

مذكرة إرشادية

موازنة الأولويات: الدروس المستفادة من العراق والأردن وفلسطين لأفرقة صياغة خطط العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325

دراسة تحليلية لنصوص خطط العمل الوطنية الخاصة بالعراق
والأردن وفلسطين بشأن المرأة والسلام والأمن.



عن الدراسة

تمت هذه المذكرة التوجيهية بتكليف من هيئة الأمم المتحدة للمرأة، المكتب الإقليمي للدول العربية؛ إذ تعد جزءًا من سلسلة تقارير تتناول قضايا السلام والأمن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

عن المؤلفين:

هذا التقرير أعدته الدكتورة أشلينغ سوين. تحرير: راتشيل دور-ويكس (مستشار، السلام والأمن والعمل الإنساني، هيئة الأمم المتحدة للمرأة - المكتب الإقليمي للدول العربية) تصميم: محمد جابر أعد هذا التقرير بتمويل سخي من حكومة فنلندا.

الاقتباس المقترح:

أشلينغ سوين، (2018)، موازنة الأولويات: الدروس المستفادة والممارسات الجيدة المستمدة من العراق والأردن وفلسطين لأفرقة صياغة خطط العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325؛ هيئة الأمم المتحدة للمرأة.

الآراء الواردة في هذا المنشور هي آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تعبر بالضرورة عن آراء هيئة الأمم المتحدة للمرأة أو الأمم المتحدة أو أي من الهيئات التابعة لها.

© 2018 هيئة الأمم المتحدة للمرأة. جميع الحقوق محفوظة.

مذكرة إرشادية

موازنة الأولويات:

**الدروس المستفادة من العراق
والأردن وفلسطين لأفرقة
صياغة خطط العمل الوطنية
لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم
1325**

دراسة تحليلية لنصوص خطط العمل الوطنية الخاصة بالعراق
والأردن وفلسطين بشأن المرأة والسلام والأمن.



هيئة الأمم المتحدة للمرأة - المكتب الإقليمي للدول العربية

القاهرة، يونيو/حزيران 2018

شكر وتقدير

نتقدّم بشكرٍ خاصٍ إلى كلِّ من (هاني كويفا بيتيتا) و(ليزلي ديفيس) اللتين أعدتا الدراسة التحليلية النوعية الواردة في هذا التقرير. كما نشكر (راتشيل دور ويكس) على مراجعة النص وتحريه بعناية. وقد تم تمويل هذا التقرير بسخاء من قبل حكومة فنلندا.

المحتويات

4	شكر وتقدير
6	الألفاظ الأوائلية والاختصارات
7	ملخص تنفيذي
11	1. مقدمة
12	2. المرأة والسلام والأمن في العراق والأردن وفلسطين
18	3. خطط العمل الوطنية: العراق، الأردن، فلسطين
24	4. التخطيط المراعي لاعتبارات النوع الاجتماعي من أجل الأمن والسلام
24	4.1 أداة تحليل النوع الاجتماعي
27	4.2 استعراض قائم على مراعاة منظور النوع الاجتماعي لخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية
28	4.3 تطبيق تحليل احتياجات النوع الاجتماعي لإطار السلام والأمن على خطط العمل الوطنية في الدول العربية
29	4.4 تحليل مدى شمولية خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية
31	5. نتائج استعراض خطط العمل الوطنية لتنفيذ القرار 1325 في العراق والأردن وفلسطين
31	5.1 نتائج محددة تتعلق بكل خطة عمل وفيما بين خطط العمل الثلاث
34	5.2 مناقشة النتائج
39	الاستنتاجات والتوصيات
39	التوصيات

الألفاظ الأوائلية والاختصارات

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)	CEDAW
تنظيم الدولة الإسلامية في العراق وبلاد الشام	ISIL
جامعة الدول العربية	LAS
خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن	NAP-WPS
قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325	UNSCR 1325
المرأة والسلام والأمن	WPS

ملخص تنفيذي

تشمل عدة قطاعات والتي تم إنشاؤها لدعم ومراقبة تنفيذ هذه الخطة.

ودعمًا لمواصلة تطوير خطط عمل وطنية فاعلة وقابلة للتنفيذ بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة، من الأهمية بمكان تحليل واستخلاص الدروس من خطط عمل الجيل الأول الثلاث للاسترشاد بها في وضع خطط العمل اللاحقة. وتعرض هذه الدراسة النتائج التي انتهت إليها استعراض نص خطط العمل الثلاث الحالية في العراق والأردن وفلسطين. ويحلل الاستعراض الوثائق الخاصة بخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن، بهدف توثيق مجالات الممارسة الجيدة التي يمكن للاسترشاد بها في المستقبل عند تطوير واعتماد خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية. ويقتصر الاستعراض على تحليل نص الوثائق، دون تحليل أطر تطويرها أو تمويلها أو مراقبتها أو عملية تنفيذها بوصفها أداة توجيهية للقائمين على عملية صياغة خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

معلومات أساسية

قفزت قضايا الأمن والسلام في الدول العربية إلى صدارة الأجندة الإقليمية عقب اندلاع ما عُرف بالربيع العربي. وتداخلت الأزمات السياسية والإنسانية، إذ دفعت الأزمات السياسية إلى وقوع أزمات إنسانية—وفي بعض السياقات، أدت القضايا المتعلقة بتغير المناخ إلى تفاقم الصراعات. وما زالت المحادثات السياسية جارية من أجل حسم هذه النزاعات في كل من اليمن وليبيا وسوريا والعراق وفلسطين، فيما تجرى عمليات الاستجابة الإنسانية على نطاق واسع داخل هذه البلدان وحولها لتلبية الاحتياجات العاجلة الناشئة عن الأزمة السياسية.

ويضع جدول ويعد العراق وفلسطين من البلدان التي تشهد نزاعات داخل حدودها. ويختلف الأمر بالنسبة للأردن، حيث تُعزى كافة التحديات المتعلقة بالسلام والأمن الداخليين في المقام الأول إلى التوترات الاجتماعية بين اللاجئين وأفراد المجتمع المحلي المضيف وتهديدات المتطرفين العنيفين. ويعاني كل بلد من تداعيات انعدام الأمن الإقليمي—سواء داخليًا أو خارجيًا—على نحو شديد الخصوصية بكل سياق، ومن ثم يتم تصميم الاستجابات في ضوء ذلك.

أعمال المرأة والسلام والأمن، الذي اعتمد في عام 2000

تم مؤخرًا اعتماد ثلاث خطط عمل وطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية، بالإضافة إلى خطة الطوارئ المنبثقة عن خطة العمل الوطنية التي وضعها العراق لتنفيذ القرار 11 1325: العراق (2018-2014)، والمملكة الأردنية الهاشمية (2018-2021-)، وفلسطين (2019-2017)². كما اعتمدت جامعة الدول العربية 'استراتيجية إقليمية'³ بشأن المرأة والسلام والأمن. ومن المتوقع أن تشهد المنطقة المزيد من التطورات: يعكف العراق حاليًا على تقييم خطة عمله الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن التي تغطي الفترة 2018-2014، كما شرع في تطوير خطة العمل الوطنية الثانية بشأن المرأة والسلام والأمن؛ وتعكف حكومتا لبنان وتونس على وضع الصيغة النهائية لخطتي العمل الخاصتين بهما. وهناك على صعيد آخر دعوات من جانب الجهات الفاعلة في مجال حقوق المرأة وحقوق الإنسان في بلدان أخرى في جميع أنحاء المنطقة لمواصلة اعتماد خطط وطنية. وقد تباينت الإجراءات المحددة التي ينطوي عليها تطوير وتنفيذ تلك الخطط. وتستحق تجربة الأردن الإشادة في ضوء المشاورات التي دارت من أجل وضع خطة عمل وطنية لتنفيذ القرار 1325؛ إذ تم اعتمادها بعد عامين من الحوارات والمداولات في كافة محافظات المملكة. كما تجسّد خطة عمل فلسطين الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن مسعىً منفردًا في سبيل معالجة آثار الاحتلال، فيما تحظى خطة العمل الوطنية العراقية بالإشادة لكونها الأولى في المنطقة ولآليات الحوكمة التي

1 في أوائل عام 2014، أصبح العراق أول بلد في المنطقة يطلق خطة عمل وطنية لتنفيذ القرار الأممي رقم 1325. وبعد مرور أقل من عام، خرج تنظيم داعش (الدولة الإسلامية في العراق والشام) من شرق سوريا للاستيلاء على الموصل وغيرها من المدن والبلدات الرئيسية في العراق. وفي مايو/أيار 2015، أقرت الحكومة خطة العمل الوطنية الطارئة لتنفيذ القرار 1325. وترتكز خطة العمل الوطنية الطارئة بشكل أساسي على إشراك النساء في جميع جهود بناء السلام وتقديم الدعم القانوني والنفسي والصحي للنساء والمفتيات المتضررات. وتقوم الخطة على ثلاث ركائز—الوقاية والمشاركة والحماية—وترتكز على الصراع مع داعش.

2 الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان. خطة العمل الوطنية العراقية لتنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن 2014-2018. 2014؛ خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325: المرأة والسلام والأمن، فلسطين 2019-2017. وزارة شؤون المرأة الفلسطينية. 2017؛ خطة العمل الوطنية الأردنية لتنفيذ القرار 1325، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2018.

3 جامعة الدول العربية، الاستراتيجية الإقليمية: حماية المرأة العربية: السلام والأمن، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، منظمة المرأة العربية، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2012.

- كيف تستجيب خطط العمل الوطنية الثلاث للأنماط الديمغرافية المختلفة للنساء المقيمات في كل من البلدان الثلاثة واحتياجاتهن وحقوقهن المختلفة؟

وقد أُجري تحليل نصّي للنبذ الوصفية ومصفوفات الإجراءات الخاصة بخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن؛ حيث تم أولاً تقييم الإجراءات من حيث مدى تلبيتها للاحتياجات العملية (الاحتياجات الأساسية اليومية) وللاحتياجات الاستراتيجية (الحقوق ومسائل المساواة على المدى الطويل) للنساء والفتيات⁶، فضلاً عن الإجراءات التي تركز على 'الاحتياجات والأولويات المؤسسية' للدولة المنقذة للخطأ. وبعد ذلك، تم إجراء 'تحليل الشمولية' لتقييم مدى مراعاة الخطط واستجابتها للتنوع داخل المجموعات السكانية الخاضعة لتلك الخطط.

النتائج

تتضمن كلٌّ من خطط العمل الوطنية الثلاث التي تم تقييمها في هذه الدراسة نقاط عمل يمكن تصنيفها من حيث تلبيتها للاحتياجات ومصالح النساء والفتيات العملية والاستراتيجية. وثمة تفاوت كبير بين الخطط الثلاث فيما يتعلق بدرجة تلبية هذه المجموعات المختلفة من الاحتياجات (انظر الشكل 1 أدناه): وتنطوي خطط العمل على إجراءات تركز على تلبية الحقوق

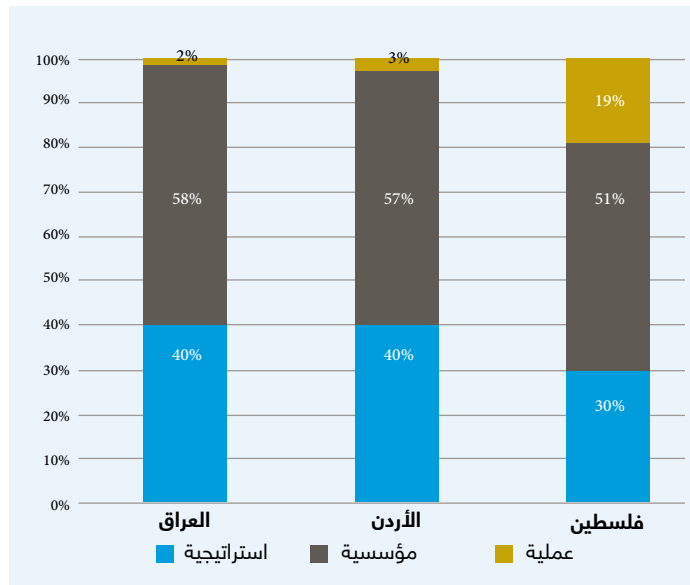
بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 والقرارات السبعة اللاحقة⁴، الخطوط العريضة للالتزامات الأمم المتحدة والدول والشركاء فيما يتعلق بضمان تلبية احتياجات وأولويات النساء والفتيات المتأثرات بالصراع، والتوسط في عمليات السلام على نحو شامل ومستدام. وتواجه النساء والفتيات في المنطقة العربية بعض المشكلات الخاصة بالمرأة والسلام والأمن؛ إذ تشير الاستراتيجية الإقليمية لجامعة الدول العربية حول المرأة والسلام والأمن إلى أن النساء في المنطقة يعانين من: العنف القائم على النوع الاجتماعي، ويشمل ذلك العنف الجنسي الذي تمارسه الأطراف المسلحة في النزاعات الدائرة في المنطقة؛ وعدم إتاحة الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة؛ والاحتجاز التعسفي والتعرّض للأذى البدني والنفسي أثناء الاحتجاز؛ ووضع اللجوء الذي يسهم في تعرضهن للأذى ونقص الخدمات الأساسية وعدم مأمونية وضعهن في بلدان اللجوء.⁵

استعراض خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن: العراق والأردن وفلسطين

ثمة تباين بين خطط العمل الوطنية الثلاث الخاصة بالعراق والأردن وفلسطين والتي تتناولها هذه الدراسة التحليلية بالتقييم من حيث المضمون والنطاق، وإن كان جميعها ينطوي على أهداف وأولويات واضحة لتنفيذ الجوانب الرئيسية لجدول أعمال المرأة والسلام والأمن التي تقع في دائرة اختصاصها. وخلال استعراض تلك الخطط، تمت الاستعانة بإطار تخطيطي يراعي اعتبارات النوع الاجتماعي فيما يتعلق بالسلام والأمن، ويتمحور حول تقييم مدى وكيفية استجابة هذه الوثائق التخطيطية لاحتياجات النساء والفتيات وكفالتها لحقوقهن، مع التركيز على مضمون الوثائق (وليس عمليات تطوير تصميم تلك الوثائق أو حالة تنفيذها). ومن خلال الدراسة التحليلية تم تقييم ما يلي:

- ما هي فحوى خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في الدول العربية بالتحديد؟ وما هي الممارسات الجيدة فيما يتعلق بكيفية صياغة حقوق واحتياجات النساء والفتيات في وثائق تخطيط العمل محل التحليل؟

الشكل 1 توزيع الاحتياجات والأولويات العملية والاستراتيجية والمؤسسية على مستوى خطط العمل الوطنية الخاصة بالمرأة والسلام والأمن في العراق والأردن وفلسطين (أي لكل بلد).



6 توجد أمثلة على ذلك في الصفحتين 23 و24 من هذا التقرير

4 قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1820 (2008)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1888 (2009)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1889 (2009)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1960 (2010)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2106 (2013)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2122 (2013)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (2015).

5 جامعة الدول العربية، الاستراتيجية الإقليمية.

في حين ترد تلك العناصر بشكل أكبر في مصفوفات خطط العمل، وهو يعد أمرًا إيجابيًا للغاية حيث أن المصفوفات هي التي تحوي اللاتزامات والإجراءات الخاصة بتنفيذ الخطط.

تعد خطة العمل العراقية هي الوحيدة التي تحمل إشارة إلى الهويات المختلفة للنساء في السرد الذي يُوطر وثيقة خطة العمل؛ إذ تُبرز أهمية الخطة في التصدي 'للاغتصاب والنساء المُعتدى عليهن' و'ربات الأسر والفئات الضعيفة الأخرى مثل الفقراء والعاطلين عن العمل والأرامل والمشردين داخلياً'.⁷

الخلاصة

يجب الإشادة بخطط العمل الوطنية الثلاث لتركيزها الاستراتيجي على القضايا المتعلقة بحقوق المرأة. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى إدراج قضايا التطرف العنيف في خطة العمل الوطنية الأردنية، وهو أمر يندر حدوثه في المنطقة. وينبغي تحقيق التوازن مع ذلك التركيز الاستراتيجي بإضافة أهداف تتناول الاحتياجات العملية اليومية للنساء والفتيات، مما يعزز التنفيذ على نحو فاعل.

