هيئة الأمم المتحدة للمرأة

هيئة الأمم المتحدة للمساواة
بين الجنسين وتمكين المرأة

الحواشي

1 Justino, 2012, "Women Working for Recovery: The Impact of Female Employment on Family and Community Welfare After Conflict." UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security, 2012.

2 Melander, 2005, Gender Equality and Intrastate Armed Conflict, International Studies Quarterly 49.4, pp. 695–714.

3 كشف تحليل أُجري عام 2010 في 55 بلداً في الفترة من 1986 إلى 2003 عن حدوث زيادة مهمة في احتمالية وقوع نزاع في البلدان التي تشهد عدم مساواة اقتصادية واجتماعية أفقية. انظر: Stewart, 2010, Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings. World Development Report 2011 Background Paper http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1283882418764/WDR_Background_Paper_Stewart.pdf

4 Michelle Bachelet, April 2012, Statement to the Security Council, http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/4/statement-by-under-secretary-general-michelle-bachelet-to-the-un-security-council-on-women-peace-an

5 Anderlini and El-Bushra, 2007, Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. Post Conflict Reconstruction, http://www.huntalternatives.org/download/39_post_conflict.pdf

6 Bouta, Frerks and Bannon, 2005, Gender, Conflict, and Development, The World Bank, Washington, D.C.

7 Seven Point Action Plan on Gender Responsive Peacebuilding, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/seven_point_action_plan.pdf.

8 A New Deal for Engagement in Fragile States. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, http://www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf

9 الدليل المرجعي لهيئة الأمم المتحدة الخاص بالمرأة والسلام والأمن. 2012.

10 المؤتمر البرلماني للمرأة الزيمبابوية. جمعية المحاميات الزيمبابويات. وحدة دعم النساء السياسيات. الائتلاف النسائي الزيمبابوي. وزارة شؤون المرأة والتنمية الجنسانية والمجتمعية والشؤون الأكاديمية.

11 ينص القسم 187(1) من دستور جنوب أفريقيا على:»يجب على اللجنة المعنية بالمساواة بين الجنسين أن تعزز احترام المساواة بين الجنسين وحمايتها وتطويرها والمحافظة عليها».

12 Choudhry and Hume, 2010, Federalism, Secession & Devolution: From Classical to Post-Conflict Federalism, Research Handbook On Comparative Constitutional Law.

13 يشير الخط الأخضر إلى مستوى الحصة الانتخابية. أفغانستان: محجوز 27 بالمائة. بوروندي. محجوز 30 بالمائة. العراق: حصة المرشحات 25 بالمائة. نيبال: حصة المرشحات 33 بالمائة. رواندا: محجوز 30 بالمائة. أوغندا: محجوز 30 بالمائة. البوسنة والهرسك: حصة المرشحات 30 بالمائة. كوسوف بموجب قرار مجلس الأمن 1244: حصة المرشحات 30 بالمائة. أنغولا: حصة المرشحات 30 بالمائة. البوسنة والهرسك: حصة المرشحات 30 بالمائة. مقدونيا/ جمهورية يوغسلافيا السابقة: حصة المرشحات 30 بالمائة. المجلس التشريعي الفلسطيني: حصة المرشحات 20 بالمائة. السودان: محجوز 25 بالمائة. تيمور-ليشتي: حصة المرشحات 30 بالمائة. قاعدة بيانات البرلمان الدولي 'بارلاين' 2012. http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp. قاعدة بيانات مشروع الحصة الانتخابية. 2012. http://www.quotaproject.org/index.cfm.

14 Duflo, et al, 2011, Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India. MIT http://web.mit.edu/newsoffice/2012/female-politicians-0113.html

15 «بعد انتهاء النزاع. يكون التمثيل الجيد للجماعات المتنازعة مسألة حاسمة. قد يكون هذا أكثر أهمية من تقديم أنظمة تتمخض عن تمثيل زائد لأكبر الأحزاب (وبالتالي تنتج مجلس نواب يسهل معه تشكيل حكومة) أو جعل المساءلة المباشرة بين الناخبين والنواب منفردين. يناقش ليجبارد بأن ثمة توافق آراء فيما بين الباحثين يعارض النظم التي تعتمد بمبدأ الأكثرية في المجتمعات المنقسمة». أنظر: Butenschøn and Vollan, 2011, Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies: Nordem Special Report, p. 199. http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/nordem-report/2011/special-report-20011.pdf

16 Butenschøn and Vollan, 2011, Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies: Nordem Special Report http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/ publications/nordem-report/2011/special-report-20011.pdf

17 OSCE, 2004, Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, http://www.osce.org/odihr/elections/13938

18 Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, 2010, http://fefa.org.af/

19 Bardall, 2011, Breaking the Cycle of Gender Violence IFES White Paper - http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2011/~/media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/Gender_and_Electoral_Violence_2011.pdf

20 الرابطة النسائية الدولية للسلم والحرية. 2012. جدول أعمال الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 1325: نعمل سوية من أجل السلم والحرية. صفحة 15. http://www.peacewomen.org/pages/mena.

21 تخضع المبادئ التوجيهية في الوقت الحاضر للمراجعة بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة. (DPKO /DFS-2007 .(DPA. المبادئ التوجيهية المشتركة الخاصة بتعزيز دور النساء في العمليات الانتخابية بعد النزاعات. www.un.org/wcm/webdav/site/.../women_electoral_guidelines.pdf.

22 Lovenduski and Norris, 1993, Gender and Party Politics. Sage Publications and National Democratic Institute, 2010, Democracy and the Challenge of Change: A Guide to Increasing Women's Political Participation

23 IDRC, 2008, Realizing Their Needs: Women's Access to Public Services in Sector Decentralization.

24 على الرغم من عدم وجود بيانات ثابتة حول ذلك، ثمة تصور قوي في كثير من السياقات أن النساء – خاصة في الخط الأمامي من تقديم الخدمات العامة، من قبيل المعلمات والممرضات- هم أول من يتم تسريحهن من العمل. لكنهن لسن الوحيدات في ذلك. كما يمكن أن تكون النساء في المناصب الإدارية العليا ممن ليس لديهن شبكات اجتماعية ومحسوبية تحميهن. على نفس القدر من الهشاشة. انظر: Laetitia Mukurasi, 1991, "Post Abolished: One Woman's Struggle for Employment Rights in Tanzania, The Women's Press.

25 UN DESA, 2009, Report Of The Expert Group Meeting: Lessons Learned in Post-Conflict State Capacity: Reconstructing Governance and Public Administration Capacities in Post Conflict Countries, New York http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan037238.pdf

26 Seven Point Action Plan on Gender Responsive Peacebuilding, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/seven_point_action_plan.pdf

شرعة حقوق المرأة الأفغانية

مقدم إلى الرئيس حامد كرزاي من الجماعات الحقوقية النسائية

قندهار، 2003

في 5 أيلول/ سبتمبر 2003، وفي مدينة قندهار التاريخية، نتقدم نحن المسلمات الأفغانيات المشاركات في مؤتمر «النساء والدستور: قندهار 2003»، القادمات من كل من كابول ومزار الشريف وقندهار وهيرات ووردك وجوسيان وبدخشان وسمنغان وفرح ولوغار وغارديز وكابيسا وأوروزغان وباكيتا وهلمند وباغلان وسار-إي-بول، وبعد أن تدارسنا قضايا الدستور التي تؤثر على مستقبلنا ومستقبل أطفالنا ومجتمعنا، بالمطالب التالية نيابة عن النساء الأفغانيات. علاوة على ذلك، وكممثلات عن جميع النساء الأفغانيات نطالب ألا يُكتفى بكفالة هذه الحقوق في الدستور وحسب، بل أن يتم تطبيقها أيضاً.

1. التعليم الإلزامي للنساء لغاية المرحلة الثانوية وتوفير فرص التعليم العالي لجميع النساء.
2. تقديم أحدث الخدمات الصحية للنساء مع إيلاء الاهتمام الخاص للحقوق الإنجابية.
3. توفير الحماية والأمن للنساء: منع وتجريم التحرش الجنسي العلني وفي البيت ضد النساء وتجريم الاعتداء الجنسي على النساء والأطفال والعنف المنزلي وكذلك تجريم "كفارة العداوة" (استخدام النساء كتعويض عن جرائم ارتكبتها عائلة بحق أخرى).
4. تقليل الفترة الزمنية الواجب انقضاؤها قبل السماح للمرأة بالزواج ثانية بعد اختفاء الزوج وتقديم الدعم الحكومي الإجباري لها خلال تلك الفترة.
5. حرية التعبير.
6. حرية الانتخاب والترشح للمناصب التي تُشغل بالانتخاب.
7. حقوق الزواج والطلاق وفقاً للديانة الإسلامية.
8. دفع أجور متساوية عن الأعمال المتساوية.
9. الحق في الاستقلالية المالية وملكية الأرض والعقار.
10. الحق في المشاركة الكاملة وبأعلى المستويات في الحياة الاقتصادية والتجارية للبلد.
11. التوفير الإجباري للفرص الاقتصادية للنساء.
12. تمثيل متكافئ للنساء في مجلس الوجهاء 'اللويا جيرغا' ومجلس النواب.
13. شمول النساء بصورة تامة في النظام القضائي.
14. تحديد الحد الأدنى لسن الزواج بثمانية عشر عاماً.
15. ضمان جميع الحقوق الدستورية للأرامل والنساء اللواتي يعانين من إعاقات والأيتام.
16. حقوق الميراث كاملة.

مطالب إضافية تؤثر على حياة النساء:

1. نزع السلاح والأمن القومي.
2. محاكمة مجرمي الحرب في محاكم جنائية دولية وتجريد أمراء الحرب من السلطة.
3. حكومة مركزية قوية.
4. الالتزام بالقضاء على الفساد الحكومي.
5. اتخاذ إجراء حاسم ضد الغزو الأجنبي وحماية السيادة الأفغانية.

المرفق 1: مواثيق النساء

ميثاق المرأة للمساواة الفعالة، جنوب أفريقيا، 1994

تجلت الحاجة إلى ميثاق للمرأة خلال التحول الديمقراطي عام 1992 عندما اتضح أن الوفود الممثلة للأحزاب السياسية على طاولة المفاوضات الدستورية ستكون كلها من الرجال. لقد وفر ذلك الدافع اللازم لرص صفوف الائتلاف الوطني النسائي غير الحزبي الذي قام بوضع مسودة الميثاق. ولم يخلُ الائتلاف من التوترات والتحديات فقد وضعت مسودة الميثاق في ظلال فترة من الاضطراب الشديد في جنوب أفريقيا. وكان على الائتلاف أن يتعامل مع التوترات والتحديات الداخلية. لكنه كان قادراً على النجاح من خلال تأكيده على شمول الجميع وإضافته للميثاق إمكانية احتفاظ منظمات منفردة بحق استثناء نفسها من فقرات محددة مثل الحقوق الإنجابية.

فيما يتعلق بالعملية، فقد تم إجراء بحث تمهيدي لتحديد مجموعة واسعة من المجالات المواضيعية ذات الصلة. ومن ثم عُقدت حلقة عمل تتناول الاستراتيجية الوطنية في حزيران/ يونيو 1993 أرسلت لها كل منطقة مندوبين عنها. وتم في حلقة العمل هذه تحديد خمسة مواضيع رئيسية باعتبارها المحور الذي ستُنسج حوله مسودة الميثاق، والمواضيع هي: الحالة القانونية للمرأة، وإمكانية حصول المرأة على الأرض والموارد والمياه، والعنف ضد النساء، والصحة، والعمل. بعد ذلك تم أخذ المسودة إلى المناطق وتم جمع التعليقات عليها وتوجيهها إلى المكتب المركزي للاطلاع عليها. وتم وضع الصياغة النهائية للمسودة في اجتماع للجنة الإشراف ومن ثم تم إرسالها إلى المؤتمر العام. وبعد النقاش ومزيد من الإسهامات تم تقديم الوثيقة من جديد للمؤتمر ومناقشتها مرة أخرى. ومن ثم تم إقرار الميثاق المؤلف من ثماني صفحات، وتضمن المواد التالية:

1. المساواة
2. القانون وإقامة العدل
3. الاقتصاد
4. التعليم والتدريب
5. التنمية والهياكل الأساسية والبيئة
6. الخدمات الاجتماعية
7. الحياة السياسية والمدنية
8. حياة الأسرة والشراكات
9. العادات والثقافة والدين
10. العنف ضد النساء
11. الصحة
12. الإعلام

شرعة حقوق المرأة الأفغانية، 2003

وضعت مسودة شرعة حقوق المرأة الأفغانية (انظر أدناه للاطلاع على النص كاملاً) وتم توقيعها وتقديمها للرئيس كرزاي من قبل القيادات النسائية في كل منطقة من مناطق أفغانستان واللواتي شاركن في المؤتمر السنوي الثالث لنساء من أجل النساء الأفغانيات. والتأمت في المؤتمر مجموعة من 45 شخصية مختلف من نساء وقيادات مجتمع نسائية في الحركة المؤيدة للمرأة وحقوق الإنسان في أفغانستان، وكثير من الناشطات النسائيات الشعبيات، ونساء من المحافظات الريفية من مختلف أنحاء البلاد. وتم وضع الوثيقة المؤلفة من صفحتين من قبل المشاركات حيث نوقش كل حق من الحقوق الستة عشر وتمت الموافقة على صياغته بتوافق الآراء قبل إدراجه في الوثيقة. وتم تقديم الوثيقة إلى وزيرة شؤون المرأة، حبيبة صبري، واللجنة الدستورية الانتقالية لدولة أفغانستان الإسلامية والرئيس كرزاي، إضافة إلى ذلك. وزعت المشاركات في المؤتمر شرعة حقوق المرأة الأفغانية في مختلف أنحاء البلاد من أجل تثقيف المجتمعات المحلية بشأن النساء وحقوق الإنسان ومناصرة شمول مطالبهن بالدستور. وفيما يلي النص الكامل لهذا الصك.

خلاصة

يجب أولاً وقبل كل شيء، فهم أهمية مشاركة النساء في إصلاحات الحكم بعد انتهاء النزاع على أنها مطلب بالمشاركة القائمة على الحقوق من قبل النساء أنفسهن. يحق لنصف سكان المجتمع أسماع أصواتهن. وكما قالت المديرة التنفيذية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة في مناقشة تمت في تشرين الثاني/ نوفمبر 2011 حول عمليات الانتقال السياسي التي تمت خلال تلك السنة:

«تريد النساء إسماع صوتهن، ويردن ممارسة حقوقهن. إنهن يردن مقعداً على طاولة صنع القرار، ويردن تحمل المسؤولية عن صياغة مستقبل أسرهن ومجتمعاتهن وبلدانهن».[26]

إلا أن أهمية المشاركة لا تتأتى فقط من كونها حقاً أساسياً من حقوق الإنسان لكل من النساء والرجال، بل تنبع أهميتها أيضاً من وجود صلة واضحة، أولاً، بين مشاركة النساء ونتائجهن الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وثانياً، بين مشاركة النساء واستقرار ونجاح جهود بناء السلام وإصلاحات الحكم على نطاق أوسع. إن للمراجعات الدستورية والنظم السياسية والنظم الانتخابية والأحزاب السياسية تأثيرات محددة على حقوق النساء ومشاركتهن، فيما يمكن لوصولهن إلى العمليات الإدارية، كالتحول إلى اللامركزية والحكم المحلي وإصلاح الإدارة العامة وتقديم الخدمات، أن يحسِّن من نتائجهن الاقتصادية والاجتماعية بصورة كبيرة.

اتسمت علاقة النساء بمؤسسات الدولة من حيث ممارستهن لحقوقهن وإسماع صوتهن بالصعوبة في كثير من السياقات، وخاصة في سياقات ما بعد النزاعات. وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف، يجب على الفاعلين الوطنيين والإقليميين والدوليين الضالعين في إصلاحات الحكم السياسية والإدارية بعد انتهاء النزاع الاعتراف بالتحديات التي يمكن للنساء أن يواجهنها والتي تم توضيحها في هذه الورقة. يجب تقديم الدعم للمجتمع المحلي النسائي من أجل حشد التأييد لمصالح النساء ودفعها قدماً. ويجب تصميم المؤسسات العامة بحيث تتم زيادة مستوى المساءلة عن تنفيذ حقوق المرأة. ويجب على القيادات النسائية وأنصار المساواة بين الجنسين توسيع نطاق تأثيرهم وقواعدهم الانتخابية. ويجب على أصحاب المصلحة الرئيسيين المشاركة كأنصار في حشد التأييد. من خلال هذه الخطوات الملموسة فقط سيتم تمكين النساء في سياقات ما بعد النزاع كي يتم تحسين مستوى معيشتهن والإسهام مساهمة ذات شأن في عملية بناء السلام بعد انتهاء النزاع.

