. ويمكن القول بأن الممارسين في مجال الصحة الإنجابية سيزيد توافرهم إذا زاد عدد النساء اللاتي يقمن بأدوار في ميدان تقرير السياسات. ومواقع مراكز توزيع المياه، وتوفير الإضاءة في الشوارع، وتصميم المرافق الصحية هي أمثلة تبرز ضرورة قيام المخطّطين لمرحلة ما بعد انتهاء النزاع بالتطبيق المنهجي للتحليل الجنساني ولنهج قائم على الحقوق. ويمكن للتشاور المستمر مع المرأة أن يمكّن من تأثير وجهات نظرها من التأثير في تصميم الخدمات وتكوينها.

٢٣ - وتتطلب استعادة نظم الإدارة العامة والمالية العامة بعد انتهاء النزاع منظورا جنسانيا أيضا. فمحاولة إعادة تشكيل مؤسسات الدولة من دون اتخاذ خطوات إيجابية لمكافحة أوجه التحيز الجنساني لن تسفر على الأرجح عن تلبية احتياجات المرأة أو التصدي للقيود التي تعوقها عن المشاركة الكاملة في بناء السلام. علما بأن ''الميزنة المراعية للمنظور الجنساني''، التي تتيح لمقرري السياسات تقييم الميزانيات المقترحة المتنافسة من ناحية آثارها المحتملة على المرأة والرجل، تعد أكثر فعالية بكثير عندما تُشكَّل بنود الميزانية ونظم المعلومات الإدارية بما يستوعب البيانات المصنفة حسب نوع الجنس. كذلك يمكن إعادة هيكلة الخدمات المدنية بما يراعي المنظور الجنساني، بإدماج أهداف المساواة بين الجنسين في توصيف وظائف المسؤولين ومعايير أدائهم، وبالتعجيل بتعيين وترقية الموظفات المدنيات في جميع مستويات الحكم.

٢٤ - ويشكل الإنعاش الاقتصادي الأولوية المتكررة الخامسة لبناء السلام. وكما هو الحال في الأولويات الأربع السابقة، فإن اتباع نهج لا يراعي المنظور الجنساني لن ييسر من مشاركة المرأة. ففي المجتمعات الزراعية بالدرجة الأولى التي تمر بمرحلة ما بعد انتهاء النزاع، يجب أن

تستهدف السياسة العامة احتياجات المرأة الريفية وقدراتها، بطرق منها على سبيل المثال شراء الأغذية من صاحبات الحيازات الصغيرة. ويلزم إيلاء اهتمام مركّز على العقبات التي تعترض الائتمان، بما في ذلك سندات ملكية الأراضي غير المضمونة. والحق أن مشاركة المرأة على قدم المساواة مع الرجل في الانتعاش الاقتصادي تتطلب اتخاذ إجراءات مراعية للمنظور الجنساني في كل من مجالات الأولوية المذكورة آنفا على صعيد بناء السلام، وهي: كفالة الأمن المادي، لتيسير مشاركة المرأة في الأسواق؛ وكفالة القيادة السياسية للمرأة، لمكافحة انتهاكات حقوقها الاقتصادية؛ وتوفير الخدمات التي تستهدف المرأة؛ وكفالة أن تحفز مؤسسات الدولة العمل العام الرامي إلى تحقيق المساواة بين الجنسين. فالقيود القائمة على مشاركة المرأة تزداد تعقيدا بعمليات تقرير السياسات وأطر الإنفاق العام التي لا تقر بشكل كامل بما تقدمه المرأة من مساهمة اقتصادية.

رابعا – خطة عمل لبناء السلام على نحو مراع للمنظور الجنساني

٢٥ – إن ما تَقدَّم من تحليل لاحتياجات المرأة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، والمعوّقات التي تعترض مشاركتها في عملية بناء السلام يُبيِّن أنه من الضروري إيجاد فهم مشترك للتحديات التي يتعيّن على المجتمع الدولي التصدّي لها بشكل جماعي. غير أنه الآن وقد مضى عشر سنوات على صدور القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، لم يعد التشخيص كافيا؛ بل يلزم اتّخاذ إجراءات علاجية. وقد أخذ الأمين العام بعين الاعتبار لدى إعداد هذا التقرير الدعوة التي لا يفتأ مجلس الأمن يرددها لبذل جهود متواصلة ومنسّقة لتنفيذ أحكام قراراته المعنيّة بالمرأة والسلام والأمن.

٢٦ – وتتضمّن خطة عمل بناء السلام على نحو مراع للمنظور الجنساني المبيّنة أدناه سبعةَ التزامات. ويرتبط بكل من هذه الالتزامات مجموعة من التدابير المحدّدة والأنشطة الداعمة. وعلى ضوء المبادئ المقدّمة في هذا التقرير، سيتعيّن على كبار قيادات الأمم المتحدة ترجمة هذه الالتزامات إلى برامج ملموسة وإجراءات محسّنة. وفي حين تدعو خطة العمل المجتمع الدولي بأسره إلى اعتماد نهج أكثر قوةً واتساقا لضمان مشاركة المرأة في بناء السلام، فإن التركيز منصبّ على التدابير التي ستتخذها منظومة الأمم المتحدة. ويحضّ الأمين العام وسيظلّ يحضّ الدول الأعضاء والمنظّمات الإقليمية والمؤسّسات المالية الدولية ومنظمات المجتمع المدني على القيام بعمل منسّق، والأهمّ هو أن تقوم بذلك حكومات وشعوب البلدان الخارجة من النزاعات، فمشاركة هؤلاء أمر عظيم الأهمية. ويتوقّف تأمين السلام على الجهود التي يُضطلع بها في إطار من التعاون بين جميع الأطراف المعنية. بيد أنه لا يمكن

السماح لتأخّر الآخرين في الاستجابة أو عدم كفاية ما يقومون به في هذا الصدد أن يثني الأمم المتحدة عن الوفاء بالتزاماتها بشكل كامل وعاجل.