من شأن التركيز على الإجراءات التي تستجيب للاحتياجات والأولويات المؤسسية للدول المعنية (التي تشكل 55% من مجمل الإجراءات الواردة في خطط العمل) في خطط العمل الثلاث أن يكفل جهوزية واستعداد المؤسسات المكلفة بتنفيذ خطة العمل للقيام بذلك. كما يضمن ميل غالبية الإجراءات الواردة في خطط العمل نحو تلبية احتياجات النساء والفتيات العملية والاستراتيجية تركيز الخطط على واقع المرأة، فضلاً عن تجهيز مؤسسات الدولة لتحقيق الأغراض التي وُضعت من أجلها الخطة الوطنية.

يمكن تعزيز الخطط عن طريق تكييف الإجراءات والمؤشرات لتناسب مختلف النساء والفتيات، ويشمل ذلك تصنيف الإجراءات حسب العمر والإعاقة والموقع الجغرافي. ومن شأن إدراج إجراءات مصممة خصيصاً لزيادة أو دعم المرأة في أدوار محددة (مهنية وغير ذلك) أن يضمن إحراز الخطط تقدماً استراتيجياً للنهوض بقيادة المرأة.

الاستراتيجية للنساء والفتيات؛ حيث بلغت نسبة الإجراءات الرامية إلى تلبية الاحتياجات الاستراتيجية نحو 40% في خطتي عمل العراق والأردن، و30% في خطة عمل فلسطين 30%.

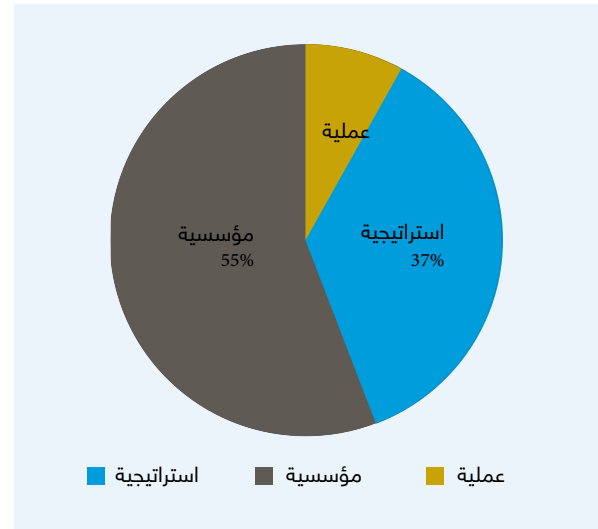
كما تتضمن الخطط أيضًا إجراءات تلبية الاحتياجات العملية للنساء والفتيات؛ إذ شكّلت هذه الإجراءات نسبة 2% من خطة عمل العراق، و3% من خطة عمل الأردن و19% من خطة عمل فلسطين.

ينصب تركيز غالبية نقاط العمل في كلٍّ من الخطط الثلاث على الاحتياجات والأولويات المؤسسية الخاصة بالدولة. ومن خلال العمل استنادًا على افتراض مؤداه أن جميع 'الإجراءات' مهمة بنفس القدر، يتبيّن من تحليل خطط العمل الثلاث أن 55% (أكثر من نصف) من مجموع الإجراءات في الخطط الثلاث مجتمعة مخصصة للاحتياجات والأولويات المؤسسية. وشكلت الإجراءات المتعلقة بالاحتياجات الاستراتيجية للنساء والفتيات على وجه التحديد 35% من جميع الخطط، بينما ركّزت نسبة 8% على الاحتياجات العملية للنساء والفتيات (انظر الشكل 2).

وقد تباينت خطط العمل بدرجة كبيرة في اهتمامها واستخدامها

الشكل 2

نسبة الاحتياجات والأولويات العملية والاستراتيجية والمؤسسية في خطط العمل الوطنية الخاصة بالمرأة والسلام والأمن في العراق والأردن.



إطار 'شمولي' في تصميم نقاط العمل وتوضيحها.

ثمة تفاوت كبير بين الخطط الثلاث في درجة تناولها لمختلف هويات النساء والفتيات؛ إذ لم يتعرض السرد في أي من الخطط الثلاث كثيرًا لعناصر الهوية المختلفة،

7 خطة العمل الوطنية العراقية لقرار مجلس الأمن 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن، الصفحتان 8 و 12.

الاستنتاجات والتوصيات

الحماية والوقاية والمشاركة التي يقوم عليها جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.

4. ينبغي الربط بين الخطط والالتزامات الوطنية تجاه اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وغيرها من أطر حقوق الإنسان: يسمح ربط خطط العمل باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بوجود روابط مشتركة لتعزيز مجالات العمل الرئيسية. ويمكن الاستعانة بالتوصية العامة رقم 30 لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة كإطار عمل في هذا الصدد.⁸ كما أنه من شأن الخطط إجمالاً تعزيز الروابط مع السياسات والأطر القائمة للتشجيع على اعتماد نهج أكثر تنسيقاً في تنفيذ البنود الخاصة بالمساواة بين الجنسين على المستويات الوطنية.

5. تعد خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن أداة فعالة لوضع السياسات والمساءلة فقط في حال تنفيذها وخضوعها للرقابة. وعلى الرغم من أن نطاق هذه الدراسة لا يشمل البحث في تنفيذ خطة العمل الوطنية، فإن الاستثمار في الرقابة والتنفيذ يعد أمراً بالغ الأهمية بعد وضع خطة عمل وطنية قوية بشأن المرأة والسلام والأمن. ولضمان فعالية التنفيذ، ينبغي وضع خطط العمل الوطنية على نحو تشاركي، على أن تكون مقدرة التكاليف ومشملة على مؤشرات واضحة لرصد التقدم المُحرز.

⁸ للحصول على إرشادات بشأن استخدامها راجع O'Rourke, C. and Swaine, A. (2015). Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 'O30 and the Security Council Resolutions on Women, Peace and Security. New York: UN Women.

تعد خطط العمل الوطنية العراقية والأردنية والفلسطينية مساهمات استراتيجية مهمة ومدروسة لضمان المساواة عن جدول أعمال المرأة والسلام والأمن ومعالجة حقوق الإنسان المتعلقة بالنساء والفتيات وتلبية احتياجاتهن في كل بلد. وتلعب الخطط، باعتبارها وثائق تخطيطية، دوراً حاسماً في طرح جملة من التدخلات الواضحة لكل سياق من أجل المضي قدماً وإظهار إرادة سياسية واضحة من جانب الدول والجهات الفاعلة في المجتمع المدني للقيام بذلك. وفي المراحل المقبلة، يمكن لعمليات التخطيط في جميع أنحاء المنطقة أن تأخذ التوصيات التالية في الاعتبار.

التوصيات

1. يجب أن تركز خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن بشكل خاص على معالجة حقوق واحتياجات النساء والفتيات وتحقيق التوازن فيما يتعلق بتلبية احتياجاتهن العملية والاستراتيجية، والتقاطع بينها. ويجري حالياً وضع خطة عمل وطنية في كلٍّ من لبنان وتونس، فيما سيعمل العراق على صياغة خطة العمل الوطنية الثانية له هذا العام؛ مما يمثل فرصة ممتازة للقائمين على صياغة خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن لمراعاة التوازن بين الاحتياجات العملية والاستراتيجية، وضرورة توفير القدرات والمشاركة المؤسسية من قبل الجهات الفاعلة في الدولة في أطرها.

2. ينبغي وضع كافة خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن بالاستناد إلى إطار من الشمول والتنوع. ويجب إيراد إشارة في السرد تبيّن كيف يؤدي تباين عناصر الهوية إلى ظهور أوجه التمييز التي تؤثر على النساء والفتيات وتحدد حقوقهن واحتياجاتهن، مع توضيح كيفية تصميم الإجراءات في المصفوفة لتوائم مختلف المجموعات السكانية.

3. في خطط العمل الوطنية الخاصة بالمرأة والسلام والأمن، يجب مراعاة التوازن بين إبراز وقوع المرأة ضحية للانتهاكات وتقديم استجابات للتصدي لها، مع تضمين أحكام لمنع وقوع هذه الانتهاكات ودعم تمكين المرأة بوصفها أحد العناصر الفاعلة. كما أنه ثمة حاجة إلى اتباع نهج تفصيلي في عملية التخطيط بما يحقق التوازن بين تحديد الضحية والاستجابة للانتهاك الذي وقع، ويعزز نهج التمكين في هذه القضية. يجب أن تعبر خطط العمل الوطنية الخاصة بتنفيذ القرار الأممي رقم 1325 عن ركائز

1. مقدمة

الدولية للبحث في مدى فعالية خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن وأفضل الممارسات في هذا المجال؛ إذ تحلّل نص الخطط (دون خطوات التصميم أو التنفيذ) بغية تعزيز عمل القائمين على عملية صياغة خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن والأطراف المعنية.

واستنادًا إلى الدراسات التحليلية السابقة التي أجرتها هيئة الأمم المتحدة للمرأة لخطط العمل الوطنية الخاصة بالمرأة والسلام والأمن من منظور 'التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي' (التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي)،¹¹ وتعرض هذه الورقة البحثية النتائج التي انتهى إليها استعراض نصوص خطط العمل الثلاث الحالية في العراق والأردن وفلسطين. ويحلل الاستعراض وثائق التخطيط ذاتها دون الخوض في التفاصيل المتعلقة بتنفيذها، وذلك بهدف توثيق مجالات الممارسة الجيدة التي يمكن الاسترشاد بها في المستقبل عند تطوير واعتماد خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية.

وتبدأ الدراسة بتقديم نبذة عن قضايا المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية، تليها لمحة عامة عن خطط العمل الوطنية لتنفيذ القرار الأممي 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن في كل من العراق والأردن وفلسطين. وبعد ذلك، تطرح مفهوم 'التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي' الذي يراعي اعتبارات النوع الاجتماعي باعتبارها الأساس

الذي تقوم عليه عملية تحليل هذه الخطط واستعراضها. وتقدم الورقة بعد ذلك عرضًا مفصّلًا لنتائج الاستعراض مع التركيز على كيفية تناول حقوق واحتياجات النساء والفتيات في الخطط. ويقدم القسم الأخير الاستنتاجات والتوصيات المستمدة من عملية الاستعراض والتي يمكن أخذها في الاعتبار مستقبلاً عند تخطيط الإجراءات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في المنطقة.

ازدادت مشاركة المنطقة العربية بصورة مطردة في تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن المنصوص عليه في قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة؛ إذ تم اعتماد ثلاث خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة منذ عام 2014: العراق (2018-2014)، والمملكة الأردنية الهاشمية (2018-2021)، وفلسطين (2019-2017)،⁹ فيما اعتمدت جامعة الدول العربية 'استراتيجية إقليمية'¹⁰ بشأن المرأة والسلام والأمن. وفي عام 2015، تم إصدار خطة طوارئ لتكون مكمّلة لخطة العمل الوطنية العراقية بشأن المرأة والسلام والأمن، وذلك بهدف معالجة القضايا المتعلقة بالتهديدات التي يشكّلها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام.

وتعتبر خطط العمل الوطنية التي اعتمدها كل من العراق والأردن وفلسطين مؤشراً مهمّاً على الالتزام بتنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن والمساءلة عنه، كما تسهم هذه الخطط في ضمان معالجة القضايا الأمنية الدرجة التي تواجه النساء والفتيات في المنطقة. ومن المتوقع أن تشهد المنطقة المزيد من التطورات: يعكف العراق حالياً على تقييم خطة عمله الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن التي تغطي الفترة 2018-2014، كما شرع في تطوير خطة العمل الوطنية الثانية بشأن المرأة والسلام والأمن؛ وتعكف حكومتا لبنان وتونس على وضع الصيغة النهائية لخطط العمل الخاصة بهما. وهناك على صعيد آخر دعوات من جانب الجهات الفاعلة في مجال حقوق المرأة وحقوق الإنسان في بلدان أخرى في جميع أنحاء المنطقة لمواصلة اعتماد خطط العمل الوطنية. ودمّاً لمواصلة تطوير خطط عمل وطنية فاعلة وقابلة للتنفيذ بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة، من الأهمية بمكان تحليل واستخلاص الدروس من الجيل الأول من الخطط الثلاث للاسترشاد بها في وضع خطط العمل اللاحقة. وتعد هذه الدراسة جزءاً من عمل أوسع نطاقاً تقوم به الجهات الفاعلة

9 الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان. خطة العمل الوطنية العراقية لتنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن 2014-2018. 2014؛ خطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325: المرأة والسلام والأمن، فلسطين 2019-2017. وزارة شؤون المرأة بدولة فلسطين. 2017؛ خطة العمل الوطنية الأردنية لتنفيذ القرار 1325، اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، 2018.

10 جامعة الدول العربية، الاستراتيجية الإقليمية: حماية المرأة العربية: السلام والأمن، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، منظمة المرأة العربية، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2012.

11 Swaine, A. Furthering Comprehensive Approaches to the needs of Victims/Survivors of Conflict-related Sexual Violence: An Analysis of National Action Plans on Women, Peace and Security in Indonesia, Nepal, Philippines and Timor-Leste. Bangkok: UN Women, 2017; Swaine, A. Making Women and Girls' Needs, Wellbeing and Rights Central to National Action Plans in the Asia-Pacific Region, Bangkok: UN Women, 2016.

2. المرأة والسلام والأمن في العراق

والأردن وفلسطين

اللاجئين المقيمين في الأردن من انعدام الأمن الغذائي¹⁶ وتزايد الضغوط على القطاعات الخدمية الحكومية لتلبية احتياجات اللاجئين وأبناء البلد.¹⁷ أما فلسطين، فترزح تحت وطأة الاحتلال منذ خمسين عامًا اتسمت بوقوع انتهاكات جسيمة للقانون الدولي، مما خلف آثارًا مدمرة على حياة الفلسطينيين الذين يبلغ عددهم حاليًا 2,5 مليون شخص في حاجة إلى الحماية والخدمات الإنسانية.¹⁸

يحدد 'جدول أعمال المرأة والسلام والأمن'، الذي نشأ بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1325 (UNSCR 1325) في عام 2000 والقرارات اللاحقة له¹⁹ التزامات كل من الأمم المتحدة والدول والشركاء لضمان تلبية احتياجات وأولويات النساء والفتيات المتضررات من النزاع، واستمرار جهود الوساطة من أجل إحلال السلام على نحوٍ شامل ومستدام. وقد خلص الاستعراض

يعد الوضع في كل من العراق وفلسطين من القضايا المدرجة على جدول أعمال مجلس الأمن والحاضرة دومًا في عمليات اتخاذ قراراته العالمية المتعلقة بالسلام والأمن.¹² ويعتبر الأردن من أكبر الدول المساهمة في جهود إحلال الأمن والسلام على الصعيدين الإقليمي والدولي؛ إذ يستضيف على أرضه 1,4 مليون سوري (منهم 661,859 للاجئ مسجل¹³) كما يسهم سنويًا بقوات في بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وثمة قضايا حرجة تمس أمن وسلام كل سياق من السياقات والمنطقة بأسرها: ففي العراق، كان للغزو الأمريكي واحتلال تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) الذي انتهى مؤخرًا تأثير ممتد طال الاستقرار الوطني والإقليمي، ولا سيّما حياة المدنيين في هذا السياق،¹⁴ مثل نزوح 2,3 مليون شخص فضلًا عن بقاء 11 مليون شخص في حاجة مستمرة إلى المساعدات الإنسانية؛¹⁵ وفي الأردن، تبدو أزمة اللاجئين السوريين واضحة تمام الموضوع؛ إذ يعاني ما يزيد عن 78% من

UNWFP. Comprehensive Food Security Monitoring Exercise: 16 Registered Syria Refugees in Jordan. 2016. http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp291175.pdf?_ga=2.246930244.1972192982.1525079544-1736308603.1525079544

See: UNHCR. Syria Regional Refugee Response (figures up to 17 March 2018). <http://data2.unhcr.org/en/situations/syria> Accessed April 18th, 2018; Francis, Alexandra. Jordan's Refugee Crisis, Carnegie Endowment for International Peace. 2015; CARE International. 7 Years into Exile: How Urban Syrian Refugees, vulnerable Jordanians and other Refugees in Jordan are being Impacted by the Syrian Crisis. Amman: CARE International, 2017.

18 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. 2018 نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية: الأرض الفلسطينية المحتلة.

19 قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1820 (2008)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1888 (2009)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1889 (2009)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1960 (2010)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2106 (2013)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2122 (2013)؛ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (2015).

12 على سبيل المثال، راجع: قرار مجلس الأمن رقم 2367 (S/RES/2367) 14 يوليو/تموز 2017 (الوضع في العراق). نيويورك: مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. القرار 2334 (23)، (S/RES/2334) ديسمبر/كانون الأول 2016 (الوضع في الشرق الأوسط، بما في ذلك القضية الفلسطينية). نيويورك: مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. القرار 2332 (21)، (S/RES/2332) ديسمبر/كانون الأول 2016 (الوضع في الشرق الأوسط، سوريا). نيويورك: مجلس الأمن.