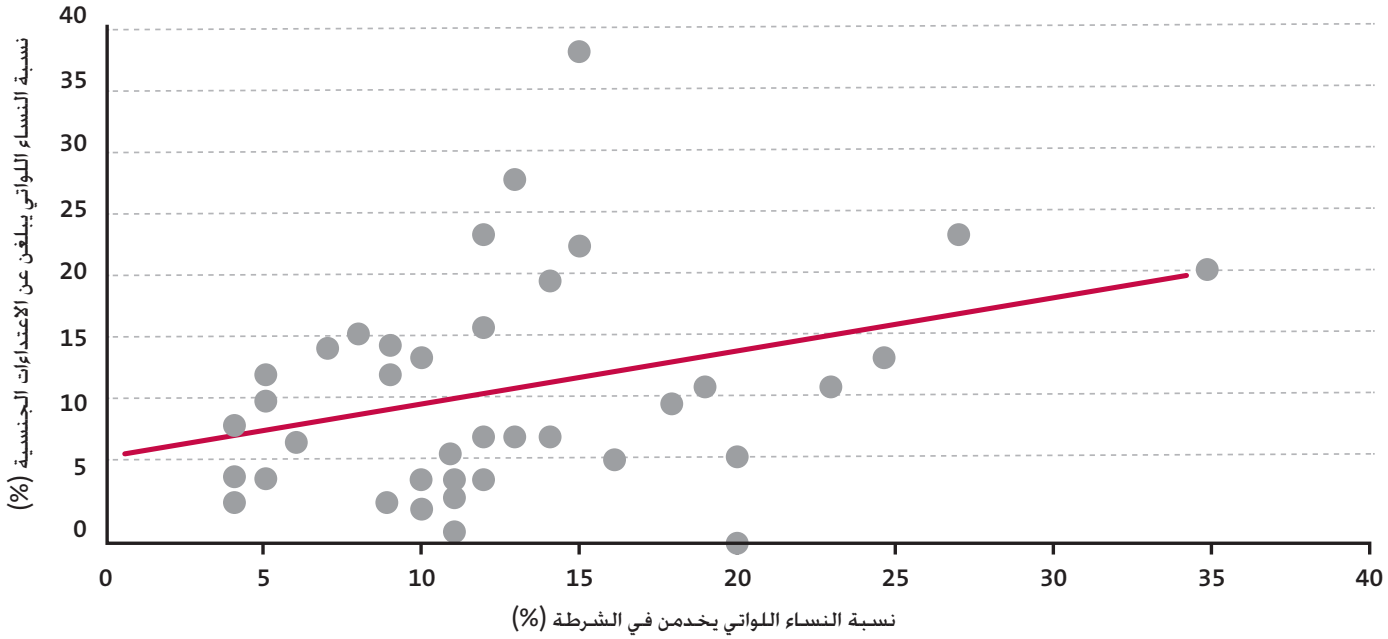
عملية التقدم بشكوى والانتصاف غير متاحة للنساء على الرغم من أنهن يعانين من الفساد على نحو غير متناسب. يمكن أن يكون للعمل مع المجتمع المدني النسائي لزيادة الوعي بآليات المسائلة وعمليات التقدم بالشكاوى تأثير مهم في مواجهة للفساد ومنعه.

يؤثر الفساد الكبير والفساد الصغير على حد سواء على النساء بصورة مختلفة عن الرجال. ففي حالة الفساد الكبير، يمكن استغلال حالات عدم المساواة والبنى الأبوية لارتكاب الانتهاكات. يمكن اختصار النفقات المرصودة لخدمات النساء كأموال المدارس والصحة بسبب أن النساء قد يكن أقل معرفة من الرجال باستحقاقاتهن وأقل احتمالاً للتقدم بمطالب أو شكاوى للمساءلة. أما في حالات الفساد الصغير، فتدفع النساء رشاوى للحصول على الخدمات حيث تمثل تلك الرشاوى نسبة أعلى من دخلهن نظراً لأنهن يعانين من مستويات أعلى من الفقر. من ناحية أخرى، من أنواع الدفع غير الرسمي التي كثيراً ما يتم تجاهلها للحصول على الخدمات العامة هو الجنس- حيث يتم إجبار النساء والبنات على تقديم خدمة جنسية بدلاً من الرشوة مقابل الخدمات والموارد العامة التي هي من حقهن كمواطنات. يجب عمل المزيد من أجل فهم تأثير الفساد على النساء في الدول المتأثرة بالنزاعات ومعرفة الطريقة التي يمكن بها تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الاستجابة للفساد بما يضمن مواجهة أنواع الفساد التي تضر بالنساء والبنات أكثر من غيرها.

الاعتبارات الرئيسية لتقديم الخدمات:

1. *يجب أن يعمل تصميم عملية تقديم الخدمات وتخطيطها ووضع ميزانيات لها وتقديمها على تلبية احتياجات وأولويات النساء القرويات والفقيرات (وغيرهن من المعرضين للإقصاء الاجتماعي).*
2. *ينبغي على أصحاب المصلحة الوطنيين أن ينشئوا آلية للحوار وتلقي الردود والآراء بين هياكل الحكم المحلية ومزودي الخدمات والنساء المستفيدات من الخدمات.*
3. *ينبغي دعم مؤسسات تقديم الخدمات كي تتبنى سياسات توظيف واحتفاظ وترقية مراعية للاعتبارات الجنسانية، ومن ضمنها الإجراءات الإيجابية، بالإضافة إلى تخصيص حصة نسائية في البرامج التدريبية.*
4. *يمكن للطرق المبتكرة في تقديم الخدمات أن تحسّن من إمكانية حصول النساء عليها، وذلك من قبيل نماذج التسوق الشامل منخفضة الكلفة والتواصل عبر الهاتف المحمول.*

الشكل 2: النساء في الشرطة ونسبة الإبلاغ عن الاعتداءات الجنسية



هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2011، تقدم نساء العالم: سعياً لتحقيق العدالة، نيويورك، صفحة 59.

هناك علاقة قوية بين عدد عناصر الشرطة النسائية وحجم الإبلاغ عن العنف الجنسي. تظهر الأدلة أن لدى عناصر الشرطة النسائية قدرة أفضل على كسب ثقة المجتمعات المحلية التي يقومون بدوريات فيها وهي عملية حيوية من أجل فاعلية ضبط الأمن والنظام في المجتمع. ترتبط الزيادة في عدد النساء في قوات الشرطة مع الزيادة في الإبلاغ عن حالات العنف الجنسي من قبل الرجال والنساء. وترتبط ردود مماثلة لأفعال المواطنين بوجود النساء في مجالات أخرى من الخدمة العامة. وقد أظهرت الأدلة من الانتخابات الأفغانية عام 2010، كما بينا أعلاه، أن النقص في عدد النساء العاملات في مراكز الاقتراع أدى إلى إحساس الناخبات بعدم الارتياح وبالتالي قرارهن بعدم التصويت إذا ما كان كل طاقم العاملين في مراكز الاقتراع من الرجال. وفي المغرب، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة وزارة العدل لتوظيف معاونات اجتماعيات قضائيات في محاكم الأسرة المحلية بهدف دعم توجه النساء إلى المحاكم. وكان لهذا العمل تأثير إضافي في زيادة إدراك الزملاء الذكور للعقبات التي تواجهها النساء في الحصول على الخدمات. وفي مجال الزراعة، يبدو أن استخدام النساء كعاملات في الإرشاد الزراعي في استيعاب التوسع للمزارعين الذكور والإناث.[25] ويظهر دعم هيئة الأمم المتحدة للمرشدات الزراعيات في رواندا أن محصول المزارعات في بعض الحالات ازداد بمقدار ثلاثة أضعاف عند تعزيز إمكانية حصولهن على الخدمات. لذا فإن زيادة المرشدات قد يكون له تأثير هائل على المصاعب التي تواجهها بلدان ما بعد النزاعات في تحقيق الأمن الغذائي.

وفي مصر ما بعد الثورة عام 2011، أبرمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة شراكة مع الحكومة لاستحداث وحدات تسجيل متنقلة من أجل تحسين إمكانية حصول النساء القرويات على بطاقة الهوية الشخصية الوطنية. وقد أظهرت الأبحاث التي أُجريت قبل هذه المبادرة أن نحو 80 بالمائة من النساء القرويات في صعيد مصر لا يملكن بطاقات الهوية الشخصية التي لا يستطعن من دونها الحصول على أي نوع آخر من الخدمات الاجتماعية أو الصحية أو المالية بما في ذلك التقاعد بسبب كبر السن. وكانت النساء في السابق يترددن في الذهاب إلى مراكز الشرطة التي يهيمن عليها الذكور من أجل التسجيل لاستخراج بطاقة الهوية الشخصية. وقد جعلت وحدات التسجيل المتنقلة هذه العملية أكثر أماناً وأقل رهبة بالنسبة للنساء. إضافة إلى ذلك، تم تدريب أكثر من 200 مسؤولة تسجيل من المجتمعات المحلية ونشرهن بهدف زيارة النساء المستضعفات في منازلهن ومساعدتهن في ملء نماذج التسجيل وتوضيح فوائد الحصول على بطاقة هوية شخصية. وبحلول أواسط عام 2012 كانت هناك أكثر من 50,000 امرأة ممن تم تسجيلهن بمساعدة هؤلاء العاملات.

يعتبر الفساد عاملاً مقيداً عاماً لكفاءة الخدمات العامة، حيث تعاني الدول المتأثرة بالنزاعات في الغالب من فساد مستوطن نظراً لضعف قدرة الدولة وغياب آليات المساءلة والإشراف. وحسب منظمة الشفافية الدولية وبحث سيُنشر قريباً أجرته لجنة هواريو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تلاحظ النساء من المستوى الشعبي في شتى أنحاء العالم بصورة دائمة مستويات من الفساد في المؤسسات العامة أعلى من تلك التي يلاحظها الرجال. وينطبق هذا بصورة خاصة على المؤسسات والخدمات التي تحتك بها النساء بها بصورة منتظمة كالمدارس والمرافق الصحية. وعلى الرغم من ذلك، فإن ما يثير للدهشة أن يُظهر تحليل الشفافية الدولية لشكاوى الفساد في 38 مركزاً لاستقبال شكاوى المواطنين في مختلف أنحاء العالم أن احتمال قيام الرجال بطلب المساعدة أعلى منه عند النساء بنسبة 40 بالمائة بالمعدل. ويبدو أن هذا يشير إلى أن المعلومات عن

تقديم الخدمات العامة على نحو مراعٍ للاعتبارات الجنسانية

يمكن للتقديم الفعال والشامل للخدمات أن يلعب دوراً في تلطيف النزاع عن طريق التخفيف من حدة التوتر والشكاوى بشأن الخدمات الأساسية المهمة بين أطراف النزاع. في الحقيقة، يعتبر استئناف تقديم الخدمات العامة الأساسية وتحسين مستواها مكسباً هاماً من مكاسب السلام ومؤشراً على وجود نظام حكم جديد وشامل للجميع وعلى إرساء الاستقرار. ومن الحاجات الأساسية الملحة في السياقات التي تلي النزاعات والسياقات الإنسانية الأمن والمياه وإمكانية الحصول على الغذاء والخدمات الصحية. من ناحية أخرى، تظل خدمات التعليم والتوظيف/سبل العيش والتسجيل متساوية في أهميتها في بناء السلام المستدام.

تكافح النساء في بيئة ما بعد النزاع ضد معيقات محددة تحول دون حصولهن على الخدمات العامة ومن بينها خطر العنف الجنسي والجنساني في البيئات غير الآمنة، ومصاعب في التنقل والتمويل ورعاية الأطفال والتهميش في عمليات صنع القرارات. وتعاني النساء القرويات بصورة خاصة من عقبات في الحصول على الخدمات العامة كالماء والرعاية الصحية. لذا فإن بناء عنصر المساءلة عن النساء المحليات في تخطيط الخدمات وتقديمها في السياقات الهشة وسياقات ما بعد النزاع يشكل بوضوح إسهاماً كبيراً في تحسين نتائج النساء الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. يمكن الحصول على مشاركة النساء ورأيهن في مراحل التصميم وصنع القرارات عن طريق استشارة النساء المحليات والمجتمع المحلي النسائي، وكذلك عن طريق توظيف النساء في سلسلة تقديم الخدمات.

تعد مشاركة النساء في صنع القرارات في الإدارة العامة أمراً جوهرياً في تصميم السياسات المراعية للاعتبارات الجنسانية وتخصيص الأموال للخدمات العامة بما يراعي احتياجات النساء والأطفال. ولكن، وكما هي الحال في السياسة، فإن عدد النساء في مجال صنع القرارات ليس سوى جزء واحد من قصة التغيير. يحتل التحول في أنظمة تنفيذ السياسات ورصدها وتقييم الأداء والمساءلة نفس القدر من الأهمية إن لم يكن أكثر أهمية. ومن دون استحداث آليات لمعرفة الآراء والتقييمات وآليات للحوار تعمل على التأكد من أن مؤسسات تقديم الخدمات تحترم وتراعي آراء النساء المستخدمات لهذه الخدمات، فإن التغيير المؤدي إلى التحول لن يحدث.

لقد أثبت إشراك النساء في الخط الأمامي من تقديم الخدمات على أنه عامل آخر حاسم في التأكد من وصول صوت مستخدمات الخدمات من النساء إلى صانعي القرار ومن حصول النساء على خدمات ذات جودة. تبين الأدلة أن وجود النساء في الخط الأمامي من تقديم الخدمات سواء عملن كموظفات اقتراع أو شرطيات أو مسؤولات تسجيل أو قاضيات أو كتبة محاكم أو معلمات أو مرافقات طبيات أو مرشدات زراعيات فإنهن يقدمن خدمات أفضل للرجال والنساء على حد سواء، ويعملن على تحسين إمكانية حصول النساء على الخدمات ويمثلن نموذجاً مهماً للدور النسائي في المشاركة في الحياة العامة وتأنيث الفضاءات العامة. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر التوزيع المتكافئ للوظائف في الخدمات العامة أمراً حيوياً من أجل تحسين مستوى حياة عدد كبير من الأسر المعيشية التي تعليها إناث وتعاني من الحرمان بعد النزاع. لقد التزمت الأمم المتحدة من خلال خطة العمل ذات النقاط السبع بالتأكد من أن 40 بالمائة على الأقل من المستفيدين من برامج التوظيف المؤقت هم من النساء وأنه يتم تشجيع النساء كمقدمات للخدمة المباشرة ودعمهن.[24]

الاعتبارات الرئيسية للإدارة العامة لما بعد النزاع:

1. *من أجل منع التوتر وعدم الاستقرار بعد انتهاء النزاع يجب على إصلاح الإدارة العامة أن يكون شاملاً للجميع وشفافاً. إن التشجيع على توظيف النساء في مناصب بالإدارة العامة يتطلب فهماً للعقبات التي تقف في طريق توظيفهن (نقص التعليم والأعراف الثقافية... إلخ) ووضع الحلول الممكنة لها.*
2. *ينبغي دعم الإدارة العامة لتبني سياسات توظيف واحتفاظ وترقية مراعية للاعتبارات الجنسانية بما في ذلك الأعمال الإيجابية والترقيات السريعة.*
3. *يجب دعم النساء لتشكيل شبكات من مسؤولي الإدارة العامة واستحداث فرص لتلقي النصح والتعلم.*
4. *ينبغي دعم النساء كي يحصلن على فرص تنمية القدرات والتعليم.*

أما في المرحلة الثالثة، فقد أسس صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سابقاً (هيئة الأمم المتحدة للمرأة حالياً) ومعهد كوسوفو للإدارة العامة برنامجاً إرشادياً يستخدم مجمعاً أصغر حجماً من الخبراء. ودعم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سابقاً (هيئة الأمم المتحدة للمرأة حالياً) مدربين مشتركين من مستوى رفيع من أجل إرشاد وتدريب مدربي معهد كوسوفو للإدارة العامة. ونتيجة لذلك، أصبح مدربو المعهد بسرعة مدربين أكفاء بحد ذاتهم حيث لم يعودوا يحتاجون إلا للحد الأدنى من المساعدة من كبار الخبراء في القضايا الجنسانية. وقد منح التدريب جميع موظفي الخدمة المدنية في مختلف القطاعات الحكومية القدرة على إجراء التحليل الجنساني لعملهم اليومي. كما أُجريت أعمال تدريب متقدم لكبار الإداريين حول إدماج المنظور الجنساني في عمليات التخطيط الاستراتيجي. وقد استعرضت هذه الدورات التدريبية آليات الاشتمال على مراعاة المنظور الجنساني في السياسات والبرامج والاستراتيجيات على مختلف مستويات ومراحل صنع السياسات.

وأصبح التأثير الإيجابي للتدريب والمناهج الجديدة واضحاً خلال عملية تخطيط الاستراتيجية الإنمائية الوطنية الجديدة التي نفذها موظفون من الخدمة المدنية. وتم إدماج فقرات من خطة كوسوفو للمساواة بين الجنسين في استراتيجية كوسوفو الإنمائية للفترة 2006-2013 وخطتها، التي شكلت خطوة مهمة أولى نحو المساءلة بشأن المساواة بين الجنسين. وقد استنسخت العلاقة الناجحة مع معهد كوسوفو للإدارة العامة من قبل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سابقاً (هيئة الأمم المتحدة للمرأة حالياً) من خلال إبرام اتفاقية لاحقة مع أكاديمية كوسوفو للسلامة العامة والتعليم والتنمية من أجل تقديم المساعدة الفنية في إدماج المنظور الجنساني في المنهاج التدريبي للأكاديمية الخاص بالشرطة ومواءمة سياسات الأكاديمية مع قانون المساواة بين الجنسين.

- تم الحصول على المعلومات من مكتب مشاريع بريشتينا التابع لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، أيار/مايو 2012

من الوظائف الأساسية للإدارة العامة إدارة عمليات تزويد الخدمات والتمويلات العامة. **عملت هيئة الأمم المتحدة للمرأة مع الحكومات المحلية والوطنية والشركاء في برامج التدريب على الميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية للتأكد من أنه يجري وضع الميزانيات من خلال عمليات رسمية وشفافة مرتبطة بالسياسات والأولويات الخاصة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وينبغي دعم جماعات المجتمع المدني النسائية كي تتمكن من الحصول على المعلومات بشأن القرارات الخاصة بالميزانية والعمل كهيئات مراقبة ورصد لمعرفة ما إذا كان يجري التعامل مع أولوياتها. ويعتبر مكتب الإحصاءات الوطني أداة مهمة من أدوات الإدارة العامة من حيث لعب دور جمع البيانات وإنتاج إحصائيات حول المسائل الهامة بالنسبة للنساء وتصنيف جميع الإحصائيات حسب نوع الجنس من أجل تحديد الثغرات الجنسانية وفهمها.**

الرسمي في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي تجعل منهن أقل جذباً كموظف محتمل. وفي هذه الحالات، يكون من الضروري أحياناً تبني إجراءات خاصة مؤقتة لزيادة نسبة النساء في الخدمة العامة والاستثمار في التعليم الثانوي للبنات لتمكينهن من التأهل لمناصب بدرجة موظف مبتدئ في الخدمة المدنية، أو للتقليل من متطلبات التعيين بالنسبة للشابات. تتضمن خطة عمل الأمين العام ذات النقاط السبع، التي ذكرناها آنفاً، أيضاً على التركيز على إصلاح الإدارة العامة وتدعو إلى الأخذ بعين الاعتبار الكامل تطبيق إجراءات من بينها تحديد حصة نسائية وبرامج لتعزيز التنفيذ السريع لزيادة نسبة النساء في مؤسسات الدولة على كافة المستويات وبناء القدرات لتحسين مستوى كفاءاتهن.

وعلى الرغم من أن كثيراً من البلدان التي تمر في مرحلة ما بعد النزاع تقر بصورة طبيعية بأهمية المساواة بين الجنسين، إلا أن قلة من برامج الإصلاح لحد الآن اشتملت على جهود جدية لزيادة توظيف النساء في مناصب رفيعة، إما عن طريق تدريب النساء أو وضع قوانين 'ملائمة للأسرة' في مكان العمل أو توعية المديرين بالقضايا الجنسانية لمنع التحرش الجنسي.

عندما يتعلق الأمر بالاحتفاظ في النساء وترقيتهن في وظيفتهن في الإدارة العامة قد تشعر النساء بالقلق من أن المديرين في الخدمة المدنية سيقومون عند تخفيض النفقات بتسريح النساء أولاً لأنه لا يُنظر إليهن على أنهن كاسب القوت الرئيسي للأسرة ولأن موظفي الخدمة المدنية من الذكور قد تكون لهم صلات اجتماعية أقوى مع مديريهم الذين يكونون في العادة رجالاً أيضاً.[22] من ناحية أخرى، إذا كانت روح إشراك الجميع هي الدافع المحرك لتسوية بناء السلام وإزالة أسباب النزاع التي وجدت في السابق، فإنه يمكننا تجنب أنماط الإقصاء التي تستهدف جماعات محددة. ففي جنوب أفريقيا، مثلاً، كان التركيز في تسعينيات القرن الماضي على إصلاح شامل للإدارة العامة خلال الفترة الانتقالية. وبالتالي، عملت الحكومة الجديدة على حماية فترة تولّي الموظفين البيض من النظام السابق لمناصبهم في الإدارة العامة إلا أنها فرضت أيضاً إجراءات إيجابية بالنسبة للموظفين الجدد.[23] لا يمكن استخدام مثل هذه الإجراءات الإيجابية فقط من أجل معالجة انعدام المساواة العرقي السابق —كما في حالة جنوب أفريقيا- بل لتعزيز وجود إدارة عامة جديدة قائمة على أسس المساواة بين الجنسين أيضاً.

في ليبيريا، عملت هيئة الأمم المتحدة للمرأة على نحو وثيق مع الشرطة الوطنية الليبيرية على جعل سياسات الموارد البشرية تكتسب طابع المراعاة للاعتبارات الجنسانية. يجب أن تتخذ سياسات التوظيف والاحتفاظ والترقية بعين الاعتبار العوائق المختلفة التي قد تواجهها النساء. إلا أن زيادة عدد النساء المعينات في مستوى موظف مبتدئ ليس كافياً، بل يجب أن يحصلن أيضاً على نفس القدر من تنمية القدرات وفرص الدخول إلى الشبكات مثل الرجال في الإدارة العامة. تدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة برامج إصلاح الإدارة العامة الوطنية في بوروندي والعراق من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني في عمليات التخطيط التي تقوم بها وتحاول التأكد من أن النساء يمكنهن الحصول على التدريب وفرص التعلم. إضافة إلى ذلك، تعمل الهيئة على بلدان ما بعد النزاع من أجل تشجيع إحداث تغييرات في الثقافة التنظيمية في الإدارة العامة من خلال شبكات تنسيق الشؤون الجنسانية في الوزارات التنفيذية والمؤسسات العامة الرئيسية. ودعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة في بوروندي عام 2012 من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني في خطة العمل الخاصة بإصلاح الإدارة العامة، كما أنها دعمت الحكومة في وضع استراتيجية مراعية للاعتبارات الجنسانية في عمليتها الخاصة بإصلاح الإدارة العامة.

إصلاح الإدارة العامة في كوسوفو (بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1244)

في عام 2004، أبرم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سابقاً (هيئة الأمم المتحدة للمرأة حالياً) شراكة مع المكتب الاستشاري لرئيس الوزراء لشؤون الحكم الرشيد (بموجب المؤسسات المؤقتة للحكم الذاتي) ومعهد كوسوفو للإدارة العامة (وهو معهد للتدريب أثناء الخدمة مرتبط بوزارة الخدمات العامة المكلفة بإجراء التدريب الإجباري لجميع موظفي الخدمة المدنية في كوسوفو). والهدف من هذه الشراكة مع هاتين الجهتين هو زيادة قدرة الإدارة العامة على إدماج المنظور الجنساني في عملية تخطيط الخدمات وتزويدها وكذلك تعزيز المساواة بين الجنسين ضمن الإدارة العامة بحد ذاتها.

وتمت تغطية منهجية التحليل الجنساني في المرحلة الأولى من التدريب مع التركيز الخاص على جمع وتحليل البيانات المصنفة حسب الجنس، وعلى نماذج صياغة السياسات العامة المراعية للاعتبارات الجنسانية، وتخطيط الميزانيات. وفي عامي 2004 و2005، تم تدريب أكثر من 200 موظف من الخدمة المدنية من مختلف الوزارات والمستويات الحكومية في دورات مدتها أربعة أيام.

وكانت المرحلة الثانية عبارة عن برنامج لتدريب المدربين بهدف إنشاء مجمع من الخبراء يتم استغلاله من قبل معهد كوسوفو للإدارة العامة في عمليات التدريب الداخلي الخاصة به مع بقائها متوفرة لخدمة المؤسسات والجمعيات الأخرى التابعة للحكم الذاتي. وقد مثّل المشاركون مجموعة من المؤسسات الحكومية من المستويات المركزية والمحلية بالإضافة إلى المجتمع المدني. واشتمل التدريب على منهجية التدريب الجنساني، وفهم كيفية تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الإدارة العامة، وكيفية القيام بتحليل جنساني للمشكلات الاجتماعية وتصميم الاستراتيجيات الخاصة بالتعامل معها. ومع اكتمال تدريب المدربين، تم تجهيز معهد كوسوفو بالموارد البشرية والمادية اللازمة لإجراء تدريبات على المساواة بين الجنسين لموظفي الحكومية على أساس مستدام. وتمت مأسسة عمليات التدريب هذه في إطار المنهاج التدريبي المعياري الخاص بتدريب موظفي الخدمة المدنية.

إصلاح الإدارة العامة

يعتبر إصلاح الإدارة العامة جزءاً جوهرياً من عملية بناء الدولة في سياقات ما بعد النزاعات. وهي عملية قد تكون مليئة بالتوترات إذا ما استخدم الفاعلون الناشئون عن النزاع المناصب في الخدمة المدنية لأغراض المحسوبية من قبيل إسناد الوظائف في القطاع العام لأصدقاء وأقارب وليس على أساس الجدارة. في كثير من سياقات ما بعد النزاع، يكون لكبار موظفي الحكومة في السلطة التنفيذية أو في الشبكات غير الرسمية في الإدارة العامة برمتها تأثير كبير وسلطة لصنع القرار.

تؤدي الإدارة العامة وظيفتين مهمتين- الأولى هي أنها تمثل واجهة التفاعل بين المواطنين والدولة وبالتالي فهي تلعب دوراً في تعزيز شرعية الدولة. والثانية هي أنها تنفذ سياسات الحكومة وبالتالي فهي تصوغ معارف الناس وتصوراتهم عن السلطة الحكومية. ***إن السياسات المطبقة هي واجهة التفاعل بين المواطن والدولة. وإذا كانت غير مراعية للاحتياجات المحددة للنساء والبنات فقد تتأثر إمكانية وصولهن إلى خدمات الدولة تأثراً سلبياً مما قد يدفع بالنساء إلى الشعور بأنهن مواطنات من الدرجة الثانية. يجب أن يعنى إصلاح الإدارة العامة إصلاحاً مراعياً للاعتبارات الجنسانية بمسألة التأكد من مساواة النساء بالرجال من حيث التعيين في الخدمة المدنية وكذلك في صناعة السياسة العامة وتنفيذها من منظور المساواة بين الجنسين.***

ومن الشواغل المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة بعد النزاعات التخلص من أنماط إقصاء جماعات معينة من الخدمة المدنية التي ربما تكون قد خلقت في الماضي توترات كبيرة وعدم استقرار زائد. من العمليات المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة عملية 'التحجيم': فضمن محاولات موازنة ميزانيات الرواتب في أعقاب انتهاء النزاع مباشرة، يتم تخفيض حجم موظفي الخدمة المدنية بصورة كبيرة. يمكن للبطالة التي قد تنشأ عن هذا التخفيض أن تحدث توتراً وعدم استقرار بالنظر إلى أهمية التوظيف في القطاع العام في كثير من اقتصادات ما بعد النزاعات.

عندما يتعلق الأمر بمعالجة أنماط الإقصاء في التوظيف في قطاع الخدمة المدنية وترشيد الإدارة العامة ولملمة حجمها، فنادراً ما تكون الشواغل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين من بين الأولويات. إلا أن زيادة عدد النساء في الإدارة العامة مهم لأسباب تتعلق بالمساواة والفاعلية على حد سواء. غالباً ما تقع على كاهل النساء في سياقات ما بعد النزاع أعباء كبيرة من رعاية شؤون الأسرة وخاصة إذا ما كن هن من يعيل تلك الأسرة. كما أنهن يحتجن للدخل والأمن اللذين توفرهما وظيفة في الإدارة العامة بقدر ما يحتاجهما الرجال. إضافة إلى ذلك، وكما يبين القسم التالي، فإن لتوظيف النساء في الخدمة الحكومية وخاصة في الخدمات المتعلقة بالتزويد المباشر لسبل العيش الأساسية وتنمية القدرات البشرية، تأثير يمكن إثباته في الاستهداف الفعال للعملاء من النساء والبنات اللواتي غالباً ما يكنّ الأشد حرماناً في سياق ما بعد النزاع.

ومع ذلك، هناك عقبات مهمة أمام توظيف النساء في الإدارة العامة في فترة ما بعد النزاع. فعلى سبيل المثال، في الأوضاع التي لا يتم تنفيذ عملية التوظيف على أساس الجدارة على نحو شفاف، قد لا تتمكن النساء من الوصول إلى شبكات وقنوات الرعاية التي يتم من خلالها الحصول على تلك الوظيفة. حتى في الحالات التي تعمل بها سياسات التوظيف على أساس الجدارة فإن عدم المساواة في الهياكل التي تواجهها النساء تصعّب من نجاحهن؛ ومن ذلك مثلاً اللامساواة في إمكانية حصول البنات على التعليم

يمكن لمقدمات الخدمات المباشرة تحسين إمكانية حصول النساء على الخدمة بالإضافة إلى تحسين نوعية تلك الخدمة. في الصورة هنا عاملة في مجال الصحة المجتمعية في هايتي.
مصدر الصورة: صور الأمم المتحدة/صوفيا باريس.

قد يكون للنظام الفيدرالي آثاره على تمثيل النساء في الهياكل السياسية المحلية: فهو، من ناحية، قد يوفر في السياسة المحلية فضاءً أوسع للمشاركة السياسية النسائية نظراً لأنه قد يوفر فرص مباشرة أكثر للمشاركة في مجالات كالصحة ورعاية الأطفال والتعليم والمياه والزراعة وتخطيط المدن وتنمية المجتمع المحلي. ومن ناحية أخرى، غالباً ما تعيد القيم التقليدية في السياقات الانتقالية تأكيد نفسها في أعقاب انتهاء النزاع مباشرة وقد يكون «لأمراء الحرب» سلطة أكبر من السلطة المركزية، وبالتالي قد تحدث انتكاسة في المشاركة السياسية للنساء. أضف إلى ذلك أن النساء يواجهن عائقاً مهماً على شكل «فقر الوقت». ففي معظم المجتمعات، تتطلب الأدوار التقليدية للعائلة من النساء عموماً القيام بكافة، أو تقريباً كافة، مسؤوليات الأسرة ورعاية الأطفال. وبالنسبة للنساء اللواتي يعملن خارج المنزل، لا يوجد سوى القليل من الوقت الذي يمكن خلاله الضلوع في أنشطة الحكومة المحلية.

ومع ذلك، يجب ألا يقلل من شأن تأثير بروز النساء ومشاركتهن السياسية في الحكم المحلي. وقد توصلت دارسة شملت نحو 8000 بنت وأهاليهن في الهند عام 2007، إلى أن زيادة حضور الإناث اللاتي يزاولن السياسية وبروزهن في مجال الحكم المحلي (بسبب الحصة الانتخابية المخصصة لهن، أي 33 بالمائة من المقاعد) رفعت من الأداء الأكاديمي والتطلعات المهنية للشابات. ففي إحدى القرى التي لم يكن فيها يوماً قيادات سياسية نسائية، وجد الباحثون أن الأهالي كانوا أقل ترجيحاً بنسبة 45 بالمائة لمواصلة بناتهم للتعليم بعد المرحلة الثانوية. أما البنات أنفسهن فقد كن أقل ترجيحاً بنسبة 32 بالمائة لحصولهن على هذا التطلعات.[20] ويعدُّ هذا مثلاً ممتازاً على 'أثر القدوة' للنساء في المجالات العامة.

ينبغي على أنصار المساواة بين الجنسين عند تصميم عملية التحول إلى اللامركزية أن يدفعوا باتجاه وضع إطار تشاركي وشامل للجميع يتضمن تحديد حصة للتمثيل النسائي، وآليات حوار منظمة بين السلطات المحلية وجماعات المرأة (انظر النص داخل الإطار حول جماعات المراقبة النسائية)، وذلك للتأكد من أن القرارات والتفاعلات على المستوى المحلي تراعي الاعتبارات الجنسانية وكذلك من وجود لجنة إشراف من المواطنين تشتمل على جماعات نسائية تقوم بدور آلية للرصد لجودة الخدمات أو غيرها من المسؤوليات الواقعة ضمن نطاق صلاحيات السلطات المحلية. إن حضور المنظمات النسائية المجتمعية يعد عاملاً حاسماً في تعزيز الحكم المحلي المراعي للاعتبارات الجنسانية. ويجب إدراج تمويل بناء قدرات منظمات المجتمع المدني النسائية كأولوية من الأولويات في البرامج الزمنية لعملية التحول إلى اللامركزية وخططها.

في تيمور-ليشتي، أقام المجتمع المدني النسائي والفاعلون الدوليون شراكة لمناصرة إدراج مكوّن قوي لمفهوم المساواة بين الجنسين في عملية التحول إلى اللامركزية. وقد نجحا في ذلك حيث نص قانون القيادات المجتمعية لعام 2009 على وجوب أن تكون القيادة في ثلاث من أصل سبعة قرى للنساء فيما أمر المرسوم الوزاري الصادر عام 2010 بأن تحصل النساء على تمثيل بنسبة 50 بالمائة في كل مجلس من مجالس الأقضية. وستتمثل الخطوة التالية في التأكد من تحقق التمثيل العددي ومن أنه يقود إلى تمثيل موضوعي لاحتياجات النساء وأولوياتهن في عمليات التخطيط والتمويل المحلية. وفي نيبال، وعلى الرغم من أن القانون الذي تمت الموافقة عليه في فترة ما بعد النزاع يقضي بأن تشتمل لجان الخدمات الأساسية على المستوى المحلي على نساء في عضويتها، لا تزال النساء أنفسهن يشعرن بالتردد في التعبير عن رأيهن ما لم يكن يناقشن القضايا في اجتماعات نسوية فقط.[21]

وثمة مبعث قلق آخر تنطوي عليه عمليات التحول إلى اللامركزية وهو يرتبط بعملية توزيع الخدمات. يمكن أن تكون عملية نقل المسؤولية عن تزويد الخدمات للفاعلين دون الوطنيين محفوفة بالمخاطر إذا ما كان هناك نقص في القدرة البشرية والمالية. فإذا كانت السلطة المحلية غير قادرة على تقديم الخدمات يمكنها خصخصة عملية تزويد الخدمات وهو أمر يفضي إلى استعمال أنظمة للرسوم المطبقة على المستخدم، ويشكل ذلك مصدر قلق لأنه من المحتمل أن تعمل أنظمة التسعير ورسوم الاستخدام على التقليل من قدرة المواطنين المهمشين على الحصول عليها، ومن ضمن هؤلاء النساء الفقيرات. ومن سبل التعامل مع هذا النوع من القلق هو الدعوة إلى أن يتم ربط عملية نقل المسؤولية من الحكومة المركزية مع مؤشرات لتزويد الخدمة تقوم على الفقر والعدل بين الجنسين لضمان أن الإنفاق يفيد النساء وغيرهن من الجماعات المهمشة والأقليات. ففي السودان، توصل بحث أجراه مركز بحوث التنمية الدولية عام 2007 أن عملية التحول إلى اللامركزية تعني أنه كان يتعين على المناطق أن تجد مواردها الخاصة بخصوص تزويد الخدمات. وكانت النتيجة أن الأشخاص غير القادرين على دفع رسوم الاستخدام لم يتمكنوا بكل بساطة من الحصول على الخدمات.

الاعتبارات المهمة بالنسبة للامركزية والحكم المحلي:

1. *يمكن للامركزية والحكم المحلي أن يوفرا لحقوق النساء فرصاً إيجابية وتبعات سلبية على حدٍ سواء. ينبغي على أصحاب المصلحة الرئيسيين في هذا المضمار (مثلاً: الحكومات الوطنية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البنك الدولي) التأكد من أن برامجهم تنطوي على فهم للتأثير الواقع على النساء وأنه يجري التعامل مع احتياجات النساء وأولوياتهن في كافة المراحل.*
2. *ينبغي على أنصار المساواة بين الجنسين والمجتمع المدني النسائي والسياسيات دعم مأسسة علميات التخطيط والميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية/ التشاركية في أنظمة الحكومات المحلية ومبادئها التوجيهية.*
3. *بناء قدرة المؤسسات على إدماج المساواة بين الجنسين في مراحل تحليل وتصميم وتنفيذ ورصد وتقييم جميع السياسات والبرامج والمشاريع الإنمائية المحلية.*

أهالي بلدة فوروغ، شمال دارفور يحتجون على النقص الخطير في المياه. مصدر الصورة: صور الأمم المتحدة/ ألبرت غونزاليز فاران.

الحكم الإداري

التخطيط والميزنة في الحكم اللامركزي/ المحلي

يتنوع تأثير اللامركزية على حقوق النساء تنوعاً واسعاً حسب السياق والمدى الذي يتم به تفويض صلاحيات صنع القرارات والمساءلة للمستوى المحلي. تشير اللامركزية في الحكم إلى عملية نقل الوظائف الإدارية والسياسية والمالية من مستوى الحكومة المركزية إلى الحكومة دون الوطنية. ومع جعل آليات المالية العامة لامركزية، فإنه ينبغي، نظرياً، أن يُتخذ مزيد من القرارات على المستوى المحلي بشأن كيفية إنفاق المال العام. وعلى الرغم من الاستمرار في تطبيق اللامركزية على الوظائف في كثير من سياقات ما بعد النزاع إلا أن سلطة صنع القرارات المتعلقة بكيفية إنفاق الموارد تظل مقيدة في الواقع العملي من قبل الفاعلين الأقوياء على المستوى المركزي. وفي سبيل تحقيق حكم محلي مراع للاعتبارات الجنسانية، يجب أن تحصل النساء على نفس الفرص كي يعبرن عن احتياجاتهن وأولياتهن على هذا المستوى، وأن يتم التعبير عن ذلك في الخطط والميزانيات المحلية. وعلى الرغم من إثارة مسألة العقبات التي تعترض طريق التمثيل السياسي للمرأة في القسم المتعلق بالنظم الانتخابية، إلا أنه من المهم لنا أن ندرك أن صوت النساء كمواطنات، على المستوى المحلي، محدود في مجال التقدم بمطالبات للتأكد من أن إدماج احتياجات النساء وأولوياتهن في الخطط والميزانيات المحلية يجري تطبيقه.

إن شمول النساء في عملية التحول إلى اللامركزية وفي هياكل الحكم المحلي يعدّ أمراً جوهرياً كي تتمكن السلطات دون الوطنية من الاستجابة لأولويات السكان في الانتعاش وبناء السلام على نحو متساو وشامل للجميع. إن نقطة الانطلاق بالنسبة لمشاركة الأمم المتحدة في الأوضاع المتأثرة بالنزاع هي الدعم المستنير والمقدم في موعده المناسب لاستعادة عمل الوظائف الأساسية للحكومة والقدرة المراعية للاعتبارات الجنسانية على التخطيط لعملية الإنعاش المبكر وبناء السلام وإعادة بناء الخدمات الأساسية. إن إعادة تفعيل وتأسيس الوظائف الأساسية للدولة هي الخطوة الأولى في عملية إعادة أنتاج قدرة الدولة على تسوية العلاقة بين المواطن والدولة والانتصاف للمظالم.

يدعم برنامج التنمية المحلية العادلة بين الجنسين *-وهو عبارة عن مبادرة مشتركة بين منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي- الحكومات المحلية في خمس بلدان (هي موزمبيق ورواندا والسنغال وسيراليون وتنزانيا) من أجل وضع استراتيجيات وآليات لتحسين إمكانية حصول المرأة على الموارد والخدمات على المستوى المحلي من خلال عمليات التخطيط والبرمجة والميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية.*

وفي سبيل تحقيق أهدافه، يستخدم هذا البرنامج ثلاث استراتيجيات متكاملة، هي: (1) تنمية قدرات الحكومات المحلية في مجال عمليات التخطيط والبرمجة والميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية؛ (2) حشد طاقات النساء للتعبير عن احتياجات النساء وأولوياتهن في عمليات التخطيط والميزنة على المستوى المحلي، (3) الاستثمار في الصناديق الإنمائية المحلية من أجل تحقيق أولويات النساء. ويعتبر النهج الذي يتبعه برنامج التنمية المحلية العادلة بين الجنسين مبتكراً في الربط ما بين عمليات التخطيط والميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية والتمويل الحافز لدعم الأولويات الإنمائية المحلية للنساء، مع التركيز الخاص على الخدمات الأساسية من قبيل الحصول على ماء الشرب.

اللازمة التي يمكن لبعثات الأمم المتحدة اتخاذها لإدماج منظور جنساني في عملية تخطيطها للانتخابات وبرمجتها.[18] وتوضح هذه المبادئ التوجيهية التدخلات التي تعمل على تفعيل مشاركة المرأة ونقاط العمل ويشتمل ذلك على إبراز الفروقات بين الجنسين في العمليات الانتخابية، وتحديد العوائق في المراحل المختلفة من برمجة الانتخابات، والقيام بعملية تثقيف للناخبين وتدريب المرشحات، ومناصرة تعيين النساء في المناصب على مختلف مستويات هيئات إدارة الانتخابات، ابتداءً من منصب المفوض ولغاية موظف بمركز الاقتراع. وتشتمل المجالات التي تغطيها المبادئ التوجيهية على ما يلي:

1. الإطار القانوني
2. هيئات إدارة الانتخابات
3. المشاركة السياسية للنساء كمرشحات
4. تسجيل الناخبين
5. التثقيف المدني وتثقيف الناخبين
6. الحملة الانتخابية
7. الطعون الانتخابية وعملية تقديم الشكاوى
8. الاقتراع وعد الأصوات والرصد/المراقبة

توضح المذكرة التوجيهية حول الجنسانية والمساعدة الانتخابية الصادرة عن هيئة الأمم المتحدة للمرأة (2012) الإطار القيمي والمؤسسي بشأن القضايا الجنسانية والمساعدة الانتخابية، وبرمجة التدخلات والنُهج الخاصة بالدورة الانتخابية من منظور جنساني.

الأحزاب السياسية

تستطيع الأحزاب السياسية لعب أدوار مهمة في المفاوضات التي تعقب انتهاء النزاع حيث تظهر التجربة أن نخب الأحزاب السياسية هي بمثابة حراس البوابة –وغالباً العقبات- بالنسبة للنساء اللواتي يتطلعن إلى المشاركة في السياسة. غالباً ما يكون للأحزاب السياسية في فترات ما بعد النزاعات هياكل أو نظم لصناعة القرارات غير رسمية وغير قائمة على قانون، إضافة إلى هياكل تنفيذية قائمة على النواحي الشخصية. فقد تعتمد احتمالات وصول مرشح حزبي إلى منصب على أدائه كقائد بدرجة أقل من اعتمادها على المشاركة في شبكات الدعم والقدرة على جمع المال للحملات أو الدفعات غير الرسمية أو الرشاوى لزعماء الأحزاب من أجل الحصول على فرصة الترشح عن دائرة انتخابية معينة.[19] كما يمكن لهؤلاء أن يضعفوا من قدرات النساء على العمل كمناصرات للمساواة بين الجنسين عند دخولهن الحزب.

قد تكون عملية تعبئة النساء ضمن الهياكل الحزبية من أجل المطالبة بمزيد من القوانين الحزبية الشفافة في اختيار المرشحين وصنع السياسات والمحاسبة طريقة صعبة لكنها فعالة لزيادة مشاركة النساء. فعلى سبيل المثال، استجاب المؤتمر الوطني الأفريقي في جنوب أفريقيا للتعبئة النسائية ومطالب المرأة بالمساواة بتبني حصة نسائية حزبية داخلية خلال الفترة الانتقالية أوائل التسعينيات من القرن الماضي. وعلى الرغم من أن المؤتمر لم يقر حصة للنساء في هيئته التنفيذية، أدت الحصة المخصصة للمرشحات إلى وجود نسبة كبيرة من النساء في أول مجلس نيابي (25 بالمائة) ذلك لأن حزب المؤتمر الوطني (الذي تقدم بعدد من المرشحات يفوق بقية الأحزاب الأخرى) اكتسح الانتخابات وفاز بثلاثة وستين بالمائة من أصوات الناخبين.

إن للتعبئة النسائية داخل الأحزاب من أجل توحيد الكلمة بشأن قضايا المساواة بين الجنسين أهميتها الحاسمة، كما أن إنشاء جناح نسائي داخل الحزب هو من طرق توحيد المطالب. إلا أنه يجب عدم استغلال الجناح النسائي كمنصة للمصادقة على القرارات التي تتخذا القيادة الذكورية للحزب، بل كمنبر من أجل تنمية قدرات القيادات النسائية وصياغة مطالب السياسة المتعلقة بالمساواة بين الجنسين. ويمكن أن تشتمل هذه المطالب على تخصيص حصص نسائية في الهياكل القيادية/ وهياكل الحزب الإدارية وممثليها في مؤتمرات الحزب. بالإضافة إلى تطوير عمليات وبرامج سياسية حزبية تكون مراعية للاعتبارات الجنسانية.

الاعتبارات المهمة بالنسبة للنظم الانتخابية والأحزاب السياسية:

1. *ينبغي دعم قيادات المجتمع المدني والسياسي النسائية من أجل حشد التأييد للإجراءات الخاصة المؤقتة ومناصرتها بصفتها أداة لزيادة مشاركة المرأة على صعيدي التمثيل المحلي والوطني. يمكن تصميم تشكيلات مختلفة من هذه الإجراءات لكل نوع من أنواع السياقات والنظم الانتخابية. تستخدم نحو 30 دولة حول العالم، من بينها كثير من بلدان ما بعد النزاعات، الإجراءات الخاصة المؤقتة في تشريعاتها.*
2. *ينبغي على المرشحات، خلال فترة صياغة الإطار التشريعي الانتخابي لمرحلة ما بعد النزاع، أن يحشدن التأييد لدعم تطبيق النظم المختلطة أو التمثيل النسبي مقابل نظم «الفائز هو صاحب أعلى الأصوات» البسيطة، ذلك أن النساء أظهرن نتائج أفضل في النوع الأول.*
3. *ينبغي على أعضاء الأحزاب السياسية من النساء تعبئة الجهود من أجل المطالبة بحصة نسائية داخلية ولوائح داخلية وهياكل مراعية للاعتبارات الجنسانية بصفتها خطوة حاسمة نحو زيادة عدد النساء في التمثيل وجوهر الخطاب السياسي.*

سيدات في جوبا، السودان يدلين بأصواتهن في الانتخابات الوطنية في بلدهن وهي أول انتخابات خلال ما يقارب 25 سنة. وقد تم تمديد موعد الانتخاب، الذي كان مقرراً بين 11 و13 نيسان/ أبريل، يومين إضافيين. مصدر الصورة: صور الأمم المتحدة/ تيم ماكولكا.

من الحوادث التي حظيت بتغطية إعلامية واسعة. إن تكرر العنف الانتخابي الذي يستهدف النساء ليس بجديد، بل إنه متوارٍ منذ أمد طويل حيث تواجه الضحايا ضغوطات بعدم الإبلاغ بغية تجنب الوصمة المرتبطة بهذه الجرائم. فقد استهدفت قوات الأمن في جمهورية غينيا عام 2009 النساء المشاركات في التجمع السياسي المنعقد في الملعب الوطني، حيث تم اغتصاب أكثر من 109 نساء فيما قتل العديد من الرجال والنساء أثناء القمع الوحشي لهذا التجمع المعارض من قبل قوات الأمن. وبحسب تقرير لجنة تقصي الحقائق التي أنشأتها الأمم المتحدة للتحقيق بشأن العنف، أبلغت الضحايا من النساء أن المعتدين

إن تكرر العنف الانتخابي الذي يستهدف النساء ليس بجديد، بل إنه متوارٍ منذ أمد طويل حيث تواجه الضحايا ضغوطات بعدم الإبلاغ بغية تجنب الوصمة المرتبطة بهذه الجرائم.

عليهن —جنود من الحرس الرئاسي- قالوا لهن إنهن استهدفن لأنهن يعارضن قائد المجلس العسكري الحاكم. وفي تقارير أخرى زعمت نساء أنه قيل لهن إنهن عديمات الأخلاق لأنهن شاركن في التظاهرة السياسية. ومن الأسباب المهمة لنجاح اللجنة في إبراز العنف الذي عانت منه النساء في سلسلة الأحداث تلك أن هيئة الأمم المتحدة للمرأة أعارت لجنة تقصي الحقائق خبيرةً في القضايا الجنسانية. وقد دعمت هذه الخبيرة الشهود والناجين من النساء من أجل الإدلاء بشهادتهن والتأكيد على أن النتائج التي توصلت إليها اللجنة تتضمن على توصيات بشأن التعامل مع الإفلات من العقاب عن هذه الجرائم.

تكون الحرية السياسية الكاملة للنساء مقيدة في كثير من الحالات ليس فقط بسبب المعايير الثقافية التي تمنع التفاعل العام للنساء مع الرجال، بل أيضاً بسبب الضغوطات الانتخابية في الأسرة. ففي ليبيا مثلاً، طالبت منظمات نسائية عام 2012 بمراكز اقتراع منفصلة للجنسين. ولم يكن تفادي التخويف هو السبب الوحيد، بل ولمواجهة الضغط في الالتزام بالنمط الانتخابي للعائلة. ينبغي أن يكون التأكد من أن المراقبين الوطنيين والإقليميين والدوليين يفهمون أن التصويت العائلي غير قانوني وأنه بوسعهم تحديده وتوثيقه. جزءاً هاماً من تدريب مراقبي الانتخابات. وينبغي أن يكون لدى المراقبين قوائم للتحقق تعينهم على فهم الثغرات الممكنة بين الجنسين في العمليات الانتخابية. وقد أعدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا كتيباً شاملاً لرصد المشاركة النسائية في الانتخابات يحتوي على قائمة تحقق خاصة بمراقبي الانتخابات.[14] ويمكن تعديل قائمة التحقق هذه كي تتناسب مع سياقات مختلفة.

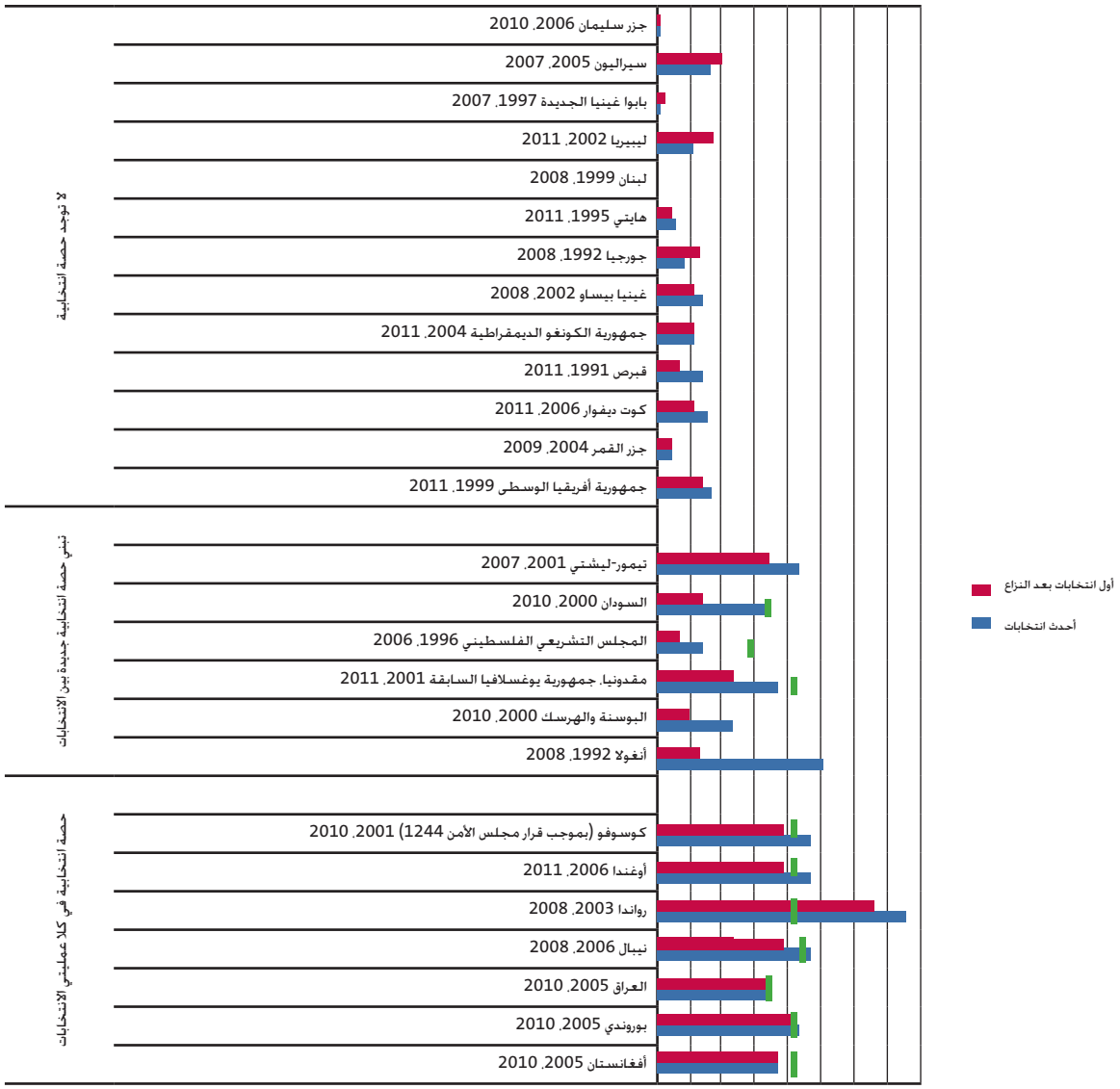
في أفغانستان، شكلت النساء عام 2010 أقل من ربع المرشحين وقدن حملات انتخابية اتسمت بأنها أكثر تحسساً للجانب الأمني من نظرائهن الرجال. ومع ذلك، قُتلت 6 من أصل 11 موظفاً في الحملات الانتخابية خلال موسم الحملات الانتخابية كانوا يعملون لحملات نسائية، كما أن 9 من أصل 10 تهديدات ضد المرشحين كانت موجهة للنساء.[15] وقد أقرت الحكومة بتزايد التهديدات الأمنية للنساء وأنشأت صندوقاً لتغطية نفقات الأمن الإضافية لهن.

لم يكن المرشحون وموظفو الحملات وحدهم من طالتهم التهديدات. فقد أظهر بحث أجرته المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية أن احتمال استهداف الناخبات بالتخويف أكثر منه للناخبين بأربعة أضعاف في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وأنهن يتعرضن للاعتداء الكلامي والمادي أكثر أثناء عملية تسجيل الناخبين أو غيرها من الأنشطة المدنية التي تحدث في مجالات عامة.[16] ففي عام 2012، تعرضت مدوِّنة مؤيدة للإصلاحات السياسية للطعن في بلد شرق أوسطي. وزعم زملاؤها من الناشطين أن الدوافع السياسية وراء الاعتداء عليها تمت تغطيتها بأنها جريمة شرف — وهو عذر ما كان ليستخدم ضد ناشط سياسي ذكر.[17]

من الأمثلة على كيفية الاستجابة للعنف الانتخابي ومنع وقوعه ما تم تنفيذه عام 2012 بإنشاء 'غرفة العمليات الانتخابية النسائية من أجل انتخابات سلمية' في السنغال. وكان الهدف من هذه الغرفة هو منع الإساءات المرتبطة بالانتخابات خلال الجولتين الأولى والثانية من الانتخابات الرئاسية. وقد أحالت القيادات النسائية حالات من الانتهاكات إلى السلطات لاتخاذ إجراءاتها كما أنها نشرت 50 قائدة نسائية من السنغال والبلدان المجاورة بعد أن دربتهم على القيام بأعمال المراقبين في مراكز الاقتراع والتأكد من المشاركة الفعالة للنساء ورصد الوضع الأمني. وقد ترأست هذه الغرفة منظمة تضامن النساء الأفريقيات بالمشاركة مع مركز أنجي بروكس الدولي الليبيري وبدعم مادي وفني من هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وضعت شعبة عمليات حفظ السلام وشعبة الشؤون السياسية مذكرة توجيهية حول مشاركة النساء في انتخابات ما بعد النزاع وهي مذكرة تشرح الخطوات

الشكل 1: النسبة المئوية للنساء المنتخبات في أول انتخابات تُجرى بعد النزاع وفي أحدث الانتخابات[13]



أثبتت المشاركة المتكافئة للنساء كمسؤولات في إدارة الانتخابات أهميتها في انتخابات ما بعد النزاع كإجراء لبناء الثقة، خاصة في الأوضاع التي تضمنت شواغل بشأن المعدلات المنخفضة للمشاركة الانتخابية للإناث فيها. إن التأكد من مشاركة النساء كأعضاء في لجان الانتخابات لا يقتصر على شمول النساء في عملية صنع القرارات فقط، بل إنه يرسل إشارات مهمة بشأن أهمية مشاركة النساء في المجالات العامة. ومن المهم بنفس القدر، على المستوى الشعبي، أن تنشط النساء كمسؤولات في مراكز الاقتراع وأن يتم تأمين حماية طاقم مركز الاقتراع والمراكز. ففي انتخابات عام 2010 في أفغانستان، أبلغت الناخبات عن عدم ارتياحهن من دخول مراكز اقتراع طاقمها مؤلف من رجال فقط.

تشتمل نقاط الدعوة إلى وضع تصميم مؤسسي مراع للاعتبارات الجنسانية للإطار القانوني الانتخابي بحيث يشتمل على استقلالية هيئة إدارة الانتخابات وتوزيع عضوية اللجان الانتخابية وكافة الطاقم الانتخابي بالتساوي بين الجنسين، وآلية لفض النزاعات يمكن للنساء الوصول إليها بسهولة. ففي السياقات التي يكون فض النزاعات فيها مكلفاً أو معقداً، يصعب على المرشحين من النساء أو من الأشخاص المستضعفين توجيه الاهتمام نحو الانتهاكات. تشاركت هيئة الأمم المتحدة للمرأة في أعقاب انتخابات عام 2011 في نيجيريا، مع شبكة من المحاميات لدعم المرشحات النسائيات في التقدم بشكاوى لدى هيئة إدارة الانتخابات والمطالبة بمعالجة الانتهاكات الانتخابية.

ومن العوائق الأخرى أمام المشاركة السياسية النسائية في سياقات ما بعد النزاعات والتي اكتسبت حضوراً متزايداً هو تأثير اندلاع العنف الانتخابي وآثاره اللاحقة والذي يقع أثناء الحملات الانتخابية وخلال التصويت وعند إعلان النتائج. وقد اكتسبت قضية العنف الانتخابي هذه ضد النساء أهمية بسبب العديد

تميل نتائج النساء إلى بلوغ أعلى مستوياتها في النظم التي تجمع بين التمثيل النسبي بنظام القوائم المغلقة والحصص المخصصة لكل من الجنسين التي تتطلب تناوب أسماء الرجال والنساء في القائمة (تناوب عمودي) بالإضافة إلى تناوب في رئاسة القائمة بين الجنسين في النظم التي يتوجب فيها على الأحزاب تنزيل قوائم متعددة إلى حلبة المنافسة (تناوب أفقي). من الناحية النظرية من شأن هذا النوع من النظم الانتخابية أن يُنتج تكافؤاً بين الجنسين في التمثيل. ومع ذلك، وحتى في الأنواع الأخرى من النظم الانتخابية من الممكن التأكد من بلوغ نتائج إيجابية للنساء في حالات الجمع بين حصص القوائم أو المقاعد المحجوزة. لكل من هذه الخيارات عوامله السلبية والإيجابية اعتماداً على السياق. للاطلاع على شرح مستفيض للنظم الانتخابية وأنواع الحصص الانتخابية لكل منها ونقاط المناصرة، يرجى الرجوع إلى المذكرة التوجيهية التي ستصدرها لهيئة الأمم المتحدة للمرأة قريباً حول النظم الانتخابية والإجراءات الخاصة المؤقتة (2012).

تدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة الحكومات وجماعات المجتمع المدني من أجل تقييم قيمة مختلف أنواع الإجراءات الخاصة المؤقتة، وعقد مشاورات وطنية مع الجماعات النسائية حول الإجراءات الخاصة المؤقتة وتصميم الإجراءات المناسبة للسياقات المحددة. ***في عام 2011، بلغ معدل نسبة النساء في المجالس النيابية في البلدان التي خرجت من نزاع، والتي أجريت فيها انتخابات دون تحديد حصص انتخابية للجنسين، سبعة بالمائة (مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار وهايتي وليبيريا وجمهورية أفريقيا الوسطى). أما البلدان التي خرجت من نزاعات وحددت حصة انتخابية (كرواندا وجنوب السودان وتيمور-ليشتي) فبلغ معدل النساء في مجالسها النيابية 30 بالمائة.*** ويشير تحليل للانتخابات التي أُجريت مؤخراً في 26 بلداً خارجاً من نزاع (الشكل 1) –وكما هو متوقع- إلى أن ***التمثيل السياسي للمرأة يقفز إلى الأعلى عند تحديد حصة انتخابية للمرأة. كما أنه يظهر بصورة ملحوظة أنه في البلدان التي تخصص حصة انتخابية للمرأة، تميل النساء إلى الاعتماد على نجاحهن الانتخابي مع مرور الوقت إذ يحققن تدريجياً المستوى الذي بلغنه بموجب نظام الحصة الانتخابية ومن ثم يتخطينه في الانتخابات التالية، بينما لم ترتفع مشاركة النساء مع مرور الوقت في البلدان الخارجة من النزاع والتي لم تحدد حصة انتخابية نسائية. وفي الواقع، كان هناك ركود أو هبوط مقلق في كثير من الانتخابات التي أُجريت عام 2011 بعد النزاعات والتي لم تعتمد حصة انتخابية للمرأة.***

عدا عن النظام الانتخابي وتطبيق الإجراءات الخاصة المؤقتة (من قبيل حصة انتخابية للجنسين، والإعفاء من رسوم الترشح، والوصول إلى الإعلام الرسمي، والوصول إلى الموارد العامة، وفرض عقوبات على الأحزاب السياسية التي لا تلتزم بذلك)، تشتمل جوانب أخرى مهمة في إدارة الانتخابات في السياقات التي تلي النزاعات على تسجيل الناخبين والتسجيل المدني، ودعم المرشحين وإدارة الانتخابات ومراقبتها. غالباً ما يكون تسجيل الناخبين في سياقات ما بعد النزاع الخطوة الأولى الحاسمة للتحضير للانتخابات بعد انتهاء النزاع لأن سجلات التعداد السكاني الأساسية ربما تكون مفقودة أو لحقها الدمار. وإذا لم تكن النساء مشمولات في الخطوة الأولى للتحضير للانتخابات بعد النزاعات فإنهن لن يكن قادرات على المشاركة على النحو المناسب في العمليات التي تلي ذلك. لذا فإن التأكد من استهداف النساء في عملية التوعية بمسألة تسجيل الناخبين أمر جوهري.

لقد كانت المشاركة في هيئات إدارة الانتخابات بهدف معالجة مشكلات التسجيل التي عانت منها ناخبات ومرشحات وناشطات مفيدة في كثير من السياقات. ففي عام 2010، مثلاً، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة لجنة الاستفتاء في جنوب السودان في إنشاء وحدة للشؤون الجنسانية تضم تسعة مستشارين في القضايا الجنسانية من أجل ضمان أن عمل اللجنة في مجال تسجيل الناخبين وتوعيتهم يصل إلى كل من النساء والرجال. إضافة إلى ذلك، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة لجنة الانتخابات في الشروع في تطبيق نظام تعاقبي لتدريب مرشدي تسجيل الناخبين في كافة أرجاء البلاد. وللتغلب على معدلات الأمية التي بلغت 90 بالمائة، أشركت الهيئة 24 جماعة من جماعات المجتمع المدني من أجل التحرك من بيت إلى بيت في الولايات العشرة في البلاد من أجل توعية الناخبين بحقوق النساء وأولوياتهن وتشجيع النساء على الإدلاء بصوتهن. وفي النهاية، شارك 40000 شخص في عملية التعبئة من أجل تسجيل النساء والتأكد من أن النساء كن يشكلن ما نسبته 51 بالمائة من مجموع الناخبين المسجلين وأنهن شاركن في التصويت بأعداد سجلت أرقاماً قياسية.

وفي عامي 2010 و2011، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة في كوت ديفوار مشاركة النساء في العملية الانتخابية عن طريق العمل مع الشركاء في إنشاء شبكة مؤلفة من 57 خبيراً لتدريب المرشحات النسائيات على مهارات القيادة وأساليب الحملات الانتخابية الناجحة. إضافة إلى ذلك، تم تدريب 297 شخصاً على الإرشاد في عملية تسجيل الناخبين من أجل توعية النساء بحقوقهن في الانتخاب ومساعدتهن على الحصول على بطاقة هوية شخصية للتسجيل في القوائم الانتخابية. وقامت الشبكة بتدريب 128 مرشحة محتملة و100 امرأة من منظمات غير حكومية ليقمن بعمل المراقبات. ونتيجة لذلك، تم تسجيل النساء (50.76 بالمائة) بأعداد مساوية للرجال (49.24 بالمائة). كما قدمت الهيئة الدعم لتدريب 24 مرشحة على مهارات القيادة السياسية والحملات الإعلامية نجحت 15 منهن في الانتخابات.

النظم الانتخابية

تقود بعض النظم الانتخابية بوضوح إلى نتائج أفضل بالنسبة للنساء. فمن المرجح أن تعمل الأحزاب السياسية، مثلاً، على تنويع قوائمها في نظم التمثيل النسبي بهدف اجتذاب عدد أكبر من الناخبين، بينما في النظم التعددية ذات العضوية الفردية يميل الرجال الذين يحظون بشبكات إسناد قوية وقدرة أكبر على الحصول على التمويل إلى الفوز بالترشيح في المناطق المرجح الفوز بها (أي المناطق التي يشغل الحزب المنصب فيها حالياً أو لديه فيها قاعدة تأييد قوية). إضافة إلى ذلك، يعتبر انحياز الناخبين ضد المرشحات من النساء أحد أهم القيود العاملة هنا. ويتجلى هذا التحيز بأوضح صوره عندما يضطر الناخبون إلى اختيار مرشح واحد فقط، وهو ما يفسر انخفاض تمثيل النساء في النظم التعددية ذات العضوية الفردية. كما أن لنوع النظام الانتخابي الذي تختاره الدولة تأثيرات مهمة على بنية الأحزاب وطبيعة التمثيل وتكلفة الحملات وقضية أمن المرشحين.

تواجه مشاركة النساء في الانتخابات في سياقات ما بعد النزاع التحديات ذاتها أعلاه حيث تميل الأمور نحو تعزيز الأدوار التقليدية للجنسين في الفترة التي تعقب النزاع مباشرة وكذلك في الأوقات التي تتسم بالهشاشة أو الأوقات الانتقالية حيث قد يُنظر للمشاركة السياسية النسائية على أنها أولوية ثانوية وخاصة إذا كانت تُعتبر أنها تتسبب في «حالة شد» مع الشواغل المتعلقة بالأمن والاستقرار.

على المستوى العالمي، حدث تقدم كبير على صعيد المشاركة السياسية النسائية بما في ذلك زيادة في عدد النساء اللواتي انتخبن في الحكومات المحلية والوطنية على مستوى العالم. فقد زادت نسبة النساء في المجالس النيابية الوطنية بين العامين 1995 و2011 من 11.6 بالمائة إلى 20.1 بالمائة مقارنة بزيادة مقدارها أقل من واحد بالمائة في العقدين الذين سبقا ذلك. تظهر في البلدان الخارجة من النزاعات نطاقاً واسعاً من المشاركة النسائية في المجالس النيابية. ويبدو أن من العوامل الرئيسية المؤثرة هنا استخدام الإجراءات الخاصة المؤقتة ونوع النظام الانتخابي.

تستخدم البلدان أنظمة انتخابية مختلفة لمختلف المستويات الحكومية من المحلية وإلى الوطنية. يتم تصنيف هذه النظم بصورة تقليدية إلى لثلاثة أنواع: التعددية فردية العضوية، والتمثيل النسبي، والنظم المختلطة. ويمكن تقسيم هذه الأنواع الثلاثة بدورها حسب الصيغة المطبقة في تحديد الفائز والهيكل الانتخابي المستخدم والقيمة المعطاة للمناطق الانتخابية (أي عدد المقاعد المخصصة لكل منطقة). إن الدخول في مزيد المعلومات التفصيلية الخاصة بحيثيات النظم الانتخابية يقع خارج نطاق اختصاص هذه الورقة ويمكن العثور عليها في المذكرة التوجيهية التي ستصدرها هيئة الأمم المتحدة للمرأة قريباً حول النظم الانتخابية والإجراءات الخاصة المؤقتة (2012).

أشار بحث جديد إلى أن البلدان التي تبنت في مرحلة ما بعد النزاع أنظمة مغلقة من التمثيل النسبي بالقوائم مع تحديد حصص انتخابية للجماعات ناقصة التمثيل شهدت حالة أكبر من الاستقرار.[11] فقد توصلت دراسة أُجريت مؤخراً وعقدت مقارنة بين نيبال والبوسنة ولبنان إلى أن إدخال حصة انتخابية في أنظمة التمثيل النسبي بالقوائم أعطى أفضل النتائج من حيث زيادة السلام والاستقرار والتقليل من بروز الخلافات الإثنية مع مضي الوقت. وتوصلت الدراسة نفسها إلى أن تحديد حصص انتخابية للجنسين في السياقات التي تلي النزاعات يسهم في التأكد من أن الجماعات، التي كانت ستتعرض للتهميش لولا ذلك، مشمولة في المجلس النيابي كما أنها عثرت على دليل أولي على أن السياسة الشاملة للجميع تتمتع بتأثير مهم مانع لوقوع نزاعات.[12]

تمثل المفاوضات الدستورية والانتقالية نقطة دخول مناسبة ومهمة لإدراج حصة انتخابية للمرأة. إنها اللحظة التاريخية التي تجري فيها الإصلاحات الدستورية والتشريعية والتي تكون فيها التكلفة السياسية وغيرها من تكاليف القبول بإجراءات جديدة أقل نظراً لوجود أمر واقع ضعيف. ولهذا السبب فإن بعضاً من أعلى الأرقام لنسبة النساء في المجالس النيابية موجود في الحقيقة في بلدان قام أنصار المساواة بين الجنسين فيها بالتفاوض حول تشريع يحدد حصة انتخابية فعالة في التسوية التي أعقبت النزاع. كرواندا مثلاً، التي تمتلك أعلى نسبة للنساء في مجلس النواب في العالم (56 بالمائة) وبوروندي التي تمتلك أعلى نسبة للنساء في مجلس الشيوخ (46 بالمائة).

النظم الانتخابية:

الفائز من يحصل على أعلى الأصوات: وهو الشكل الأبسط من النظام الانتخابي القائم على التعددية/الأغلبية. والمرشح الفائز هو المرشح الذي يحصل على أعلى عدد من الأصوات حتى لو لم ذلك يشكل أغلبية مطلقة. ويستخدم هذا النظام المناطق الانتخابية ذات العضوية الفردية حيث يختار الناخبون مرشحاً وليس حزباً سياسياً.

التمثيل النسبي بنظام القوائم: يتطلب هذا النظام استخدام المناطق الانتخابية حيث يتم انتخاب أكثر من مرشح واحد. ويمثل كل حزب قائمة من المرشحين حيث يختار الناخبون قائمة ومن ثم يحصل الحزب على عدد مقاعد يتناسب مع النسبة الكلية لما حصل عليه من أصوات. يتم أخذ المرشحين الفائزين في نظام القائمة «المغلقة» بالترتيب. أما إذا كانت القوائم «مفتوحة»، يستطيع الناخبون التأثير على ترتيب المرشحين عن طريق تحديد أفضلياتهم.

النوعان الأكثر شيوعاً من الحصص الانتخابية

حصص القوائم: عبارة عن متطلبات ملزمة للأحزاب السياسية بشمول نسبة مئوية من النساء في قوائم مرشيحها. لكن هذا لا يضمن أن النساء سيتم انتخابهن.

حجز المقاعد: يتم حجز عدد من المقاعد للنساء فقط. وهذا يضمن وجود عدد معين من النساء في المجلس النيابي.

جماعات المراقبة النسائية

اجتمعت نساء قرويات في طاجيكستان، بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة، عام 2011 لإنشاء جماعات مراقبة نسائية تقوم برصد أوضاع غالبية الأُسر المعيشية الأكثر ضعفاً في المجتمعات المحلية وتحديد سبل تحسين إمكانية الوصول إلى وثائق التسجيل المدني وخدمات الحماية الاجتماعية. تقوم هذه الجماعات بالتنسيق مع السلطات المحلية عبر لجان عمل مشتركة على مستوى المناطق تقوم من خلالها بإيصال ملاحظات الناس وتعليقاتهم بشأن الخدمات المقدمة والاقتراحات الخاصة بالتحسينات.

يتزايد الاعتراف بهذه الجماعات في العديد من المناطق بصفتها منابر للقيادة النسائية وأصبح لها تأثير ملموس على المجتمعات المحلية، ويتسع تأثيرها أكثر من خلال استنساخ تجربتها. بدأت جماعات المراقبة النسائية، خاصة في بعض المناطق الحدودية، وهي مناطق معرضة للتوترات والنزاعات، برصد أوضاع النساء المهمشات اللواتي لا يحملن جنسية أية دولة أو ممن لم يتمكّن من الوصول إلى خدمات السجل المدني والتقدم بطلبات الجنسية.

تلعب هذه الجماعات اليوم، عن طريق العمل مع الحكومات المحلية التي تزود الخدمات، دوراً حاسماً في مساعدة مزودي الخدمات على فهم احتياجات سكان الأرياف وكيف ينبغي إعادة صياغة تصميم خدمات الحماية الاجتماعية من أجل الوفاء بهذه الالتزامات على نحو أفضل.

إن وجود حركة مجتمع مدني نسائية تتمتع بالقوة والاستقلالية يعد عاملاً حاسماً للتأكد من أن إصلاحات الحكم تأخذ بعين الاعتبار احتياجات النساء وأولوياتهن. وينطبق هذا بصورة خاصة عندما يتعلق الأمر باستحداث قوانين مراعية للاعتبارات الجنسانية والتقيد بها وأحكام دستورية حول قضايا المتعلقة بقوانين الأسرة.

مع أن سلطات الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) مترابطة فيما بينها، إلا أنها في الوضع المثالي تظل متمايزة وتمارس عمليات ضوابط وموازين فيما بينها. إن المشاركة في الهيئة التشريعية لا يتم فقط من حيث زيادة عدد النساء اللواتي يتم انتخابهن (والذي ستتم مناقشته لاحقاً في القسم الخاص بالنظم الانتخابية) بل ومن حيث بناء القدرة وزيادة الوعي بأهمية المساواة بين الجنسين في صفوف الرجال والنساء من أعضاء مجلس النواب. قد تكون الأطر القانونية والتشريعية أدوات ضرورية من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين وحقوق النساء.

وفي النظم الفيدرالية، من المهم للنساء أن يعملن على الدعوة من أجل ضمانات دستورية عامة وقوية بشأن حقوق المرأة وقدرتها على الوصول إلى الفرص، وبحيث تكون ملزمة لجميع مكونات الحكومة الفيدرالية. وفي غياب هذه الضمانات سيكون هناك احتمالية لوجود تباينات في السياسة تجاه حقوق النساء والمساواة بين الجنسين في مختلف المناطق أو على صعيد قضايا ذات أهمية مركزية بالنسبة للنساء (كالرعاية الصحية، ورعاية الأطفال والخدمات الأساسية). يتوجب على النساء في سياقات ما بعد النزاعات حيث ترسّخ الانقسام أن يضعن استراتيجيات ويحددن الفرص للعمل معاً في جميع التقسيمات الإثنية أو الجهوية وأن ينشئن حركة نسائية وطنية متحدة تعمل كدائرة واحدة على المستوى الوطني من أجل المساواة بين الجنسين.

إن للمضامين الفيدرالية فيما يتعلق بالإيرادات والخدمات أهمية كبرى أيضاً بالنسبة للنساء. يعمل النظام الفيدرالي على توزيع السلطات الضريبية وسلطات تخصيص الإيرادات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم. وينبغي أن تكون القيادات النسائية السياسية والمجتمعية المدنية قادرة على رصد الكيفية التي يتم بها تخصيص الإيرادات وما إذا كانت تُنفق على احتياجات النساء (أحد جوانب الميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية). كما أن من الجوهري بالنسبة للمجتمع المدني النسائي رصد أنماط الاستثمار وجمع الإيرادات لتحديد ما إذا كانت تعزز من أنماط الإقصاء والمظالم القائمة وما إذا كانت التحويلات المشروطة للأموال من الحكومة المركزية إلى سلطات المناطق مربوطة بالإنفاق على أولويات النساء أو مؤشرات الأداء التي تشتمل على احتياجات النساء (تحليل المستفيدين المراعي للاعتبارات الجنسانية).

اعتبارات رئيسية للأنظمة السياسية

1. *ينبغي على مناصري المساواة بين الجنسين المطالبة بنظام سياسي يحقق التوازن بين السلطات. وعلى الأرجح أن تكون مشاركة المرأة وتمثيلها ناجحة في الأوضاع التي يتمكن فيها المجتمع المدني النسائي المستقل من تعبئة قواه وتحديد شركاء استراتيجيين ضمن أطرف النزاع للمطالبة بإشراك المرأة في المؤسسات السياسية، بوصف ذلك كحق للمرأة ولكن أيضاً كعامل رئيسي لإرساء السلام والاستقرار المستدامين.*
2. *تُعتبر آليات الإشراف القضائية حاسمة الأهمية لإرساء المساءلة على تطبيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في فترة ما بعد النزاع. ويجب أن تتضمن هذه الآليات مواصفات محددة بشأن تمثيل النساء كمفوضات قضائيات، وتحديد عقوبات واضحة على عدم الوفاء بالالتزامات الخاصة بحقوق الإنسان للنساء.*

الاعتبارات الرئيسية في عمليات مراجعة الدستور

1- *تعتبر حصص الجنسين (الكوتا) أمر مهماً للجان المواضيعية الدستورية والهيئات الدستورية من حيث التأكد من مشاركة النساء ومن التعامل مع أولويات المرأة بصورة موضوعية.*

2- *من أجل ضمان الإسهام الموضوعي، يعتبر تشكيل لجنة منفصلة معنية بالمساواة بين الجنسين أو وجود مستشار فني في القضايا الجنسانية في لجنة الإشراف من الطرق القيمة لإعطاء الصياغة اللغوية أو تنقيحها.*

3- *من شأن مواثيق المرأة أن تكون فعالة كأداة للمناصرة في بعض السياقات إذا ما تم تبنيها عبر عملية واسعة النطاق وتم تقديمها بصفتها تمثل شواغل نصف عدد السكان.*

4- *ينبغي على الشركاء الوطنيين والدوليين في العمليات الدستورية أن يؤكدوا على أن مبدأ شمول عملية بناء الدستور للجميع هو مبدأ حاسم بالنسبة لاستدامة السلام والتنمية.*

5- *يجب أن تستند مطالب النساء فيما يتعلق بأحكام الدستور على سياق إقليمي وأن تستخدم أمثلة ذات صلة مأخوذة من داخل المنطقة من دساتير علمانية وغير علمانية حسب الملائم. تظهر التجربة أن النساء حققن نجاحاً في المشاركة في كافة أنواع التقاليد الدستورية في كافة السياقات.*

النظم السياسية

تشتمل عمليات مراجعة الدستور على مفاوضات لتحديد نوع النظام السياسي وآليات الإشراف. وقد لا تتوفر لدى أنصار المساواة بين الجنسين معلومات كافية حول تأثير مختلف النظم السياسية على تحقيق تمكين المرأة. وعندما يتعلق الأمر بقضايا من قبيل اختيار النظام السياسي (رئاسي مقابل نيابي، هيئة تشريعية أحادية المجلس مقابل هيئة ثنائية المجلس، فيدرالي مقابل دولة موحدة) أو بتصميم آليات الإشراف والمحاسبة (ضوابط وموازين قضائية)، فإن الخيارات كثيرة ومختلفة واختيار أفضلها بالنسبة للنساء يعتمد على العديد من العوامل من قبيل السياق السياسي أو وجود المدافعين عن المساواة بين الجنسين. وينبغي تقديم الدعم لأنصار المساواة بين الجنسين وجماعات المجتمع المدني النسائية في أبكر لحظة ممكنة من أجل تعزيز قدرتها ومعرفتها الفنية بالنظم السياسية كي تبقى قادرة على المشاركة بصورة موضوعية وذات مصداقية مع المحاورين الرئيسيين في المفاوضات. إذ ينبغي، مثلاً، على أنصار المساواة بين الجنسين أن يحصلوا على التدريب بشأن مضامين الفيدرالية على قضاياهم الرئيسية (مثل رعاية الأطفال والسياسة الصحية)، أو على تدريب على مختلف النظم التشريعية وتحديد الفرص الاستراتيجية للمشاركة بحيث يقوموا، وعلى نحو ملائم، بتأطير المطالب الرئيسية ونقاط الدخول المناسبة من أجل عقد مؤتمر نسائي عابر للأحزاب.

في الوقت الذي يكون فيه للنظم الرئاسية القوية فوائدها إذا حدث وأن كان الرئيس مدافعاً قوياً عن المساواة بين الجنسين، إلا أن تركز السلطة بيد مسؤول في السلطة التنفيذية في سياق ما بعد النزاع قد يثبط أية مشاركة سياسية ديمقراطية وذات شأن وقد يقود إلى تركيز السلطة وضعف المساءلة الإشرافية والمؤسساتية. إضافة إلى ذلك، قد تقود السياسة التنافسية للنظام الرئاسي شديد المركزية التي تفتقر إلى عمليات الضوابط والموازين الملائمة إلى نشوء ديناميات لعبة المحصلة الصفرية مما يؤدي إلى إقصاء الأصوات النسائية وقد يعزز العنف. إذا كان الرئيس يتمتع بسلطات دستورية في أوضاع ما بعد النزاع لتعيين المسؤولين الحكوميين على كافة مستويات الإدارة والخدمة، فقد يقود ذلك إلى حدوث توتر وعدم استقرار كما أنه غالباً ما يعني إقصاء النساء من شبكات الرعاية ونظام الرشاوى الذي يقود تلك التعيينات.

كما أن درجة استقلالية القضاء أمر حاسم في النظام السياسي؛ إذا تعتمد إمكانية النساء في الوصول إلى النظام العدلي في أوضاع ما بعد النزاع على قدرة النظام القضائي على تطبيق سيادة القانون والاستماع إلى شواغل المرأة. تشتمل بعض الدساتير على حصة لتمثيل المرأة على أعلى مستويات الجهاز القضائي أو أنها تستحدث أفرعاً قضائيةً منفصلة للإشراف على تطبيق الأحكام الخاصة بحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين. ينص دستور جنوب أفريقيا على وجود آلية للإشراف القضائي على شكل لجنة خاصة بالمساواة بين الجنسين[10] فيما تتمتع لجنة حقوق الإنسان في سيراليون بولاية تشتمل على المساواة بين الجنسين كما أنها تشترط أيضاً حداً أدنى لعدد أعضاء اللجنة من النساء.

مواثيق المرأة:

مواثيق المرأة عبارة عن طريقة لتجميع احتياجات ومطالب الحركات النسائية الوطنية ومناصري المساواة بين الجنسين خلال فترة التمهيد لانتخابات خلال فترة ما بعد النزاع و/أو ومراجعات الدستور في المرحلة الانتقالية. وفي الحالات التي لا يوجد فيها تمثيل للمصالح السياسية للمرأة على طاولة المفاوضات. يصبح وجود ميثاق للمرأة من أكثر الأمور أهمية في توصيل المطالب للمندوبين والدعوة إلى تأييد أولويات النساء وحقوقهن.

يجب الاتفاق على ميثاق بتوافق الآراء عن طريق إجراء مشاورات واسعة النطاق على المستوى الشعبي الوطني كي يكتسب الميثاق شرعية وسلطة بوصفه صوت نصف السكان. يمكن للميثاق أيضاً أن يمنح ممثلات المرأة شرعية إضافية في الدعوة إلى إعطائهن مقعداً على طاولة التفاوض وشمول المصالح المبينة في الوثيقة في كافة جوانب العملية الانتقالية.

تنطوي عملية وضع ميثاق للمرأة على صياغة مشروع إطار عمل من خلال لجنة إشراف مؤلفة من أصحاب المصلحة الوطنيين الرئيسيين من الأكاديميين في مجال المساواة بين الجنسين والخبراء والقيادات النسائية الشعبية في المجتمع المدني. ومن ثم يتم توزيع مشروع الإطار على نحو واسع على الجماعات النسائية الشعبية لمناقشتها قبل إجراء حلقة عمل أو مؤتمر تشاوري وطني يضم طيفاً واسعاً من ممثلات وطنيات عن النساء.

لقد أثبتت عمليات الدعوة الهادفة والمنظمة على يد المنظمات النسائية غير الحكومية من خلال وضع ميثاق للمرأة بأنها وسيلة فعالة في جذب اهتمام العاملين على صياغة الدساتير. وهناك عدة أسباب لذلك: أولاً، إذا تم وضع الميثاق من خلال مشاورات واسعة فأنه سيحظى بالشرعية لأنه صوت نساء الأمة. ثانياً، إن إشراك خبراء وأنصار مشهورين في المشاورات يساعد في بناء المصداقية. ثالثاً، من شأن وضع قائمة واضحة وشاملة بالمطالب أن توفر نقطة لحشد القوى بالنسبة لأنصار حقوق المرأة ويوسع من المطالب. أخيراً، غالباً ما تستند المطالب في مواثيق المرأة إلى التزامات دولية ذات صلة وبالتالي فهي تستدعي المسؤولية القانونية التي التزمت بها الحكومة أصلاً.

مراجعة الدستور تأخذ بعين الاعتبار احتياجاتهن وأولوياتهن وتضع الأساس لمشاركتهن في الحياة العامة مستقبلاً.

في جنوب السودان، قامت حركة مجتمع مدني نسائية قوية وجيدة التنظيم بتعبئة الجهود خلال عام 2011 لتقديم إسهامات مستمرة لعملية مراجعة الدستور لضمان مشاركة النساء في لجنة مراجعة الدستور التي شُكلت عام 2012.

وفي جنوب أفريقيا، لاحظت النساء خلال الفترة الانتقالية في عقد التسعينيات من القرن الماضي أن تشكيلة وفود الأحزاب السياسية التي شاركت في المفاوضات الدستورية كانت جميعها مكونة من الرجال وأنه يجري تهميش احتياجات النساء وأولوياتهن. ورداً على ذلك، اجتمعت النساء من مختلف الأحزاب السياسية والتقسيمات العرقية وأنشأن الائتلاف النسائي الوطني وهو ائتلاف غير حزبي. وعقد الائتلاف مؤتمره العام لمناقشة مسألة تبني ميثاق من شأنه أن يصوغ أولويات النساء فيما يتعلق بالدستور. ولم يخلُ الائتلاف من التوترات والتحديات حيث تمت عملية صياغة الميثاق على خلفية فترة شديدة الاضطراب في جنوب أفريقيا. ومع ذلك، كان المؤتمر ناجحاً تماماً من خلال تشديده على المشاركة الشاملة وتضمنه ملاحظة وردت في مقدمة الميثاق تفيد بأنه في الوقت الذي يعد فيه الميثاق نتاجاً لهذا الائتلاف إلا أن المنظمات المنفردة تحتفظ بحق إعفاء نفسها من فقرات معينة (في الغالب فقرات تتعلق بالحقوق الإنجابية). وفي النهاية انبثق عن ذلك ميثاق متماسك للمرأة أثبت أنه أداة قوية للدعوة في المفاوضات الدستورية. وبالتالي تبنت جنوب أفريقيا دستوراً لقي إعجاباً واسع النطاق بسبب مواده المراعية للاعتبارات الجنسانية.

يبين المرفق 1 العمليات التي تمت في جنوب أفريقيا عام 1992 وفي أفغانستان عام 2003 عندما تم حشد النساء لتوحيد مطالبهن قبل المفاوضات الدستورية. ويبين المرفق أيضاً جوهر تلك المطالب. وفي كلتا الحالتين كانت عملية وضع ميثاق للمرأة ناجحة لأن عملية التعبئة كانت عابرة للأحزاب ولأنه تم التمكن من تحديد القضايا المشتركة بغض النظر عن الحزب أو الطرف الذي كانت تتبع له المرأة. وفي السياقات التي تلي النزاعات حيث تنقسم النساء حسب التقسيمات الإثنية والدينية والجهوية ويكن غير قادرات على التوصل إلى أرضية مشتركة، يجب أن تسبق عملية صياغة ميثاق وطني عملية بناء للثقة ومصالحة فيما بين النساء.

عمليات الحكم السياسية

مواءمة الدساتير الوطنية مع الالتزامات القانونية الدولية بحقوق المرأة

توضح اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وبروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن القضايا الجنسانية والإنمائية وميثاق الاتحاد الأفريقي بشأن حقوق المرأة، جميعها الحقوق الأساسية للنساء إلى جانب سياسات الإجراءات الإيجابية المؤيدة لضمان إعمال حقوق النساء.

تشتمل هذه الحقوق الأساسية على حقوق سياسية واجتماعية واقتصادية وكذلك على حقوق مدنية للنساء مساوية للرجال. يمكن أن يكون للحقوق المدنية مضامين بعيدة التأثير بالنسبة للمرأة، ومن أمثلة ذلك المطالبة بميراث مساو لميراث الرجل.

يمكن تعزيز زيادة مشاركة النساء من خلال فقرات قانونية محددة توضح استخدام تدابير خاصة مؤقتة، من قبيل الحصة النسائية، لتخطي العوائق الهيكلية التي تحول دون منافسة النساء ضمن العمليات السياسية على قدم المساواة مع الرجال.

يمكن كذلك تضمين فقرات في الدستور تحمي النساء من التدابير القانونية التمييزية في المجالات الرئيسية من قبيل المساواة بين الرجال والنساء في إمكانية الحصول على الأرض والممتلكات والتعليم والرعاية الصحية والعمل بالإضافة إلى قضايا قوانين الأسرة (الزواج والطلاق وحضانة الأطفال والميراث والممتلكات الزوجية، إلخ).

المراجعات والعمليات الدستورية

يشكل الدستور الإطار القانوني للهياكل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للدولة وللعلاقات بين الأفراد والدولة. ويصف الدستور سلطة الدولة ومؤسساتها (وأفرعها التنفيذية والتشريعية والقضائية). والنظام القانوني للدولة (كيفية وضع القوانين وتطبيقها وإنفاذها) وحقوق المواطنين ومسؤولياتهم (المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية).

إن بناء المساءلة عن حقوق المرأة يبدأ بعملية مراجعة الدستور وتصميم المؤسسات العامة. ويجب ألا تقتصر مراجعة الدساتير على التأكد من مواءمة مواده مع الالتزامات القانونية الدولية بشن حقوق النساء (انظر الإطار أعلاه) وحسب، بل وعليها أيضاً تعزيز آليات المساءلة وإصلاحات الحكم بما يستجيب لاحتياجات النساء كتخصيص حصة للمرأة في مناصب صنع القرار التي تُشغل بالانتخاب أو بالتعيين (مثلاً في الانتخابات التشريعية أو الإدارة العامة).

وبصفة الدستور الوثيقة المؤسِسة للدولة بعد انتهاء النزاع أو للانتقال إلى نظام سياسي جديد، فإنه من المهم للغاية أن تتم صياغة الدستور من خلال عملية شاملة للجميع بحيث تتمكن جميع الأطراف من الإسهام في الرؤية المشتركة لمستقبل البلاد والتقليل من خطر العودة إلى النزاع. وينبغي على أنصار المساواة بين الجنسين أن يطالبوا بحماية دستورية للحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية للنساء؛ وبترسيخ مبادئ الضوابط والموازين في النظام السياسي؛ وبالتأكيد على دستورية الإجراءات الخاصة المؤقتة بصفتها أدوات لزيادة تمثيل النساء.

إن اشتمال الدساتير الموضوعة بعد انتهاء النزاع على لغة محددة تنص على المساواة في الحق في الحصول على الفرص والمنافع هو أمر حاسم من أجل خلق أساس متين للإصلاح التشريعي خلال الفترة الانتقالية. يمكن للدساتير المراعية للاعتبارات الجنسانية أن تصبح أداة قوية في الفترة التي تعقب النزاع حيث يطالب أنصار حقوق المرأة بقوانين وسياسات وإصلاحات وإجراءات خاصة مراعية للاعتبارات الجنسانية بما يكفل التنفيذ الفعلي للحقوق القانونية على أرض الواقع.

من الأمثلة على الممارسات السليمة بناء شراكات وائتلافات بين المجتمع المدني النسوي وغيره من الحلفاء بهدف التوصل إلى اتفاق حول الأولويات. ففي مصر، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة في حزيران/ يونيو 2011 منظمات شعبية من أجل عقد المؤتمر الوطني للمرأة لبحث أولويات المرأة في عملية صياغة مسودة الدستور وتبني ميثاق المرأة الذي صادقت عليه 3000 جماعة مجتمعية من جميع المحافظات الست والعشرين ووقع عليه نصف مليون مؤيد. وقد تضمن الميثاق رسالة مترابطة بشأن مطالب النساء من الدستور الجديد.

في زمبابوي التقت جماعات نسائية في عامي 2011 و2012 في ما أُطلق عليه «مجموعة العشرين»[9] لمناصرة حقوق النساء في عملية إصلاح الدستور التي حددت ولايتها الاتفاقية السياسية العالمية عام 2008. وقامت مجموعة العشرين، وبدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بتشكيل فرقة عمل للرصد مهمتها التأكد من أن المفاوضات الدستورية تشتمل على الاعتبارات الخاصة بحقوق النساء والمساواة بين الجنسين. وتشرك مجموعة العشرين جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في عملية التوعية بمطالبها وإبرازها للعلن كما أنها تخطط لرصد عملية تنفيذ الفقرات الخاصة بالمساواة بين الجنسين عند وضع الدستور بصياغته النهائية وتبنيه. وتسترشد هذه المجموعة بالمبدأ الذي يقول إنه يجب على النساء رغم اختلاف انتماءاتهن السياسية أو وضعهن الاقتصادي-الاجتماعي أن يقفن معاً لضمان أن عملية

سيدات عراقيات يقفن في طابور بانتظار الدخول إلى مركز اقتراع. مصدر الصورة: صور الأمم المتحدة/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/ روجر لو موين.

مع الجوانب المتعلقة بالأمن والعدالة وفض النزاعات. وسوف تركز هذه الورقة البحثية على أولويات الحكم السياسية والإدارية الأساسية في سياقات ما بعد النزاعات وفقاً للأولويات الموضحة في الجدول 1 أدناه.

الجدول 1: المجالات ذات الأولوية في بناء السلام

	تقرير الأمين العام للعام 2009 عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع	الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول: خطة جديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة
المجالات ذات الأولوية في بناء السلام	السلامة والأمن	**السياسة الشرعية**
	الثقة في العملية السياسية	الأمن
	إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية	العدالة
	إدارة عامة قادرة على ممارسة وظائفها	المؤسسات الاقتصادية
	الإنعاش الاقتصادي	**الإيرادات والخدمات**

ستركز هذه الورقة البحثية على جوانب العملية السياسية والخدمات والإدارة العامة (كما هو موضح) من المجالات ذات الأولوية من الحكم الدولي لمرحلة ما بعد النزاعات. تنقسم هذه الدراسة إلى شقين. الحكم السياسي والحكم الإداري كما يلي:

» عمليات الحكم السياسية:

- المراجعات والعمليات الدستورية
- النظم السياسية (التنفيذية، التشريعية، القضائية)
- النظم الانتخابية
- الأحزاب السياسية

» عمليات الحكم الإدارية:

- اللامركزية/ تخطيط الحكم المحلي وميزانيته
- إصلاح الإدارة العامة
- تقديم الخدمات العامة بما يراعي الاعتبارات الجنسانية

تمثل هذه الموضوعات عمليات إصلاح الحكم ذات الأولوية التي يتولاها الفاعلون الوطنيون في الدول بعد النزاعات بدعم من المجتمع الدولي. يواجه كل مجال من هذه المجالات تحديات ويعاني من عدم ثبات التقدم من حيث إدماج الاعتبارات الجنسانية. أما عمليات الحكم الأخرى في مرحلة ما بعد النزاع، كالعدالة الانتقالية وإصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فسيتم تناولها في مذكرات توجيهية مخصصة ضمن الدليل المرجعي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة الخاص بالمرأة والسلام والأمن.[8]

كقائدات ووسيطات. يحدث بعد انتهاء النزاع انبعاث من جديد للمواقف المنبثقة عن الصور النمطية التي تزعم بضعف المهارات القيادية للنساء ومن ثم يجري إخراجهن من دائرة المشاركة العامة. إضافة إلى ذلك. تتحمل النساء قسماً غير متناسب من عبء ضمان بقاء الأسرة في سياقات ما بعد النزاعات. بما في ذلك رعاية كبار السن والأطفال والأيتام والمعاقين أو الأقارب المهجرين داخلياً. مما يؤدي إلى ضيق الوقت المتوفر للنساء للانهماك في السياسة أو المشاركة في عمليات الإصلاح.

تعيل الإناث ما نسبته 30 إلى 40 بالمائة من الأُسر المعيشية في مرحلة ما بعد النزاع.[4] فقد توصل استعراض لبلدان ما بعد النزاعات أن «الأرامل يشكلن الآن أكثر من نصف عدد السكان من النساء البالغات في كل من أنغولا وكوسوفو وموزمبيق والصومال بسبب مقتل عدد كبير من الرجال فيها من جراء النزاع".[5] وترتبط الأُسر المعيشية التي تعيلها إناث بالفقر وبوجود أعباء كبيرة من حيث الوقت على ربة الأسرة مما يحد من وقت المشاركة في صنع القرارات العامة وإصلاح الحكم.

بالإضافة إلى تزايد أعباء الرعاية في أوضاع ما بعد النزاعات تعاني النساء في الغالب من ضعف في حقوق المواطنة الأساسية وهو أمر قد يضاعف من المصاعب التي يتعرضن لها وخاصة بالنسبة للأُسر المعيشية التي تعيلها إناث. فقد لا تتمكن النساء. مثلاً. من الحصول على أرض العائلة أو ممتلكاتها (بفعل الأمر الواقع أو القانون) إثر فقدان الزوج أو مقتله في النزاع. مما يضع الأُسر المعيشية التي تعيلها إناث في موقف غير مؤاتٍ عند سعيها إلى إعادة تأمين مصدر رزقها في أعقاب النزاع.

لقد تم تكوين إطار قيمي موضوعي عبر السنين بغية الإقرار بأن للنساء دور حاسم يلعبنه من حيث المشاركة في إصلاحات الحكم بعد انتهاء النزاع. وقد انخرطت هيئة الأمم المتحدة للمرأة في هذه الحوارات المتعلقة بالسياسات وتطبيقها في المنابر المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة. بالإضافة إلى الفقرات ذات الصلة من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقيات الإقليمية كميثاق الاتحاد الأفريقي بشأن حقوق المرأة أو بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن القضايا الجنسانية والإنمائية. يشتمل الإطار القيمي لمشاركة النساء في الحكم بعد النزاع أيضاً على ما يلي:

- أكد قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000) على حق المرأة في المشاركة في العمليات السياسية بعد انتهاء النزاعات. فيما شجع القرار رقم 1889 (2009) بعثات الأمم المتحدة والدول الأعضاء على تحسين مستوى تطبيق القرار؛
- توضّح خطة عمل الأمم المتحدة ذات النقاط السبع حول عملية بناء السلام[6] المراعية للاعتبارات الجنسانية التزامات مادية للفاعلين في منظومة الأمم المتحدة تجاه زيادة المشاركة السياسية للنساء. بما في ذلك تقديم المساعدة الفنية بشأن التدابير الخاصة المؤقتة من قبل فاعلين أممين مضطلعين في المساعدة الانتخابية في سياقات ما بعد النزاعات؛
- يشتمل الإطار الاستراتيجي على نطاق منظومة الأمم المتحدة المعني بالمرأة والسلام والأمن على التزامات وأهداف ومواعيد زمنية ملموسة للفاعلين الأساسيين بشأن مشاركة النساء في الحكم بعد انتهاء النزاع؛

يحدد كل من تقرير الأمين العام الصادر عام 2009 عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (A/63/881–S/2009/304) و 'الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول: خطة جديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة'[7] خمس أولويات استراتيجية في سياقات ما بعد النزاع. وتتداخل مجالات هذه الأولويات فيما بينها تداخلاً كبيراً فيما تتعامل أوراق بحثية ومذكرات توجيهية أخرى في الدليل المرجعي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة بشأن المرأة والسلام والأمن

يمثل تقرير الأمين العام حول مشاركة النساء في بناء السلام (A/65/866-S/2010/466) خطة عمل شاملة ومُحكمة تهدف إلى المضي قدماً في تحقيق الوعود التي جاء بها قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325. وتتألف خطة العمل من عدد من الالتزامات التي تكفل ما يلي:

1- ***مشاركة النساء مشاركة كاملة*** *في جميع مباحثات السلام التي يجب تزويدها بخبراء في القضايا الجنسانية في الوقت المناسب؛*

2- *اشتمال* ***عمليات التخطيط لمرحلة ما بعد النزاع****. بما في ذلك مؤتمرات المانحين. على النساء على نحو موضوعي وتطبيق أساليب ينتج عنها اهتمام شامل بالمساواة بين الجنسين؛*

3- *تقديم* ***التمويل المناسب*** *–الهادف والموجة- للتعامل مع الاحتياجات المحددة للنساء ودفع المساواة بين الجنسين قدماً وتعزيز تمكين المرأة. وقد حدد التقرير نسبة 15 بالمائة؛*

4- *امتلاك* ***المدنيين الذين يتم توظيفهم*** *لمهارات متخصصة. بما في ذلك المعرفة في مجال إعادة بناء مؤسسات الدولة لجعل إمكانية وصول النساء إليها أكبر؛*

5- *إمكانية مشاركة النساء مشاركة كاملة في* ***الحكم بعد النزاع*** *كفاعلات مدنيات وممثلات منتخبات وصانعات قرار في المؤسسات العامة بما في ذلك الإجراءات الخاصة المؤقتة من قبيل تحديد حصة لهن؛*

6- *تشجيع* ***مبادرات سيادة القانون*** *لمشاركة النساء سعياً لإنصافهن من أشكال الظلم التي ارتكبت بحقهن وتعزيز قدرة الفاعلين الأمنيين على منع وقوع انتهاكات لحقوق المرأة والاستجابة لها؛*

7- *إيلاء الانتعاش الاقتصادي أولوية لمشاركة النساء في استحداث برامج التوظيف وتنمية المجتمع المحلي وتقديم الخدمات المباشرة.*

أهداف إصلاحات الحكم المراعية للاعتبارات الجنسانية في سياقات ما بعد النزاعات

1) *إدارة الموارد العامة بطريقة تؤدي إلى تحقيق تحسينات على حياة النساء.*
2) *أن تصبح النساء قادرات على الحصول على الموارد والحقوق التي ربما كن محرومات منها في ظل أنظمة الحكم التي سادت قبل النزاع وخلاله.*
3) *مشاركة النساء في المشاورات الوطنية والمحلية العامة فيما يتعلق بفض النزاعات والتعافي منها.*
4) *زيادة حضور وتأثير النساء على كافة مستويات المناصب العامة المنتخبة والمعينة.*
5) *تحسين إمكانية وصول النساء إلى آليات المساءلة العامة.*

البلدان التي تبلغ نسبة النساء في قواها العاملة 10 بالمائة فقط إلى نزاع داخلي أكبر بثلاثين مرة تقريباً منها في البلدان التي تصل نسبتهن في قوة العمل إلى 40 بالمائة.[2]

وفي ضوء المساهمة الكبيرة التي تقدمها النساء لعملية بناء الحكم الديمقراطي والسلام، تتناول هذه الورقة البحثية مجموعة من الاعتبارات المتعلقة بمشاركة النساء في الحكم الانتقالي والمساءلة العامة بشأن حقوق النساء. ونظراً لأن هذه الاعتبارات تمثل 'إجراءات تشغيل قياسية' خاصة بإصلاحات الحكم الرشيد والبرمجة، فإن الغاية منها هي التأكد من أن النساء يشاركن في كافة عمليات الحكم بعد انتهاء النزاع وأن حقوقهن واحتياجاتهن ممثلة تمثيلاً موضوعياً. وأن أصحاب السلطة لديهم القدرة على وضع سياسات من شأنها أن تلبي احتياجات النساء.

تواجه إصلاحات الحكم في البلدان الخارجة من النزاعات تحديات محددة. وتشتمل هذه التحديات على ضعف شرعية الدولة وسلطتها بسبب استمرار العنف وعدم الاستقرار أو بقائهما قائمين، وضعف التماسك الاجتماعي، ووجود أعداد كبيرة من السكان المعرضين للمخاطر والمهمشين والمهجرين، ومحدودية الموارد المالية والبشرية. كما أن هناك تحديات في الأوضاع التي تلي النزاعات تتعلق بتزايد الفساد وتحطم الهياكل الأساسية لتزويد الخدمات وتسييس المجتمع وهيمنة الفصائل العسكرية.

وقد أقرت الجهات الدولية والوطنية الفاعلة في بناء السلام بأن الإقصاء الاجتماعي قد يشكل دافعاً رئيسياً لوقوع النزاع. وقد أثبتت الأبحاث والأدلة وجود صلة مدمرة بين وجود درجة حادة من عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الأفقي وبين النزاع العنيف.[3] وحيثما اشتملت الأسباب الأساسية عميقة الجذور للنزاع على عدم المساواة والإقصاء يكون لزاماً على الجهود الإنسانية وجهود فض النزاع والتنمية أن تكون شاملة للجميع وقائمة على المشاركة. تهدف النُهُج الشاملة للجميع إلى التصدي لعدم المساواة ومساعدة المهمشين من السكان على إعمال حقوقهم. كما أنها تزيد من عدد أصحاب المصلحة المهتمين في منظومة الحكم مما يعزز من الاستقرار. ويتوجب على الحكم الشامل للجميع بعد انتهاء مرحلة النزاع أن يتعامل مع مسألة عدم المساواة بين الجنسين والتأثيرات الجنسانية الواقعة على النساء. ويمكن أن يكون لشمول النساء تأثير إيجابي أيضاً على معالجة الإقصاء الاجتماعي بصفته عاملاً محركاً للنزاع.

من ناحية أخرى، فعند التعامل مع مبدأ شمول الجميع في سياقات ما بعد النزاع، ينقسم الفاعلون في عملية إصلاح الحكم أحياناً بين الحاجة إلى الواقعية و «حساسية النزاع» والتزاماتهم القيمية تجاه شمول الجميع والشفافية وحقوق الإنسان.

يجب على ترتيبات الحكم الانتقالي أن تتعامل مع الجوانب الأساسية لانعدام المساواة والعوامل المحركة للنزاع والأزمة (مثل انعدام المساواة بين المناطق، ووجود كم كبير من المهمشين، وعدم المساواة في ملكية الأرض) وإلا سيظل

> **"توفر مشاركة النساء والمعرفة بشؤون الجنسين، في عملية فض النزاعات، أساساً صلباً لمشاركة النساء في مرحلة ما بعد النزاع. ثمة حاجة إلى التمثيل العددي والموضوعي على حد سواء. لذلك، فإن بذل الجهود واتخاذ التدابير الخاصة أمر مطلوب غالباً".**
>
> *~ميشيل باشيليت، نيسان/ أبريل 2012*

عدم الاستقرار قائماً وستصبح التسوية السياسية في خطر. ثمة بعد جنساني لكل عامل من هذه العوامل المحركة. ومع أنه بوسع النساء تقديم إسهامات مهمة في فض النزاع وإصلاح الحكم إلا أنه نادراً ما يُعتبر المنظور الجنساني من الشواغل التي تحظى بالأولوية في سياقات ما بعد النزاعات.

تؤكد هذه الورقة البحثية على أن إعطاء أولوية لتمكين المرأة والمساواة بين الجنسين في السياق الانتقالي ليس سابقاً لأوانه على الإطلاق. ومما يؤسف له أن النزعة الغالبة ظلت تميل إلى اعتبار هذا الأمر مسألةً لاحقة إضافية. تكون الجماعات ذات المصلحة السياسية المنظمة سلفاً هي الأكثر نجاحاً في حيازة السلطة في حالات التحول التي تلي النزاعات والأزمات السياسية. ويغلب على الجماعات النسائية طابع نقص التمويل وغالباً ما تكون في وضع ضعيف لا يؤهلها لاستغلال الفرص التي تمكنها من التأثير على ترتيبات الحكم. كما أن عدم المساواة والعوائق الموجودة على مستوى الهياكل يحولان دون المشاركة الكاملة للنساء في مؤسسات الحكم. وعلى الرغم من التوسع الذي تشهده أدوار النساء أثناء النزاع على المستوى العام ومن تصرف النساء في المجتمعات المحلية

مفاهيم أساسية

الفترة الانتقالية: هي فترة التغيير من نظام سياسي معين إلى نظام آخر. وهي غالباً ما تصف عملية الخروج من النزاع إلى السلام. عندما تُبذل جهود لها الأولوية من أجل خلق ظروف من الاستقرار السياسي والأمن والعدل والعدالة الاجتماعية والانتعاش الاقتصادي.

الحكم: ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على كافة المستويات. ويتكون الحكم من الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبّر المواطنون والجماعات من خلالها عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويقومون بواجباتهم ويتوصلون إلى تسوية خلافاتهم (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 1997. الحكم من أجل تنمية بشرية مستدامة. نيويورك).

الحكم المراعي للاعتبارات الجنسانية: إدارة الشؤون العامة بطريقة تتصدى للعلاقات الاجتماعية التي تضعف قدرة النساء على المشاركة في القرارات العامة وتستجيب لأنماط التحيُّز والإقصاء القائمة على أساس جنساني. يعتبر شمول النساء في عمليات الإشراف ودعم الحقوق الإنسانية للمرأة معياراً أساسياً ينبغي بواسطته تقييم أداء المسؤولين (صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة. 2008. تقدم نساء العالم: من يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟ نيويورك. صفحة 2).

إصلاحات الحكم المراعية للاعتبارات الجنسانية: هي الإصلاحات التي تقود إلى قدر أكبر من المساءلة بشأن النساء عن طريق التأكد من أن المؤسسات تستجيب بفاعلية لاحتياجات النساء وأولوياتهن. وخاصة تحسين قدرتهن على الحصول على مصدر للرزق وحقوق المواطنة. والتي تتطلب. وينتج عنها. مشاركة أكبر من قبل النخب والقواعد النسائية.

مقدمة:

غالباً ما تنطوي عمليات الانتقال من حالة النزاع أو الأزمة السياسية أو الكارثة الإنسانية على فرص لتعزيز قيادة النساء وتمكينهن وإعمال حقوقهن في عمليات الحكم.

وبينما نجد بلداناً حول العالم تشرع في تطبيق عمليات انتقالية نحو إرساء السلم والحكم الرشيد والديمقراطية. نجد النساء يؤكدن على مطالبهن في المشاركة والتمثيل والمساءلة والحرية السياسية.

إن هذه الأهداف. على شموليتها. تظل صعبة المنال؛ فقد تباطأ التقدم على صعيد زيادة أعداد النساء في المناصب التمثيلية المنتخبة فلا يزال معدل هذا العدد يراوح حول امرأة واحدة من كل خمسة أعضاء في المجالس النيابية على مستوى العالم. كما أن تمثيلهن ضعيف في هيئات صناعة القرار المحلية سواء في رئاسة البلديات أو عضوية المجلس المحلي أو في مناصب تتم بالتعيين في مؤسسات من قبيل الإدارة العامة.

ومع ذلك. لا يكفي أن نُحدث زيادة في عدد النساء في المناصب العامة: فإذا ما ذهبنا إلى ما هو أبعد من التمثيل العددي. نجد أن ثمة حاجة أيضاً لتمثيل مصالح النساء تمثيلاً موضوعياً كي يتسنى لعمليات الحكم أن تحدث تقدماً في النواتج الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الخاصة بالمرأة. إن الغاية من إصلاحات الحكم المراعية للاعتبارات الجنسانية هي الربط بين التمثيل العددي والتمثيل الموضوعي للنساء. يكفل الحكم المراعي للاعتبارات الجنسانية استجابة المؤسسات بصورة أكثر فاعلية لاحتياجات النساء وأولوياتهن وتعزيز رفاه المرأة ومصادر رزقها وحقوقها في المواطنة وبناء المؤسسات الحكومية التي تتطلب وتنتج مشاركة أكبر ليس من قبل النخب النسائية فقط بل ومن قبل النساء على المستوى الشعبي.

تعاني أنواع كثيرة من مؤسسات الحكم ومؤسسات الإدارة العامة. من قبيل اللجان الدستورية أو الهيئات الانتخابية. من نقص في النظم أو في القدرة على ضمان التعبير عن مصالح النساء أو معالجتها في السياسة العامة. إضافة إلى ذلك. هناك تضارب في التزام المؤسسات العامة في مساءلة الممسكين بزمام السلطة عن عدم حماية حقوق النساء أو الاستجابة إلى احتياجات النساء.

إن من شأن إحداث تحسينات على مكانة النساء في سياقات النزاع وما بعد النزاع أن يعزز من رفاهية الأسرة المعيشية والمجتمع المحلي.[1] وعلى العكس منذ ذلك. فإن الإخفاق في حماية حقوق النساء وفرص عملهن قد يهدد استدامة إصلاحات الحكم واستقرار المجتمع المحلي. وعلى سبيل المثال. يكون احتمال تعرض

ونظراً لأن هذه الاعتبارات تمثل 'إجراءات تشغيل قياسية' خاصة بإصلاحات الحكم الرشيد والبرمجة. فإن الغاية منها هي التأكد من أن النساء يشاركن في كافة عمليات الحكم بعد انتهاء النزاع وأن حقوقهن واحتياجاتهن ممثلة تمثيلاً موضوعياً. وأن أصحاب السلطة لديهم القدرة على وضع سياسات من شأنها أن تلبي احتياجات النساء.

الجنسانية والحكم بعد انتهاء النزاع: فهم التحديات

تنويهات

كتبت هذه الورقة آنا لوكاتيلا، أخصائية برامج السلام والأمن بهيئة الأمم المتحدة للمرأة. وساهمت فيها أيضاً آن ماري غوتز، رئيسة المستشارين بدائرة السلام والأمن بهيئة الأمم المتحدة للمرأة .

تتوجه المؤلفة بالشكر أيضاً إلى الأشخاص التالية أسماؤهم على ما قدموه من معلومات إضافية ونصائح: نسرين علمي وتونوسري باسو وبابلو كاستيو دياث وساكاي كريستينسن وكاثرين جيفورد وبيغونا لاساغباستر وديوغو سوتو مايور وجاغو سالمون وشيلاغ ستيورات ولي والدورف.

تمت ترجمة هذا الكتاب المرجعي الصادر عن هيئة الأمم المتحدة للمرأة بفضل دعم كريم من الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (SIDA).

تشرين الأول/أكتوبر 2012

*أي إشارة إلى «صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة» في هذه الوثيقة يجب أن تُفهم بأنها تشير إلى «صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة السابق»، وهو أحد أربع هيئات أُدمجت في هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في 21 تموز/يوليو 2010 وفق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 64/289.

*أي إشارة إلى «قرار الأمم المتحدة رقم 1325 والقرارات اللاحقة أو القرارات الستة بشأن المرأة والسلام والأمن» في هذه الوثيقة يجب أن تُفهم بأنها تشير إلى قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن 1325 (2000)؛ 1820 (2008)؛ 1888 (2009)؛ 1889 (2009)؛ و 1960 (2010)؛ و 2106 (2013).

"في وقت إعادة طباعة هذا الدليل في عام 2014، تم إقرار قرارين إضافيين بشأن المرأة والسلام والأمن، وهما: 2106 (2013) و 2122 (2013). وقد أدرجنا النص الكامل لهذين القرارين في المرفقات، إلا أننا لم ندرجهما في هذه الطبعة الجديدة من الدليل".

صورة الغلاف: سيدات من قيادات المجتمع المحلي بجماعة المراقبة النسائية في منطقة غنوتشي، طاجيكستان وقد اجتمعن للحوار مع السلطات المحلية حول تقديم الخدمات.
مصدر الصورة: هيئة الأمم المتحدة للمرأة/ آنا لوكاتيلا.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة

هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

الجنسانية والحكم بعد انتهاء النزاع:
فهم التحديات