٢٧ - وأول هذه الالتزامات يتعلّق بتسوية النزاعات. وتشجيع مشاركة المرأة على نطاق أوسع في عمليات السلام هو من العناصر الأساسية للقرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، وكذلك الدعوة إلى معالجة القضايا الجنسانية في سياق اتفاقات السلام. وقد كان معدّل تقدّم الأمم المتحدة في كلا الأمرين أبطأ ممّا ينبغي. فمنذ عام ١٩٩٢، لم تشكل النساء سوى نسبة ٨ في المائة من الوفود المفاوضة في عمليات السلام التي أجريت بوساطة من الأمم المتحدة وأقل من ٣ في المائة من الموقّعين على اتفاقات السلام[٤]. وبينما تتبوّأ النساء مناصب قيادية عليا بصورة متزايدة في بعثات الأمم المتحدة، لم تُعيَّن امرأة واحدة في منصب كبير الوسطاء في عملية من عمليات صنع السلام التي تقودها الأمم المتحدة. وثمّة أسانيد كثيرة تؤيد الاستنتاج بأن نقص تمثيل المرأة في محادثات السلام عاملٌ قد أسهم في كون أولويات المرأة مهملة نسبياً في نصوص اتفاقات السلام. وقد تبيّن من دراسة تناولت ٥٨٥ اتفاق سلام أُبرمت بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٠ أن ١٦ في المائة فقط من هذه الاتفاقات قد وردت فيه إشارات إلى المرأة[٥]. واقتصرت الإشارة إلى المرأة في الكثير من هذه الاتفاقات على إيرادها مع الأطفال وذوي الإعاقات واللاجئين كفئة من الفئات المحتاجة إلى مساعدة خاصة من مجموعة ما مختلفة غير محددة. وتَبيَّن من دراسة أخرى أنه في ثماني حالات فقط على مستوى العالم أُدرج العنف الجنسي ضمن ''الأفعال المحظورة'' التي تشكّل انتهاكا لوقف إطلاق النار[٦]. ولئن كانت هذه الإحصاءات مخيبة للآمال، فإن في الاتفاقات التي تنصّ على مشاركة المرأة في الحوكمة بعد انتهاء النزاع تذكِرةً لنا بقيمة تطبيق التحليل الجنساني على مفاوضات السلام. فقد حدّدت تسعة اتفاقات حصصاً للمرأة في الهيئات التشريعية أو التنفيذية؛ ودعمت خمسة اتفاقات تمثيل المرأة في أجهزة الشرطة أو مراعاة المنظور الجنساني في عمليات إصلاح الشرطة؛ وأشارت أربعة اتفاقات إلى المساواة بين

---

(٤) "Women's Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence" (UNIFEM, 2010).

(٥) Bell, Christine and Catherine O'Rourke, "Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements," *International and Comparative Law Quarterly*, 59 (October, 2010).

(٦) Jenkins, Robert and Anne-Marie Goetz, "Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Negotiations," *International Peacekeeping*, 17:2 (2010).

الجنسين في سلك القضاء؛ وورد في أربعة اتفاقات ذكر المرأة أو المساواة بين الجنسين في سياق إعادة هيكلة القطاع العام.

٢٨ - ويجب تسريع وتيرة الجهود التي تبذلها الجهات الفاعلة الوطنية والدولية لإشراك المرأة ومعالجة القضايا الجنسانية في سياق عمليات السلام كما يجب إكساب الالتزامات المقطوعة مزيدا من الصبغة العملية. ولذا طلب الأمين العام من كيانات الأمم المتحدة المعنيّة اتخاذ إجراءات أكثر اتّساما بالمنهجية لضمان مشاركة المرأة في عمليات السلام وضمان توافُر الخبرات في المجال الجنساني في هذه العمليات. ويتطلب هذا اتخاذ أربعة إجراءات رئيسية. فأولا، سيواصل الأمين العام تطبيق سياسته القائمة على تعيين مزيد من النساء في المناصب العليا بضمان تعيين النساء في مناصب كبار الوسطاء في عمليات السلام التي تقودها الأمم المتحدة. وثانيا، ستقوم الأمم المتحدة، وفقا لتقرير عام ٢٠٠٩ للأمين العام عن تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها (S/2009/189)، بتضمين أنشطة دعم الوساطة، في مستوياتها العليا، خبرات في المجال الجنساني. وسيجري بانتظام تزويد الأطراف المتفاوضة بإحاطات بخصوص القضايا الجنسانية المتّصلة بأحكام في اتفاقات السلام تتعلّق بأمور منها إتاحة المساعدات الانسانية والعدالة والأمن وتقاسم الثروة وآليات التنفيذ. وثالثا، يمكننا في ظلّ عدم قدرة المجتمع الدولي على إملاء تشكيل الأطراف المتفاوضة أن نقوم بالاستثمار في الاستراتيجيات الهادفة إلى إشراك مزيد من النساء. وبناء على ذلك، ستقوم كيانات الأمم المتحدة المعنية بوضع استراتيجيات تستند إلى تحليل للممارسة المتّبعة. ورابعا، ستعدّ الأمم المتحدة وتطبّق آليات ملائمة للأوضاع القائمة لضمان أن تُجري أفرقة الوساطة والأطراف المتفاوضة مشاورات مع منظمات المجتمع المدني النسائية. وستساعد كيانات الأمم المتحدة المعنية في إنشاء منتديات لمنظمات المجتمع المدني النسائية لهذا الغرض بوسائل منها بناء القدرات. علما بأن هذه المنتديات التي ستتداول حول جوهر مفاوضات السلام ستتسم بكونها: (أ) شاملة، أي تمثل مختلف فئات النساء، بما في ذلك النساء المشرّدات ونساء الأقليات العرقية ونساء الأرياف؛ (ب) ويجري تفعيلها مبكّرا، قبل بدء المفاوضات الموضوعية على الوجه الأمثل؛ (ج) ويجري ربطها بعملية التفاوض الرسمية، بما في ذلك إتاحة الفرص بانتظام لمنظّمات المجتمع المدني النسائية لتلقي الإحاطات وتقديم الإسهامات. ولدفع هذه التدابير قدما وإكسابها الصفة المؤسسية، ستزوَّد أفرقة دعم الوساطة بعناصر المساعدة التقنية المكرّسة لها وستُنشأ آليات تشاور محدّدة السياق لضمان إدماج المرأة وإشراكها على نحو منهجي في أي عملية وساطة كانت. ويحثّ الأمين العام الدول الأعضاء والمنظّمات الإقليمية على أن تعتمد هذه الإجراءات كممارسات معتادة لدى قيامها بإدارة عمليات السلام أو تيسيرها.

٢٩ - وفي حين أن اتّفاقات السلام توفّر إطارا لعمليات الانتقال من النزاع إلى السلام، فإن مخطّطات التفاعل الدولي مع الدول الخارجة من النزاعات تنتج عن مجموعة من عمليات التخطيط بعد انتهاء النزاع. علما بأن جعل هذه العمليات مراعيةً للمنظور الجنساني بشكل أكثر منهجية يتمثّل في ثاني التزامات خطة العمل. وهذا يتطلّب وضع نهج منقّح لمشاركة الأمم المتحدة في عمليات تقييم احتياجات ما بعد انتهاء النزاع ولإعداد ورقات استراتيجيات الحد من الفقر التي تراعي ظروف النزاع، كما يتطلّب وجود الأطر الاستراتيجية التي تتفاعل من خلالها لجنة بناء السلام مع البلدان المدرجة على جدول أعمالها ووجود نواتج تخطيط داخلية من قبيل أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والأطر الاستراتيجية المتكاملة. ولئن كانت المواد الإرشادية تنصح المخطّطين عموماً بتبنّي منظور جنساني، فقد ثبت أن هذا لا يكفي لضمان تغطية منهجيات التقييم لكامل نطاق أولويات المرأة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع أو لترجمة دعم المساواة بين الجنسين عموماً إلى مؤشرات يمكن التحقّق منها أو أنشطة محدّدة التكاليف في جميع القطاعات.