13 مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. البوابة التشغيلية: الاستجابة الإقليمية للاجئين في سوريا. تم الاطلاع عليها في 5 مايو/أيار 2018.

14 Dietrich, Luisa, Carter, Simone E. Gender and Conflict Analysis in ISIS Affected Communities of Iraq. Oxfam, UN Women, Afkar, Government of Japan, 2017.

15 منظمة الهجرة الدولية، مصفوفة تتبع حركة النزوح، 26 فبراير/شباط 2015، ص 1.

وقد قفزت قضايا الأمن والسلام في الدول العربية إلى صدارة الأجندة الإقليمية عقب انطلاق شرارة ما يُعرف بالربيع العربي. وتداخلت الأزمات السياسية والإنسانية، إذ دفعت الأزمات السياسية إلى وقوع أزمات إنسانية—وفي بعض السياقات، أدت القضايا المتعلقة بتغير المناخ إلى تفاقم الصراعات. وما زالت المحادثات السياسية جارية من أجل حسم هذه النزاعات في كل من اليمن وليبيا وسوريا والعراق وفلسطين، فيما تجرى عمليات الاستجابة الإنسانية على نطاق واسع داخل هذه البلدان وحولها لتلبية الاحتياجات العاجلة الناشئة عن الأزمة السياسية.

وتواجه النساء والفتيات في المنطقة العربية بعض المشكلات الخاصة بالمرأة والسلام والأمن؛ ويشمل ذلك الآثار السلبية التي تخلفها الأزمات الجارية على حياتهن والسبل التي يمكن أن تتعامل بها النساء والفتيات مع هذه الأزمات، سواء بالصلوع على نحوٍ نشط في أعمال العنف المسلح و/أو المشاركة في عملية صنع القرار بشأن الاستجابة الإنسانية والتسويات السلمية وبناء السلام في المنطقة. وتشير الاستراتيجية الإقليمية لجامعة الدول العربية حول المرأة والسلام والأمن إلى أن النساء في المنطقة يواجهن: العنف القائم على النوع الاجتماعي، مثل العنف الجنسي الذي تمارسه الأطراف المسلحة في النزاعات الدائرة في المنطقة؛ وعدم إتاحة الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة؛ والاحتجاز التعسفي والتعرض للأذى البدني والنفسي أثناء الاحتجاز؛ ووضع اللجوء الذي يسهم في تعرضهن للأذى ونقص الخدمات الأساسية وعدم مأمونية وضعهن في بلدان اللجوء.²³

تلبية الاحتياجات الأساسية: في السياقات الثلاثة، يعاني النساء والفتيات وعائلتهن (خاصة فيما يتعلق باللجئين في الأردن) من نقص حاد في حقهن في تلبية احتياجاتهن الأساسية مثل الغذاء والمأوى والمياه والصرف الصحي والرعاية الصحية، إلى

الذي أُجري في عام 2015 لرصد تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 على مدار الخمسة عشر عامًا التي أعقبت صدوره (2000)، واستعراضان آخرين أجرتهما الأمم المتحدة لعملياتها في مجال حفظ وبناء السلام،²⁰ إلى أن ثمة قصور في دعم رفاه النساء والفتيات وأمنهن الشخصي والسياسي في المواقف الإنسانية المعقدة على الصعيد العالمي، وفجوة عميقة في كفاءة حقوقهن الإنسانية وتوفير احتياجاتهن الأساسية اليومية اللازمة لبقائهن. وعلو على ذلك، فقد خلصت الاستعراضات إلى أن نُهج فض النزاعات وبناء السلام يجب أن تكون أكثر 'محوًا حول الناس' وأن تستجيب بشكل أفضل للواقع المعيشي الذي تعاني منه تلك الفئات السكانية المتضررة من النزاع. وهذا الأمر يحتم على وجه الخصوص عدم معاملة الفئات المتضررة من النزاع، بمن فيهم النساء والفتيات، باعتبارهم مجموعة متجانسة؛ بل لابد من التسليم بوجود هويات مختلفة بين النساء والفتيات، ويشمل ذلك النوع الاجتماعي بالإضافة إلى السن، والانتماء الإثني/العرقي، والإعاقة، والحالة الزوجية، والانتماء الديني، ووضع اللجوء، وكذلك الموقع الاجتماعي، ويشمل ذلك الموقع الجغرافي (الريف/الحضر) والوضع الاقتصادي. وينبغي أن تتجنب المبادرات المتعلقة بالسلام والأمن سياسة 'حل واحد يناسب جميع الحالات'،²¹ وأن تقوم بدلاً من ذلك بتكييف السياسات والبرامج في ضوء عوامل الهوية المختلفة، مثل الإعاقة أو الحالة الزوجية. ومن شأن ذلك أن يوضح أشكال التمييز أو الإقصاء التي قد تواجهها مختلف النساء والفتيات. وقد يؤثر إهمال هذه الاختلافات على قدرة النساء والفتيات على الاضطلاع بأدوار رئيسية في السلام والأمن ويعيق وصولهن إلى السلطة وصنع القرارات المتعلقة بالموارد.²²

20 راجع Coomaraswamy, Radhika. Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325, UN Women, 2015; Advisory Group of Experts, The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015); High-Level Independent Panel on Peace Operations; Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people; United Nations General Assembly, Security Council, A/70/95, S/2015/446 (2015).

21 راجع Coomaraswamy. Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace, pg. 24.

22 راجع Coomaraswamy, Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace; Advisory Group of Experts, The Challenge of Sustaining Peace; High-Level Independent Panel on Peace Operations, Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations.

تتعامل بها مع الأزمات وكذلك إمكانية أو كيفية مشاركتها في الاستجابة لها.

قضايا المرأة والسلام والأمن في العراق والأردن وفلسطين

شهدت المنطقة في السنوات الأخيرة عددًا من التطورات الهامة فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين وحقوق المرأة. ففي عام 2014، صدّقت فلسطين على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وتعد الأردن من الدول الموقّعة منذ عام 1992 والعراق منذ عام 1986، حيث بدأت الأردن في عام 2009 في رفع تحفظاتها القائمة على الاتفاقية تدريجيًا مما ساهم في تخفيف القيود المفروضة على حرية تنقل المرأة.²⁵ ووضعت الأردن أحكامًا خاصة بتخصيص مقاعد للنساء في البرلمان وعلى مستوى المجالس البلدية؛²⁶ وفي فلسطين، يسمح القانون الانتخابي للمرأة أن تمثل 20% من القائمة الانتخابية، فيما وضع الدستور العراقي لعام 2005 أحكامًا تكفل المساواة للنساء وحدد حصة قدرها 25% لتمثيل المرأة في الهيئات السياسية.²⁷ ومع بداية 'الربيع العربي'، أدت التعديلات التي أُجريت على قانون العقوبات في كل من المغرب والأردن وتونس ولبنان إلى دعم المساواة وتعزيز حماية النساء من العنف الجنسي.²⁸ كما حدثت بعض التطورات الإقليمية التي شملت اعتماد المزيد من خطط العمل الوطنية لتنفيذ القرار الأممي رقم 1325، وهو مؤشر واضح للتقدم المحرز نحو الاعتراف الرسمي بالمساواة بين الجنسين وبحقوق المرأة.

العراق

أطلق العراق مجموعة من المبادرات القانونية والسياساتية الوطنية لتعزيز حقوق المرأة ومعالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية. وقد أتاح إنشاء وزارة الدولة لشؤون المرأة الفرصة لتنسيق النهج المتعلقة بحقوق المرأة على الصعيد الوطني،

جانب الحماية الأساسية والأمن الشخصي.²⁴ ونتيجة للصراعات التي تشهدها المنطقة، توجد أعداد كبيرة من النساء الأرامل والنساء المعيلات اللاتي يواجهن مخاطر ويعانين من مواطن ضعف محددة. وتعاني النساء من مختلف الأعمار والقدرات والهويات العرقية من تلك الفجوات والتباين في الاحتياجات بطرق مختلفة وحادة مما يتطلب استجابات مصمّمة خصيصًا لكل حالة.

الوفاء بحقوق المرأة الإنسانية: أسفرت النزاعات في المنطقة عن وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان تؤثر على النساء والفتيات وتسترعي الوقاية والاستجابة، مثل العنف الجنسي والزواج القسري والتشرد. وفي كل سياق ثمة قيود مختلفة مفروضة على حقوق معيّنة، مثل الحق في العمل وتوفير فرص للعمل النزيه والأمن وحرية التنقل. كما توجد معوقات تقوّض قدرة المرأة على المشاركة في صنع القرارات المتعلقة باحتياجاتها وحقوقها اليومية—مثل الإشراف على الخدمات الإنسانية—، والتأثير في عملية صنع القرار السياسي التي تؤثر على حياتها على الصعيدين المحلي والوطني الأوسع نطاقًا، والمشاركة في عمليات السلام ومبادرات بناء السلام.

معالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية والمعتقدات والممارسات الاجتماعية السلبية التي تؤثر على حقوق المرأة: ففي جميع السياقات الثلاثة، عانت النساء والفتيات—وفي حالة اللاجئات الأردنيات ما زلن يعانين— من آثار الانتهاكات المرتبطة بالنزاعات والتي شكّلت تعديًا مباشرًا على حقوقهن، مثل العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات. كذلك يجب الاعتراف بأن حقوق وحيات النساء والفتيات تُنتهك أيضًا بسبب الأعراف الاجتماعية والثقافية القائمة والمواقف والممارسات الاجتماعية داخل مجتمعاتهن المحلية والمجتمعات المضيفة. فمن شأن الافتقار إلى قوانين لمنع العنف ضد المرأة أو ضمان وصول المرأة على قدم المساواة إلى المشاركة السياسية، على سبيل المثال، التأثير على الطرق التي يمكن للمرأة أن

25 UNICEF.MENA Gender Equality Profile. Status of Women and Girls in the Middle East and North Africa, UNICEF, 2009

26 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية. التقرير الدوري السادس للدول الأطراف المقرر تقديمه في عام 2016، الأردن (CEDAW/C/JOR/6)، 25 يونيو/حزيران 2015.

27 UN Women. Country Gender and Economic Profiles. 2016. Euromonitor International and UN Women, 2016

28 United Nations Office of the High Commission for Human Rights. Press briefing notes on Iraq, Lebanon /Tunisia / Jordan and Uzbekistan. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21988&LangID=E>. Accessed May 2nd, 2018

24 Oxfam International. In Her Own Words: Iraqi women talk about their greatest concerns and challenges, A Survey. 2009; Kaya, Zenap N. Women, Peace and Security in Iraq: Iraq's National Action Plan to Implement Resolution 1325. London: LSE Middle East Centre Report, 2016; League of Arab States, Regional Strategy; CARE International. 7 Years into Exile; Zaatari, Zeaina. Unpacking Gender: The Humanitarian Response to the Syrian Refugee Crisis in Jordan. New York: Women's Refugee Commission, 2014; UN Women. International Legal Accountability Mechanisms Palestinian Women Living Under Occupation. Palestine: UN Women, 2016; United Nations. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/ISR/CO/5, 5 April 2011, Geneva: United Nations.

وذلك رغم إلغائها بعد ذلك في عام 2015. وقد شمل ذلك اعتماد استراتيجية وطنية لمكافحة العنف ضد المرأة في عام 2013 وخطة عمل وطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في عام 2014. وفي عام 2011، اعتمد إقليم كردستان العراق قانونًا بشأن العنف المنزلي وأجرى بعض التعديلات التشريعية وفقًا للأحكام القانونية الواردة في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.²⁹

ونتيجة لدوامه الصراعات التي تعصف بالعراق ولا تكاد تبرح أرضه، تعاني النساء والفتيات من القيود المفروضة على حريتهن اليومية وحرياتهن الشخصية، ويواجهن مصاعب جمة في سبيل تلبية احتياجاتهن الأساسية وضمان أمنهن الشخصي والاضطلاع بأدوار أكبر في القيادة العامة وحصولهن على فرص العمل. وتشير التقديرات إلى تعرُّط خلى التقدُّم في مجال حقوق المرأة في العراق بعد عام 2003. فعلى سبيل المثال، تعرَّضت النساء الباحثات عن عمل خارج المنزل لتهديدات مما أدى إلى تقليص فرصهن في زيادة الدخل والوصول على وظيفة؛ بينما كان للعنف ضد المرأة، مثل العنف المنزلي، بالغ الأثر على أمنهن الشخصي (في استطلاع أُجري في عام 2009 في فترة ما بعد الغزو الأمريكي للعراق، أشار 55% من النساء اللاتي تمت مقابلهن إلى تعرضهن للعنف – بما في ذلك العنف في الأماكن العامة والعنف المنزلي والاعتداء الجنسي³⁰). وتجدد الإشارة إلى أن الصراعات المتعاقبة في العراق خلَّفت ما يزيد عن 6,1 مليون أرملة³¹ لا يحصلن على أي دعم مالي ولا تُصرف لهن أي معاشات، وكذلك الأمر بالنسبة للمصابين جرَّاء النزاع.³² وقد تعرَّضت النساء والفتيات في المناطق الخاضعة لسيطرة داعش للعنف الجنسي، والأسر والاستعباد الجنسي، والبتجار بهم منذ عام 2014، كما عانين من القيود الصارمة المفروضة على حرية حركتهن وعلى لباسهن، ومن جرائم الشرف، والزواج بالإكراه، لا سيَّما الفتيات المراهقات اللواتي عانين من الزواج القسري وتقويض سبل العيش. وقد لعبت بعض النساء أدوارًا نشطة ومتعددة في مواجهة داعش وقيادة جهود مكافحة التطرف وكذلك كعناصر مسلحة في المواجهة العسكرية مع داعش. كما كان للنساء الموجودات في صفوف التنظيم دور مهم في تحقيق فلسفة

الخلافة التي تبنتها داعش، مثل التدريس والوعظ والإرشاد. وفي حقبة ما بعد داعش، ظلت مشاعر الخزي والعار مرافقة للنساء اللاتي وقعن ضحية للعنف على يد داعش، دون أن تلوح لهن بادرة أمل في تحقيق العدالة أو الحصول على تعويض. وعلى الصعيد الأسري، ساهم تصاعد حدة التوتر في تفشي العنف المنزلي، إذ تشير الوثائق إلى وقوع حالات انتحار بين النساء في الأسر التي تتسم بالعنف.³³ وعانت النساء اللاتي تزوجن عناصر من تنظيم داعش أو مؤيديه، والنساء اللاتي تم أسرهن وتعرضن للاعتداء الجنسي، من الوصم والنبذ. وفي مواقع النزوح داخل العراق، سعت النساء إلى زيادة أدوارهن في عملية صنع القرارات المتعلقة بتقديم المساعدات الإنسانية، إلى جانب الرفض الذي يواجهنه من جانب أسرهن لفكرة خروجهن بحثًا عن سبل العيش.³⁴ في الوقت ذاته، في العديد من المواقع، يعد التمثيل النسائي في العديد من دوائر صنع القرار معدومًا أو ضئيلاً. وثمة

زيادة ملحوظة في معدلات الزواج المبكر، ومخاطر العنف القائم على النوع الاجتماعي داخل الأسرة المعيشية وفي محيط المخيمات بشكل عام، والقيود المفروضة على الخصوصية والأمن الشخصي وحرية التنقل والوصول إلى الخدمات الإنسانية في المخيمات.³⁵ وثمة عقبات وتحديات هيكلية واجتماعية وثقافية تحول دون اضطلاع المرأة بدور في عملية السلام وبناء السلام في المنطقة.³⁶ فقد تعرَّضت الناشطات في مجال حقوق المرأة الإنسانية للعنف والخطف واللاغتيالات والتهديد والترهيب بسبب تقديمهن خدمات الدعم والدعوة، ولكنهن استطعن بجهود جاهدة إظهار الأذى الذي تتعرض له النساء.³⁷

الأردن

أجرى الأردن في الآونة الأخيرة تغييرات تدريجية من أجل تحقيق المساواة للمرأة، بما في ذلك رفع السن القانوني للزواج إلى 18 عامًا، ووضع استجابات قضائية محددة لما يسمى بجرائم

.Dietrich and Carter, Gender and Conflict Analysis 33

.Dietrich and Carter, Gender and Conflict Analysis 34

International Organization for Migration (IOM). A Gendered Perspective Safety, Dignity and Privacy of Camp and Camp-Like Settings in Iraq. Baghdad: International Organization for Migration, 2016.

O'Driscoll, Dylan. Women's participation in peacebuilding and reconciliation in Iraq. K4D Helpdesk Report, 2017; United Nations Country Team Iraq. Inputs to the Universal Periodic Review, 2014.

.Dietrich and Carter, Gender and Conflict Analysis 37

Kaya, Zeynep. Gender equality in Iraq and Iraqi Kurdistan. 29 Middle East Centre Blog. <http://blogs.lse.ac.uk/mec/2017/12/21/gender-equality-in-iraq-and-iraqi-kurdistan/>. Accessed May 2nd, 2018.

.Oxfam International, In her Own Words 30

OCHA. 'Key Figures.' Available at: <http://www.unocha.org/iraq>. Accessed on 30 October, 2017.

.Oxfam International. In Her Own Words 32

الحاصلات على تصاريح عمل عن الرجال.⁴⁵ وتواجه النساء مخاطر التطرف حيث يساهمن في مواجهة التطرف في مجتمعاتهن المحلية، مما يضعهن في مواقع غير مستقرة في أغلب الأحيان. وبشكل عام، يعد ضعف تمثيل المرأة في المواقع القيادية في مجالات السلام والأمن، وعدم الوصول إلى العدالة، من التحديات التي تواجهها النساء من السكان المضيفين واللجائين على حدٍ سواء.⁴⁶

فلسطين

وضعت السلطة الفلسطينية في هياكلها الإدارية أحكامًا لضمان المساواة بين الجنسين. وينص القانون الأساسي المعدّل لعام 2003 (وثيقة الدستور الفعلية) على المساواة وعدم التمييز للجميع. وقد أنشأت وزارة شؤون المرأة في عام 2003، كما تم تأسيس 22 وحدة معنية بشؤون النوع الاجتماعي في جميع القطاعات الحكومية. وفي الآونة الأخيرة، تم اتخاذ جملة من التدابير التدريجية شملت إصلاح القوانين المتعلقة بجرائم 'الشرف'، وإنشاء وحدات شرطة مدنية متخصصة للتصدي للعنف الأسري، واعتماد 'استراتيجية وطنية عبر قطاعية للنوع الاجتماعي: تعزيز العدالة والمساواة بين الجنسين' (2017-2022)، وإنشاء 'اللجنة الوطنية للموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي' في عام 2012.⁴⁷

وقد كان للتفاوتات الهيكلية والعنف الممارس من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي في فلسطين – بما في ذلك التوسع الاستيطاني ومصادرة الأراضي والممتلكات وما ينجم عن ذلك من تهجير وفقدان سبل العيش وفصل الأسر، والمضايقات والتحرشات من جانب قوات الجيش عند نقاط التفتيش الأمنية، والاعتداءات من قبل المستوطنين – آثارًا محددة على أمن وسلامة النساء والفتيات، وعلى فرص حصولهن على التعليم والاستقلال الاقتصادي وقدرتهن على الحركة والتنقل.⁴⁸ كما أن لهدم المنازل تداعيات تشمل الصدمة النفسية، وفقدان سبل العيش وكسب الرزق المعتمدة على المنزل، والإعاقات الجسدية نتيجة للإصابات المرتبطة بالنزاع. ويمثل فصل الأسر

'الشرف'.³⁸ كما نجح في تقليص الفجوة بين الجنسين فيما يتعلق بفرص حصول النساء والفتيات على الصحة والتعليم.³⁹ وتتولى اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة التي تأسست في عام 1992 مهمة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية (2013-2017).⁴⁰

وقد طرحت أزمة اللاجئين السوريين تحديات خطيرة أمام المملكة الأردنية الهاشمية. فبالنسبة للسكان الأردنيين، أدى تدفق اللاجئين إلى زيادة الضغط والعبء على الخدمات والمرافق القائمة مما ساهم في زيادة استياء المجتمعات المحلية المضيفة من تلك الفئة السكانية.⁴¹ وبالنسبة للاجئين الوافدين من سوريا وفلسطين والصومال والسودان واليمن وغيرها، تتباين فرصهم في الوصول إلى الخدمات الحكومية. على سبيل المثال، تقدم المملكة بسخاء طائفة من الخدمات للاجئين السوريين تشمل الصحة والتعليم، وتسمح بالتحاق اللاجئين اليمنيين بالمدارس الحكومية مجانًا. بيد أن بعض فئات اللاجئين تواجه قيودًا ومعوقات تحول دون وصولهم إلى الخدمات الأساسية وتلبية احتياجاتهم الأساسية، مثل المياه والصحة والغذاء.⁴² ويعد عدم توافر فرص العمل، وعمالة الأطفال، والتفكك الأسري، ومخاوف الترحيل أمرًا واقعيًا.⁴³ كما يمثل العنف القائم على النوع الاجتماعي أحد السمات التي تميز حياة المرأة، ويشمل ذلك العنف المنزلي، والتحرش الجنسي في الأماكن العامة، والزواج المبكر، وتقويض الحركة بسبب القلق إزاء أمنها الشخصي.⁴⁴ وفيما يتعلق بالسوريين الذين يشكلون غالبية اللاجئين، فإن النساء في حاجة ماسة إلى الحماية، بما في ذلك منع الزواج المبكر وزواج الأطفال بالنسبة للفتيات، والحماية من العنف الجنسي وفرصة البحث عن عمل آمن، لا سيما في السياقات التي يقل فيها عدد النساء

UNICEF. MENA Gender Equality Profile 38

39 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية. التقرير الدوري السادس للدول الأطراف المقرر تقديمه في عام 2016، الأردن (CEDAW/C/JOR/6)، 25 يونيو/حزيران 2015.

UNICEF. MENA Gender Equality Profile 40

Francis, Alexandra. Jordan's Refugee Crisis 41

Francis, Alexandra. Jordan's Refugee Crisis 42

UN Women. A National Dialogue on UNSCR 1325, Women, 43 Peace, and Security in Jordan: A Resolution in Action. Jordan: UN Women, The Jordanian National Commission for Women. 2016; CARE International. 7 Years into Exile: How Urban Syrian Refugees, vulnerable Jordanians and other Refugees in Jordan are being Impacted by the Syrian Crisis. Amman: CARE International. 2017

UN Women. A National Dialogue on UNSCR 1325 44

CARE International. 7 Years into Exile 45

46 هيئة الأمم المتحدة للمرأة، حوار وطني حول قرار مجلس الأمن رقم 1325.

47 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية. التقارير الأولية للدول الأطراف المقرر تقديمها في عام 2015، الأردن (CEDAW/C/), 24 (PSE/1) يونيو/حزيران 2017.

48 هيئة الأمم المتحدة للمرأة. آليات المساءلة القانونية الدولية؛ لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، إسرائيل (CEDAW/C/ISR/CO/5)، 5 إبريل/نيسان 2011، جنيف: الأمم المتحدة.

وعدم معرفتهن بحقوقهن.⁵⁵ ولا تتمتع المرأة بسلطة تُذكر

55 لجنة الأمم المتحدة المعنية بوضع المرأة. حالة المرأة الفلسطينية وتقديم المساعدة إليها: تقرير الأمين العام (E/CN.6/2016/6)، ديسمبر/كانون الأول 2015. نيويورك: المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة.

وإعاقة لم الشمل انتهاكاً لحق المرأة في الحياة الأسرية.⁴⁹ ويؤثر الاحتلال في بعض جوانبه على المرأة بطرق محددة. فعلى سبيل المثال، خُلف العدوان على غزة في عام 2014 ما يزيد عن 700 امرأة يكافحن إلى جانب غيرهن من النساء الوحيدات المعيلات لأسرهن. ويطال تأثير العنف المرتبط بالاحتلال نصف السكان على الأقل،⁵⁰ فيما تم سجن أعداد كبيرة من النساء اللاتي تتعرض حقوقهن للانتهاك أثناء وجودهن في السجن.⁵¹ وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن 'الاحتلال الإسرائيلي لا يزال يشكّل العقبة الرئيسية أمام تقدّم النساء الفلسطينيات واعتمادهن على أنفسهن وإشراكهن في تنمية مجتمعهن.⁵² وتضيف أوجه عدم المساواة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية الأوسع داخل المجتمع الفلسطيني نفسه بُعداً آخر إلى ما تعانيه النساء والفتيات من عنف وانعدام الأمن والحرمان من الحقوق الأساسية. وقد خلصت دراسة استقصائية أجريت في عام 2011 إلى أن 37% من النساء اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن للعنف من قبل شركائهن الحميين، 9,29% منهن في الضفة الغربية، و1,51% في قطاع غزة.⁵³

ويعد قتل النساء على خلفية الشرف فيما يُعرف بجرائم الشرف سمة من سمات المجتمع الفلسطيني.⁵⁴ وتواجه النساء تحديات خاصة في سعيهن للوصول إلى العدالة بسبب القوانين التمييزية، ووصمة العار المرتبطة بالعنف، والتبعية الاقتصادية،

49 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، إسرائيل.

50 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية عملاً بإجراءات الإبلاغ المبسطة، التقارير الأولية للدول الأطراف المقرر تقديمها في عام 2015، فلسطين، الفقرة 80.

51 المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. قرار بشأن وضع المرأة الفلسطينية وتقديم المساعدة إليها (19/RES/2015/13E) أغسطس/آب 2015. نيويورك: الأمم المتحدة. لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية عملاً بإجراءات الإبلاغ المبسطة، التقارير الأولية للدول الأطراف المقرر تقديمها في عام 2015، فلسطين.

52 المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. قرار بشأن وضع المرأة الفلسطينية وتقديم المساعدة إليها (19/RES/2015/13)، أغسطس/آب 2015. نيويورك: الأمم المتحدة.

53 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مسح العنف في الأراضي الفلسطينية. رام الله: السلطة الوطنية الفلسطينية، 2011.

54 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة 18 من الاتفاقية عملاً بإجراءات الإبلاغ المبسطة، التقارير الأولية للدول الأطراف المقرر تقديمها في عام 2015، فلسطين.

3. خطط العمل الوطنية:

العراق، الأردن، فلسطين

والإجراءات الرئيسية الواجب اتخاذها لمعالجة تلك الأولويات وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ نقاط العمل المعلنة. وعلى الرغم من تباين خطط العمل الوطنية الثلاث الخاصة بالعراق والأردن وفلسطين من حيث المضمون والنطاق، فجميعها ينطوي على أهداف وأولويات واضحة لتنفيذ الجوانب الرئيسية لجدول أعمال المرأة والسلام والأمن التي تقع في دائرة اختصاصها، مما يضمن مراعاة سياسات الدولة لحقوق النساء والفتيات.

وتقدم الأقسام الفرعية التالية ملخصاً لخطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في كلٍّ من العراق والأردن وفلسطين.

ملخص خطط العمل الوطنية: العراق والأردن وفلسطين

خطة العمل الوطنية لقرار مجلس الأمن 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن (2014-2018)

قامت الحكومة الاتحادية العراقية وحكومة إقليم كردستان بإعداد خطة العمل العراقية بمبادرة أطلقتها منظمات المجتمع المدني النسائية (المبادرة العراقية لخطة العمل الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325). وبدعم مالي وتقني من هيئة الأمم المتحدة للمرأة تم تطويرها بشكل مشترك من قبل وزارة شؤون المرأة ووزارة الداخلية ووزارة الدفاع في بغداد، ووزارة الداخلية والمجلس الأعلى للمرأة في كردستان. ويربط السرد لخطة العمل بين الخطة والأحكام المنصوص عليها في الدستور بشأن تحقيق المساواة للنساء، مع التشريعات المحلية مثل قوانين مكافحة الإتجار بالبشر واستراتيجية مناهضة العنف ضد المرأة، فضلاً عن الإشارة إلى إشكاليات قانون العقوبات فيما يتعلق بحقوق المرأة ووصولها إلى العدالة. وتقوم الخطة على ستة ركائز: المشاركة؛ والحماية والوقاية؛ الترويج للقرار؛ والتمكين الاجتماعي والاقتصادي؛ والتشريعات وإنفاذ القانون؛ وحشد الموارد والرصد والتقييم. وتضمن مشروع الخطة الميزانية التقديرية اللازمة للتنفيذ. بيد أن الميزانية تم حذفها من المسودة النهائية التي أقرتها الحكومة، ولم يتم تخصيص أي مبالغ من خلال الميزانية الوطنية لتنفيذها. وتنتهي خطة

فيما يتعلق باتخاذ القرارات المتعلقة بالموارد الأسرية أو الإنسانية بسبب الممارسات القائمة على النوع الاجتماعي في اتخاذ القرارات الأسرية.⁵⁶ وتعتمد قدرة فلسطين على إحراز تقدم نحو تحقيق المساواة بين الجنسين بدرجة كبيرة على إسرائيل واحتلالها للأراضي الفلسطينية؛ حيث أوصت لجنة السيداو، على سبيل المثال، بأن تضمن دولة إسرائيل مشاركة المرأة الفلسطينية في عمليات السلام وحل النزاعات.⁵⁷

أخذت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على نحو متزايد تعتمد خطط العمل الوطنية كوسيلة لتنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.⁵⁸ وفيما اعتمدت 38% من الدول الأعضاء والدول المراقبة خطط عمل وطنية لتنفيذ القرار الأممي 1325، سجلت الدول العربية أدنى نسبة على مستوى العالم من حيث اعتماد خطط عمل وطنية لهذا الغرض.⁵⁹ وقد كان للعراق السبق في المنطقة حيث اعتمدت خطة عمل (2014-2018)، تليها فلسطين (2017-2019) والأردن (2018-2021). وتأتي الدول الثلاث في مقدمة بلدان المنطقة من حيث الالتزام بجدول الأعمال، وهو أمر تستحق عليه الإشادة؛ حيث قدمت خطط عمل قوية ومبتكرة تنطوي على نهج نموذجية مهمة يمكن اتباعها في المنطقة لتنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.

وتعد خطة العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في الأساس وثيقة تخطيطية. فهي حصيلة عملية تحديد الأولويات

56 لجنة الأمم المتحدة المعنية بوضع المرأة. حالة المرأة الفلسطينية وتقديم المساعدة لها.

57 لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة. الملاحظات الختامية على التقرير الدوري السادس لإسرائيل.

58 'رحبت' قرارات مجلس الأمن 1889 (2009) و2122 (2013) و2242 (2015) بتنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن على مستوى الدول، من خلال اعتماد خطط العمل. على سبيل المثال، القرار 2242: 'يرحب بالجهود التي تبذلها الدول الأعضاء لتنفيذ القرار 1325، بما في ذلك وضع خطط عمل وطنية، ويرحب كذلك بزيادة خطط العمل الوطنية في السنوات الأخيرة، ويدعو الدول الأعضاء إلى زيادة دمج جدول أعمال المرأة والسلام والأمن في خططهم الاستراتيجية مثل خطط العمل الوطنية وغيرها من أطر التخطيط، مع توفير موارد كافية'

59 هذه الأرقام صحيحة اعتباراً من أبريل/نيسان 2018.

العمل الوطنية لتنفيذ القرار 1325 في عام 2018.

الأردن: الخطة الوطنية الأردنية لتفعيل قرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن (2018-2021)

قادت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة عملية تطوير الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن، وذلك بدعم مالي وتقني من هيئة الأمم المتحدة للمرأة من خلال حكومات فنلندا واليابان والسويد. وقد جرت حوارات وعمليات تشاورية واسعة غطت كافة محافظات البلاد لتحديد الأولويات والتحقق منها. وكانت منظمات المجتمع المدني قوة دافعة وراء عملية تطوير الخطة، وكانت شريكاً رئيسياً في الائتلاف الوطني لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325. ومن الملاحظ أن الخطة تنطوي على صلة بقرار مجلس الأمن رقم 2250 بشأن الشباب والسلام والأمن، حيث تتضمن ركيزة حول قضايا التطرف العنيف. وتتمحور الخطة حول أربعة مجالات عمل ذات أولوية: إصلاحات القطاع الأمني المستجيبة للاعتبارات النوع الاجتماعي؛ ومنع التطرف العنيف وبناء السلام المستجيب للنوع الاجتماعي؛ والخدمات الإنسانية المراعية للاعتبارات النوع الاجتماعي؛ وبناء ثقافة السلام والمساواة بين الجنسين. وتتضمن مصفوفة خطة العمل ميزانية تقديرات لإجمالي تكاليف التنفيذ.