٣٠ - وقد تبيَّن من استعراض أجري مؤخرا لعمليات تقييم احتياجات ما بعد انتهاء النزاع ولأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في ستة من البلدان الخارجة من نزاعات أن الاعتبارات الجنسانية لا تتضح في أطر النتائج بالقدر المتوقع عند قراءة السرود التي من المفترض أن تكون أطر النتائج مشتقّة منها. فعلى الرغم من وجود عبارات وافية بشأن المساواة بين الجنسين في النصوص التي تصف الاحتياجات والنهج القطاعية، فإن ٤ في المائة فقط من حجم الميزانيات في المتوسط هو ما رُصد للنتائج والأنشطة التي تعالج احتياجات المرأة أو تعزّز المساواة بين الجنسين[٧]. وبالإضافة إلى ذلك، وجد أن الأنشطة والمؤشرات الجنسانية والميزانيات المرتبطة بها تزيد كثيرا في مجالي الصحّة والتعليم عنها في مجالي الأمن وسيادة القانون، وهو انعكاس لمفاهيم عفا عليها الزمن بخصوص أيّ القطاعات هو الذي يهمّ المرأة أو يحتاج إلى اتخاذ تدابير محدّدة الأهداف. وقد أسفرت دراسة أجريت عام ٢٠١٠ على ورقات استراتيجيات الحدّ من الفقر في خمسة من البلدان المدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن عن نتائج مماثلة. ففي الوقت الذي حظيت فيه قضايا المرأة والقضايا الجنسانية باهتمام كبير في تحليل القطاعات والقطاعات الفرعية ذات الأولوية، لم يُترجم هذا إلى التزامات محدّدة فيما يتعلق بالتخطيط. وفي المتوسط، لم يُرصد سوى ٦ في المائة من حجم الميزانيات للأنشطة والمؤشرات التي تعالج احتياجات المرأة أو تعزّز المساواة بين الجنسين بصورة عامة[٨].

---

(٧) Finnoff, Kade, and Bhargavi Ramamurthy, *Financing for Gender Equality: Review of UN Modalities for Post-Conflict Financing* (UNIFEM, 2010).

(٨) *Gender and Post-Conflict Planning: An Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers* (UNIFEM, 2010).

٣١ - ووجود مواد إرشادية للمخطّطين لا يعني أن منهجيات التخطيط بعد انتهاء النزاع تعالج قضايا المساواة بين الجنسين معالجة وافية. فالمهمّ هو التأثير على محتوى وثائق التخطيط. والأمم المتحدة تقوم بالتخطيط بعد انتهاء النزاع بالمشاركة مع الحكومات وغيرها من عناصر المجتمع الدولي. وكون الأمم المتحدة ليس بمقدورها أن تغيّر بمفردها الطريقة التي تعالَج بها القضايا الجنسانية في هذه العمليات التعاونية ليس بمبرّر للخمول. وبناء على ذلك يُلزِم الأمين العام منظومة الأمم المتحدة بإضفاء الطابع المؤسسي بشكل أكثر منهجية على مشاركة المرأة في جميع عمليات التخطيط بعد انتهاء النزاع (وعلى تطبيق التحليلات الجنسانية على هذه العمليات) بحيث تتم معالجة الاحتياجات التي تخصّ المرأة تحديدا والتصدي للتمييز بين الجنسين في كل مرحلة. ويتطلّب الوفاء بهذا الالتزام اتخاذ أساليب محسّنة لتتبع البيانات المصنفة حسب نوع الجنس فيما يتعلّق بتخصيص الموارد، والمستفيدين، والآثار ضمن أطر النتائج، والميزانيات. كما أننا بحاجة إلى آليات مساءلة أفضل تضمن تطبيق النُهج الجديدة بشكل منهجي وتُحدث تحسينات في التخطيط من حيث الجودة والشمول.

٣٢ - وسيُطلب من كيانات الأمم المتحدة المعنيّة إجراء استعراض شامل لما هو قائم من ترتيبات مؤسسية لإدماج القضايا الجنسانية في التخطيط بعد انتهاء النزاع. وسيقترح الاستعراض إجراء تنقيحات في جملة أمور منها اختصاصات أفرقة التقييم والأدوات التحليلية المستخدمة لتحديد احتياجات المرأة وترتيبات التوظيف والتدريب. وينبغي أن يُسترشد في عملية الاستعراض بالمبادئ الخمسة التالية: (أ) استشارة النساء المحلّيات وخبراء الشؤون الجنسانية الوطنيين والأخذ بآرائهم في جميع عمليات التخطيط؛ (ب) الاستناد في تحليل الاحتياجات والأولويات إلى تقدير للآثار المتباينة التي يخلّفها النزاع على النساء والرجال، وعلى الفتيان والفتيات، ولاحتمالات أن تؤثّر العلاقات الجنسانية السائدة على الجهود الرامية إلى إعادة بناء المؤسسات الفعّالة والمنصفة؛ (ج) الاستناد في تخصيص الموارد إلى توقّعات لما سيكون لسيناريوهات التمويل المتنافسة من انعكاسات جنسانية؛ (د) إدراج ما يتصل بالشؤون الجنسانية من مؤشرات نواتج وأنشطة محدّدة التكاليف ضمن أطر التخطيط؛ (هـ) توفير الخبرات الكافية في مجالي التحليل الاجتماعي والجنساني في جميع مراحل عملية التخطيط بحيث يُتاح تنفيذ هذه الخطوات على نحو فعّال وضمن الأطر الزمنية المحدّدة.

٣٣ - ولأن مؤتمرات الجهات المانحة تؤدي هذا الدور الكبير في تحويل تقييمات الاحتياجات إلى التزامات مالية محددة، فعلينا كفالة أن تغدو تلك المؤتمرات، أيضا، أكثر مراعاة للقضايا الجنسانية. فقد كانت المرأة تُضطر، عادة، إلى المناداة بنقل قضاياها من على هامش مؤتمرات الجهات المانحة وإدراجها في صميم أعمالها. واستطاعت، في بعض الأحيان، توزيع بيانات من خلال مشاركين رسميين أو استرعاء الانتباه من خلال تنظيم أنشطة

موازية. والمرأة ليست بحاجة إلى الاعتماد على وسطاء أو على الارتجال لإيصال صوتها. ولذلك يدعو الأمين العام كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية والدول الأعضاء المشاركة في تنظيم مؤتمرات الجهات المانحة إلى توفير فرص حقيقية لممثلي المرأة للمشاركة في تلك الأنشطة الحاسمة. ويجب وضع إجراءات موحدة، لا لكفالة دعوة قطاع عريض من ممثلي المرأة من المجتمع المدني والسياسي فحسب، بل لتمكين هؤلاء الممثلات، أيضا، من الاطّلاع على جميع وثائق المؤتمرات، وتأمين حيز لهم على جدول الأعمال لتقديم القضايا التي تحظى باهتمام المرأة، والمساعدة في عقد اجتماعات تحضيرية ووضع ورقات السياسات.