فلسطين: الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 (2017-2019)

تم إعداد الخطة الوطنية الفلسطينية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن تحت إشراف اللجنة الوطنية العليا التي تأسست عام 2012 لهذا الغرض، وذلك من خلال الدعم المالي والتقني المقدم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة عن طريق الاتحاد الأوروبي. وتتألف اللجنة من وزارات السلطة الفلسطينية ومنظمات المجتمع المدني. وقد قادت وزارة شؤون المرأة عملية وضع الخطة، بما في ذلك إجراء المشاورات واستعراض السياسات الوطنية الحالية ذات الصلة بخطة العمل. وتحدد الخطة سياق الاحتلال الإسرائيلي باعتباره أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لحياة النساء والفتيات ولتنفيذ الخطة. وترتكز الخطة الوطنية على الأهداف الاستراتيجية التالية: حماية النساء والفتيات الفلسطينيات من اعتداءات الاحتلال الإسرائيلي وانتهكاته؛ ومساءلة السلطات الإسرائيلية؛ وتعزيز مشاركة النساء والفتيات في عملية صنع القرار. وقد تم تحديد التكاليف التقديرية وقت صياغة الخطة على الرغم من عدم تضمينها في وثيقة الخطة.

4. التخطيط المراعي للاعتبارات النوع

الاجتماعي من أجل الأمن والسلام

مطلوب بموجب جدول أعمال المرأة والسلام والأمن. ويوفر التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي مجموعة محددة من الأدوات والأطر لتحديد أوجه التباين بين الجنسين التي تؤثر على النساء والفتيات ولضمان استجابة الإجراءات المقررة لها.⁶²

4.1 أداة تحليل النوع الاجتماعي

يعد 'تحليل احتياجات النوع الاجتماعي' من الأدوات المستخدمة في نهج التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي؛ حيث تُستخدم لتحديد الاحتياجات والشواغل والأولويات القائمة على النوع الاجتماعي والتي تنشأ في حياة النساء والفتيات بسبب السياق الذي يعشن فيه والذي يتسم بعدم المساواة بين الجنسين.⁶³ كما توفر وسيلة للتصدي لفكرة أن النساء والفتيات مجموعة متجانسة، وتتيح الأداة تحديد الاحتياجات المختلفة للنساء والفتيات وفقاً للموقع، والسن، والقدرة، الخ.

تحدد أداة تحليل احتياجات النوع الاجتماعي إطاراً لتلبية الاحتياجات والمصالح العملية والاستراتيجية للنساء والفتيات: الاحتياجات العملية: هي الاحتياجات العملية اليومية العاجلة التي تستجيب لضرورة عملية محددة وتظهر أثناء قيام النساء والفتيات بأدوارهن اليومية في المجتمع، وتشمل الاحتياجات الإنسانية 'الأساسية' أو اليومية التي تنشأ نتيجة للنزاعات في منطقة الدول العربية، مثل الوصول إلى الموارد الأساسية كالغذاء والمياه والرعاية الصحية؛ والدخل الأساسي وسبل العيش؛ والسكن والمأوى. وتقتضي تلبية احتياجات المرأة العملية إيلاء الاهتمام إلى عدم المساواة بين الجنسين في سياقها الاجتماعي وما يترتب عليها من تقييد لقدرتها على الوصول إلى هذه الموارد، وخلق مخاوف معينة، وتعزيز لأوجه

لأغراض تحليل واستعراض خطط العمل الوطنية الثلاث الحالية في منطقة الدول العربية، يُستخدم مفهوم 'التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي' كإطار تحليلي لتقييم الخطط. ويعد التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي نهجاً يهدف إلى ضمان مراعاة المعايير والممارسات والسلوكيات القائمة على النوع الاجتماعي والتي تحدّد مدى تمتّع النساء والفتيات بحقوقهن الإنسانية ووصولهن إلى الموارد ومشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بها، وأنه تتم معالجتها في سياسات الدولة ووثائق وعمليات التخطيط الناتجة عنها.⁶⁰ وحيثما تحدد خطط العمل الوطنية إطار التخطيط لكيفية معالجة وضع النساء والفتيات على المستويات الوطنية فيما يتعلق بالنزاعات والأزمات الإنسانية، تأتي أهمية أدوات التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي لضمان استجابة عملية التخطيط لواقع حياتهن القائم على النوع الاجتماعي. ويجب أن يعزز التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

وقد وُضع التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي ليكون أداة للاستجابة 'لتمييز السياسات التنموية الحالية ضد النساء أو'إغفالها' لهن، وغالبًا ما يحدث ذلك نتيجة للافتراضات الخاطئة، إن لم يكن عن غير قصد، في حين أن حتى السياسات المُصاغة بشكل سليم لا تتم ترجمتها إلى ممارسات في كثير من الأحيان.⁶¹ ويقر التخطيط المراعي للاعتبارات النوع الاجتماعي بأن الرجال والنساء يلعبون أدوارًا مختلفة مبنية على النوع الاجتماعي وغالبًا ما تكون لهم حقوق رسمية مختلفة؛ ومن ثم، تكون لديهم احتياجات جنسانية مختلفة ومحددة تتطلب استجابة على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي والمجتمع ككل. ورغم أن هذا النوع من التخطيط وُضع في الأصل لاستخدامه في مجال التنمية، فإنه يمكن تطبيقه في مجال السلام والأمن لضمان تعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي بالكامل في جميع السياسات والبرامج كما هو

62 للحصول على نظرة عامة على الأطر، راجع: March, Candida, Smyth, Ines, Mukhopadhyay, Maitrayee. A Guide to Gender Analysis Frameworks. Oxford: Oxfam, 1999.

63 راجع Caroline Moser, Gender, Planning and Development, chapter two for an applied understanding of the tool. Earlier scholarship set out this framework: Molyneaux, Maxine. 1985. 'Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua.' Feminist Studies, 11, 2: 227-254.

60 راجع على سبيل المثال Caroline O. N. Moser, Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training, London, New York: Routledge, 1993.

61 Caroline O. N. Moser, Gender Planning and Development. Summary section.

عدم المساواة. وتشمل التدخلات تقديم الخدمات بطرق تستجيب للنوع الاجتماعي وضمان الوصول الآمن إلى هذه الخدمات.

المجتمع المحلي؛ كما يساهم ضمان الوصول إلى سبل العيش الأساسية في تأمين الدخل على المدى البعيد والاستمرار في وظيفة مستقرة وآمنة أو تنمية الأعمال التجارية. بالإضافة إلى ذلك، تؤكد هذه العلاقة المتبادلة على أنه ما لم يعالج التخطيط للاحتياجات العملية، فإن النساء والفتيات سيواجهن عقبات مستمرة أمام تأمين احتياجاتهن وحقوقهن الاستراتيجية. وما لم تتم معالجة مجموعتي المصالح والاحتياجات، فإن التخطيط والإجراءات لن تكون لهما فائدة تذكر في معالجة الأسباب الجذرية للاحتياجات المرأة الأساسية ولإقصائها، أي عدم المساواة بين الجنسين.

الاحتياجات الاستراتيجية: هي المصالح والاحتياجات الأطول أجلاً التي تتعلق تحديداً بإعمال حقوق المرأة الإنسانية الأطول أجلاً، بما في ذلك معالجة الاختلالات الهيكلية، كما هو الحال في تقسيمات العمل، وسلطة صنع القرار، وسلطة التحكم/ صنع القرار فيما يتعلق بالموارد. وفي سياق تجارب النساء والفتيات في العراق، والأردن (لا سيما اللاجئتين، في ضوء التركيز على المرأة والسلام والأمن) وفلسطين، تشير المصالح والاحتياجات الاستراتيجية على سبيل المثال إلى استبعادهن من أدوار صنع القرار المتعلقة بالخدمات الإنسانية وعمليات بناء السلام، وعدم قدرتهن على الحصول على فرص العمل، وإقصائهن من اتخاذ القرارات السياسية على كافة المستويات. وتتطلب مراعاة المصالح الاستراتيجية المحددة للنساء والفتيات معالجة الاختلالات الهيكلية الأوسع نطاقاً وتحويل علاقات القوة بين الجنسين بحيث يتم التصدي للتمييز وانتهاكات الحقوق على المدى البعيد. وستشمل التدخلات إصلاح التشريعات التمييزية، وعمليات التغيير الاجتماعي لتحويل الممارسات والسلوكيات الاجتماعية السلبية، وكفالة الوصول العادل والمنصف إلى العمل والأجر.

وتساعد أداة تحليل احتياجات النوع الاجتماعي المكلفين بمهمة التخطيط في تحديد ما إذا كانوا يعالجون الاحتياجات العملية أو الاحتياجات الاستراتيجية أو كليهما (أو في الواقع لا شيء). ويوضح الجدول 1 إطار تحليل احتياجات النوع الاجتماعي من أجل السلام والأمن الذي يكيّف تخطيط النوع الاجتماعي وفقاً لأوضاع السلام والأمن مثل تلك الموجودة في العراق والأردن وفلسطين.⁶⁴ ويقدم هذا الإطار أمثلة على أنواع القضايا وتدخلات الاستجابة التي تلبي المصالح والاحتياجات العملية والاستراتيجية للنساء والفتيات في الدول العربية. ويستخدم الإطار كأساس لاستعراض خطط عمل الدول في القسم التالي.

وتكتسي العلاقة بين الاحتياجات والاهتمامات العملية والاستراتيجية أهمية كبرى: ولا تستبعد فئات الاحتياجات/ الحقوق بعضها بعضاً؛ إنما هي مترابطة بحيث يساهم تغيير الاحتياجات العملية حتماً في تغيير المصالح الاستراتيجية الأوسع. فعلى سبيل المثال، يؤدي ضمان حصول النساء على الغذاء والمأوى بشكل آمن إلى تمكينهن من الحصول على الوقت والموارد اللازمة للمشاركة في أدوار أكبر على مستوى

64 ملحوظة: هذا الجدول مأخوذ من الاستعراضات السابقة التي أجرتها هيئة الأمم المتحدة للمرأة لخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في منطقة آسيا والمحيط الهادي. ويمكن الاطلاع على الخلفية الكاملة لتطوير هذا الإطار والجدول الأصلي المذكور هنا على النحو التالي: Swaine, Furthering Comprehensive Approaches to the needs of Victims/Survivors of Conflict-related Sexual Violence; Swaine, Making Women and Girls' Needs, Wellbeing and Rights Central to National Action Plans

الجدول 1

تحليل احتياجات النوع الاجتماعي لإطار السلام والأمن: نموذج لتحليل الاحتياجات العملية والاستراتيجية

الاحتياجات العملية	الاحتياجات الاستراتيجية
البُعد 1: الاحتياجات الأساسية للحياة في الأزمات والنزوح والتعافي وما بعد انتهاء النزاع	
الحصول على المواد الغذائية: الماء والغذاء.	الاضطلاع بدور وامتلاك سلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق باستخدام الموارد والإمدادات من قبل الأسر المعيشية.
الحصول على المواد غير الغذائية: المأوى المناسب، والسلع المادية الأساسية، مثل الملابس وأدوات الطهي.	الاضطلاع بدور وامتلاك سلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بكيفية تصميم وتنفيذ البرامج الإنسانية وبرامج بناء السلام استجابةً للاحتياجات الأساسية.
	استخدام نُهج السياسات الشاملة للنوع الاجتماعي فيما يتعلق بالمساعدات الإنسانية وبناء السلام.

البُعد 2: الخدمات والحقوق الأساسية (مثل الصحة والتعليم) في الأزمات والنزوح والتعافي وما بعد انتهاء النزاع	
الحصول على خدمات الرعاية الصحية والصحة الإنجابية.	كفالة الحقوق الإنجابية؛ وتوفير خدمات الحقوق الجنسية والإنجابية؛ والوصول إلى خدمات الإجهاض في أوضاع النزوح وما بعد انتهاء النزاع.
	توافر خبراء وخدمات الإنجاب المتخصصة، على سبيل المثال للناسور.
	إتمام التعليم الأساسي؛ ووضع أحكام لتمكين النساء والفتيات من مواصلة تعليمهن.
	ربط التعليم بفرص عمل عادلة ومتكافئة.
الوصول إلى وسائل النقل العام.	كفالة حقوق التنقل الآمن في إطار توفير وسائل النقل العام.
برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج توفر خدمات عملية لحماية ورعاية النساء والفتيات المحاربات السابقات.	تصميم برامج وخدمات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لدعم حقوق النساء والفتيات المحاربات السابقات في عمليات إعادة الإدماج.
البُعد 3: سبل العيش واحتياجات إدرار الدخل والاستقلال الاقتصادي وفرص تنظيم المشاريع في الأزمات والنزوح والتعافي وما بعد انتهاء النزاع	
الوصول إلى الفرص المدرة للدخل في أوقات النزاع وما بعد انتهاء النزاع (مثل مواجهة التفاوتات الاقتصادية التي تؤدي إلى نشوب النزاعات).	سبل عيش مستقلة ومستدامة مصممة خصيصًا للنساء والفتيات أثناء النزاع وبعد انتهائه.
الوصول إلى خطط القروض الصغيرة. استراتيجيات لضمان المساواة في الأجور والمكافآت العادلة، وتكافؤ الفرص في مجال العمل الرسمي.	الوصول إلى برامج الدولة للرعاية الاجتماعية والتنمية. وضع سياسات لضمان تكافؤ الفرص ومعالجة التباينات في الحصول على عمل رسمي.
الوصول إلى دعم سبل العيش المصمم خصيصًا للنساء والفتيات المقاتلات السابقات والأرامل والمعيلات الوحيدات للأسر المعيشية.	إجراء تغييرات في أنظمة الاقتصاد الكلي نحو طرق ووسائل أكثر إنصافًا.
	سلطة اتخاذ القرارات في إطار مبادرات التنمية الوطنية.
	الحق في وراثة الموارد: الأرض، الموارد المادية، إلخ.
البُعد 4: ضمانات الحقوق الرسمية في الأزمات والنزوح والتعافي وما بعد انتهاء النزاع	
	ضمانات الحصول على الحقوق الرسمية المقررة للنساء والفتيات.
	إصلاح التشريعات والسياسات التمييزية التي تضر بالنساء والفتيات.
	إنشاء مبادرات محددة لمعالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية، واستخدام الحصص/ التدابير الخاصة المؤقتة.
	إعمال الحق في الحصول على بطاقات هوية للنساء والفتيات والأطفال حديثي الولادة، بمن فيهم الأطفال المولودون نتيجة للاغتصاب.
	قوانين وسياسات لتوفير رعاية الطفل.
	القوانين والسياسات التي تتناول وتعيد توزيع عبء الرعاية وتحديدًا العبء الإضافي المتمثل في رعاية الأشخاص المتضررين من النزاع أو أفراد الأسرة أو المجتمع المحلي العائدين، إلخ.

حقوق المشاركة المتكافئة في المضمار السياسي، وهياكل الحكم وسلطة صنع القرار والتأثير على أنظمة المجال العام، مثل عمليات حفظ السلام؛ والإدارات الانتقالية؛ والانتخابات وهياكل الحكم الجديدة؛ واللجان وهيئات صنع القرار التي تتعامل مع المجتمع الدولي.	
إدراج القضايا التي تؤثر على المرأة، مثل العنف ضد المرأة، في عمليات التعامل مع الماضي وفي تدابير بناء السلام.	
وضع برامج للتواصل من أجل تحديد وتغيير المواقف والسلوكيات السلبية، والحوار الاجتماعية والثقافية التي تعيق المساواة بين الجنسين.	
قوانين وسياسات تنظم الإبلاغ في وسائل الإعلام العامة عن المساواة، والتصدي للقوالب النمطية، والإبلاغ عن العنف ضد المرأة.	
الاعتراف بمساهمات المرأة الأوسع نطاقاً في النزاعات/الكفاح من أجل التحرير، والحصول على صفة محارب قديم/مقاتل وما يرتبط بها من فوائد على أساس منصف ومخصص.	
جبر الضرر الذي لحق بالنساء والفتيات والناجيات من العنف الجنسي.	
الوفاء ببعض حقوق النساء اللائي أنجبن أطفالاً نتيجة لعمليات الاغتصاب لهؤلاء الأطفال.	
البُعد 5: حقوق الحماية والاحتياجات في الأزمات والنزوح والتعافي وما بعد انتهاء النزاع	
واعتماد قوانين وسياسات تضمن حق النساء والفتيات في العيش في مأمن من العنف.	خدمات للتصدي للعنف ضد النساء والفتيات. استراتيجيات.
اعتماد قوانين وسياسات تتضمن أحكاماً للتصدي للعنف ضد النساء والفتيات وملاحقة مرتكبيه.	
أحكام تضمن الاستجابة الاستراتيجية متعددة القطاعات القائمة على الحقوق من خلال سلسلة العدالة والأمن المدرجة في إصلاحات بناء السلام.	
إجراءات محددة مخصصة لمواجهة العنف الجنسي الذي تمارسه الأطراف المسلحة.	
تدابير للحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين من قبل الجهات الفاعلة الدولية، والحماية من الإتجار في مخيمات إيواء النازحين.	

4.2 استعراض قائم على مراعاة منظور النوع الاجتماعي لخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية

توصلت المناقشة السابقة لقضايا المرأة والسلام والأمن بالعراق والأردن وفلسطين إلى وجود تحديات تشترك فيها السياقات الثلاثة فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات الأساسية للنساء والفتيات (أي الاحتياجات العملية) وحقوق الإنسان الأوسع للنساء والفتيات (المصالح والاحتياجات الاستراتيجية) ومعالجة الاختلالات الهيكلية والجنسانية الأوسع التي تحدد هذه الفجوات والاحتياجات الحقوقية. وقد تم تحديد الأسئلة التالية لتُطوّر استعراض خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن فيما يتعلق بهذه الحقائق في المنطقة:

- ما هو الغرض تحديداً من خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية؟ ما هي الممارسات الجيدة فيما يتعلق بكيفية صياغة حقوق النساء والفتيات واحتياجاتهن في تلك الوثائق التخطيطية؟
- كيف تستجيب الخطط الوطنية الثلاث لمختلف التركيبات السكانية للنساء المقيمات في كل سياق واحتياجاتهن وحقوقهن المختلفة؟
- للإجابة على هذه الأسئلة، أُجريت مجموعتين من الدراسات التحليلية على خطط العمل الثلاث:

4.3 تطبيق تحليل احتياجات النوع الاجتماعي لإطار السلام والأمن على خطط العمل الوطنية في الدول العربية

يُستخدم تحليل احتياجات النوع الاجتماعي لإطار السلام والأمن من أجل تقييم مدى معالجة التدابير المقررة في الخطط الوطنية لكل من العراق والأردن وفلسطين لحياة النساء والفتيات المتأثرة بالنوع الاجتماعي، أي احتياجاتهن واهتماماتهن العملية والاستراتيجية.

ولأغراض الاستعراض، تم تقييم خطط العمل الوطنية على النحو التالي:

- أُجري تحليلٌ نصّي للنبذ الوصفية لخطط العمل: تضمّن التحليل النصي استعراض السرد للوثائق. ومن ثم، تم تحليل الخطط على مستوى الوثيقة ذاتها (وليس تنفيذ الإجراءات المذكورة). ويقدم هذا المستوى من الاستعراض

نظرة معقّدة عما تلتزم به وثائق التخطيط ذاتها وما تحويه في إطار تخطيط النوع الاجتماعي.

- استعراض مصفوفات خطط العمل: لكل خطة مصفوفة تحدد الأهداف والإجراءات المعلنة للخطة. وقد تم تحليل كل نقطة عمل وتحديد ما إذا كانت تلبّي فئات الاحتياجات العملية أو الاستراتيجية، أو كليهما. ومن خلال هذا التحليل النصي، وُجد أيضاً أن بعض الإجراءات لا تتناسب بشكل كامل مع الاحتياجات العملية والاستراتيجية؛ بل إن بعض الإجراءات لا تركز بشكل خاص على النساء والفتيات، وإنما على الاحتياجات المؤسسية للدولة وكياناتها. وتشمل هذه الإجراءات، على سبيل المثال، تلك التي تُلزم الدولة باتخاذ خطوات لتطوير تعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي، أو تشير إلى تدريب وتنمية قدرات الجهات الحكومية الفاعلة، أو الأنشطة الدعوية التي تركز على الصعيد الدولي (وليس النساء والفتيات في حد ذاتهن بشكل مباشر). وهكذا تمت إضافة فئة ثالثة من التحليلات إلى الإطار، وهي 'الاحتياجات والأولويات المؤسسية'.

وبتطبيق الإطار بشكل شامل على خطط العمل الوطنية الثلاث، تم تقييم مدى ملاءمة كل إجراء داخل كل مصفوفة تخطيط للاحتياجات العملية أو الاستراتيجية (أو كليهما)، فضلاً عن الاحتياجات المؤسسية. ويقدم الجدول (2) مثالاً لتطبيق الإطار. وقد تم نقل إجراءات محددة من كل خطة إلى الجدول لتوضيح كيفية تصنيفها على أنها عملية أو استراتيجية أو مؤسسية:

أمثلة لتطبيق تحليل احتياجات النوع الاجتماعي لإطار عمل السلام والأمن على خطط العمل الوطنية في العراق والأردن وفلسطين:

الاحتياجات العملية	الاحتياجات الاستراتيجية	الاحتياجات والأولويات المؤسسية
الخطة الوطنية العراقية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن		
الركيزة 2 / الهدف الاستراتيجي 2 / الإجراء المحدد 3. إنشاء دور إيواء وأماكن آمنة لتقديم الدعم النفسي والاجتماعي والخدمات القانونية المجانية إلى النساء ضحايا العنف وفقاً للمعايير الدولية.	الركيزة 1 / الهدف الاستراتيجي 1 / الإجراء المحدد 3. توفير دورات تدريبية حول النوع الاجتماعي وبناء قدرات المرشحات وزيادة الوعي العام.	الركيزة 6 / الهدف الاستراتيجي 1 / الإجراء المحدد 3. تنفيذ برامج لبناء القدرات من أجل الرصد والتقييم الفعالين لخطة العمل الوطنية وتنمية القدرات في مجال الإبلاغ.
خطة العمل الوطنية الأردنية لتنفيذ القرار 1325		
الهدف الاستراتيجي 3/3.2 المبادرات المقترحة: تنظيم أيام للتوعية الصحية المجانية في مخيمات اللاجئين والمجتمعات المضيفة لتعريف اللاجئين، ولإسليم النساء بالخدمات الطبية والنفسية المتاحة، وكيفية الوصول إلى الخدمات.	الهدف الاستراتيجي 2 / 2.1 المبادرات المقترحة: اختيار وتدريب النساء المناسبات على مهارات التفاوض والوساطة وتيسير الحوار، ليصبح أعضاء في شبكات الوساطة الحالية التي يمكن أن تشارك في المجتمعات المحلية، وخاصة المجتمعات المضيفة، وفي المنطقة.	الهدف الاستراتيجي 1 / 1.1 المبادرات المقترحة: إجراء تدريبات للأفراد العسكريين من جميع الرتب على قرار مجلس الأمن 1325 والقرارات اللاحقة والتوعية باعتبار النوع الاجتماعي. كذلك، يجب دمج سياسات تميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي وسياسات العنف القائم على النوع الاجتماعي في خطط وبرامج المؤسسة.
خطة العمل الوطنية الفلسطينية لتنفيذ القرار 1325		
الهدف الاستراتيجي 1 / السياسة 2 / الأنشطة: توفير الغذاء ومياه الشرب.	الهدف الاستراتيجي 3 / السياسة 2 / الأنشطة: تعزيز مشاركة النساء والفتيات الفلسطينيات في المجالس الطلابية في الجامعات الفلسطينية.	الهدف الاستراتيجي 1 / السياسة 1 / الأنشطة: إعداد كتيبات تدريبية قانونية.

الثلاث بالتزامن مع تحليل احتياجات النوع الاجتماعي. وقد سعى التحليل إلى الوصول إلى فهم أفضل لمدى شمولية الخطط في معالجتها للتنوع الذي يميز الفئات السكانية الذين تهدف الخطط إلى دعمها، وتسليط الضوء على الممارسات الجيدة في هذا الصدد. ولأغراض هذا الاستعراض، يُفهم مصطلح 'الشمولية' على أنه نهج في التخطيط يأخذ في الاعتبار بشكل كامل الطرق التي تتم بها معالجة التنوع داخل السكان ويستجيب لها.⁶⁵ وقد قام تحليل الشمولية بتقييم الإدماج من منظورين:

4.2 استعراض قائم على مراعاة منظور النوع الاجتماعي لخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن في المنطقة العربية

وكما سبقت المناقشة، فإن النساء والفتيات لسن مجموعة متجانسة، فهن يعانين من النزاعات والتشرد والأزمات وفقاً للسن أو الانتماء العرقي أو القدرة أو وضع اللجوء أو الموقع سواء في الريف أو الحضر، وما إلى ذلك. لذلك من الأهمية بمكان أن تأخذ خطط العمل الوطنية، التي يتم تطويرها بشأن المرأة والسلام والأمن وتنفيذها في جميع أنحاء الدول العربية، في الاعتبار هذه الحقائق المعيشية المختلفة للنساء والفتيات.

لذلك، تم إجراء 'تحليل الشمولية' لخطط عمل الدول العربية

65 هذا الإطار مأخوذ من الاستعراضات السابقة التي أجرتها هيئة الأمم المتحدة للمرأة لخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن. راجع: Swaine, A. (2016). Making Women and Girls' Needs, Wellbeing and Rights Central to National Action Plans in the Asia-Pacific Region, Bangkok: UN Women

عوامل الهوية والخصائص الاجتماعية المنسوبة إلى الأفراد و 'المجموعات' الاجتماعية والتي تنشأ عن الوضع والمركز الثقافي والسياسي والاقتصادي. وتشمل على سبيل المثال الهويات العرقية الوطنية، والعمر، والقدرة، والميل الجنسي وغير ذلك.

الأدوار المهنية العامة وخصائص الهوية التي تُنسب بطرق إيجابية و/أو سلبية، وما إذا كانت النساء اللائي يقمن بهذه الأدوار أو ترقية النساء إلى هذه الأدوار مدرجة في خطط العمل الوطنية. وتشمل على سبيل المثال الأدوار والألقاب المهنية العامة، مثل السياسي أو زعيم محلي أو ضابط الشرطة، إلخ.

وقد تم استخدام التحليل النصي لخطط العمل بهدف عمل 'حصر' لمن سيظهر في الخطط، كما دُونت الملاحظات حول كيفية وأماكن ظهور هذه السمات المميزة للهوية في خطط العمل.

5. نتائج استعراض خطط العمل

الوطنية لتنفيذ القرار 1325 في العراق والأردن وفلسطين

- تشكّل الإجراءات التي تلبّي الاحتياجات والأولويات المؤسسية غالبية الإجراءات المقررة في خطط العمل الوطنية الثلاث؛ إذ بلغت نسبة الإجراءات التي تركز على الإصلاح والتطوير المؤسسي في خطتي العراق والأردن 58% و30% من خطة فلسطين.

نورد في البداية نتائج الاستعراض الخاصة بكل خطة، ثم نطرح مناقشة للاستفادة من تلك النتائج:

5.1 نتائج محددة تتعلق بكل خطة عمل وفيما بين خطط العمل الثلاث

من خلال تحليل احتياجات النوع الاجتماعي لإطار السلام والأمن، وجد استعراض خطط العمل الوطنية في الدول العربية الثلاث، ما يلي:

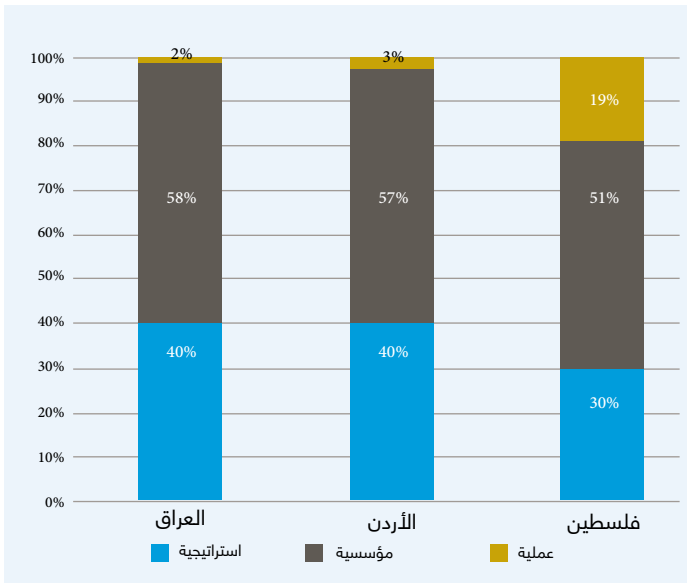
تتضمن خطط العمل الوطنية الثلاث بشكل فردي نقاط عمل يمكن تصنيفها على أنها تلبّي الاحتياجات والاهتمامات العملية والاستراتيجية للنساء والفتيات. وتختلف درجة تلبية هذه المجموعات المختلفة من الاحتياجات اختلافاً كبيراً فيما بين الخطط الثلاث (انظر الشكل 1 أدناه):

- تشمل خطط العمل إجراءات تركز على تلبية الحقوق الاستراتيجية للنساء والفتيات، وهي بذلك تظهر الرؤية والرغبة في معالجة الاختلالات الهيكلية بين الجنسين. وتبلغ نسبة الإجراءات التي تركز على الاحتياجات الاستراتيجية نحو 40% من خطتي العراق والأردن، فيما تشكّل 30% من الخطة الفلسطينية.

- تشمل خطط العمل أيضًا إجراءات تلبّي الاحتياجات العملية للنساء والفتيات. وتمثل هذه الفئة أقل عدد من الإجراءات في كل من الخطط الثلاث؛ حيث تضمنت نسبة 2% من خطة العمل العراقية و3% من الخطة الأردنية اتخاذ إجراءات محددة الهدف لتلبية الاحتياجات العملية للنساء والفتيات، بينما تناولت 19% من خطة فلسطين هذا النوع من الاحتياجات.

وقد تم إدراج الإجراءات المتعلقة بالاحتياجات والأولويات المؤسسية في خطط العمل الوطنية العراقية والأردنية والفلسطينية.

الشكل 1
توزيع الاحتياجات والأولويات العملية والاستراتيجية والمؤسسية على مستوى خطط العمل الوطنية في العراق والأردن وفلسطين (أي لكل بلد).

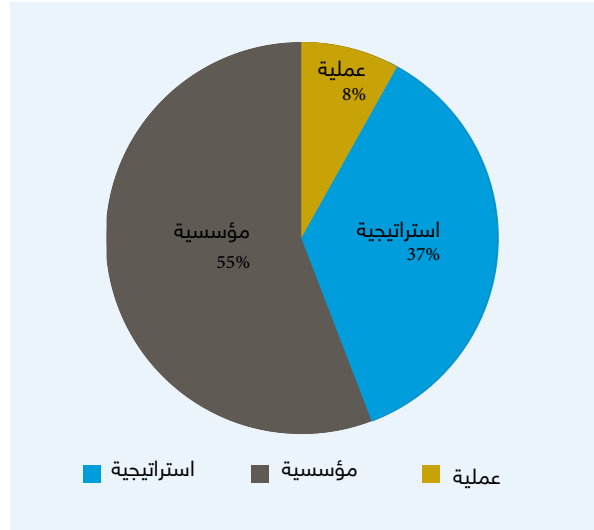


ينصب تركيز غالبية نقاط العمل في كل من الخطط الثلاث على الاحتياجات والأولويات المؤسسية الخاصة بالدولة. ومن خلال العمل استنادًا على افتراض مؤداه أن جميع 'الإجراءات' على نفس القدر من الأهمية، يتبين من تحليل خطط العمل الوطنية الثلاث أن 55% (أكثر من نصف) من مجموع الإجراءات في الخطط الثلاث مجتمعة مخصصة للاحتياجات والأولويات المؤسسية. وشكلت الإجراءات المتعلقة بالاحتياجات الاستراتيجية للنساء والفتيات على وجه التحديد 35% من

جميع الخطط، بينما ركزت نسبة 8% على الاحتياجات العملية للنساء والفتيات (انظر الشكل 2).

الشكل 2

نسبة الاحتياجات والأولويات العملية والاستراتيجية والمؤسسية في خطط العمل الوطنية الخاصة بالمرأة والسلام والأمن في العراق والأردن.



وقد تباينت خطط العمل بدرجة كبيرة في اهتمامها واستخدامها لإطار 'شمولي' في تصميم نقاط العمل وتوضيحها.

تمت الإشارة إلى 'المستهدفين' من الخطة على نفس الوتيرة تقريبًا في الخطط الثلاث؛ بمعنى أن معظم الإشارات إلى محور الخطط كانت 'النساء'، 'النساء والفتيات' وفي حالة خطة فلسطين، 'النساء والفتيات الفلسطينيات'.

ثمة تفاوت كبير بين الخطط الثلاث في درجة تناولها لمختلف هويات النساء والفتيات؛ إذ لم يتعرض السرد في أي من الخطط الثلاث كثيرًا لعناصر الهوية المختلفة، في حين ترد تلك العناصر بشكل أكبر في مصفوفات خطط العمل، وهو يعد أمرًا إيجابيًا للغاية حيث أن المصفوفات هي التي تحوي الالتزامات والإجراءات الخاصة بتنفيذ الخطط.