٣٤ - ويتعلق الالتزام الثالث في خطة العمل بتمويل المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. ودعا الأمين العام، في تقريره لعام ٢٠٠٩ بشأن بناء السلام في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع مباشرة، جميع الصناديق التي تديرها الأمم المتحدة إلى إحداث ''مؤشر جنساني'' للمساعدة في تتبع المبالغ المالية المخصصة لتعزيز المساواة بين الجنسين. وقد قامت عدة كيانات بتجربة وضع مؤشر جنساني، ولم يبدأ سوى عدد قليل منها بترسيخ استخدامه. أما البيانات الأولية الناشئة عن تلك الجهود فهي تثير الانزعاج. ففي إحدى الوكالات، لم يدرج في الميزانية سوى نسبة ٤ في المائة من تمويل مشاريع يتمثل ''الهدف الرئيسي'' منها في تحقيق المساواة بين الجنسين. وهي مشاريع تتكون فيها الميزانية بأكملها، تقريبا، من أنشطة تعزز المساواة بين الجنسين - مثل تقديم المأوى للناجيات من العنف الجنسي، أو تقديم منح بالغة الصغر لصاحبات الأعمال التجارية. وأُدرج في الميزانية نسبة أخرى مقدارها ٣١ في المائة من تمويل الوكالة لمشاريع تسهم ''إسهاما كبيرا'' في المساواة بين الجنسين. بيد أنه لا تعرَف نسبة ميزانيات المشاريع تلك المخصصة لأنشطة مرتبطة بالشؤون الجنسانية. ويمكن إيجاد ما يدل على وجود فجوة في تمويل المساواة بين الجنسين في نتائج دراسة أساسية أجريت من أجل هذا التقرير قامت بتحليل ٣٩٤ ميزانية مشروع في الصناديق الاستئمانية المتعددة الجهات المانحة، والبرامج المشتركة في ستة بلدان تمر بمرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ولم يخصص سوى ما نسبته ٥,٧ في المائة من مجموع الموارد للأنشطة المتعلقة مباشرة بتعزيز المساواة بين الجنسين[٧].

٣٥ - ويمكن أن يشكل تعميم المنظور الجنساني وسيلة فعالة لضمان مشاركة النساء والرجال، على حد سواء، في البرمجة المتعلقة بما بعد انتهاء النزاع والاستفادة منها. غير أنه، بالنظر إلى وقائع الوضع في مراحل ما بعد انتهاء النزاع، يجب استكمال تعميم المنظور الجنساني بالتمويل المركّز لأنشطة موجهة - مثل بناء القدرات لصانعات السلام المحليات، أو المشاريع التي تقام بها شبكات من رجال مخصصين لمكافحة العنف الجنسي

والجنساني. ويكرر الأمين العام تأكيد المبدأ الطويل العهد القاضي بأن تبيّن جميع المشاريع التي تمولها الأمم المتحدة كيف أنها ستعود بالنفع على المرأة والرجل.

٣٦ - وبالإضافة إلى ذلك، يلتزم الأمين العام بتعزيز الشراكة بين منظومة الأمم المتحدة والدول الأعضاء لكفالة أن يخصص ما لا يقل عن ١٥ في المائة من الصناديق التي تديرها الأمم المتحدة لدعم بناء السلام، لمشاريع هدفها الرئيسي (المتفق مع الولايات التنظيمية) هو تلبية الاحتياجات الخاصة للمرأة، أو تعزيز المساواة بين الجنسين، أو تمكين المرأة. وسيشرع صندوق بناء السلام من فوره في عملية لتحقيق هذا الهدف. ونظرا لتنوع نظم تقرير الولايات والموازنة والإبلاغ والرقابة ضمن أسرة الأمم المتحدة، يلزم وجود مجموعة مختلفة من النهج والأطر الزمنية. وقد تكون بعض أجزاء المنظومة تحقق، بالفعل، هذا الهدف، أو تتجاوزه؛ فيشجعها الأمين العام على توطيد تلك الإنجازات. هذا، وستبدأ هيئات أخرى بتمهيد الطريق من خلال الاستثمار في النظم، بما في ذلك وضع مؤشر جنساني، ليتسنى لها متابعة التقدم المحرز. وبالنسبة إلى بعثات الأمم المتحدة الميدانية، سيعمل الأمين العام على التوصل إلى فهم أساسي للكيفية التي تدعم بها ميزنة الأمم المتحدة للمهام الموكلة إلى البعثات، الهدف العام المتمثل في تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ضمن ما هو قائم من تخطيط البرامج والإجراءات المتعلقة بالميزانية. ويحث الأمين العام الدول الأعضاء على دعم تنفيذ تلك التدابير في مجالس الإدارة في منظومة الأمم المتحدة والسعي لتحقيق تكامل الجهود في المخصصات المالية الخاصة بها.

٣٧ - ويتعلق الالتزام الرابع في خطة العمل بالقدرات المدنية التي يمكن نشرها. وتقوم الأمم المتحدة حاليا بإجراء استعراض للقدرات المدنية الدولية. ومن بين أهداف فريق الاستعراض تحديد الطرق اللازمة لزيادة نسبة النساء المدنيات اللواتي يجري نشرهن في البيئات التي تعقب انتهاء النزاع. وعلى الرغم من ضرورة نشر المزيد من النساء، لا يشكل ذلك سوى أحد طرق كفالة اتباع نُهج مراعية للمنظور الجنساني. ولا يقل عن ذلك أهمية تحديد المهارات والخبرات اللازمة لمعالجة أوجه اللامساواة بين الجنسين وصياغة استراتيجيات لكفالة دمجها في الوحدات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تنشر في البيئات التي تعقب انتهاء النزاع.

٣٨ - ويمكن التمييز بين نوعين مختلفين من أنواع الخبرة المدنية المراعية للمنظور الجنساني. وتمثل الفئة الأولى مجموعة القدرات المتخصصة اللازمة لتلبية احتياجات المرأة العاجلة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. وتشمل تلك الاحتياجات، فيما تشمله، الممارسين في مجال الصحة الإنجابية، والمتخصصين في تصميم وتنفيذ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج المراعية للمنظور الجنساني. وبالنسبة لحاجة المرأة، في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع

مباشرة، إلى أخصائيين قانونيين من ذوي التدريب المتخصص، على سبيل المثال، في التحقيق في الادعاءات بارتكاب عنف جنسي ممنهج أو واسع النطاق، أو تيسير وصول المرأة إلى نظام إنفاذ القانون ونظام العدالة الجنائية، فهي تحظى باعتراف أقل. أما الفئة الثانية من الشواغل فتتعلق بإعادة هيكلة مؤسسات الدولة من منظور جنساني. وهذا يشمل، فيما يشمله، وجود متخصصين في الأبعاد الجنسانية لإصلاح العمليات الانتخابية، والمؤسسات الأمنية، ونظم إدارة النفقات العامة، وفي الإصلاح التشريعي في مجالات من قبيل الأراضي والميراث والجنسية والعنف ضد المرأة. ويتعلق العديد من تلك المهارات بتدابير واردة في موضع آخر في خطة العمل هذه، وفي واقع الأمر، ستؤدي القدرة المدنية الأكثر مراعاة للقضايا الجنسانية إلى زيادة احتمالات توافر الخبرات الملائمة، ويجري توزيع الموارد من أجل الوفاء بالالتزامات الستة الأخرى للخطة.

٣٩ - لذلك يكلف الأمين العام منظومة الأمم المتحدة بكفالة أن تشمل قدرات المدنيين الذين يتم نشرهم، المهارات المتخصصة لتلبية الاحتياجات الملحة للمرأة، والخبرات في مجال إعادة بناء مؤسسات الدولة لجعلها أقرب منالا للمرأة والفتاة وأقل عرضة لأن تمارس التمييز الجنساني. وسيطلب الأمين العام من كبار قيادات الأمم المتحدة كفالة أن يقوم مخططو البعثات والمساعدات الإنسانية بمراجعة إجراءاتها بغرض تحسين قدرة المنظمة على تلبية احتياجات المرأة والفتاة في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. وينبغي أن يستند ذلك إلى جملة أمور منها الخبرة الإيجابية للمستشارين المعنيين بالمسائل الجنسانية الذين يتم نشرهم في حالات الأزمات وحالات ما بعد انتهاء النزاع. ويحث الأمين العام الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية على توظيف أولئك الاختصاصيين ووضع اختصاصات ملائمة لهم، وإدماجهم في قوائمها الخاصة للأفراد الجاهزين للانتشار، وتخصيص الموارد اللازمة لتتاح لهم المشاركة الدائمة. وينبغي لجميع الجهات الفاعلة المسؤولة عن كفالة توافر القدرات المدنية، حسب الاقتضاء، أن تراجع نظم تصنيف المهارات من أجل ضمان الإفادة الكافية من الخبرة في المسائل الجنسانية. ولضمان دمج بحث تلك المسائل في برامج الإصلاح الحالية، طلب الأمين العام من الفريق إجراء استعراض القدرات المدنية الدولية لتحديد التوصيات اللازمة لتنفيذ ذلك العنصر الأساسي من عناصر خطة العمل.

٤٠ - ويتعلق الالتزام الخامس في خطة العمل بأساليب زيادة نسبة النساء صانعات القرارات في مؤسسات الحكم في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ويمثل تحقيق ذلك عنصرا أساسيا من عناصر خطة مجلس الأمن لتعزيز مشاركة المرأة في بناء السلام. وتعد إزالة الحواجز أمام جميع جوانب المشاركة السياسية للمرأة مسألة من مسائل حقوق الإنسان الأساسية. ولا يجب أن يحال بين المرأة وبين القدرة على التصويت، أو الانضمام إلى

الجمعيات، أو الترشح لشغل مناصب، أو التعبير عن قناعاتها. ولا يجوز لأي دولة ولا لأي جهة من غير الدول فرض قيود على حرية ممارسة تلك الحقوق. ويجب إلغاء القوانين والسياسات التمييزية؛ ويجب على قوات الأمن ردع من يمارسون ترويع المرأة في الحياة العامة. ويجب على الدول أيضا اتخاذ خطوات إيجابية، مثل مكافحة التحيز الاجتماعي الذي يحرم الفتيات من التعليم، تقوم عليها ممارسة أجدى للحقوق المدنية والسياسية. وتطرح حالات ما بعد انتهاء النزاع تحديات إضافية لتأمين تلك الحقوق، بما في ذلك نقص الموارد وضعف الأمن وتدهور البنية التحتية للاتصالات. وهذه، أيضا، تتطلب اهتماما عاجلا من منظور جنساني.

٤١ - ولكن من أجل الوفاء الكامل بالوعد الوارد في القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، لا يجب أن نكتفي بحماية حقوق المرأة السياسية الأساسية، بل يجب أن نكفل أيضا تسنّم المرأة على نحو متزايد لمناصب قيادية، سواء بالتعيين أو بالانتخاب. وكذلك الأمر بالنسبة لكفالة حق المرأة في التصويت، والانتساب إلى جمعيات، وحرية التعبير، فلا يكفي مجرد إزالة العقبات الظاهرة التي تحول دون تولي المرأة مواقع اتخاذ القرار. ويتعين كذلك اتخاذ تدابير خاصة، ليس أقلها التغلب على القوالب النمطية التي تصور المرأة على أنها لا تصلح لتقلد مناصب في القيادة السياسية أو وظائف في الخدمة المدنية. ويتعين أيضا اتخاذ خطوات فعالة لتجاوز الحواجز المؤسسية الرسمية التي تحول، عادة، دون مشاركة أعداد صغيرة من أعضاء جُدد ينتمون إلى فئات مهمشة تاريخيا، في الهيئات التداولية. وقد أظهرت الأبحاث، على سبيل المثال، أنه ما لم تشكل نسبة النساء ما بين ربع الأعضاء في الهيئة وثلثهم، تكون مشاركة النساء قليلة[٩]. ويلتزم المجتمع الدولي التزاما واضحا بزيادة نسبة النساء اللاتي يتولين مناصب بالانتخاب - وهو أحد مؤشرات قياس تحقيق الهدف الثالث من الأهداف الإنمائية للألفية. ويتمثل الأسلوب الأوحد الأكثر مباشرة وفعالية لكفالة تقلّد مزيد من النساء مناصب عامة في سنّ أحكام واجبة النفاذ قانونا تقضي بوجود حدّ أدنى من المقاعد في الهيئات المنتخبة تشغله المرأة (بفرض شروط على الأحزاب أو بوسائل أخرى)، ومن المناصب التي تعيَّن فيها في مؤسسات الدولة. وفي بلدان مرحلة ما بعد انتهاء النزاع التي لا يستخدم فيها نظام قائم على الحصص، لا تشكل المرأة، في المتوسط، سوى ما نسبته ١٢ في المائة من أعضاء البرلمان.

(٩) Agarwal, Bina, "Does Women's Proportional Strength Affect their Participation?" *World Development*, vol. 38, No. 1, (2010).

أما في البلدان في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع التي تستخدم نظام الحصص، فتشكل المرأة ما نسبته ٣٤ في المائة من أعضاء الهيئات التشريعية[١٠].

٤٢ - ويعود أمر البت في اختيار النظام الانتخابي والقواعد التي تحكم عمله إلى الدول ذات السيادة. ويتمثل دور الأمم المتحدة في الاقتراح والتيسير، وليس الفرض. غير أنه لا يسعنا أيضا أن نتخلى عن مسؤوليتنا بتذكير الدول بالتزاماتها الدولية، بما في ذلك ضرورة زيادة نسبة النساء في الهيئات المنتخبة والمؤسسات العامة الأخرى. ويجب علينا، بالإضافة إلى ذلك، أن نسدي المشورة القائمة على الأدلة فيما يتعلق بالأثر المحتمل لمختلف النُهج المتبعة لضمان الوفاء بهذا الالتزام. ويقوم المجتمع الدولي بتعزيز التدابير الخاصة المؤقتة من قبيل التدخل الإيجابي، والمعاملة التفضيلية، ونظم الحصص للنهوض بالمشاركة السياسية للمرأة وزيادة نسبة النساء في المناصب العامة. ويكفل استخدام هذه التدابير عدد من الصكوك الدولية، بما فيها ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وهي تلقى دعما مستمرا من لجنة وضع المرأة بالأمم المتحدة. وأيد الأمين العام بقوة جدوى التدابير الخاصة المؤقتة في مذكرته التوجيهية لعام ٢٠٠٨ بشأن نهج الأمم المتحدة في تقديم المساعدة في مجال سيادة القانون. وفي بعض الحالات، قدمت العناصر الفاعلة في الأمم المتحدة المعنية بالدعم الانتخابي مساعدة تقنية على استخدام تدابير خاصة مؤقتة، بما في ذلك تحديد حصص للمرأة. ورغم وجود مسوغات تمكننا من الفخر بسجل الأمم المتحدة، فإنه يمكن النهوض بتقديم المساعدة التقنية في هذا المجال من خلال اتباع نهج أكثر اتساقا ومنهجية. وينبغي ألا تتخذ تدابير خاصة مؤقتة، بما فيها تحديد حصص انتخابية، إلا حيث تسود الظروف المناسبة. ويصدق الأمر نفسه على التدابير التي تنص على نسبة محددة من النساء في الهيئات العامة غير المنتخبة. ولئن كان يمكن تطبيق تدابير معينة بسهولة أكبر في بعض السياقات القطرية من غيرها، فإنه يجب علينا أن نضمن أن تشمل المساعدة التقنية المقدمة إلى جميع البلدان تقييما دقيقا للفائدة المحتملة لجميع تلك التدابير. وبغية معالجة هذه القضايا معالجة متكاملة والتعبير عن دعم المجتمع الدولي للحوكمة الشاملة، أعلن الأمين العام التزام الأمم المتحدة بضمان أن تؤدي المساعدة التقنية لعمليات تسوية النزاعات وإلى البلدان الخارجة من نزاعات إلى تعزيز مشاركة المرأة بوصفها متخذة للقرارات في المؤسسات العامة، سواء عن طريق التعيين أو الانتخاب، بطرق منها استخدام تدابير خاصة مؤقتة من قبيل التدخل الإيجابي، والمعاملة التفضيلية، والنظم المستندة إلى تحديد الحصص.

(١٠) بيانات مستقاة من الاتحاد البرلماني الدولي، مشروع الحصص. يمكن الاطلاع عليها على الموقع الشبكي التالي: www.quotaproject.org.

٤٣ - وعلاوة على ذلك، ستضمن المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة التصدي للتمييز بين الجنسين في كل مرحلة من مراحل العملية السياسية. وتحقيقا لهذه الغاية، تدعم الأمم المتحدة إصلاح الإطار التشريعي المتعلق بالأحزاب السياسية والجنسية والأحوال الشخصية ووثائق الهوية للمشردين داخليا واللاجئين؛ وهي تبذل الجهود لضمان أن تحصل المرأة على تمثيل ملموس في الإدارة الانتخابية وهيئات تسوية النزاعات وأن تكون جميع العمليات الانتخابية (بما فيها تسجيل الناخبين، والتربية المدنية، والاقتراع، وأمن المرشحين، وإمكانية الاستفادة من وسائط الإعلام) خالية من التمييز بين الجنسين؛ وأن يجرى مسح لنقاط الضعف لتقييم العنف المحتمل الذي يواجه المرأة (بوصفها ناخبة وعاملة في الأحزاب ومرشحة)، إضافة إلى اتخاذ إجراءات للحيلولة دون حدوث هذه التهديدات والتصدي لها.

٤٤ - وسيطلب الأمين العام إلى كيانات الأمم المتحدة المعنية استعراض إجراءاتها لضمان توفير هذه الأشكال من المساعدة التقنية باستمرار. وسيشمل ذلك، في جملة أمور، توفير الخبرة في مجالي القضايا الجنسانية والانتخابات لعمليات الوساطة بحيث يمكن إجراء تقييم مبكر للأساليب لضمان اضطلاع عدد أكبر من النساء بأدوار اتخاذ القرارات في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، سواء عن طريق الانتخاب أو التعيين؛ وتنقيح اختصاصات بعثات التقييم لضمان التوفير المنتظم لتحليل قائم على الأدلة للخيارات فيما يتعلق بالتدابير الخاصة المؤقتة من قبيل الحصص القانونية؛ وإجراء مشاورات وطنية موسعة تشمل الأحزاب السياسية وجماعات المجتمع المدني وبرلمانيات من بلدان أخرى تمر بمرحلة ما بعد انتهاء النزاع في المنطقة شاركن في نظم تستند إلى تحديد الحصص، وذلك بغية تقييم مدى استصواب النُهج المتنافسة. وعلاوة على ذلك، سيضمن الدعم المقدم لإصلاح الإدارة العامة المراعاة الكاملة للتدابير، بما في ذلك الحصص وخطط تعزيز المسار السريع، من أجل زيادة نسبة النساء في مؤسسات الدولة على جميع المستويات، فضلا عن بناء القدرات لتحسين فعاليتهن.

٤٥ - ويتعلق الالتزام السادس لخطة العمل بدعم سيادة القانون التي تكتسي أهمية قصوى في بلدان مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، والتي تشمل المؤسسات التي توفر الأمن وتقيم العدل وتحدد الإطار التشريعي. فغياب سيادة القانون مرادف لانهيار الدولة. وترد في الجزء الثالث من هذا التقرير حالات الحرمان من الأمن والعدالة والمساواة التي تعاني منها المرأة عندما لا تستجيب مؤسسات سيادة القانون للقضايا الجنسانية. علما بأن عرض برنامج شامل يهدف إلى مواجهة كل تحد من هذه التحديات هو أمر يتجاوز حدود ما يمكن تقديمه هنا. وستتناول عناصر أخرى من خطة العمل هذه بعض القضايا من قبيل: تحسين إدماج الاحتياجات الأمنية للنساء والفتيات في اتفاقات السلام وأطر التخطيط في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع؛ وزيادة الموارد المخصصة للأنشطة التي تستهدف حصول المرأة على العدالة؛

ووجود متخصصين في الإصلاح القانوني من منظور جنساني في أفرقة الاستجابة المدنية؛ ووجود عدد أكبر من النساء في المواقع القيادية للمطالبة بالمساءلة عن كل ما تقدم.

٤٦ - وبالنظر إلى حجم ونطاق المسائل ذات الصلة، فإن هذا التقرير سيقتصر على تحديد ثلاثة تدابير ملموسة من شأنها أن تؤكد وتبين التزام الأمم المتحدة بضمان أن نهجها في مجال سيادة القانون - قبل النزاع وأثناءه وبعده - يعزز منهجيا حقوق المرأة في الأمن والعدالة. فأولا، حيثما ينتشر أفراد قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، ستولي المنظمة الأولية لأمن النساء والفتيات من خلال تهيئة بيئة توفر الحماية للمرأة، بما في ذلك النساء المقيمات في مخيمات اللاجئين والمشردين داخليا، ومن خلال زيادة نسبة ضابطات الشرطة في عمليات حفظ السلام إلى ٢٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٤. وهذا سيمكن المرأة، ويشجعها على الإبلاغ عن الجرائم، بما فيها العنف الجنسي والجنساني. وسيجري أيضا تحسين نهج الأمم المتحدة في مكافحة العنف الجنسي والجنساني من خلال التطبيق المنهجي للتدابير الواردة في المبادئ التوجيهية والأدوات وموارد التدريب التي وضعت للشرطة المدنية وقوات حفظ السلام العسكرية، بما في ذلك دليل شرطة الأمم المتحدة الموحد لأفضل الممارسات في مجال الجنسانية والعمل الشرطي في عمليات حفظ السلام ومنهاج التدريب الموحد لشرطة الأمم المتحدة في التحقيق ومنع العنف الجنسي والجنساني. علما بأن بناء قدرات الجهات الفاعلة في مجال الأمن الوطني على تكرار هذه الممارسات وتحسينها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها، بطرق منها إصلاح القطاع الأمني بحيث يراعي الاعتبارات الجنسانية، وسيشكل جزءا لا يتجزأ من هذا الجهد. وأخيرا، سيتواصل استخدام المشاريع سريعة الأثر لأغراض بناء الثقة، بوسائل منها المشاريع التي تمكن المرأة أو تسهم في تهيئة بيئة توفر الحماية للمرأة.

٤٧ - وثانيا، يجب أن نقدم دعما منتظما وفوريا فيما يتعلق بإمكانية وصول النساء والفتيات إلى مؤسسات العدالة وإنفاذ القانون. علما بأن تقديم خدمات الدعم القانوني للمرأة، بشكل مبكر وعلى نطاق كاف لإظهار الالتزام بإنهاء ظاهرة الإفلات من العقاب وحماية الضحايا، سيصبح عنصرا نموذجيا في استجابة الأمم المتحدة في مجال سيادة القانون. وبالاستفادة من البرامج المبتكرة القائمة، ستتشارك الجهات الفاعلة الوطنية والدولية في تدريب المحامين والمساعدين القانونيين والمساعدين الشرطيين لشؤون الاتصال من أجل إسداء المشورة القانونية والدعم اللوجستي للنساء اللاتي يسعين، فيما يسعين، إلى الإبلاغ عن جرائم العنف الجنسي والجنساني وغيرها من الجرائم والمشاركة في مقاضاتها، وتسجيل المطالبات بالأراضي والميراث، والسعي للحصول على حضانة الأطفال وعلى اعتراف الدولة بجنسيتهن. وسيستكمل هذا بالجهود الرامية إلى إنشاء وحدات مخصصة داخل مراكز الشرطة لتسجيل

القضايا التي ترفعها النساء والوحدات المتخصصة للمقاضاة في حالات العنف الجنسي والجنساني والاستجابة لها ورصدها.

٤٨ - ثالثا، يدعو الأمين العام جميع الأطراف الفاعلة إلى ضمان وضع معايير حد أدنى في مجال الاستجابة للاعتبارات الجنسانية تحكم عمل لجان تقصي الحقائق وبرامج التعويضات والهيئات ذات الصلة. ولئن كان شكل مؤسسات العدالة الانتقالية شأنا تبت فيه الأطراف المتفاوضة والحكومات في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، فإنه يجب على المجتمع الدولي أن يبين بوضوح كيفية جعل هذه الآليات تنسجم مع قرارات مجلس الأمن وغيرها من الأحكام القانونية الدولية المتعلقة بحقوق النساء والفتيات. وستقوم للأمم المتحدة بوضع إرشادات وصياغة نموذجية بشأن: (أ) تكوين مجالس إدارة مؤسسات العدالة الانتقالية، وخاصة فيما يتعلق بنسبة النساء المزمع انضوائهن إليها ومؤهلاتهن؛ (ب) تحديد اختصاصاتها، وخاصة فيما يتعلق بتحديد الجرائم والجناة الذين يقعون ضمن ولاياتها، ومدة عملها وارتباطاتها بمؤسسات العدالة الأخرى؛ (ج) الإجراءات التي تتخذ لحماية أمن وكرامة الضحايا والشهود، وضمان معايير الإثبات المناسبة وتحديد أشكال الجبر وطرائق تنفيذها. وعلى الصعيد القطري، ستقوم كيانات الأمم المتحدة المعنية برصد عمل مؤسسات العدالة الانتقالية وتقييم مدى توافقها مع هذه المعايير وغيرها، والإبلاغ عن ذلك.

٤٩ - ويتعلق الالتزام السابع والأخير لخطة العمل بالإنعاش الاقتصادي. فليس بوسع النشاط الاقتصادي للمرأة أن يسهم إسهاما كبيرا في تحقيق السلام الدائم فحسب، بل إن مشاركة المرأة مشاركة أكبر في القوة العاملة كثيرا ما توفر لها الموارد والمكانة والشبكات اللازمة لدخول الحياة السياسية، سواء من خلال خوض الانتخابات أو الانخراط في النشاط المدني. ولئن كان لا بد من اتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير للاستفادة من الإمكانات الإنتاجية للمرأة وضمان تمكينها من الناحية الاقتصادية، فقد تتمثل أهم مساهمة للمجتمع الدولي في تصحيح أشكال التحيز السائدة التي توجه غالبية الموارد المتوافرة بعد انتهاء النزاع لصالح الرجل، استنادا إلى الاعتقاد بأن ذلك يمكن أن يردعه عن التحول إلى العنف أو العودة إليه. وتتجاهل هذه الافتراضات الدليل المقابل على أن توجيه الموارد لصالح المرأة يمكن أن يكون فعالا بنفس القدر في إيجاد الظروف التي تفضي إلى سلام دائم. وقد أظهر تحليل لبرامج تحفيزية تستهدف الرجال الذين يعتبرون عرضة لخطر الانضمام إلى جماعات المتمردين أن حساب الرجال للتكاليف والعوائد يستند إلى دخل الأسرة المعيشية عموما؛ فسواء وفرت

فرص كسب الرزق مباشرة لهؤلاء الرجال أو لأفراد إناث من أسرهم، لا يتأثر ميل الرجال إلى الانضمام إلى حركات التمرد[١١].

٥٠ - وعليه، فإن الأمين العام يعلن، لأسباب تتعلق بالكفاءة والمساواة على حد سواء، التزام الأمم المتحدة بضمان انخراط المرأة على قدم المساواة مع الرجل في عمليات التنمية المحلية وإيجاد فرص العمل وتقديم الخدمات في جبهات العمل الأمامية وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في حالات ما بعد انتهاء النزاع، وذلك بوصفها مشاركة فيها ومستفيدة منها. وبغية البدء بتنفيذ هذا الالتزام، سيطلب الأمين العام إلى كبار قيادات الأمم المتحدة في المقر وفي الميدان الشروع بالعمل في أربعة مجالات. فأولا، حيثما تستند برامج التنمية المحلية والبنية الأساسية إلى نُهج تقوم على المشاركة، وهو نموذج ينبغي تشجيعه تشجيعا فعالا، ينبغي أن تشترط هذه البرامج المشاركة المباشرة للمرأة ولمنظمات المجتمع المدني النسائية في وضع الأولويات وتحديد المستفيدين ورصد التنفيذ. وقد أثبتت الأبحاث فوائد هذه النُهج[١٢]. وثانيا، ينبغي لبرامج العمالة بعد انتهاء النزاع أن تستهدف النساء على وجه التحديد كمجموعة مستفيدة. وينبغي تطبيق مبدأ مجال التكافؤ من أجل ضمان ألا يتلقى أي من الجنسين أكثر من ٦٠ في المائة من أيام عمل الفرد. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكفل برامج العمالة حصول المرأة العاملة على المدفوعات مباشرة وأن تعالج الحواجز التي تحول دون المشاركة المنصفة، عن طريق تعديل حصص الإنتاج وتوفير ترتيبات أمنية كافية، على سبيل المثال. وسيقوم كبار قيادات الأمم المتحدة الميدانيين بمراجعة الامتثال للأحكام المتعلقة بنوع الجنس في مذكرة الأمم المتحدة التوجيهية التنفيذية بشأن إيجاد فرص العمل وإدرار الدخل وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، والإبلاغ عن مدى هذا الامتثال ورصده.

٥١ - وينطوي التدبير الثالث لضمان الإنعاش الاقتصادي الذي يراعي المنظور الجنساني على تعزيز دور المرأة بوصفها عنصرا فاعلا من عناصر تقديم الخدمات في جبهات العمل الأمامية، في مجالات الرعاية الصحية والإرشاد الزراعي وإدارة الموارد الطبيعية، على سبيل المثال. وقد أظهرت الأبحاث أن إسناد أدوار للمرأة في الجبهات الأمامية يعزز تقديم الخدمات إلى العميلات، ويزيد دخل المرأة المستقل، ومن آثاره التأسي بالقدوة، ويشجع النساء الأخريات على السعي إلى ممارسة مهن ذات صلة بالحياة العامة[١٣]. وقد طلب الأمين العام

(١١) "Pakistan Crisis Analysis Framework: Understanding Crisis in NWFP and FATA" (World Bank/UN, April 2010).

(١٢) Narayan, Deepa, and Petesch Patti(eds.), *Moving out of poverty, Volume 1: cross-disciplinary perspectives on mobility* (World Bank, 2007).

(١٣) Tendler, Judith, *Good Government in the Tropics* (Johns Hopkins University Press, 1998)

إلى كبار قيادات الأمم المتحدة ضمان أن تتضمن المساعدة التقنية المقدمة إلى الوكالات الحكومية توجيهات بشأن كيفية زيادة نسبة النساء من مجموع عملاء تقديم الخدمات في جبهات العمل الأمامية.

٥٢ - ورابعا، هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير محددة لضمان مشاركة المرأة على قدم المساواة في جميع مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بدءا من التفاوض على اتفاقات السلام وإنشاء مؤسسات وطنية وانتهاء بوضع البرامج وتنفيذها. ويجب أن تزيل برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج العقبات أمام مشاركة المقاتلات والنساء والفتيات المرتبطات بالقوات والجماعات المسلحة؛ وأن تقدم المساعدة المناسبة إلى النساء في مجال إعادة إدماج، بما في ذلك الدعم المادي والنفسي والاجتماعي لأولئك اللاتي يواجهن مواقف تمييزية بعيدو المدى أو سلوكا عنيفا من الأسر أو المجتمعات المحلية عند عودتهن إلى الحياة المدنية؛ وأن تدعم مقدمات الرعاية للأشخاص ذوي الإعاقة والمحاربين السابقين المصابين بأمراض مزمنة والأطفال الذين كانوا مرتبطين بالقوات والجماعات المسلحة؛ وأن تنشيء إجراءات فحص لاستبعاد منتهكي حقوق المرأة من الأجهزة الأمنية؛ وأن توفر للمجتمعات التي تستقبل أعدادا كبيرة من المحاربين السابقين برامج معنية بالمصالحة وسلامة الناس تراعي المنظور الجنساني. وفي إطار هذا الجهد، سيقوم كبار قيادات الأمم المتحدة الميدانيين برصد تطبيق المكونات الجنسانية لمعايير الأمم المتحدة المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والإبلاغ عنه.

خامسا - الاستنتاجات والملاحظات

٥٣ - هناك دعم غير مسبوق في المجتمع الدولي لاتخاذ إجراءات قوية لضمان المشاركة الكاملة للمرأة في بناء السلام. ويوفر التحليل وخطة العمل المعروضين أعلاه أساسا قويا لتحقيق الوعد الذي عبرت عنه قرارات مجلس الأمن بشأن قضية المرأة فيما يتعلق بالسلام والأمن. غير أنه لا ينبغي لنا أن نضمر أي أوهام بشأن التحديات التي تواجه التنفيذ. فمراجعة الإجراءات ووضع البرامج يتطلبان دراسة متأنية. وثمة حاجة أيضا إلى موارد إضافية، ويحث الأمين العام الدول الأعضاء على توظيف استثمارات كبيرة وطويلة الأجل في مجالات أمن المرأة وإمكاناتها الإنتاجية، التي تعمل بمثابة ''مضاعفات القوة'' فيما يتعلق بتحقيق السلام الدائم.

٥٤ - ويجب على الدول الأعضاء أيضا أن تضمن اتساق دعمها لمشاركة المرأة في بناء السلام. ولا ينبغي أن تختلف المواقف المتخذة بشأن القضايا الحاسمة باختلاف السياقات المؤسسية، داخل الأمم المتحدة وخارجها على حد سواء. ويجب إيلاء الأولوية لتعزيز قدرة

المرأة على المشاركة في بناء السلام بطرق منها دعم عمليات السلام من خلال المبادرات الدبلوماسية المستقلة وتقديم المساعدة الثنائية إلى البلدان في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع والمشاركة في الهيئات الحكومية الدولية للأمم المتحدة.

٥٥ - ويجب أن تضمن منظومة الأمم المتحدة كذلك اتخاذ إجراءات متسقة. وتضطلع لجنة بناء السلام، التي تشمل قرارات تأسيسها ولاية معالجة القضايا الجنسانية، بدور هام، من خلال عدة أمور منها تشكيلاتها الخاصة بفرادى البلدان. علما بأن تتبع التقدم المحرز في تنفيذ أحكام الالتزامات السبعة لخطة العمل هو أمر بالغ الأهمية. ثم إن المؤشرات العالمية المتعلقة بتنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) التي أعدت بناء على طلب مجلس الأمن ستيسر عملية الرصد. ووفقا لتعليمات مجلس الأمن الواردة في الفقرة ١٥ من القرار ١٨٨٩ (٢٠٠٩)، سيشكل الإبلاغ عن تنفيذ خطة العمل هذه ورصده جزءا من برنامج العمل الشامل الذي اعتمده من أجل تحسين جهود الأمم المتحدة لبناء السلام.