تعد خطة العمل العراقية الوحيدة التي تحمل إشارة إلى الهويات المختلفة للنساء في السرد الذي يُوظف وثيقة خطة العمل؛ إذ تُبرز أهمية الخطة في التصدي 'للاغتصاب والنساء المُعتدى عليهن' وربات الأسر والفئات الضعيفة الأخرى مثل الفقراء والعاطلين عن العمل والأرامل

والمشردين داخلياً.⁶⁶

• لم تشر أي من الخطط بشكل محدد إلى ضرورة العمل على استجابة خطة العمل بشكل عملي من خلال التنفيذ للاحتياجات المتنوعة وأشكال التمييز المختلفة التي تواجهها النساء على اختلاف هوياتهن، على سبيل المثال، النساء اللائي تختلف عرقيتهن أو ميولهن الجنسية أو أعمارهن أو قدرتهن.

في مصفوفات خطط العمل، تشير جميع الخطط إلى 'تسميات' هوية مختلفة مرتبطة بالنساء أو الأدوار التي قد تشغلها النساء والفتيات بالنسبة لسباق خطة العمل والغرض منها. وقد وردت الإشارات في مواضع متفرقة من الخطط، وإن لم تكن دائماً متسقة.

(1) عوامل الهوية والخصائص الاجتماعية:

تشير الخطط الثلاث جميعها بشكل محدد إلى 'ضحايا' و/أو 'الناجيات' من العنف الجنسي أو العنف القائم على النوع الاجتماعي أو 'انتهاكات' الحقوق (وعلى وجه التحديد تتم الإشارة إلى انتهاكات الاحتلال في الخطة الوطنية الفلسطينية). وتعد هذه 'الهوية' أو 'المجموعة' الشائعة الوحيدة المذكورة في الخطط الثلاث.

• العراق: تتضمن خطة العراق أكثر الإشارات إلى تجارب النساء المختلفة وهويات 'المجموعة' ذات الصلة التي تُستخدم في السياسة والتخطيط. فعلى سبيل المثال، تشير الخطة إلى 'الأرامل' و'ضحايا الإجتار' و'ضحايا النزاع' و'النساء الضعيفات' و'الأمهات'. وتسلط الخطة الضوء على أهمية تحديد من يتعين أن توجّه لهم الخطة على وجه التحديد. وفي إطار الركيزة 2/الهدف الاستراتيجي 2 - على سبيل المثال- هناك 'إجراء محدد' يتطلب 'تحديد النساء اللواتي تضررن فعلياً من الصراع، والأرامل وضحايا الإجتار بالبشر والدعارة'.

• الأردن: تنطوي خطة الأردن على إشارات قوية وواضحة إلى 'اللاجئين' والسكان اللاجئين الذين يتناولهم الهدف الاستراتيجي 3، مع تصنيف المؤشرات لرصد هذه الفئة محددة الهوية. (لاحظ أن خطة العراق تذكر أيضاً السكان 'النازحين').

• فلسطين: كما ذُكر، تشير خطة فلسطين إلى 'ضحايا الاحتلال'، بينما تذكر على وجه التحديد 'الأسيرات' و'الأسيرات المحررات'. فعلى سبيل المثال، يشتمل إطار

66 خطة العمل الوطنية العراقية لقرار مجلس الأمن 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن، الصفحتان 8 و12.

(1) تستجيب خطط العمل الوطنية الثلاث للسياقات التي تعالجها وتضم طائفة واسعة من الإجراءات الإيجابية والبناءة التي تشتد الحاجة إليها والتي تتناول الواقع الذي تعيشه النساء والفتيات.

يتعامل كل من العراق والأردن وفلسطين مع تأثير الصراع الإقليمي والأزمات الإنسانية الحادة المتصلة به. وتتعرض الدول الثلاث لضغط شديد من أجل الاستجابة لتلك التدابير الحيوية والمنقذة لحياة السكان في أراضيها. وكل دولة تفعل ذلك بطريقة مناسبة لسياقها. فعلى سبيل المثال، يصمم الأردن جملة من الإجراءات التي تستهدف اللاجئين، في حين توجه فلسطين جهودها نحو واقع الاحتلال وأثره على حياة النساء والفتيات الفلسطينيات. وقد كان هناك تباطؤ في تطوير خطط عمل وطنية لتنفيذ القرار 1325 على مستوى العالم من قِبَل الدول التي تعاني من الصراعات. وتوضح هذه الخطط بعض النماذج الجيدة لكيفية تطوير خطط عمل وطنية لتنفيذ القرار 1325 في الدول التي تعاني من الصراعات وأو تواجه تأثير الأزمات الزاحف إلى أراضيها. كما تبيّن سبل استخدام تخطيط العمل في توجيه الموارد الوطنية المحدودة إلى حيث توجد حاجة إليها، ومن ثم، الوفاء بالتزامات الدولة بشأن تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.

(2) تجدر الإشادة بخطط العمل الوطنية الثلاث الخاصة لتركيزها الاستراتيجي على الشواغل المتعلقة بحقوق المرأة. ويتعين موازنة ذلك بأهداف إضافية تلبّي أيضًا الاحتياجات العملية اليومية للنساء والفتيات، والتي يمكن أن تعزز التنفيذ الفعّال (8% فقط من الإجراءات في الخطط الثلاث موجهة نحو الاحتياجات العملية).

يتضح من مناقشة الإطار العام لكل من الخطط المذكورة أعلاه (القسم 2 من هذه الورقة) أنه يمكن لفئات معينة من النساء والفتيات (اللاجئات، النازحات داخلياً، النساء اللائي يعشن تحت وطأة الاحتلال، الأسر التي تعولها إناث، إلخ) أن تجد صعوبة في الحصول على الخدمات الأساسية، مثل المأوى والمياه والصرف الصحي. كما خلص استعراض تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن، الذي استغرق خمسة عشر عامًا، إلى إن تلبية الاحتياجات الأساسية مثل الأمن والماء والحصول على الغذاء والصحة – بما في ذلك الصحة الجنسية والإنجابية – لها آثار عميقة على النساء والفتيات، وأن التركيز على هذه الاحتياجات الأساسية يعد أمرًا ضروريًا لتحقيق تغييرات طويلة الأجل في حقوق المرأة ووضعها.⁶⁷ وينبغي استغلال تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن من خلال خطط العمل

الهدف الاستراتيجي 1 على البند التالي: 'خدمات الدعم القانوني مقدّمة للنساء اللواتي تعرضن للعنف والانتهاكات، وخاصة الأسيرات والأسيرات المحررات اللواتي تعرضن للانتهاكات أثناء وبعد الاقترحات والاعتقالات.'

• تشير خطتا العراق والأردن إلى توزيع البيانات حسب السن. وتذكر خطة العراق 'الأيتام' و'أطفال الشوارع' و'القصر'. وتشير خطة الأردن إلى 'الشباب' وفي السرد، كما دُكر سابقًا، تشير إلى القرار 2250 بشأن الشباب والسلام والأمن. وتتضمن خطة العراق، على سبيل المثال، 'الإجراء المحدد' التالي ضمن الركيزة 4/الهدف الاستراتيجي 1: 'تصميم برامج قائمة على الحقوق لأطفال الشوارع والقصر والأيتام.'

(2) الأدوار المهنية العامة وخصائص الهوية

كانت النساء اللواتي يقمن بأدوار مهنية أقل شيوعاً في الخطط الثلاث.

• لا تشير خطتا العراق وفلسطين بشكل محدد إلى النساء اللواتي يشغلن وظائف مهنية رئيسية.

• تشير خطة الأردن إلى 'المرأة العسكرية'، والمتقاعدات، والمرأة 'كحافضة للسلام'، و'القيادات النسائية المجتمعية'، و'المعلمات' وأساتذة الجامعات. على سبيل المثال، في إطار الهدف الاستراتيجي 1، ترد 'مبادرة مقترحة' مفادها: 'مشاركة بعض العاملات والمتقاعدات في الأجهزة العسكرية في المحاضرات التثقيفية التي يعقدها ممثلو منظمات المجتمع المدني حول دور المرأة العسكرية، باعتبارهن مثالاً حيّاً يحتذى به من أجل تعزيز دور المرأة في السلام والأمن'. وفي إطار الهدف الاستراتيجي 2، توجد 'مبادرة مقترحة' مفادها: 'تدريب القيادات من النساء في المجتمعات المحلية (الأمهات والمعلمات وأساتذة الجامعات والشابات للإسهام في جهود الوقاية من التطرف والعنف، من ليصبحوا أصوات بناءة في الجهود المبذولة للتصدي للتطرف العنيف، بما في ذلك من خلال تشجيع الاستجابات غير العسكرية (الوقائية) لمواجهة التطرف والعنف.'

5.2 مناقشة النتائج

تشير نتائج استعراض خطط العمل إلى بعض نقاط القوة الرئيسية فضلاً عن الفرص الخاصة بالجيل القادم من خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في المنطقة:

Coomaraswamy. Preventing Conflict, Transforming Justice, 67
Securing the Peace, pg. 17

الوطنية، في الوفاء بتلك الاحتياجات الأساسية على نحو يستجيب لسباق النساء والفتيات على اختلاف مواقعهن (مثل المخيمات/المناطق الحضرية) وهوياتهن وأعمارهن وقدراتهن، ويسهم في إعمال حقوقهن الاستراتيجية.

يعد تحقيق التوازن بين تلبية الاحتياجات والاهتمامات العملية والاستراتيجية أمرًا مهمًا، لا سيما بالنظر إلى التداخل فيما بينهما. ويكتسي ذلك التوازن أهمية خاصة لتحقيق النهج التحويلية في تعزيز حقوق المرأة، حيث يجب أن تسير المكاسب الاستراتيجية (مثل وصول النساء إلى المناصب بالانتخاب) جنبًا إلى جنب مع دعم قدرة المرأة على تلبية احتياجاتها اليومية. ويتيح ذلك لخطط العمل الوطنية أن تتناول كافة النساء وجميع حقوق المرأة التي تسعى إلى معالجتها.

الإطار 1:

تحقيق التوازن في الإجراءات العملية والاستراتيجية المركزة - الخطة الوطنية العراقية لتنفيذ القرار 1325 نموذجًا

تقدم خطة العراق نموذجًا لمعالجة مسألة تحقيق التوازن في الاحتياجات العملية والاستراتيجية فيما يتعلق بمسألة العنف ضد المرأة. على سبيل المثال، تحت الركيزة 2 - الحماية والوقاية، يتضمن الهدف الاستراتيجي 1 الإجراءات التالية:

- الإجراء المحدد 2: تعديل التشريعات المتعلقة بالاغتصاب للحفاظ على الكرامة والسرية
- الإجراء المحدد 3: تعديل التشريعات المتعلقة بالعنف ضد المرأة (تعديل قانون الأحوال الشخصية وقانون العقوبات) بما يضمن حق المرأة وتعويض ضحايا العنف.

وتنطوي هذه الإجراءات على التزامات واضحة بمعالجة أوجه عدم المساواة الهيكلية فيما يتعلق بالعنف ضد المرأة والاضطلاع بتشريع إصلاحية من أجل إعمال حق المرأة في حياة خالية من العنف. كما تنص على ضرورة وفاء الدولة بواجباتها والتزاماتها في مجال حقوق الإنسان في حال وقوع العنف، من خلال توفير الجبر عند تجاهل حماية المرأة. ويتضمن مجال العمل التالي تحت هذه الركيزة، الهدف الاستراتيجي 2، الإجراءات التالية:

- الإجراء المحدد 1. تحديد النساء اللواتي تضررن فعليًا من الصراع، والأرامل وضحايا الإتجار بالبشر والدعارة.

- الإجراء المحدد 3. تأسيس دور إيواء ومساحات آمنة لضحايا العنف من النساء لتوفير الدعم النفسي والاجتماعي، وتوفير خدمات قانونية مجانية وفقًا للمعايير الدولية.

وتركز هذه الإجراءات على مستوى الاحتياجات العملية للنساء والفتيات. ويضمن الإجراء المحدد 1 تصميم جميع الاستجابات وفقًا للواقع والاحتياجات المختلفة لمختلف النساء اللائي قد يتعرضن للعنف. ويوفر الإجراء المحدد 2 الاحتياجات العملية للنساء اللواتي يتعرضن للعنف، وتوفير المأوى والدعم اللازمين للتعامل مع تجربة العنف.

وتضمن كلتا المجموعتين من الأهداف الاستراتيجية والإجراءات ذات الصلة اتباع نهج شامل ومتكامل ضمن الخطة، أي الإجراءات الرامية إلى تلبية الاحتياجات الاستراتيجية لضمان الحماية القانونية من انتهاكات حقوق الإنسان، مع اتخاذ إجراءات تكميلية لتلبية الاحتياجات التي تنشأ عند وقوع انتهاك للحقوق.

وعند تخطيط النوع الاجتماعي من أجل تحقيق السلام والأمن من خلال خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن، يجب التسليم بأن الاحتياجات العملية والاستراتيجية مترابطة بشكل معقد وتتطلب توازنًا بين الإجراءات التي تلبى الاحتياجات العملية والاستراتيجية. ويتعين إزالة أوجه عدم المساواة الهيكلية باعتبار ذلك أساسًا لجميع الإجراءات التي تمكّن النساء من الوصول إلى احتياجاتهن الأساسية الضرورية بطرق آمنة وعادلة، والتقدم نحو الحصول على الحقوق الاستراتيجية والمشاركة في صنع القرارات الخاصة بهذه الموارد. وهكذا يمكن لتخطيط النوع الاجتماعي من أجل السلام والأمن أن يعزز عملية التحول بالنسبة للمرأة.

(3) في الخطط الثلاث، يضمن التركيز على الإجراءات التي تلبى الاحتياجات والأولويات المؤسسية للدول المعنية (التي تشكل 55% من مجموع الإجراءات في جميع الخطط) جهوزية المؤسسات المسؤولة لتنفيذ خطة العمل. ومن شأن توجيه غالبية الإجراءات الواردة في خطط العمل نحو تلبية احتياجات النساء والفتيات العملية والاستراتيجية أن يضمن تركيز الخطط على واقع المرأة، وكذلك تجهيز مؤسسات الدول لتحقيق مقصد الخطة.

يركز أكثر من نصف (55%) الإجراءات الواردة في جميع الخطط على تطوير القدرات المؤسسية في مجال المرأة والسلام والأمن وتنفيذ خطة العمل نفسها. وينطوي ذلك على التزامات قوية للغاية من جانب الدول المعنية لضمان تمكين المسؤولين

عن تنفيذ خطة العمل من القيام بذلك وأن خطة العمل هي بمثابة وسيلة لتعلم المزيد حول تعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي عبر مؤسسات الدولة. ومن المسلم به أنه من الضروري أن تتضمن الخطة إجراءات من هذا القبيل للتأكد من الفهم الكامل لأحكامها من جانب المسؤولين عن تنفيذها وأن تكون مرحلة تنفيذ خطة العمل فعالة قدر الإمكان.

ومن الضروري أيضًا أن تعالج خطط العمل الثغرات التي تم تحديدها في استعراض جدول أعمال المرأة والسلام والأمن، أي التلبية المباشرة لاحتياجات وحقوق النساء اللواتي يتعرضن للنزاع. ويجب أن تكون الإجراءات التي تعالج الاحتياجات والحقوق العملية والاستراتيجية للنساء والفتيات (سواء من السكان المتضررين من النزاع، أو اللواتي يضطعن بأدوار سياسة عامة، وما إلى ذلك) ذات أهمية مركزية في خطة العمل ومتوازنة مع الإجراءات التي تركز على مؤسسات الدولة. وبهذه الطريقة، يمكن لخطة العمل توفير نهج شامل لتنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن وفقًا لكل سياق.

(4) يمكن تعزيز الخطط من خلال توجيه الإجراءات والمؤشرات نحو مختلف النساء والفتيات، مثل تصنيف الإجراءات حسب العمر والإعاقة والموقع الجغرافي. ومن شأن إدراج إجراءات مصممة خصيصاً لزيادة أو دعم مشاركة المرأة في أدوار محددة (مهنية وغيرها) أن يضمن تعزيز الخطط لقيادة المرأة على نحو استراتيجي.

يعد التنوع في هويات النساء محدودًا في الخطط الثلاث. ويعزى ذلك جزئيًا إلى أن الخطط الثلاث جميعها تحتوي على 'نبد وصفية' متفرقة تسبق مصفوفات الإجراءات، مما يتيح مساحة ضئيلة للإشارة إلى 'من' هن النساء

والفتيات التي تستهدفهن خطط العمل (أقل من ذلك بالنسبة إلى خطة العراق). كما يعد عدم وجود تصنيف، أو نهج يقوم على الشمول أو التنوع أمرًا مهمًا، لا سيما من حيث التنفيذ وتخصيص الموارد في إطار الخطة.

وتقدم خطة العمل الوطنية الأردنية مثالًا جيدًا على التصنيف، في إشارته وإجراءاته المحددة التي تستهدف اللاجئين. على سبيل المثال، في إطار الهدف الاستراتيجي 3/ المخرج 3.2، توجد 'مبادرة مقترحة' مفادها: 'إقامة أيام طبية ترويجية مجانية في مخيمات اللاجئين والمجتمعات المضيفة لتعريف اللاجئين، وخاصة النساء بالخدمات الطبية والنفسية المتاحة وكيفية الوصول إليها'. ويعد ذلك تعبيرًا واضحًا عن مواءمة الخدمات وفقًا لاحتياجات مجتمع اللاجئين. بيد أن الأردن يستضيف لاجئين من خمس دول مختلفة على الأقل، ويمكن تفصيل

البيانات بشكل أكبر في مناقشاته حول اللاجئين لضمان شمول البرامج للنساء والفتيات اللاجئات من مختلف الأعراق/الجنسيات، مثل الصومال أو اليمن، وعدم إغفالهن بطريق الخطأ. ومن شأن إدراج هويات محددة من هذا القبيل، خاصة في المؤشرات، أن يساهم عند استعراض الخطة في توضيح ما إذا كان التنفيذ قد لبي احتياجات من كُنَّ في حاجة إلى مساعدة من هذا القبيل. وفيما يتعلق بالأدوار المهنية، تنطوي خطة الأردن أيضًا على إشارات محددة إلى ضرورة تعزيز دور المرأة في الأدوار القيادية في القطاعات الأمنية، في إطار حفظ السلام والقيادات السياسية والاجتماعية الأوسع نطاقًا. فعلى سبيل المثال، تتضمن خطة العمل الوطنية الأردنية لتنفيذ القرار 1325 إجراءً تحت الهدف الاستراتيجي 1 على النحو التالي: '1.1.3 تم رفع وعي الرجال والنساء فيما يتعلق بأهمية مشاركة المرأة في القطاعات العسكرية، وتم تشجيع النساء على الانخراط في هذه القطاعات'. ويعد ذلك عملية إشراك إيجابية للغاية إذ يضمن معالجة مشاركة المرأة في قطاع الأمن من خلال التنفيذ.

وتوفر خطة العراق أيضًا أمثلة جيدة لمواءمة الإجراءات وفقًا للتركيبات السكانية المختلفة. وفي إطار الركيزة 4 -التمكين الاجتماعي والاقتصادي، يتمثل الهدف الاستراتيجي 1 في 'ضمان التمتع والوصول المتساوي للنساء والرجال إلى الوصول إلى الموارد' والفرص المتاحة خلال الفترة الانتقالية. ومن بين جملة من الإجراءات المحددة، تشمل ما يلي:

- الإجراء المحدد 4: إدخال سياسات التوظيف، وتخصيص نسبة من منح المشاريع الصغيرة وإنشاء تعاونيات تنموية لدعم الأرامل، ولا سيما النساء المعيلات.
- الإجراء المحدد 5: مراجعة الدعم الحكومي لضحايا الحرب والإنتجار بالبشر.
- الإجراء المحدد 7: تصميم برامج للأطفال الشوارع والقصر والأيتام.

وقد تم تصميم هذه الإجراءات بشكل واضح لفئات محددة – النساء، اللواتي يتعرضن للإنتجار، والأطفال، والقصر والأيتام. وسوف يكون الاستخدام الأمثل لتلك الإجراءات المصنفة في الاسترشاد به من قبل القائمين على تنفيذ البرامج، لضمان الاستفادة هذه التركيبات السكانية الخاصة من خلال التنفيذ من الموارد المتاحة بموجب خطة العمل. كما يمكن استخدام هذا المستوى من التفصيل في الرصد والتقييم، لتحديد ما إذا كانت هذه المجتمعات قد تمت تلبية احتياجاتها، وفي استخلاص الدروس المستفادة من أجل المرحلة التالية من خطة العمل. وبالتالي يتعين إدراج تصنيف للفئات المستهدفة

من الخطة في مصفوفات التخطيط، وخاصة المؤشرات.

(5) من المهم إبراز مخاطر انتهاك حقوق النساء والفتيات، مثل العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. وبذلك، يمكن تسليط الضوء على واقع تعرّض النساء والفتيات للإيذاء بشكل خاص، وإن كان من الضروري إيلاء نفس الأولوية للمفردات المتعلقة بالوكالة والتمكين والبقاء.

يعد وقوع المرأة ضحية للانتهاكات الحقوق حقيقة واقعة في النزاعات المسلحة والنزوح والأزمات. ومن ثم، يعد من بالغ الأهمية أن تحدد خطط العمل الوطنية لتنفيذ القرار 1325 الأضرار التي تتعرض لها النساء والفتيات وتوفر لها استجابات محددة ومخصصة. بيد أنه من الضروري أيضًا إبراز وتمكين الأدوار الإيجابية التي يمكن أن تلعبها المرأة من خلال الإجراءات المتضمنة في الخطة.

وخير مثال على ذلك هو خطة فلسطين التي تستخدم مفردات متعلقة بوقوع المرأة ضحية، وفي الوقت ذاته تحرص على اتباع نهج تمكينية إزاء وقوع المرأة ضحية. فعلى سبيل المثال، في إطار الهدف الاستراتيجي 1 الذي يهدف إلى تعزيز حماية النساء والفتيات الفلسطينيات، وبخاصة في مواجهة انتهاكات الاحتلال الإسرائيلي، هناك نشاطان يُظهران التوازن في النهج:

- توفير خدمات الدعم القانوني والاجتماعي والنفسي والصحي للنساء والفتيات ضحايا الانتهاكات والتمييز، ولا سيما العنف.
- تعزيز قدرات مقدمي الخدمات (الذكور والإناث) لتمكين النساء والفتيات ضحايا الانتهاكات والتمييز.

وعلى هذا النحو، تنطوي النهج المتبعة لحماية وتوفير الدعم العملي (الاحتياجات العملية) أيضًا على نهج تستند إلى تمكين النساء والفتيات على المدى البعيد (الاحتياجات والاهتمامات الاستراتيجية).

ينص جدول أعمال المرأة والسلام والأمن على معالجة العنف الذي تعاني منه المرأة، ووضع استراتيجيات لمنع وقوعه، فضلًا عن تعزيز ركيزة العمل التي تركز على الوقاية ومشاركة المرأة. ومن ثم، يمكن أن تتضمن خطة العمل الوطنية إجراءات تنطوي على مقارنة شاملة تليي واقع المرأة ووقوعها ضحية للانتهاكات محددة بسبب نوعها الاجتماعي، وفي الوقت ذاته تصمّم مناهج بطرق تمكّن المرأة وتعزّز حقوقها الإنسانية.

وتحدد الخطط مجالات ملموسة ومحددة بإطار زمني لإحراز تقدم في قضايا حقوق المرأة في المنطقة. ويكتسي تخصيص

الموارد أهمية خاصة لضمان ترجمة وثيقة التخطيط إلى تغييرات فعالة في الفجوات القائمة في الاحتياجات والمصالح العملية والاستراتيجية للنساء والفتيات في المنطقة.

وتحدد كل خطة مدة تنفيذ محددة، تتراوح بين 3-4 سنوات، مما يسمح بفترة طويلة للتنفيذ وفرصة مستقبلية لإجراء استعراض بغرض تقييم التقدم المُحرز، وإذا لزم الأمر إجراء تعديلات على المحتوى، وموازنة تركيز الإجراءات ونهج التنفيذ الشامل. وينبغي المضي قدمًا في هذا النهج، كما في الحال في الاستعراض الذي يجريه العراق لخطة العمل الوطنية.

ويعد تخصيص الموارد أمرًا بالغ الأهمية في تنفيذ خطة العمل بنجاح. وتحدد خطة العراق الميزانية التقديرية اللازمة لتنفيذ الخطة بالكامل. كما تضع خطة العمل الوطنية الأردنية هي الأخرى ميزانية محددة قدرها 7,820,000 دولار لتنفيذ الخطة، وقد تم تخصيص الميزانية إلى كل هدف/مجال عمل محدد في المصفوفة. ويعد هذا نهجًا فريدًا لا يشيع استخدامه في خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن على مستوى العالم. كما يعبر عن الالتزام بتنفيذ الخطة وهو نهج نموذجي يتم استخدامه في خطط أخرى في المنطقة والعالم.

الاستنتاجات و التوصيات

و ضرورة توفير القدرات والمشاركة المؤسسية من قبل الجهات الفاعلة في الدولة في أطرها.

2. ينبغي وضع كافة خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن بالاستناد إلى إطار من الشمول والتنوع. ويجب إيراء إشارة في السرد تبيّن كيف يؤدي تباين عناصر الهوية إلى ظهور أوجه التمييز التي تؤثر على النساء والفتيات وتحدد حقوقهن واحتياجاتهن، مع توضيح كيفية تصميم الإجراءات في المصنوفة لتوائم مختلف المجموعات السكانية.

3. ويسهم استخدام الشمولية والتنوع كإطار لتفصيل بعض الإجراءات في ضمان عدم ترسيخ الاستثناءات من خلال التنفيذ، ومراعاة الخطط (من خلال المؤشرات المفصلة، على سبيل المثال) لسبل تلبية الإجراءات المقررة لحقوق واحتياجات مختلف فئات النساء. يجب إيلاء اهتمام خاص بعوامل السن والنوع الاجتماعي والهوية العرقية القومية ووضع اللاجئين/النازحة والإعاقات في هذه الخطط. في خطط العمل الوطنية الخاصة بالمرأة والسلام والأمن، يجب مراعاة التوازن بين إبراز وقوع المرأة ضحية للانتهاكات وتقديم استجابات للتصدي لها، مع تضمين أحكام لمنع وقوع هذه الانتهاكات ودعم تمكين المرأة بوصفها أحد العناصر الفاعلة. وتمشيًا مع التوصية المتعلقة بالشمولية، فثمة حاجة إلى اتباع نهج تفصيلي في عملية تخطيط النوع الاجتماعي بما يحقق التوازن بين تحديد هوية الضحية والاستجابة للانتهاك الذي وقع، ويحدد القدرات والأدوار المهنية التي تضطلع بها المرأة، ويقدم تدخلات محددة للنهوض بوكالة المرأة. ويجب أن تعبر خطط العمل الوطنية الخاصة بتنفيذ القرار الأممي رقم 1325 عن ركائز الحماية والوقاية والمشاركة التي يقوم عليها جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.

4. ينبغي الربط بين خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن والالتزامات الوطنية تجاه اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وغيرها من أطر حقوق الإنسان: يسمح ربط خطط العمل باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بوجود روابط مشتركة لتعزيز مجالات العمل الرئيسية. ويمكن الاستعانة بالتوصية العامة رقم 30 لاتفاقية القضاء على جميع

تعد خطط العمل الوطنية العراقية والأردنية والفلسطينية مساهمات استراتيجية مهمة ومدروسة لضمان المساءلة عن جدول أعمال المرأة والسلام والأمن ومعالجة حقوق الإنسان المتعلقة بالنساء والفتيات وتلبية احتياجاتهن في كل بلد. وتلعب الخطط باعتبارها وثائق تخطيطية دورًا حاسمًا في طرح جملة من التدخلات الواضحة لكل سياق من أجل المضي قدمًا وإظهار إرادة سياسية واضحة من جانب الدول والجهات الفاعلة في المجتمع المدني للقيام بذلك.

ويعد تطوير وتنفيذ خطط عمل وطنية على مستوى العالم تطورًا جديدًا إلى حدٍّ ما، وتجري الدول والجهات الفاعلة في المجتمع المدني دورات لتعلم كيفية تحسين الإصدارات المستقبلية من الخطط. ويسعى هذا التحليل والاستعراض إلى المساهمة في هذا التعلم، لضمان استفادة الخطط الوطنية اللاحقة بشأن المرأة والسلام والأمن من أفضل عناصر الجيل الأول من الخطط الوطنية ومعالجة الأوجه التي تحتاج إلى التعزيز.

ولا بد من تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن بطرق تفي بحقوق النساء والفتيات. ويمكن استغلال خطط العمل باعتبارها أدوات لتيسير عملية التنفيذ، من أجل تلبية الاحتياجات اليومية العملية للنساء والفتيات ذوات الهويات والقدرات والأوضاع الاجتماعية المتنوعة على نحو متوازن؛ وفي الوقت نفسه ضمان تحقيق الحقوق الاستراتيجية على المدى البعيد.

التوصيات

1. يجب أن تركز خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن بشكلٍ خاص على معالجة حقوق واحتياجات النساء والفتيات وتحقيق التوازن فيما يتعلق بتلبية احتياجاتهن العملية والاستراتيجية، والتقاطع بينها. وينبغي تحقيق التوازن بين الإجراءات الرامية إلى تعزيز مشاركة الدولة في قضايا المرأة والسلام والأمن وتنفيذ خطة العمل، والإجراءات والموارد اللازمة لضمان تحسين الحياة اليومية للنساء والفتيات المتأثرات بالنزاع. ويجري حاليًا وضع خطة عمل وطنية في كلٍّ من لبنان وتونس، فيما سيعمل العراق على صياغة خطة العمل الوطنية الثانية له هذا العام؛ مما يمثل فرصة ممتازة للقائمين على صياغة خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن لمراعاة التوازن بين الاحتياجات العملية والاستراتيجية،

أشكال التمييز ضد المرأة كإطار للعمل في هذا الصدد.⁶⁸ كما أنه من شأن الخطط إجمالاً تعزيز الروابط مع السياسات والأطر القائمة للتشجيع على اعتماد نهج أكثر تنسيقاً في تنفيذ البنود الخاصة بالمساواة بين الجنسين على المستويات الوطنية.

5. تعد خطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن أداة فعالة لوضع السياسات والمساءلة فقط في حال تنفيذها وخضوعها للرقابة. وعلى الرغم من أن نطاق هذه الدراسة لا يشمل البحث في تنفيذ خطة العمل الوطنية، فإن الاستثمار في الرقابة والتنفيذ يعد أمرًا بالغ الأهمية بعد وضع خطة عمل وطنية قوية بشأن المرأة والسلام والأمن. ولضمان فعالية التنفيذ، ينبغي وضع خطط العمل الوطنية على نحو تشاركي، على أن تكون مقدّرة التكاليف ومشمّلة على مؤشرات واضحة لرصد التقدم المُحرز. وفيما يتعلق بما ذكر أعلاه، يتعين ربط الخطط بالأطر الوطنية الأخرى: تكون النبذ الوصفية الخاصة بخطط العمل –ربما بحكم الضرورة– موجزة ومباشرة فيما يتعلق بالخلفية السياقية لاعتماد الخطة ووضعها على الصعيد الوطني. ويمكن أن تعزز الخطط بشكل عام الروابط مع السياسات والأطر القائمة من أجل دعم النهج المشتركة لتنفيذ البنود الخاصة بالمساواة بين الجنسين على المستويات الوطنية.

68 للحصول على إرشادات بشأن استخدامها راجع O'Rourke, C. and Swaine, A. (2015). Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the Security Council Resolutions on Women, Peace and Security. New York: UN Women.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة، هي هيئة منظمة الأمم المتحدة المعنية بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وتعد الهيئة النصير العالمي لقضايا المرأة والفتاة، حيث أنشأت لغرض تسريع وتيرة التقدم في تلبية احتياجاتهن على الصعيد العالمي

تدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في وضع معايير عالمية لتحقيق المساواة بين الجنسين؛ إذ تعمل مع الحكومات والمجتمع المدني على وضع القوانين والسياسات والبرامج والخدمات اللازمة لتنفيذ هذه المعايير. وتقف الهيئة وراء مشاركة المرأة على قدم المساواة في جميع جوانب الحياة، مع التركيز على خمسة مجالات ذات أولوية: تعزيز قيادة المرأة ومشاركتها؛ إنهاء العنف ضد المرأة؛ إشراك المرأة في جميع جوانب عمليات السلام والأمن؛ تعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة؛ وجعل المساواة بين الجنسين هدفًا أساسيًا في التخطيط والميزنة الإنمائية الوطنية. كما تقوم هيئة الأمم المتحدة للمرأة بتنسيق ودعم عمل منظومة الأمم المتحدة في تعزيز المساواة بين الجنسين.



Planet 50-50 by 2030
Step It Up for Gender Equality

ص. ب. 11728
21 شارع النهضة، المعادي
القاهرة، جمهورية مصر العربية
الهاتف: +20 0191 2751
الفاكس: +20 0169 2751 2 +20 0590 2324 2

www.egypt.unwomen.org
www.facebook.com/unwomenegypt
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen