

ورقة بحثية

النص والسياق: تقييم اتفاقيات السلام من حيث تبنّيها "لمنظور النوع الاجتماعي"



أكتوبر/تشرين الأول، 2015
كريستين بيل، جامعة أدنبره

نيويورك، أكتوبر/تشرين الأول 2015

© 2015 هيئة الأمم المتحدة للمرأة. كل الحقوق محفوظة.

الآراء الواردة في هذه النشرة هي آراء الكاتب/ الكتّاب ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر هيئة الأمم المتحدة للمرأة، أو منظمة الأمم المتحدة أو أيّ من المنظمات التابعة لها.

المؤلف: كريستين بيل

المحرر: لي باسكوال

مراجعة: نهلة فالجي وإميلي كيني

تنسيق الإنتاج: ناتاشا لاموغو

التصميم: it's **B.** blossoming.it

ورقة بحثية

النص والسياق: تقييم اتفاقيات السلام من حيث تبنّيها "لمنظور النوع الاجتماعي"



كريستين بيل

مديرة مساعدة (العدالة العالمية)

المديرة المشاركة لأكاديمية العدالة العالمية

أستاذة القانون الدستوري

مديرة برنامج بحوث التسويات السياسية

جامعة أدنبره



شكر وتقدير

تم تمويل هذا البحث من قِبَل هيئة الأمم المتحدة للمرأة ليشكل مرجعيةً للدراسة العالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325.

وبهذا الصدد، تود المؤلفة أن تعبر عن امتنانها للمساعدة التي تلقتها من سيليا ديفيز في البحث، والتي ما كان لعمليتي جمع البيانات وإعداد هذا التقرير أن تكتملا بدونها. كما أُرغب في شكر كلِّ من ميچ كينج، ولورا مارتن، وسيزيلا ماتزنر، ولورا مردوخ، وأنا روس، وجينا سايبانو، وسوزان طومسون لمساعدتهم في أعمال التأكيد التي تطلَّبها البحث، وهارييت كورنيل للدعم الإداري الذي قدَّمته. إنني ممتنة أيضاً للملاحظات على مسودة سابقة لهذا التقرير والتي وصلتني من الدكتورة كاترين أورورك من معهد العدالة الانتقالية بجامعة أولستر، والدكتورة سهلة العروسي من جامعة كوفنترى، والمراجعين في هيئة الأمم المتحدة للمرأة. أما ما تبقى من أخطاء، فأتحمل مسؤوليتها وحدي.

تخضع الصورة المستخدمة على صفحة الغلاف لحقوق الطبع والنشر، ولا يجوز استنساخها لأي سبب من الأسباب دون إذن من الفنان روبرت هندرسون وأكاديمية العدالة العالمية.

كما ساهم في تمويل هذه الوثيقة أيضاً البرنامج الجديد لبحوث التسويات السياسية (www.politicalsettlements.org) المُمَوَّل من برنامج المعونة البريطانية التابع لوزارة التنمية الدولية البريطانية (DFID)، والذي يخدم البلدان النامية. ويشارك في البرنامج كل من أكاديمية العدالة الدولية بجامعة أدنبره، ومنظمة موارد الوفاق، ومعهد الدراسات الأمنية، ومعهد الوادي المتصدع (Rift Valley Institute)، ومعهد العدالة الانتقالية بجامعة أولستر.

بيد أن الآراء الواردة في هذه الوثيقة والمعلومات التي تتضمنها لا تعكس بالضرورة آراء وزارة التنمية الدولية أو هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ولا تدعمها هاتان الجهتان بالضرورة. كما لا تتحمل هاتان الجهتان أية مسؤولية عن هذه الآراء أو المعلومات وكل ما يترتب عليها.

وتم تمويل عملية جمع البيانات الأساسية من صندوق نقل المعرفة التابع لكلية الآداب والعلوم الإنسانية بجامعة أدنبره.

ملخص تنفيذي

1. يتناول هذا التقرير المعنى المحتمل لـ"منظور النوع الاجتماعي" في اتفاقيات السلام بالأساس، مشيراً إلى أنه لم يتم التفكير في هذا المصطلح بشكلٍ كافٍ.
2. كما يتضمن بيانات عن الحالات التي دُكرت فيها المرأة على وجه التحديد في اتفاقيات السلام في الفترة بين 1 يناير/كانون الثاني 1990 و1 يناير/كانون الثاني 2015. باختصار، تبين تلك البيانات ما يلي:
 - ازدادت إشارة اتفاقيات السلام للمرأة على مر السنين، وهو أمر يعود جزئياً على ما يبدو إلى تأثير قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن المرأة والسلام والأمن.
 - في المجمل، تشير 18% من اتفاقيات السلام للـ "النساء".
 - ومع ذلك، أشارت 11% فقط من اتفاقيات السلام في المجمل للنساء قبل قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325، بينما ارتفعت هذه النسبة إلى 27% بعد القرار.
 - كانت الزيادة أكبر في عمليات السلام التي كانت الأمم المتحدة إما من الأطراف الموقعين عليها أو طرفاً فاعلاً

التوصيات

- ختاماً، نقترح التوصيات التالية للمضي قدماً بتنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 والقرارات اللاحقة له بشأن المرأة والسلام والأمن:
1. تُظهر البيانات تأثيراً إيجابياً للقرار رقم 1325 على أحكام اتفاقيات السلام. لذا فمن المهم التذكير بالحاجة لمواصلة تنفيذ القرار. وتوفر البيانات البرهان على وجود رابط بين إصدار قرارات من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن المرأة والسلام والأمن، وازدياد الإشارة للمرأة في اتفاقيات السلام. في بعض الحالات، قد يُعزى ذلك إلى إصرار الجهات الدولية الفاعلة بشكل متزايد على تضمين الاتفاقيات الدولية بنوداً حول المرأة، كما تشير البيانات بخصوص الاتفاقيات الموقعة من قِبل الأمم المتحدة. وفي حالات أخرى، قد يكون لقرارات مجلس الأمن مساهمة غير مباشرة عن طريق تعزيز النشاط المحلي ورفع وعي النساء بأن اتفاقيات السلام "تخصّهم" وبوجود معايير دولية تدعم مطالبهم بشمولهم فيها.¹ ورغم أن مجرد الإشارة للنساء في اتفاقيات السلام غير كافية بحد
- ذاتها لتحسين المساواة ونوعية الحياة للنساء، إلا أن إدراجها في أجنحة اتفاقيات السلام يُعد في كثير من الأحيان ضرورياً لدعم مطالبهن المستمرة بشمولهن على النطاق الأوسع. ولم تتحقق الإشارة للمرأة في اتفاقيات السلام إلا بشقّ الأنفس في كثير من الأحيان، حيث يمثل ذلك التزاماً رسمياً بالمساواة ويترتب عليه التزامات لاحقة في المستقبل، وغالباً ما يحدد أيضاً تدفقات مصادر التمويل. إن تكرار النصائح في قرارات مجلس الأمن المتتالية حول إشراك النساء كوسطاء وأطراف في مفاوضات السلام، وإدراج منظور النوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام قد يوّلد شعوراً بالفشل. بيد أن هناك حاجة لتجديد الالتزامات الدولية بتحقيق المساواة للمرأة باستمرار، ومواصلة تعميم هذه الالتزامات في الاستراتيجيات الدولية لصنع السلام وبناءه من أجل تحقيق تقدم مستدام في هذا الصدد.
2. قد يكون من المفيد لقرارات مجلس الأمن ومبادرات السياسات الأخرى أن تحدد بشكل صريح المقصود بـ"منظور

النوع الاجتماعي" في عمليات واتفاقيات السلام. وعلى الرغم من أن صياغة الكلمات ينبغي أن تخضع لمزيد من التشاور، فإننا نورد فيما يلي مثالاً لتحفيز المزيد من التفكير:

يتطلب منظور النوع الاجتماعي:

• استشارة النساء بشأن بنية مفاوضات السلام وطرائقها.

• إشراك المرأة في محافل مفاوضات السلام.

• تناول احتياجات المرأة ومطالبها بشكل صريح في نصوص أي اتفاقية سلام والعمليات اللاحقة لتنفيذها.

• تقييم تشاوري لعلاقات القوى في قلب الصراع وارتباطها بعلاقات القوى بين الجنسين، وتوفير الدعم الفني للنساء في معالجة هاتين المجموعتين من العلاقات المتشابكة في الوقت ذاته.

• تقييم تشاوري للأثار المترتبة على أحكام مسودة اتفاقية السلام على النساء والرجال، بما في ذلك أحكام التشريعات والسياسات والبرامج في كل المجالات وعلى جميع المستويات. ويهدف هذا التقييم لمعالجة مخاوف وتجارب كل من النساء والرجال عند تصميم اتفاقية السلام، بحيث يستفيد الرجال والنساء على حد سواء، ولا يتم تعزيز انعدام المساواة.

3. إلى جانب المطالبة بإشراك المرأة في مفاوضات السلام وتضمن منظور النوع الاجتماعي في تلك الاتفاقيات، قد ينظر مجلس الأمن في إمكانية تضمين الفقرة المقترحة التالية في قراراته المستقبلية: المطالبة بإنشاء مسارات متعددة للسلام، لتيسير شمول آراء الجهات الفاعلة التي لا تقتصر على النخب السياسية والعسكرية، وذلك لدعم أجندة التغيير المنوطة بمحادثات السلام الرسمية، والاستجابة لتقييم مدني أوسع للاحتياجات الاجتماعية.

4. يمكن أن يشمل الدعم اللازم للنساء في عمليات السلام التزامات أكثر وضوحاً بشأن:

• دعم إشراك المرأة في المراحل الأولى من عملية السلام، حيث يمكن أن تكون العمليات في هذه المرحلة حاسمة في تمكين أو تعطيل مشاركة وتأثير المرأة.

• دعم كل من الوسائط الرسمية وغير الرسمية لقيام النساء بتنظيم أنفسهن والتباحث فيما بينهن بشأن عملية السلام.

5. هناك حاجة لإيجاد نظام قوي لمراقبة تنفيذ اتفاقية السلام بشكل عام، ورصد أي التزامات تتعلق بالمرأة أو المساواة بين الجنسين على وجه الخصوص وضمان تنفيذها. حيثما يتم إنشاء مؤسسات جديدة ولا يتم إدراج المساواة بين الجنسين في اتفاقية السلام، ينبغي على الجهات الدولية الفاعلة والجهات المانحة دعم المبادرات التي تسعى لضمان قيام المؤسسات الجديدة أيضاً بالعمل على تحقيق المساواة بين الجنسين. وينبغي الاهتمام بشكل خاص بتنفيذ التدابير التي تحظى بدرجة بسيطة من التوافق بين أطراف الصراع ولكنها مطلوبة لضمان وجود مظاهر من المساواة والمشاركة لا تقتصر على أطراف الصراع الرئيسيين.

6. ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام بإمكانية الموازنة بين ضمان الإشارة للنوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام بناءً على الممارسات الجيدة من جهة والحاجة إلى انسجام تلك الإشارات بشكل كبير مع عمليات المساواة السياسية التي ستظل تؤثر على تنفيذها - إذا أريد لها أن تكون فعالة، كما توضح لنا الأمثلة من أيرلندا الشمالية وكولومبيا ونيبال والفلبين.

7. حيثما تُكْمَل استراتيجيات التنفيذ الدولية لاتفاقيات السلام (أو حتى تحل محلها)، يجب أن تخضع هذه الخطط للتشاور مع النساء المتضررات من الصراع وتبني منظور النوع الاجتماعي. كما ينبغي على الوسطاء الدوليين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، النظر في وضع "خطط عمل" علنية حول كيفية إدماج منظور النوع الاجتماعي في مختلف جوانب برامجهم لتنفيذ عملية السلام.

مقدمة

منذ حوالي عام 1990، أصبحت عمليات السلام التي تنطوي على التفاوض للوصول إلى اتفاقيات سلام رسمية بين أطراف الصراع هي الوسيلة السائدة لإنهاء الصراعات العنيفة داخل وبين الدول على حد سواء. بين عامي 1990 و2015، تم التفاوض حول 1168 اتفاقية سلام بشأن حوالي 102 صراع، ويشمل هذا العدد الاتفاقيات التي تم التوصل إليها في جميع مراحل المفاوضات حيث يعتمد تعريفاً فضفاضاً لها.

وبالتالي، تُعد اتفاقيات السلام وثائق هامة ذات قدرة كبيرة على التأثير في حياة المرأة. بيد أن هناك مجموعة من العقبات التي لا تزال تقف في وجه النساء اللاتي يسعين للتأثير على تصميم تلك الاتفاقيات وتنفيذها. ويشمل ذلك الصعوبات في الوصول إلى محافل المحادثات وتحقيق تأثير متكافئ فيها، وإبراز القضايا التي تهم المرأة، وتحقيق مكاسب مادية للمرأة ضمن مخرجات عملية السلام.

عندما تصل هذه الاتفاقيات إلى مرحلة التأطير، فإنها تسعى لإنهاء الصراع من خلال وضع خارطة طريق حكومية للمستقبل. في كثير من الأحيان، تكون هذه الاتفاقيات بمثابة دستور للفترة الانتقالية وأحياناً لما بعدها، ومن ثم تحسم شكل المؤسسات السياسية والقانونية المحلية، وتضع أجندة للجهود والتمويل من الجهات الدولية الفاعلة.

قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000)

يشمل، في جملة أمور، ما يلي: (أ) مراعاة الاحتياجات الخاصة للمرأة والفتاة أثناء الإعادة إلى الوطن وإعادة التوطين وما يتعلق من هذه الاحتياجات بإعادة التأهيل، وإعادة الإدماج والتعمير بعد انتهاء الصراع؛ (ب) اتخاذ تدابير تدعم مبادرات السلام المحلية للمرأة والعمليات التي يقوم بها السكان الأصليون لحل الصراعات، وتدابير تشرك المرأة في جميع آليات تنفيذ اتفاقيات السلام؛ (ج) اتخاذ تدابير تضمن حماية واحترام حقوق الإنسان للمرأة والفتاة، وخاصة فيما يتعلق منها بالدستور والنظام الانتخابي والشرطة والقضاء؛

تناول قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000) تلك العقبات، حيث سعى إلى معالجة قضايا المرأة والسلام والأمن. ونص القرار في فقرته الثامنة على أن تتبنى اتفاقيات السلام "منظور النوع الاجتماعي"، وهي التوصية التي تم التأكيد عليها في القرارات اللاحقة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن التي نبعث من قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325.

فيما يلي النص الكامل للفقرة 8 من قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000):

يطلب إلى جميع الأطراف الفاعلة المعنية، عند التفاوض على اتفاقيات السلام وتنفيذها، الأخذ بمنظور جنساني

التعريف

تقويمية واحدة)، إلى نوع من الاتفاق المتبادل بشأن كيفية إنهاء الصراع.³

اتفاقية السلام: الوثائق الرسمية التي تصدر بشكل علني بعد مناقشة تتم بين بعض أو كل فرقاء الصراع وتعكس درجة من الاتفاق بينهم، وتعالج العنف العسكري الذي تسبب في أكثر من 25 حالة وفاة جرّاء المعارك في سنة واحدة، بهدف إنهاء استخدام ذلك العنف.

لا يوجد تعريف رسمي لعملية أو اتفاقية السلام، ورغم أن التعريف التالية فضفاضة إلا أنها تغطي بشكل متماسك الاتفاقيات الناتجة في مراحل مختلفة من المفاوضات التي تعالج الأنواع المختلفة من الصراعات.²

عملية السلام أو مفاوضات السلام: محاولة لجلب النخب السياسية و/أو العسكرية الضالعة في الصراع (وتُعرّف على أنها تلك التي تسببت في أكثر من 25 حالة وفاة جرّاء الصراع خلال سنة

بناءً على ما سبق، فإن تحديد الكيفية التي يمكن بها إشراك النساء في عمليات السلام واستخدام اتفاقيات السلام لمعالجة مخاوفهن يتطلب مزيداً من الاهتمام. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتناول هذا التقرير، أولاً، معنى "تبني منظور النوع الاجتماعي" في عملية واتفاقية السلام، والذي أرى أنه أمر مهم لفهم كيف نتوقع من أحكام اتفاقية السلام التعامل مع المرأة والنوع الاجتماعي.⁶ كما يتضمن التقرير بيانات جديدة عن إشارات محددة في اتفاقيات سلام للنساء والمساواة بين الجنسين، والعنف الجنسي أو القائم على النوع الاجتماعي. توفر هذه البيانات المعلومات الأساسية عن مدى تضمين منظور النوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام. كما يتناول التقرير دراسة كيفية لنوع الأحكام المتعلقة بالمرأة التي بدأت في الظهور، مبيناً كيف تغيرت تلك الأحكام مع مرور الوقت، وعلاقتها بقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن المرأة والسلام والأمن.

الهدف من هذا التقرير هو إفادة تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الدولي رقم 1325 والقرارات اللاحقة له فيما يتعلق بعمليات واتفاقيات السلام. وقد تم إعداد الدراسة لإفادة المراجعة رفيعة المستوى لتنفيذ القرار رقم 1325 والدراسة العالمية حول تنفيذ القرار رقم 1325 لدعم هذه المراجعة، والتي تتطلبها الفقرتان 15 و16 من قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2122 (2013)، ونأمل أن توصل الدراسة إفادة محاولات تنفيذ نتائج تلك المراجعة.

تشير الأبحاث إلى أن المرأة كانت غائبة نسبياً عن عمليات السلام والاتفاقيات الناجمة عنها. وفي ضوء هذا الغياب، تنتج اتفاقيات للسلام بأحكام لا تتناول - إلى حد كبير - وجهات نظر النساء أو مخاوفهن. على الرغم من صعوبة تتبع أين ومتى شاركت النساء في مفاوضات السلام، فإن المحاولات الرئيسية في هذا المجال تُظهر انخفاض عدد النساء في وفود أطراف الصراع ووجود نسبة قليلة جداً من المفاوضات، حيث تتألف فرق المفاوضات التي يتم تشكيلها من النخب السياسية والعسكرية في المقام الأول من الرجال. وبحسب دراسة أجريت في عام 2008 على 33 حالة من مفاوضات السلام، تبين أن 4% فقط - 11 من أصل 280 - من المفاوضين كانوا من النساء، وأن متوسط نسبة مشاركة المرأة في وفود التفاوض الحكومية البالغ 7% كان أعلى منه في وفود الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة.⁴ وأجريت دراسة أخرى في عام 2012 شملت عينة تمثيلية من 31 عملية سلام رئيسية بين عامي 1992 و2011، وأشارت إلى أن المرأة شكلت فقط 4% من الموقعين، و2.4% من الوسطاء الرئيسيين، و3.7% من الشهود و9% من المفاوضين.⁵ وعلى الرغم من تعيين الأمم المتحدة لأول رئيسة تابعة لها لعمليات حفظ السلام في عام 1992 (مارجريت أنستي، أنجولا)، إلا أن تعيين أول امرأة ككبير وسطاء للأمم المتحدة (ماري روبنسون مبعوثة الأمين العام للأمم المتحدة إلى منطقة البحيرات العظمى بأفريقيا، عام 2013) لم يأت إلا مؤخراً، كما تم تعيين أول ضابطة لرئاسة قوة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة (الواء كريستين لوند، 2014، قبرص).

ماذا يعني "تبني منظور النوع الاجتماعي" في اتفاقيات السلام؟

يتحدث قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 عن ضرورة تبني "منظور النوع الاجتماعي" في اتفاقيات السلام. ورغم استخدام مصطلح "النوع الاجتماعي" في الفقرة 8، فإن بقية نص القرار يركز على "المرأة". المقصود بتبني "منظور النوع الاجتماعي" هو أمر غير محدد وغير واضح تماماً، ولكن من الواضح أن هذا المصطلح يرجع في أصله إلى الالتزام بتعميم منظور النوع الاجتماعي في عمليات الأمم المتحدة إبان فترة إعلان ومنهاج عمل بيجين عام 1995. منذ ذلك الوقت، تم تعريف تعميم منظور النوع الاجتماعي وتنفيذه على النحو التالي:

وعلى النقيض من مقاربة "التقييم" في تعريف مصطلح التعميم، تقدم مقاربة مكتب المدعي العام فكرة "القوى، والأدوار، والاحتياجات بين الذكور والإناث".

يتطلب "منظور النوع الاجتماعي" فهم الاختلافات في الوضع، والقوة، والأدوار، والاحتياجات بين الذكور والإناث، وتأثير النوع الاجتماعي على الفرص المتاحة للناس وتفاعلاتهم. سيمكّن ذلك هذا المكتب من تكوين فهم أفضل للجرائم، فضلاً عن خبرات الأفراد والتجمعات في مجتمع معين.⁹

بحسب هذا التعريف، فإن منظور النوع الاجتماعي يتجاوز مجرد نهج للتعميم يتضمن "سياسة تقييم" لآثاره على النساء مع التركيز على دمج قضايا المرأة في السياسات والبرامج، إلى نهج يسعى إلى فهم الطرق التي ترتبط بها السياسات بقضايا علاقات القوى بين الرجال والنساء.

يُبنى هذا التعريف الثاني على تصور علائقي ودينامي للقوى. بدلاً من المطالبة بإثبات موافقة مبادرات واتفاقيات السلام لاعتبارات النوع الاجتماعي، يرى هذا النهج لتبني "منظور

عملية تقييم الآثار المترتبة على النساء والرجال من أي عمل مخطط، بما في ذلك التشريعات أو السياسات أو البرامج، في جميع المجالات وعلى جميع المستويات. إنها استراتيجية لجعل مخاوف وتجارب كل من النساء والرجال جزءاً لا يتجزأ من عمليات تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم السياسات والبرامج في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بحيث يستفيد كل من النساء والرجال على قدم المساواة ولا يتم تعزيز انعدام المساواة. ويتمثل الهدف النهائي بتحقيق المساواة بين الجنسين.⁷

ومن المثير للاهتمام أن إحدى الوثائق التي تنفرد باستخدام مصطلح "منظور النوع الاجتماعي" فيما يتعلق بالصراع، غير الفقرة 8 من القرار رقم 1325، هي ورقة للسياسات حول الجرائم الجنسية والجرائم القائمة على النوع الاجتماعي، والصادرة عن مكتب المدعي العام بالمحكمة الجنائية الدولية في يونيو/حزيران 2014،⁸ ورغم أن مصطلح "منظور النوع الاجتماعي" يُعرّف هنا بالإشارة إلى القانون الجنائي الدولي، فإن المقاربة المستخدمة تبقى مفيدة فيما يتعلق بالمفاهيم الأعم لمنظور النوع الاجتماعي في سياق عمليات واتفاقيات السلام.

بين الجنسين التي تميز التسوية السياسية التي يتم تداولها خلال مفاوضات السلام؟ ويحاول السؤال فهم ومعالجة الآثار المترتبة على نتائجها بالنسبة للمرأة. وبالعكس، فإن هذا النهج المبني على علاقات القوى يتضمن أيضاً في الحالة المثالية تفكيراً استباقياً حول كيفية استخدام عملية التحول لإعادة تشكيل علاقات القوى بين الجنسين بوسائل يمكن أن تعيد تشكيل علاقات القوى على النطاق الأوسع بطريقة مفيدة.

تبني منظور النوع الاجتماعي: نهج بأربعة أبعاد

ينبغي معالجتها بشكل خاص لكي يُعاملن على قدم المساواة مع الرجال. وينطوي منظور النوع الاجتماعي على النظر في قضايا مثل التسريح، أو النزوح، أو استخدام العنف، وكيف أنها، في كثير من الأحيان، تختلف كثيراً بالنسبة للنساء والرجال، وتختلف كلفتها أيضاً. إلى جانب ما سبق، ينطوي منظور النوع الاجتماعي على التفكير في المجالات التي تتطلب فيها الاحتياجات المتباينة للمرأة تضمين اتفاقيات السلام أحكاماً خاصة بها، كي يتسنى معالجة الاحتياجات الخاصة للمرأة بشكل سليم.

ثالثاً، يتطلب تبني منظور النوع الاجتماعي فيما يتعلق باتفاقيات السلام تقييماً أكثر شمولية للطرق المختلفة التي تؤثر بها أحكام اتفاقية السلام على النساء، حتى عند صياغتها بلغة محايدة. لنأخذ، على سبيل المثال، الخيارات المتعلقة بـ: العلاقة بين الحقوق والقوانين التقليدية في النظام الجديد؛ وإمكانية وكيفية معالجة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية؛ واختيار النظام الانتخابي؛ وطرق التعامل مع اللاجئين والمشردين. سيكون لكلٍ من هذه القضايا تأثيرات مختلفة بالنسبة للمرأة لا يمكن معالجتها بشكل سليم دون إيلاء اهتمام خاص لتبعاتها على النوع الاجتماعي. ويتجاوز هذا التعريف نهج "تدابير خاصة بالمرأة" ويذهب لإدراج منظور النوع الاجتماعي، لدراسة الكيفية التي يؤثر بها كل حكم من أحكام الاتفاق على المساواة والاحتياجات الخاصة بالمرأة كنموذج لنهج "تعميم منظور النوع الاجتماعي". في محاولة مبكرة ترجع إلى عام 2003، تم التفكير في الكيفية التي يمكن بها لاتفاقيات السلام تعزيز المساواة بين الجنسين وضمان مشاركة المرأة، ومن ثم استخدم هذا النهج لوضع مجموعة من الأحكام النموذجية لتعميم منظور النوع الاجتماعي. كانت تلك التدابير لافتة للنظر من حيث

النوع الاجتماعي" في مفاوضات السلام ضرورة محاولة فهم الكيفية التي تؤثر بها المفاوضات على علاقات القوى، ليس فقط بين مجموعات النخب العسكرية والسياسية التي لا غنى عنها لإنهاء الصراع، ولكن أيضاً بين الرجال والنساء، وتوفير فهم أفضل للعلاقات بين هاتين المجموعتين من ديناميات القوى. وعليه، ينطوي منظور النوع الاجتماعي من ناحية عملية من وجهة النظر هذه على طرح التساؤل التالي: ما علاقات القوى

إذا استخدمنا هذه التعريفات للمساعدة في تحديد ما يمكن أن يتضمنه "منظور النوع الاجتماعي لمفاوضات السلام وتنفيذ اتفاقياته"، تظهر لنا أربعة أبعاد مختلفة يمكن أن تنطوي على مستويات مختلفة من إدراج النوع الاجتماعي، والتي تعد جميعها مهمة.

أولاً، من الواضح أن منظور النوع الاجتماعي يتطلب تدخلات إلى عملية ومفاوضات السلام من النساء، بغض النظر عن وجهة نظرن، ومهما كان مضمون الأحكام التي يسعين إليها. ويحضر قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 على إشراف المرأة في مفاوضات السلام وتعيين وسطاء من النساء. ولذا فإن وجود وتأثير المرأة يعتبر "جيداً" بحد ذاته، وأساسياً "المنظور النوع الاجتماعي". ومن المهم التأكيد على أن الجدل المحتمل حول "المعرفة والأساليب المتميزة" التي قد تجلبها النساء إلى طاولة المفاوضات لا ينبغي أن يؤدي إلى توقف مشاركتهن على وجوب إثباتهن لتلك الفوائد حتى يُمنحن مكانهن على الطاولة. وحتى لو تم التوصل بدون مشاركتهن إلى اتفاق "يبدو جيداً" من حيث الأحكام المتعلقة بالنوع الاجتماعي، فإنه لن يكون قد تبني منظور النوع الاجتماعي بشكل كامل إذا لم تشارك المرأة في صياغة أحكامه.

ثانياً، يتضمن "منظور النوع الاجتماعي" تحقيق مكاسب مادية للنساء على أساس تقييم طرق التعامل معهن على وجه التحديد أثناء الصراعات، واحتياجاتهن الخاصة في مرحلة ما بعد الصراع. تركز الفقرة 8 من قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 على بعض المجالات التي قد يكون للنساء فيها رأي ووضع مختلفين عن الرجال، وحيث تكون لهن احتياجات معينة

الطرق المستخدمة لاستيعاب مختلف جوانب الاتفاق، ولا تزال حتى وقتنا الراهن مناسبة ومفيدة للغاية.¹⁰

رابعاً، وربما النقطة الأكثر أهمية هي أن تبني منظور النوع الاجتماعي ينطوي على تحليل كيفية ارتباط عمليات المساواة السياسية الجارية في سياق صراع معين بعلاقات القوى بين الرجال والنساء. ويستند هذا النهج على بُعد تحليل القوى المبتين أعلاه لبحث كيفية تأثير مفاوضات السلام وجهود تنفيذ اتفاقيات السلام على علاقات القوى ليس فقط بين أطراف الصراع، ولكن بين الرجال والنساء كذلك. ويتضمن نهج "التسوية السياسية" هذا للتعامل مع النوع الاجتماعي النظر في الكيفية التي سيؤثر بها إشراك المرأة في مفاوضات السلام، والأحكام المتعلقة بالنساء في اتفاقيات السلام، وتعميم منظور النوع الاجتماعي في تنفيذ تلك الاتفاقيات على علاقات القوى القائمة بين النخب السياسية والعسكرية. من وجهة النظر هذه، ينطوي "منظور النوع الاجتماعي" على الإدراك بأن استخدام العنف واستخدام مفاوضات السلام لإنهاء العنف كلاهما يتعلق بعلاقات القوى، بما في ذلك علاقات القوى بين الجنسين. وينظر منظور النوع

الاجتماعي للقوى على أنها علائقية عبر تقسيمات الذكور/الإناث، النخبة/غير النخبة، وحتى الجهات الفاعلة المحلية/الدولية بطرق معقدة، وينظر إلى تحقيق المساواة وحقوق الإنسان على أنها تتطلب معالجة الاختلال في موازين القوى بين الرجال والنساء. من هذا المنطلق الأكثر شمولية، ينطوي منظور النوع الاجتماعي على محاولات لفهم السبل التي يمكن للتسوية السياسية الجديدة التي ستنشأ عن مفاوضات السلام أن تتضمن "عقداً جنسياً ضمناً" والنظر فيما إذا كان النظام الجديد تحويلياً بشكل إيجابي أو سلبي بالنسبة للنساء، وتحديد السبل الممكنة لضمان تعظيم قدرته التحويلية لأقصى حد ممكن.

هذه الخطوة الأخيرة نحو التصارع السياسي حول كيفية تأثير مفاوضات السلام وتنفيذ اتفاقياته على علاقات القوى بين الرجال والنساء تفتح الباب لأمر أكثر تعقيداً بكثير حول مفهوم "منظور النوع الاجتماعي"، حيث أنها تتطلب تحاليل سياسية دقيقة تتسم بالدكاء حول تأثيرات النوع الاجتماعي على كل من الهياكل الرسمية التي تسعى عملية السلام لتأسيسها، وهياكل القوى غير الرسمية التي ستشكل كيفية عمل تلك الهياكل الرسمية.

عمليات واتفاقيات السلام من حيث هيكلتها الفعلية وفق النوع الاجتماعي

تتألف من الرجال في المقام الأول - معاً في محاولة رسمية للتوسط لإنهاء الصراع والتوصل إلى تسوية سياسية. فكرة "عملية السلام الرسمية" التي تؤدي إلى "اتفاق سلام" تحدث بالذات في مرحلة يتم فيها استبعاد النساء.

التعريف الذي عُرض في وقت سابق لعملية السلام واتفاق السلام هو تعريف توضيحي، فهو مستمد من خلال النقاط ما يُعتبر عادةً اتفاقيات سلام، وهو مدعوم بالأدلة العملية، ومن ثم يستتني التعريف العمليات المستمرة في كثير من الأحيان لصنع السلام والاقتراحات والمبادرات لإنهاء الصراع، والتي تشارك فيها النساء والجهات الفاعلة في المجتمع المدني على نطاق أوسع في كثير من الأحيان وبشكل مستمر طوال فترة الصراع. ولذا فقد يكون من المهم النظر في مدى الحاجة لاستكمال مفاوضات السلام الرسمية بغيرها من وسائل التغيير وكيفية القيام بذلك، وما الروابط التي يمكن استخلاصها بين المحافل المختلفة. بينما يركز القرار رقم 1325 على محاولة إشراك المرأة في عمليات السلام، فقد يكون من المفيد للقرارات المستقبلية الحديث عن الحاجة لاتباع "مسارات متعددة للسلام" جنباً إلى جنب مع مفاوضات السلام الرسمية.¹¹ وسأعود لهذه النقطة في التوصيات.

يشير هذا البعد الأخير من "منظور النوع الاجتماعي" أيضاً إلى ضرورة تحديد إشكاليات فهمنا لحدث القرار رقم 1325 على تبني منظور النوع الاجتماعي، والتساؤل حول الطرق التي تم اتباعها بالفعل لجندرة مفهوم عملية ومفاوضات السلام نفسه. كما ذكرنا آنفاً، تغيب النساء غالباً عن محادثات السلام التي عادةً ما يكون لديها خطط محدودة للتغيير، حيث تركز عادةً على الانتقال من العنف إلى نوع من وقف الأعمال العدائية. تقترح هذه الورقة أن تبني منظور النوع الاجتماعي يعني فهم ومقاربة عمليات السلام واتفاقياتها من منطلق منظور النوع الاجتماعي بادناً ذي بدء، وبالتالي إيجاد طرق للتخفيف من الإقصاء الذي يُمارس من البداية.

غالباً ما يقوم المجتمع المدني بتشجيع مبادرات السلام طيلة فترة الصراع، وخاصةً من قِبَل النساء. في كثير من المجتمعات تكون النساء، وعلى نحو غير متناسب، في طليعة مؤيدي استراتيجيات التغيير السلمية والمعارضة للعسكرة (حتى في الحالات التي تدعم فيها بعض النساء العمل العنيف). ومع ذلك، فغالباً ما تُولد عملية سلام رسمية وتستقطب الدعم الدولي المستدام لها فقط عندما تلتقي الأطراف الرئيسية في الصراع - النخب العسكرية والسياسية التي

تقييم "منظور النوع الاجتماعي"

لاتفاقيات السلام

تركز البيانات في هذا التقرير على تقييم محدود نسبياً لما إذا كانت اتفاقيات السلام قد تبنت "منظور النوع الاجتماعي"، من خلال التركيز على المستوى الثاني للتعريف، استناداً إلى دراسة مدى تعامل اتفاقيات السلام مع الاحتياجات الخاصة للمرأة صراحةً بطريقة تعترف بالفروق بين الجنسين. ومع ذلك، يستخدم التقرير هذا التركيز لتقييم ما إذا كان قد تم تبني منظور النوع الاجتماعي في جميع أبعاده الأربعة المذكورة أعلاه ومتى تم ذلك. تتناول البيانات اتفاقيات السلام التي أبرمت في الفترة ما بين 1 يناير/كانون الثاني 1990 إلى 1 يناير/كانون الثاني 2015، وتحدد إلى أي مدى تضمنت تلك الاتفاقيات إشارات صريحة للنساء (أو الفتيات، أو الأرامل، أو "الزوجات")، والمساواة بين الجنسين، والنوع الاجتماعي، والعنف القائم على أساس النوع الاجتماعي، والعنف الجنسي.

لأنه من الصعب تخيل تبني منظور النوع الاجتماعي في أي من أبعاده الأربعة المذكورة أعلاه في اتفاقيات سلام لا تتضمن إشارة صريحة للنساء أو النوع الاجتماعي أو العنف الجنسي.

وبالتالي، فإن البيانات عن الإشارات التي تتضمنها اتفاقيات السلام للنساء توفر الإحصاءات الأساسية المثيرة للاهتمام بشأن إشراك المرأة وتبني منظور النوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام. يمكن لمعرفة متى وكيف يتم ذكر النساء في اتفاقيات السلام أيضاً أن يساعد في المراجعة النوعية لتلك الأحكام، واختيار دراسات الحالة الضرورية لمتابعة تأثير النساء على النص (أو غيابها)، وما طبيعة التنفيذ الذي أعقب ذلك.

ورغم أننا لا نقول بأن العثور على مثل تلك الإشارات يرقى إلى مرتبة الدليل على تبني اتفاقية السلام لمنظور النوع الاجتماعي، فإننا نقترح مع ذلك أن البيانات الموثوقة عن أحكام اتفاقيات السلام التي تتعامل بشكل واضح مع المرأة والنوع الاجتماعي يمكن أن توفر نقطة انطلاق مفيدة يتم خلالها الانتقال لبحث أسئلة أشمل حول المنظور الذي تم تبنيه. وتوفر البيانات معلومات كمية ونوعية حول نوع الإشارات للنساء الموجودة في اتفاقيات السلام، ومستوى التعميم الذي تحقق. كما توفر البيانات عن الإشارة للمرأة في اتفاقيات السلام شكلاً من أشكال التقييم الأساسي لما إذا كان قد تم تبني منظور النوع الاجتماعي أثناء المفاوضات،

المنهجية

ممارسة التفاوض كوسيلة لإنهاء الصراع واستخدام الآليات الدولية لدعم ذلك.¹³ وقد تم اختيار تاريخ الانتهاء في 1 يناير/كانون الثاني 2015 ليتسنى لنا التعامل مع سنوات كاملة عبر فترة 25 عاماً بأكملها. تُتبع المنهجية إلى حد كبير تلك المستخدمة في دراسات بيل وأورورك عن المرأة (2010)، وعن المجتمع المدني (2008)، ولكن مع بعض الاختلافات في منهجية جمع البيانات.¹⁴

تعتمد الدراسة على مجموعة بيانات جديدة لاتفاقيات السلام، وتستخدم أداة للوصول لاتفاقيات السلام (PA-X) تعمل كأداة تقييم كمية ونوعية لدراسة أحكام اتفاقيات السلام التي لا تزال قيد الإنشاء.¹² تشمل أداة PA-X حالياً 1,173 اتفاقية سلام خلال الفترة من 1 يناير/كانون الثاني 1990 إلى يومنا هذا. تم تجميع البيانات باستخدام فترة الـ 25 عاماً من 1 يناير/كانون الثاني 1990 إلى 1 يناير/كانون الثاني 2015، والتي تم التوصل فيها إلى 1,168 من تلك الاتفاقيات. تم اختيار تاريخ البدء في 1 يناير/كانون الثاني 1990 بصفته تاريخاً يرتبط، بأكثر قدر من الدقة، مع تغييرات ما بعد الحرب الباردة في

تعريف "اتفاقيات السلام" ونهج "تتبع العمليات"

- تم اختيار قائمة الاتفاقيات بدقة وفق تعريف الصراع واتفاقية السلام المبينة أعلاه. تم تضمين اتفاقيات السلام حتى عند وجود فترة تصل إلى 50 عاماً بين الصراع الأصلي وإبرام اتفاقية السلام فيما بعد (مما يعني أن قائمة "الصراعات" ذات الصلة تختلف عن تلك المسجلة في بيانات أوبسالا للصراعات، والتي تبدأ من عام 1975 في حالة الحروب والصراعات الطفيفة، و1989 في حالة الصراعات غير الحكومية والعنف من جانب واحد).
- بخلاف قواعد البيانات الأخرى مثل مصفوفة اتفاقيات السلام،¹⁵ أو قاعدة بيانات أوبسالا لاتفاقيات السلام،¹⁶ لا يحاول مفهوم "الاتفاقية" المستخدم في أداة PA-X عزل مجموعة فرعية من الاتفاقيات التي تمكّن فيها الطرفان من "حل" الصراع جزئياً أو من خلال حكم شامل.¹⁷ بدلاً من ذلك، فإن مجموعة اتفاقيات السلام التي تستند إليها هذه البيانات تعكس المسار التوثيقي للاتفاقيات ابتداءً من اتفاقيات ما قبل التفاوض، إلى الاتفاقيات الإطارية، إلى اتفاقيات التنفيذ. يعني ذلك أنه بدلاً من دراسة "لحظات" منفصلة من الاتفاق والاعتماد على محاولة تقييم ما إذا كان الصراع قد "حل"، تمكّن أداة PA-X الباحث من إجراء عملية طولية "للتتبع العمليات" من أجل تقييم كيفية تحرك القضايا والأطراف داخل وخارج دائرة الاتفاق، مع تحوّر قضايا الصراع وأطرافه.¹⁸
- أدى تعريف "اتفاقية السلام" على النحو المبين أعلاه إلى إدراج مجموعة واسعة من الوثائق في مجموعة اتفاقيات السلام، يبدو بعضها "كاتفاقية سلام"، في حين يتخذ البعض الآخر أشكالاً أخرى. على سبيل المثال، تتضمن اتفاقيات السلام في المجموعة ما يلي:
- اتفاقيات حول الصراعات بين الدول والصراعات داخل الدول.
- اتفاقيات في جميع مراحل العملية وجميع مراحل الاتفاق (ما قبل التفاوض، والإطار، والتنفيذ، وكذلك اتفاقيات وقف إطلاق النار المسجلة بشكل منفصل).
- اتفاقيات بين بعض، وليس كل، أطراف الصراع.
- اتفاقيات تم فرضها أساساً في أعقاب انتصار عسكري ولكن تمت "الموافقة" على شروطها من قِبَل الطرف المهزوم.
- اتفاقيات تأخذ أشكالاً "غير عادية"، مثل إعلانات أو بيانات صحفية من وسطاء دوليين توثق كتابةً التزامات الطرفين (والذين أمهروها بتوقيعهم في بعض الأحيان).
- بيانات ومقترحات من طرف واحد، عندما تمثل جزءاً من "سلسلة خطوات" متفق عليها ضمن الاتفاق أو باعتبارها خطوة تنفيذية لاتفاق سابق (على سبيل المثال، الوثائق الأربع التي أصدرتها في أوقات مختلفة حكومتنا المملكة المتحدة وجمهورية أيرلندا والجيش الجمهوري الأيرلندي في 6 مايو 2000 والتي شكّلت معاً مجموعة من الالتزامات والإجراءات المتفق عليها بين تلك الأطراف).
- اتفاقيات إقليمية أو اتفاقيات "مجموعة الاتصال" وغيرها من الاتفاقيات المماثلة، والتي كانت تهدف إلى تأمين اتفاقيات ناشئة بين الأطراف.
- اتفاقيات تنفيذية أعدت لتوسيع إطار اتفاقيات السلام، أو لإفساح المجال لمشاركة أطراف جديدة في الاتفاقية.

تأكيد تعريف "المرأة والنوع الاجتماعي"

القرار رقم 1325 نفسه، وللعنف القائم على النوع الاجتماعي، أو العنف الجنسي، أو جرائم معينة من العنف الجنسي مثل "الاغتصاب"، أو المساواة بين الجنسين أو النوع الاجتماعي (ولكن بدون الإشارات العامة للمساواة حيث لا تُذكر تلك المصطلحات على وجه التحديد).

تم تحليل الإشارات للمرأة والنوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام في البيانات أدناه، وتضمّن ذلك أي إشارة إلى "النوع الاجتماعي" أو "المرأة" أو أي اسم مؤنث مماثل، على سبيل المثال: أرملة، فتاة، فتيات أيتام، أمهات، أو زوجات. كما تضمّن الإشارات إلى المنظمات النسائية (حتى لمجرد كونها طرفاً موقعاً على الاتفاق)، وإلى الاتفاقيات الدولية بشأن المرأة، وإلى

تأكيد تعريف "الأمم المتحدة كطرف أو طرف ثالث"

أو المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، أو رئيس بعثة لحفظ السلام. قد يكون هذا النهج في تحديد ما إذا كانت الأمم المتحدة طرفاً غير مكتمل، فقد لا يكون من الممكن دائماً الجزم بمن وقع الاتفاق، أو بطبيعة علاقة الأمم المتحدة بالاتفاق. وبالتالي، تم تأكيد البيانات فقط في الحالات التي كان ذلك واضحاً بدون لبس.

تم أيضاً تأكيد البيانات لتحديد ما إذا كانت الأمم المتحدة طرفاً موقعاً، أو مجرد طرف أو طرف ثالث في الاتفاق. وتضمن ذلك الاتفاقيات التي وقّعت عليها الأمم المتحدة متخذةً صفة معينة من صفاتها، أو تلك التي أخذ فيها الاتفاق شكل إعلان وكان واضحاً أن الأمم المتحدة تمثل طرفاً ضمن مجموعة إصدار الإعلان، أو شاركت فيه من خلال وكالة محددة من وكالات الأمم المتحدة أو شخصية منها مثل الممثل الخاص

الإشارة للمرأة والنوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام

في الفترة ما بين 1 يناير/كانون الثاني 1990 و1 يناير/كانون الثاني 2015، تم إبرام 1,168 اتفاقية سلام تتعلق بـ 102 صراع.¹⁹ من بين هذه الاتفاقيات، تم إبرام 664 اتفاقية قبل 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000، و504 اتفاقية بعد هذا التاريخ (انظر الجدول 1 أدناه). من بين هذه الاتفاقيات، أشارت 211 اتفاقية (أي 18%) للنساء أو النوع الاجتماعي (انظر الجدول 2 أدناه). إذا تم تقسيم هذه البيانات إلى 'قبل' و'بعد' القرار رقم 1325، فستظهر لنا الأرقام أنه:

بعد القرار رقم 1325، وحتى 1 يناير/كانون الثاني عام 2015: تم إبرام 504 اتفاقية سلام (الجدول 1)، من بينها 138 اتفاقية (أي 27%) تضمنت إشارات للنساء؛ مرة أخرى، تبدو هذه الإحصائية منسجمة مع البيانات السابقة (انظر الجدول 2 أدناه).

قبل القرار رقم 1325 الصادر في 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000: تم إبرام 664 اتفاقية سلام (الجدول 1)، من بينها 73 اتفاقية (أي 11%) تضمنت إشارات للنساء.²⁰ انظر الجدول 2 أدناه.

الجدول 1:

إجمالي اتفاقيات السلام التي تم توقيعها، مع بيان الأعداد قبل وبعد قرار مجلس الأمن رقم 1325.

اتفاقيات السلام	العمليات المؤدية إلى الاتفاقيات
قبل القرار 1325	61
بعد القرار 1325	52
الإجمالي	102 (حُسبت 11 عملية مرتين حيث كانت في قائمتي قبل وبعد القرار)

الجدول 2:

اتفاقيات السلام الموقعة التي تتضمن إشارة نصية للنساء أو النوع الاجتماعي، مع بيان الأعداد قبل وبعد قرار مجلس الأمن رقم 1325.

إشارات اتفاقيات السلام للنساء	إشارات اتفاقيات السلام للنساء كنسبة مئوية	عدد العمليات المؤدية إلى اتفاقيات سلام أشارت للنساء
قبل القرار 1325	11%	33
بعد القرار 1325	27%	31
الإجمالي	18%	56 (هناك 7 عمليات متداخلة)

طريق عد عمليات السلام التي أنتجت اتفاقية سلام واحدة على الأقل أشارت للنساء، وتكرار هذه العملية مع البيانات الجديدة المؤكدة. أظهرت الأرقام أن أعداداً متماثلة جداً من عمليات السلام أنتجت مثل تلك الاتفاقيات قبل وبعد القرار رقم 1325، وهي مدرجة في الجداول أعلاه وتؤكد مرة أخرى أن الارتفاع في إشارات اتفاقيات السلام للنساء يرجع إلى عمليات سلام جديدة تشير للنساء وليس فقط بسبب الزيادة في عدد اتفاقيات السلام المتعددة داخل العمليات التي تشير للنساء بشكل أكثر روتينية.

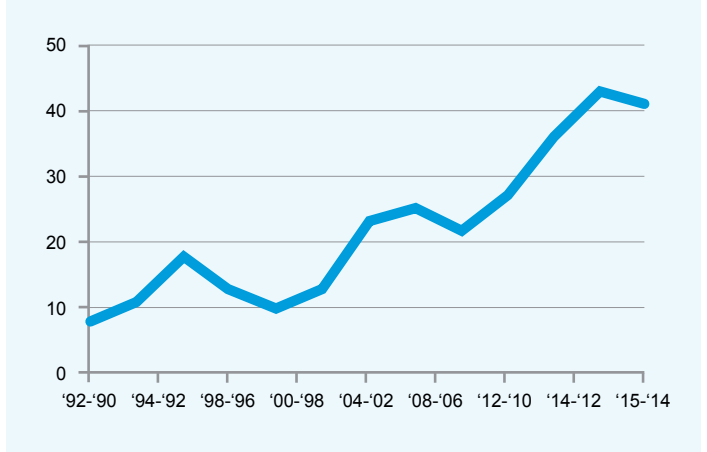
ومن المهم أيضاً النظر فيما إذا كان الارتفاع في عدد إشارات اتفاقيات السلام للنساء قد تعرّض للتشويه جراء نهج "تتبع العمليات" الواسع لأداة PA-X. ربما يمكن القول، على سبيل المثال، أن إدراج العديد من اتفاقيات ما قبل التفاوض في بعض العمليات قد يخلق "انخفاضات" و"ارتفاعات" كاذبة لإشارات اتفاقيات السلام للمرأة والنوع الاجتماعي. قد يرجع ذلك إلى قيام أنماط توثيق معينة لعدد قليل من عمليات السلام بتقليل أو زيادة العدد الكلي لاتفاقيات السلام، والذي يُستخدم بوصفه المقام عند حساب المعدل، ليشمل حتى اتفاقيات لم يكن من المعقول توقع أن تشير للنساء. على سبيل المثال، أنتجت عمليات تفاوض معينة في التسعينيات في كل من البوسنة والهرسك، وكولومبيا أعداداً كبيرة من اتفاقيات "فاشلة" أو اتفاقيات ما قبل التفاوض، ولم تذكر تلك الاتفاقيات - إلى حد كبير - النساء، مما يوضح كيف أن أنماط التوثيق المختلفة لعمليات السلام في الأوقات المختلفة يمكن أن تؤدي إلى تشويه الإحصاءات التي تعتمد ببساطة على حساب عدد الإشارات للنساء في اتفاقيات السلام.

للتصدي لذلك، تم إجراء محاولة - لا تزال أولية وتجريبية - لتصنيف اتفاقيات السلام إلى "إطارية"، أو "موضوعية"، أو مجرد "مرحلة ما قبل التفاوض"، أو "تنفيذية". إن تصنيف اتفاقيات السلام بهذه الطريقة أمر صعب: فعمليات السلام تنتقل إلى الأمام وكذلك إلى الخلف، وليست طيّعة للتصنيف "لمراحل" محددة بدقة، فالوقت الذي تنتقل فيه عملية السلام من تحديد عمليات ومبادئ تنظم عملية التفاوض (أي تنتج اتفاق "ما قبل التفاوض") أو تبدأ تدريجياً في حل القضايا بين الأطراف (مما يجعل الاتفاق "إطارياً")، لا يمثل، في كثير من الأحيان، خطأ زمنياً واضحاً يفصل ما بين اتفاقيات "ما قبل التفاوض" والاتفاقيات "الإطارية".

لهذه الدراسة، تم تعريف اتفاقيات ما قبل التفاوض لتشمل الاتفاقيات التي تركز على كيفية إشراك الأطراف في محادثات موضوعية ضمن أطر مقترحة لم يتم الاتفاق عليها رسمياً ولكنها توضح قضايا وتوافقات في محادثات لاحقة. تضمنت الاتفاقيات الإطارية/الموضوعية جميع الاتفاقيات الناشئة عن

يوضح الرسم البياني التالي النسبة المئوية لاتفاقيات السلام في كل سنة، خلال فترة الـ 25 عاماً، والتي تتضمن إشارة واحدة أو أكثر للنساء. ويعطي الرسم فكرة عن منحى التغيير في عدد إشارات اتفاقيات السلام للنساء والنوع الاجتماعي بمرور الوقت في تلك الفترة.

الشكل 1
النسبة المئوية لاتفاقيات السلام التي تشير للنساء



يتضح من هذه البيانات أن عدد اتفاقيات السلام التي تتضمن إشارات للنساء شهد ارتفاعاً مع مرور الوقت، ويبدو الارتفاع أكثر حدة بعد عامي 2000 و2008، وهي فترات رئيسة لوضع الأعراف من خلال قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فيما يتعلق بأجندة أعمال المرأة والسلام والأمن.

ومع ذلك، فعند فحص البيانات الأساسية (والمبيّنة في الملحق 1)، يظهر أن عدد اتفاقيات السلام قد انخفض مع مرور الوقت. في الفترة ما بين عامي 1990 و2000، كان هناك 61 اتفاقية بالمتوسط في كل عام، في حين انخفض المتوسط في الفترة بين عامي 2000 و2015 إلى 36 اتفاقية فقط كل عام. يؤثر هذا الانخفاض في "معدل" اتفاقيات السلام مسألة ما إذا كان الارتفاع الظاهر في إشارة أحكام اتفاقيات السلام للنوع الاجتماعي يعكس استجابة في كل عمليات السلام الجديدة، أو مجرد تبني الإشارة للنوع الاجتماعي في عدد قليل من العمليات أدت كل منها إلى اتفاقيات متعددة.

تم تقصي هذه المسألة في بيل وأورورك (2010) من خلال إنتاج الأرقام التي تبين أي "عمليات سلام" تضمنت إشارات للنساء، وكذلك "عدّ اتفاقيات السلام". تم التوصل إلى هذه البيانات عن

بعد القرار رقم 1325: تم التوصل إلى 177 اتفاقية تضمنت 72 إشارة للنساء؛ أي أن 41% من الاتفاقيات الإطارية أشارت للنساء.

من هذه الأرقام يمكننا ملاحظة أن نسبة الاتفاقيات التي تشير للنساء أعلاه أكبر من نسبتها في حالة عدد الاتفاقيات الكلي، مما يدل على أن احتمال الإشارة للنساء في الاتفاقيات الإطارية أكبر منه في الأنواع الأخرى من الاتفاقيات. كما أن هذه الأرقام تؤكد أيضاً المنحى العام لزيادة الإشارة للنساء بمرور الوقت، بل وحتى تُبرز هذه المسألة.

جزءاً منها (على سبيل المثال، في مؤتمر لندن حول البوسنة والهرسك).

قبل القرار رقم 1325: من بين ما مجموعه 664 اتفاقية، أشارت 168 اتفاقية (16%) إلى الأمم المتحدة كطرفٍ ما في الاتفاق. من بين تلك الاتفاقيات، أشارت 23 اتفاقية (14%) للنساء أو النوع الاجتماعي.

بعد القرار رقم 1325: من بين ما مجموعه 504 اتفاقية، أشارت 122 اتفاقية (24%) إلى الأمم المتحدة كطرفٍ ما في الاتفاق. من بين تلك الاتفاقيات، أشارت 46 اتفاقية (38%) للنساء أو النوع الاجتماعي.

تُعرض هذه النتائج في الجدول 3 أدناه. وهي تشير إلى أن احتمال ذكر النساء كان أكبر في الاتفاقيات التي كانت الأمم المتحدة طرفاً فيها، سواءً قبل القرار رقم 1325 أو بعده. كما أن الزيادة في ذكر النساء مع مرور الوقت في تلك الاتفاقيات كانت أكثر قليلاً مما كانت عليه في مجمل اتفاقيات السلام.

عمليات المحادثات الرسمية التي تناولت القضايا الرئيسية في الصراع. وكانت اتفاقيات التنفيذ تلك التي تناولت تنفيذ اتفاق تم إمضاؤه. وصُنِّفت اتفاقيات التجديد بشكل منفصل كاتفاق من صفحة واحدة يفترق إلى أي مادة ولكنه فقط "يجدد" التزام الأطراف بوقف إطلاق النار أو بعملية المحادثات.²¹ باستخدام هذا التصنيف الأولي لاتفاقيات السلام، أظهرت النتائج ما يلي:

قبل القرار رقم 1325: تم إبرام 180 اتفاقية إطارية/ موضوعية تضمنت 37 إشارة للنساء؛ أي أن 21% من الاتفاقيات الإطارية أشارت للنساء.

إشراك الأمم المتحدة والإشارة للنساء

أردنا أيضاً فهم ما إذا كان تدخل الأمم المتحدة يرتبط بزيادة أو نقصان عدد الإشارات للنساء والعلاقة بين الاتفاقيات الموقعة من قِبل الأمم المتحدة، والإشارات للنساء، وقرارات مجلس الأمن الدولي الجديدة التي تعزز مشاركة المرأة. في بيل وأورورك (2010)، تم تناول التساؤل: إلى أي مدى يمكن أن تكون الأمم المتحدة قد لعبت دوراً في تنفيذ المعايير القياسية الخاصة بها؟ وتم ذلك عن طريق الإسناد الترافقي لاتفاقيات السلام التي تشير للنساء مع ما إذا كانت الأمم المتحدة طرفاً ثالثاً في الاتفاق. تم تعريف اشتراك الأمم المتحدة كطرف ثالث باستخدام نص الاتفاق الذي يوثق ما إذا كانت الأمم المتحدة، أو إحدى وكالاتها، أو ممثل لها، طرفاً في الاتفاق أو الإعلان، أو موقعاً أو شاهداً عليه، أو وسيطاً فيه، أو مُيسراً أو مراقباً له، أو بدون أي وضع واضح. لا يحسم توقيع الأمم المتحدة بشكل نهائي مسألة مشاركة الأمم المتحدة في مفاوضات السلام: فربما يكون لوسطاء الأمم المتحدة بعض العلاقة بجهود الوساطة ولكن ليس كموقعين، أو قد يوقعوا في سياقات لا يكون لهم فيها دور فعال. ومع ذلك، فالتوقيع على الأقل يدل على وجود علاقة ما بين الأمم المتحدة ونص الاتفاق، وعليه يمكن افتراض وجود بعض القدرة على التأثير (لأنه يمكن حجب التوقيع، وقد تم ذلك في حالة واحدة على الأقل بسبب عدم مطابقة معايير الأمم المتحدة في سيراليون).²² لم يتم استدعاء أي أدبيات ثانوية أو إجراء مزيد من التمحيص لتحديد مدى تدخل الأمم المتحدة – اعتمادنا فقط على التوقيع كدليل. استُخدم هذا التأكيد أيضاً في أداة PA-X، والتي توسعت قليلاً في معايير التحديد لتشمل الإعلانات التي أصدرتها مجموعات كانت الأمم المتحدة تمثل

الجدول 3:

اتفاقيات السلام التي لعبت الأمم المتحدة دور طرف ثالث فيها مقارنةً بتلك التي لم تلعب فيها ذلك الدور، بإسناد ترافقي مع الإشارات للنساء. يتضمن الجدول النتائج قبل وبعد القرار رقم 1325.

اتفاقيات السلام التي تشير إلى النساء (% من تلك التي لم تكن الأمم المتحدة طرفاً فيها)	الأمم المتحدة ليست طرفاً	اتفاقيات السلام التي تشير إلى النساء (% من تلك التي كانت الأمم المتحدة طرفاً فيها)	الأمم المتحدة طرف	
50 (10%)	496	23 (14%)	168	قبل القرار رقم 1325
95 (25%)	382	46 (38%)	122	بعد القرار رقم 1325
145 (17%)	878	69 (24%)	290	الإجمالي

ملخص النتائج

- باختصار، أظهرت النتائج ما يلي:
 - ازدادت إشارات اتفاقيات السلام للنساء والنوع الاجتماعي مع مرور الوقت.
 - يشمل ذلك المزيد من عمليات السلام التي تشير للنساء، وليس فقط المزيد من الاتفاقيات في إطار عمليات سلام بعينها.
- يبدو أن الأعراف الدولية لعبت دوراً في التأثير على الإشارات للنوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام.
- يكون احتمال الإشارة للنساء والنوع الاجتماعي أكبر في سياق عمليات السلام التي تتضمن الأمم المتحدة كطرف ثالث، مقارنةً بتلك التي لا تشارك فيها الأمم المتحدة على هذا النحو.

التقييم والتحليل النوعيان

تحديد "الممارسات الجيدة"

- هو شكلٌ من أشكال اتفاقيات السلام وكان "صديقاً للمرأة" نسبياً.²⁶
 - الاتفاقيات في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عامي 2003 و2009، والتي تضمنت الكثير من التدابير الخاصة بالمرأة.²⁷
 - الاتفاقيات في السودان، وأبرزها الاتفاقيات في دارفور وشرق السودان، والتي تناولت مجموعة من قضايا النساء بتفصيل كبير، وتتضمن أحكاماً تفصيلية.²⁸
 - الاتفاقيات في أوغندا، والتي تم التوقيع عليها بالأحرف الأولى من قِبَل الحكومة وجيش الرب للمقاومة، ولكنها لم توفِّق حتى الآن، وتتضمن بعض الأحكام المتخصصة والمتميزة المثيرة للاهتمام للغاية بشأن برمجة أعمال التسريح، ونزع السلاح، وإعادة الدمج (DDR) مع احترام احتياجات المرأة.²⁹
 - الاتفاقيات في جواتيمالا في منتصف التسعينيات، والتي لا تزال متميزة من حيث نوعية وعمق أحكام النوع الاجتماعي التي تضمنتها، في فترة كان ذلك أمراً غير شائع.³⁰
- تتضمن العديد من الاتفاقيات الأخرى داخل الدول بإصرار، رغم أنه لا يبدو أنها تقدم معالجة شاملة لقضايا المرأة، إشارات للنساء عبر العديد من الاتفاقيات الرئيسية المُوقَّعة.
- الاتفاقيات في نيبال في الفترة ما بين 2005-2007 والتي تأسس أحكامها على "إعادة هيكلة الدولة تدريبياً لحل المشاكل الحالية الطبقية والعرقية والإقليمية والقائمة على النوع الاجتماعي"³¹ رغم أنها ربما لا تعتمد نهجاً شاملاً لمعالجة قضايا النوع الاجتماعي، فإنها مع ذلك تأسس عملية السلام على مفهوم أجندة المساواة الاجتماعية فيما يتعلق بمجموعة واسعة من الفئات المهمشة، بما في ذلك النساء، وتعالج كذلك قضايا مثل العنف الجنسي.³²
 - الاتفاقيات في الفلبين في الفترة ما بين 1998-2014، فرغم أنها لا تتضمن إشارات كثيرة للنساء والنوع الاجتماعي، إلا أنها تشير إلى المرأة بدرجة معقولة من الاتساق. على سبيل المثال، في عملية السلام مع الجبهة الديمقراطية الوطنية، تناول الاتفاق الشامل بشأن احترام

من الأمور المشجعة أن البيانات الخام تُظهر زيادة في الإشارة للنساء والنوع الاجتماعي مع مرور الوقت، وزيادة أعلى في اتفاقيات السلام التي كانت فيها الأمم المتحدة طرفاً ثالثاً من نوعٍ ما. يُمكن فهم كل ذلك على أنه يشير إلى قدر من "النجاح" للقرار رقم 1325، لأنه يُظهر على الأقل أن الوعي بالنوع الاجتماعي قد ازداد في اتفاقيات السلام بصدور قرارات تحت عليه.

ومع ذلك، فإن هذا النمط العام من الزيادة في عدد الإشارات للنوع الاجتماعي يحجب التباين الكبير في نطاق وعمق تلك الإشارات من حيث ما إذا كانت تشير إلى أي نوع من "منظور النوع الاجتماعي" عندما يتم فحصها نوعياً. من حيث تحديد الممارسات الجيدة، أظهر عدد قليل نسبياً من الاتفاقيات في عدد قليل من الصراعات نوعاً من الشمولية في تناوله لقضايا المرأة والنوع الاجتماعي. تشمل الاتفاقيات التي تضمنت أحكاماً شاملة بشكل ملحوظ بشأن المرأة والنوع الاجتماعي ما يلي:

اتفاقيات بين الدول تتعلق بصراعات داخل الدول

- اتفاقيات السلام التي اتخذت شكل أحكام متفق عليها ونتائج متفق عليها لمؤتمرات دولية في عملية إعادة الإعمار في أفغانستان فيما بعد عام 2001، والتي تولي اهتماماً كبيراً للمرأة.²³

اتفاقيات إقليمية تتعهد بحل مجموعة من الصراعات

- الاتفاقيات الإقليمية للبحيرات العظمى لدعم حل الصراعات المترابطة وعمليات السلام في تلك المنطقة، والتي تعزز بالمثل تبني النوع الاجتماعي وقضايا مثل العنف الجنسي في مفاوضات السلام.²⁴

الاتفاقيات داخل الدول

- عملية السلام في بوروندي، وعلى وجه الخصوص اتفاق أروشا للسلام والمصالحة بتاريخ 28 أغسطس / آب 2000، والذي تضمن في جميع أجزائه إشارات واسعة للنساء وباقي أشكال المساواة، وحقوق الإنسان بشكلٍ أعم.²⁵
- الاتفاقيات الحديثة جداً الموقعة بين الحكومة الكولومبية والقوات المسلحة الثورية الكولومبية (فارك) في عام 2014، والتي تمثل تناقضاً صارخاً مع اتفاقيات السلام الكولومبية في الماضي (باستثناء الدستور الكولومبي عام 2001، والذي

- الاتفاقيات في المكسيك بين الحكومة وتشياباس في الفترة ما بين 1995-1996، وقد تضمنت إشارات ملحوظة لحقوق نساء الشعوب الأصلية.

باستثناء هذه الأمثلة، فإن الإشارات المتبقية للنساء في العمليات والاتفاقيات الأخرى تُعد متواضعة إلى حد كبير. وتشمل غالباً أحكام مكافحة التمييز، والتي تشير إلى التمييز على أساس الجنس أو النوع الاجتماعي، وإشارات غامضة أخرى إلى المشاركة، أو تدابير لمرة واحدة للنساء، مثل أن السجناء أو "الأمهات المرضعات" يطلق سراحهن من السجن قبل الرجال. في حين أن كل هذه الإشارات مهمة، فإنها لا ترقى إلى تبني "منظور النوع الاجتماعي" في أيٍّ من أبعاده الأربعة المذكورة أعلاه.

حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في عام 1998 بشكل مباشر العنف الجنسي وحقوق المرأة.³³

- الاتفاقيات في الصومال في الفترة ما بين 1993-2014، والتي نصت على مؤسسات جديدة لتقاسم السلطة، وحددت أيضاً في كثير من الأحيان عدد النساء للمشاركة في المؤسسات السياسية، رغم تضمنها لقليل من الأحكام الأخرى حول النساء.
- الاتفاقيات في أيرلندا الشمالية من عام 1998 فصاعداً، وقد تضمنت في كثير من الأحيان إشارات للمرأة، إلا أنها كانت غالباً ما تأخذ شكل إشارات منفصلة لمرة واحدة، على سبيل المثال الإشارة إلى "سجن النساء".

تغيّر القضايا التي يتم تناولها مع مرور الوقت

هل تغيرت الإشارات إلى النساء مع مرور الوقت؟ حيثما تناولت اتفاقيات السلام قضايا المرأة، هل تعاملت بشكل مختلف مع النوع الاجتماعي بعد قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن بما قد يشير إلى تأثير تلك القرارات؟ لدراسة ذلك، تم استعراض الاتفاقيات لمعرفة كيفية تعاملها مع ثلاث قضايا تُعد مؤشرات لتناول حقوق المرأة بشكل سليم: نظام الحصص (الكوتا) في المؤسسات التنفيذية أو التشريعية، والإشارات العامة للمساواة في المشاركة في المؤسسات السياسية أو القانونية، والعنف ضد المرأة. وكانت النتائج مثيرة للاهتمام.

مشاركة المرأة ونظام الحصص (الكوتا)

بعد صدور هذا القرار. وفي الفترة نفسها، نصت 28 اتفاقيةً على حصص عددية للنساء، من بينها 6 اتفاقيات فقط (21%) قبل 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000، و22 (79%) بعد هذا التاريخ. وبالتالي فقد ازدادت الإشارات إلى مشاركة المرأة مع مرور الوقت.

ما بين 1 يناير/كانون الثاني 1990 و1 يناير/كانون الثاني 2015، تضمنت 43 اتفاقيةً أحكاماً عامةً حول مشاركة المرأة. أبرمت 8 فقط (19%) من هذه الاتفاقيات قبل 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000، وهو تاريخ صدور قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325. أبرمت الاتفاقيات الـ 34 المتبقية (81%)

الإشارة إلى العنف ضد المرأة

والجبهة الوطنية الديمقراطية (صراع منفصل) الحق "في عدم التعرض للاغتصاب"، ويبدو أن ذلك يمثل أول حظر للعنف الجنسي في أي اتفاقية للسلام.³⁷

- تناولت اتفاقية واحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية النوع الاجتماعي: نصت اتفاقية لوقف إطلاق النار في عام 1999 على أن العنف الجنسي هو فعل محظور.³⁸

ربما كان من الأمور الأكثر إثارة للانتباه الزيادة في عدد الإشارات إلى العنف ضد المرأة، فخلال فترة 25 عاماً ما بين 1990-2015، تضمنت 41 اتفاقيةً تدابير للتصدي للعنف ضد المرأة. فقط 7 من هذه الاتفاقيات (1%) من مجموع الاتفاقيات الموقعة في فترة الـ 25 عاماً كانت قبل 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000، وكانت الإشارات إلى العنف ضد المرأة غير مباشرة إلى حدٍّ ما، وقد تضمنت:

منذ صدور قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325، تضمنت 34 اتفاقيةً (أي أكثر بقليل من 24% من الاتفاقيات التي وُعدت) إشارات للعنف الجنسي بشكل أكثر وضوحاً بكثير. على سبيل المثال، غالباً ما تنص اتفاقيات وقف ومراقبة إطلاق النار الآن على العنف الجنسي باعتباره انتهاكاً لوقف إطلاق النار ينبغي مراقبته (انظر الاتفاقيات في آتشيه، وبوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ونيبال، وباكستان).³⁹ كما تنص الاتفاقيات الآن على استثناء مرتكبي جرائم العنف الجنسي من العفو (انظر، على سبيل المثال، جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي).⁴⁰ وبالإضافة إلى

- نصت اتفاقيتان في جواتيمالا على أن التحرش الجنسي ينبغي اعتباره جريمة.³⁴
- نصت اتفاقية في ولاية تشياباس في المكسيك على ضرورة تحديث قانون الجرائم الجنسية.³⁵
- نصت اتفاقيتان تتعلقان بيمينداناو في الفلبين على الحماية من جميع أشكال العنف ضد المرأة، وضرورة عدم استخدام العفو في "الجرائم ضد العفة" (في إشارة فيما يبدو إلى جرائم العنف الجنسي، رغم أن ترجمة المصطلح يشوبها الغموض).³⁶ وتضمنت اتفاقية في الفلبين بين الحكومة

ذلك، بدأت الاتفاقيات الآن في معالجة الاحتياجات الخاصة للنساء اللاتي تعرضن للعنف الجنسي في الجوانب الاجتماعية والصحية وإعادة الإعمار.⁴¹

باختصار، يبين هذا التقييم النوعي الموجز للإشارات للمرأة والنوع الاجتماعي إلى أنه لا يوجد سوى عدد قليل جداً من الاتفاقيات التي تشير للنساء بما يبرهن على تبني منظور متماسك للنوع الاجتماعي. ومع ذلك، فهناك شواهد على تحسن في نوعية أحكام اتفاقيات السلام المتعلقة بالنوع الاجتماعي، من إشارات عامة للمساواة إلى التزامات أكثر حزمًا بالمشاركة، ونظام للحصص، ومواجهة للعنف ضد المرأة. ورغم أنه ينبغي علينا توخي الحذر بشأن إرجاع ذلك التحسن إلى قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن، فإنه يمكننا القول بأن هذه القرارات تزامنت

مع نهج أكثر موضوعية "لمنظور النوع الاجتماعي" مع مرور الوقت، وأنه من المرجح أن يكون ذلك قد أثر في هذه التغييرات. هناك كم من البحوث أخذ في الظهور الآن يدرس متى وكيف تتشكل مكاسب المرأة وكيف يمكن دعمها من خلال تصميم عمليات السلام.⁴²

تغرات وتحديات في التنفيذ

من تغرات وتحديات التنفيذ الرئيسية تلك التي تتعلق بالحاجة إلى مزيد من التعامل مع التوتر القائم بين "فرض" الإشارات للنوع الاجتماعي من جهة، والانخراط مع مصالح وحوافز الاقتصاد السياسي للجهات الفاعلة العسكرية والسياسية من أجل التنفيذ من جهة أخرى.

ويمكن القول أيضاً بأن هناك وظيفة رمزية هامة للإشارة إلى الاحتياجات الأساسية للمرأة، والتي لا ينبغي وصفها بأنها رمزية بحتة. عندما ينظر المرء إلى الوراثة عقدين من الزمان لعمليات شبيهة مُدوّلة، يجد أن العنف الجنسي شكّل فيها سمة بارزة - ولا سيما في البوسنة والهرسك - ولعله من الصادم للغاية اليوم عدم وجود أي إشارة على الإطلاق للعنف الجنسي على مدى تاريخ اتفاقيات السلام. في البوسنة والهرسك، كان استخدام العنف الجنسي كوسيلة للحرب معروفاً على نطاق واسع وموثقاً في ذلك الوقت، إلا أنه في جميع اتفاقيات السلام الفاشلة والناجحة (55 في مجموعها) لا توجد أي إشارة للنساء مطلقاً باستثناء إشارة عامة إلى إدماج اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية بشأن جنسية المرأة المتزوجة. لم يكن هناك على الإطلاق أي إشارة في أي من الاتفاقيات للعنف الجنسي (ضد النساء أو الرجال) الذي ميّز الصراع. مهما كان النص الذي كان يمكن تضمينه، ومهما كانت فعاليته المحتملة، فإن عدم ذكر أي شيء عن هذا الأمر رغم الأشياء الأخرى الكثيرة التي وُجد أنها تستحق الذكر وحُصّص لها بند في اتفاقيات السلام، يبدو ملفتاً للنظر الآن. حتى من منظور الأجيال القادمة وتوثيق "أجندة التغيير"، كان من المهم تضمين نوع من الإشارة للعنف الجنسي. ومع ذلك، فإن تحديد العنف الجنسي والتصدي له ربما كان سيؤدي إلى تركيز الموارد والاهتمام على هذه المسألة أكثر مما حدث.

وعلاوةً على ذلك، توجد أدلة تشير إلى أن الدعم الدولي لإدراج النوع الاجتماعي هو المفتاح لتمكين المرأة من التأثير على مفاوضات عمليات السلام ونتائجها.⁴⁴ وفي ظل هذه المعطيات، يبدو من المهم أن تشير المؤتمرات الدولية حول أفغانستان إلى أن تحقيق المساواة للمرأة أمر يشغل بال المفاوضين. وتضمنت التزامات المؤتمرات مراراً القضايا المتعلقة بالعنف ضد المرأة وتعليم المرأة، حتى لو كانت احتمالات حدوث تغيير في الوضع بالنسبة للنساء، أو في تحقيق السلام في أفغانستان، غير مشجعة.

حتى من خلال دراسة ومعرفة سطحية بالسياق، يبدو أن العديد من الأمثلة التي أظهرت تبني منظور النوع الاجتماعي تنطوي على حالات صعبة للغاية من الصراع تتضمن عنفاً جماعياً وعنفاً مفرطاً ضد النساء، ودرجة عالية من تدويل عملية السلام، من أبرز أمثلتها: أفغانستان، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان (دارفور وشرق السودان)، وأوغندا. في الغالب، تلك الحالات تم فيها التوافق على اتفاقيات السلام فقط من قِبَل بعض الأطراف الرئيسية، أو تم توقيعها ولم يتم الالتزام بها بشكل كامل، أو تم التراجع عنها. ولا تزال الكثير من الجماعات المسلحة نشطة، وهناك مستويات من الصراع لا تزال قائمة، ويُعد وضع المرأة غير مستقر بشكل كبير.

هناك بعض الأدلة التي تدعمها دراسات الحالة في جواتيمالا على قدرة الجهات الفاعلة الدولية على ضمان وجود أحكام فيها إشارات قوية للمرأة في اتفاقيات السلام، ولكن في سياق يتوفر فيه القليل من "الاتفاق" الحقيقي بين أطراف الصراع على أساس لإنهائه، وحيث قد لا تتوافر لدى الأطراف الرئيسيين النية أو الإرادة الكافية لتنفيذ الاتفاقية أو أحكام النوع الاجتماعي التي يتضمنها بأي شكلٍ من أشكال حسن النية.⁴³

ومع ذلك، لا ينبغي لنا رفض الإشارات للنوع الاجتماعي في الاتفاقيات على اعتبار أنها غير ذات صلة بتلك الأنواع من السياقات على هذا الأساس فقط، فقد يكون لها قيمة رمزية وتأثير مهم في تحديد جدول الأعمال بفضل إدراجها في الاتفاقيات. في كثير من الأحيان، تكون الإشارات للنوع الاجتماعي استجابةً للاعتداءات على النساء على نطاق شامل أثناء الصراعات ولاحتياجات النساء المحلية. كما ذكر في البداية، فإن اتفاقيات السلام تضع خارطة طريق للمستقبل، ولذا فلا يزال من المهم أن تضمن الجهات الفاعلة الدولية وضع القضايا التي تمس المرأة على جدول أعمال اتفاقية السلام، حتى ولو كانت ظروف تنفيذها أقل من مثالية.

ومع ذلك، فمما يثير القلق أيضاً أن تنشأ العديد من الإشارات الأكثر شمولاً فيما يتعلق بالنساء في الحالات التي يتم فيها دفع صياغة اتفاقيات السلام والتحكيم فيها من قِبَل المجتمع الدولي بقليل من القناعة محلياً. ويبدو أن إدراج أحكام شاملة خاصة بالمرأة يحدث في سياقات يوجد فيها القليل من القناعة المحلية في العملية ككل، وبالتالي يكون احتمال التنفيذ ضئيلاً. حتى إذا نجح الاتفاق في وقف القتال (وهذا أمر غير مؤكد على الإطلاق)، وحيث يُنظر إلى أحكام النوع الاجتماعي على أنها "محسنات إضافية" مطلوبة دولياً، فإنها قد تفتقر إلى الزخم في إطار اتفاق السلطة بين النخب، بمعنى أن أطراف الصراع لن يكون لديها الحافز لتنفيذها. لا تعني هذه الملاحظة أن الإشارات للنوع الاجتماعي غير مهمة في مثل هذه السياقات، فقد تكون في غاية الأهمية لوجود أي إمكانية للتغيير. بيد أن ذلك يشير إلى الحاجة إلى أن تكون أحكام النوع الاجتماعي مصحوبةً بخطت تنفيذية واضحة تُدرك أن الضغوط الدولية بالغة الأهمية، وتعالج كيفية تمكين ودعم المرأة لضمان تنفيذ تلك الأحكام. يتطلب البعد الرابع من "منظور النوع الاجتماعي" المذكور أعلاه النظر في الصلة بين أهداف التسوية السياسية وعلاقات القوى بين النخب من جهة، وتطلعات المرأة وعلاقات القوة القائمة على النوع الاجتماعي من جهة أخرى. يشير هذا النوع من المقاربة إلى ضرورة إدراك أن التنفيذ ينطوي على إعادة توزيع للسلطة، وبالتالي يتطلب تعهداً دولياً وإرادة سياسية لضمان تحقيقه.

هناك حاجة أيضاً لأن تُولي مفاوضات عمليات السلام المُدولة بدرجة كبيرة مزيداً من الاهتمام بكيفية تفاعل تحقيق المكاسب للمرأة مع الصفة السياسية التي تُعتبر أساسية لوقف الصراع. وتُمدنا عمليات السلام التي تحمل درجة أكبر من الملكية المحلية ببعض الرؤى المفيدة، حيث تظهر الإشارات للنساء في اتفاقيات السلام بها بفضل ديناميات المساومة المحلية أكثر من مجرد التدخل الدولي (مثل أيرلندا الشمالية، ونيبال، وكولومبيا). بينما تتضمن هذه الاتفاقيات بنوداً أقل شمولاً بخصوص النساء، فقد عالجت قضايا المرأة والمساواة كجزء من محاولة لإعادة صياغة الصراع من حيث الانقسامات بين الجنسين، فضلاً عن الانقسامات الواضحة التي يُملئها الصراع. ورغم أن هذه الاتفاقيات لم تترك في كثير من الأحيان نفس الأحكام التفصيلية حول المرأة كما هو الحال في الاتفاقيات الدولية، فقد كانت في كثير من الأحيان أكثر أهمية لأنها صاغت مفهوم إشراك المرأة والسلام في قلب الاتفاقية بطرق أعادت تأطير المفاهيم المحدودة التي كانت معروضة لإشراك المرأة وصياغتها في سياق آخر يحظى بفرصة ما لتنفيذه. وتُبرز هذه الاتفاقيات الإمكانيات المتاحة للنساء لإعادة تشكيل شروط التسوية الرسمية

بشكل جوهري لتحقيق مكاسب يمكن أن تبقى كجزء من حلٍّ وسط سياسي مركزي بين الجهات الفاعلة من النخب السياسية والعسكرية، بدلاً من التعامل معها كـ "إكسسوار إضافي" يمكن تجاهله. كما يمكنها أن تساعد في خلق هذه التسوية عن طريق تقديم حلول مفيدة لمسائل إشراك المرأة.

للتوضيح باستخدام الأمثلة الثلاثة لدينا، تبرز حالة كولومبيا نظراً لأنه - باستثناء اتفاقية السلام التي شكّلت الدستور الكولومبي عام 1991، لم تكن هناك إشارات واضحة للنساء في جميع اتفاقيات السلام حتى جاءت عملية السلام الأخيرة مع القوات المسلحة الثورية الكولومبية (فارك).⁴⁵ ركزت المفاوضات السابقة حصرياً تقريباً على تسريح الجماعات المسلحة وشبه العسكرية، في مقابل تأمين الموارد اللازمة لها لتحويلها إلى أحزاب سياسية. على النقيض من ذلك، في الجولة الحالية من المفاوضات والاتفاقيات بين الحكومة الكولومبية وفارك، تم إدراج قضايا المرأة بطرق بدأت أيضاً تعيد صياغة فحوى الصراع ليتجاوز المطالب التقليدية لمنظمة فارك والحكومة من بعضهما البعض، وذلك على سبيل المثال عن طريق إعادة صياغة مفاهيم مثل "الأمن". ويبدو أن هذا التحول قد حدث نتيجةً لنجاح المرأة في تنظيم أجندة عملية السلام والتأثير عليها بطرق ليس أقلها الضغط من خلال القرار رقم 1325، رغم أنه لا يزال هناك عدد من القضايا الصعبة تنتظر التعامل معها.

بالمثل، ورغم عدم تناول قضايا المرأة أو علاقات النوع الاجتماعي بشكل شامل في اتفاق بلفاست، فقد كانت النساء موجودات "كنساء" في المفاوضات (من خلال التحالف النسائي)، وكانت هناك أحكام بارزة تتعلق بالمساواة وأدلة على استخدام المساواة بين الجنسين لإعادة صياغة مصالح النخبة في مرحلة تنفيذ عملية السلام بأيرلندا الشمالية. على سبيل المثال، النساء اللاتي كن يضغطن من أجل تحقيق "المساواة" في قطاع الشرطة ليشمل ليس فقط المساواة بين الكاثوليك والبروتستانت ولكن أيضاً بين الرجال والنساء، لعبن دوراً متواضعاً - ولكن لا يستهان به - في إعادة صياغة المعادلة الصفرية بين موقف "لا إصلاح للشرطة" (الذي تبناه الاتحاديون/البروتستانت) وموقف "تسريح الشرطة واستبدالها" (الذي تبناه القوميون / الجمهوريون / الكاثوليك)، نحو حل نبع من منطلق السؤال: ما الأسس التي يمكن أن تنبني عليها قوة لحفظ الأمن تمثل الجميع؟

في إطار نهج "ألوان الطيف" لإدماج "المستبعدين"، حاولت الأحكام المتعلقة بالنساء في اتفاقيات السلام في نيبال إعادة

توضح الأمثلة، حتى في العمليات الدولية، أهمية تبنّي منظور للنوع الاجتماعي يركز بدرجة أقل على إدراج إشارات النوع الاجتماعي في اتفاق يتمتع بقدر ضئيل من الإجماع، وبدرجة أكبر على كيفية إدراج النوع الاجتماعي والأحكام المتعلقة به لإعادة صياغة وتوسيع الموازنات الضيقة لحل الصراع. وقد يساعد ذلك في التوصل إلى حلّ وسط عن طريق إعادة صياغة الدمج بطريقة أفضل من المعادلة الصفرية "هم مقابل نحن". يمكن لاستخدام أحكام النوع الاجتماعي في تحويل خطاب مفاوضات السلام أن يُحدث خللاً في الديناميات التقليدية لوساطة السلطة، مما يزيد ولا يقلل من آمال الاتفاق بين وسطاء السلطة التقليديين.

صياغة الصراع الذي اندلع بين النخبة الحاكمة والماويين، والذي تعزز من خلال قضايا أوسع من عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي كانت تحتاج إلى معالجة. ونقل إدماج النساء والمجموعات المهمشة الأخرى مشروع عملية السلام من مجرد مشروع "مقايضة" بسيط إلى مشروع للتحويل الديمقراطي، بطرق وضعت إشراك المرأة في قلب إعادة هيكلة الدولة، رغم أنه بعد مضيّ بعض الوقت، لم تتحقق وعود هذه العملية بأكملها بعد.

تشير كل هذه الأمثلة إلى الطرق التي اتبعتها المبادرات النسائية للتأثير على فهم النخب السياسية والعسكرية للتسوية السياسية التي صاغتها ومن ثم إعادة صياغتها. وقامت تلك المبادرات بإدراج قضية علاقات القوى بين الجنسين في الاقتصاد السياسي لكيفية فهم تلك النخب لمصالحها وحوافزها والتي ستكون على المحك في المفاوضات. كانت تلك المبادرات تعمل ليس فقط لتعزيز المساواة بين الجنسين، وإنما لتقديم المساواة بين الجنسين كآلية لرأب الانقسامات حول "فحوى الصراع" وذلك لتمكين الأطراف من الاقتراب من تحقيق توافق. في جميع الحالات، حققت المرأة قدراً من النفوذ عن طريق الضغط لتضمين إشارات تعزز المساواة بين الرجال والنساء، ولكنها تعمل أيضاً لإعادة صياغة طريقة فهم النخب للصراع. تمكنت المرأة من تحقيق ذلك عن طريق توسيع مفهوم الدمج والمساواة المعروض ليتجاوز الجماعات السياسية أو العرقية المتنازعة ويشمل النساء، مما ساعد الأطراف على تجاوز معارضتهم التقليدية للدمج. هذا النوع من التحول هو بيضة القبان في صنع السلام.

الاتجاهات والأولويات الناشئة للعمل

استناداً إلى البيانات، ما الاتجاهات الناشئة وأولويات العمل المترتبة على ذلك؟ هناك الاتجاه الأول نحو إدراج "منظور النوع الاجتماعي" في اتفاقيات السلام، والذي تدل عليه الزيادة في عدد الإشارات إلى قضايا المرأة والنوع الاجتماعي في نصوص اتفاقيات السلام مع مرور الوقت. ترتبط هذه الزيادة مع تطوير وتعزيز الأعراف الدولية بشأن المرأة والسلام والأمن، مما يشير إلى وجود علاقة إيجابية.

الاتجاه الأخير، كما سبق أن أشرنا، هو أن بعض الأحكام الأكثر تأثيراً على النساء تنشأ في أصعب سياقات التنفيذ. كثيراً ما تشهد تلك السياقات تدخلات دولية متعددة ومتنافسة، وبالتأكيد ابتعاداً عن إعطاء أي أولوية للأمم المتحدة كمفاوض. كما ذكرنا، يتطلب تأمين مكاسب النوع الاجتماعي إنفاذاً دولياً قوياً من نوع إعادة ترتيب القوى لتمكين "السلام" من أن يسود. في حين كانت هناك بعض المحاولات (جنوب السودان، السودان، الصومال، أفغانستان) لتنسيق التنفيذ ومبادرات الاستقرار، تشير البحوث الأولية إلى أن مصطلح "تحقيق الاستقرار" يُفهم بطريقة مختلفة جداً من قِبَل مختلف أطراف التدخل الدولية.⁴⁶ من المهم أن تتضمن جهود التنفيذ منظوراً للنوع الاجتماعي، وأن يتم تعميم هذا المنظور على الأهداف التي تم تحديدها لعمليات السلام من قِبَل أطراف التدخل الدولية من خلال خطط تحقيق الاستقرار وأهداف "الوضع النهائي" التي تم تضمينها في مهمات التدخل.⁴⁷ يتضمن تبني "منظور النوع الاجتماعي" لتنفيذ اتفاقية السلام أيضاً فهم كيف تتضمن عمليات التنفيذ المُدولة وتنتج علاقات قوى النوع الاجتماعي بين أطراف التدخل الدولية (على سبيل المثال، بين إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها المختلفة التي تتبع طرقاً مختلفة لإدراج النوع الاجتماعي)، وبين المنفذين الدوليين والمنفذين المحليين (على سبيل المثال، عن طريق معالجة الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي أو نماذج القيادة الدولية الذكورية في بيئة ما بعد الصراع).

ومع ذلك، لا تزال اتفاقيات السلام التي تتبنى "منظور النوع الاجتماعي" بأي معنى شامل، نادرة إلى حد ما، ولكن تتوفر الآن أدلة على الممارسات الجيدة سواءً من حيث الأحكام المبتكرة فيما يتعلق بالنساء وبعض الأمثلة للتعامل الشامل نوعاً ما مع النساء. ينبغي نشر تلك الممارسات الجيدة، وخاصةً الأحكام الواردة في اتفاقيات السلام حول العنف ضد المرأة، ومشاركة المرأة، وتحقيق المساواة للمرأة، ونظام الحصص (الكوتا) في المؤسسات السياسية. تحقيقاً لهذه الغاية، ترتبط بهذا التقرير أداة جديدة للوصول إلى اتفاقيات السلام (www.peaceagreements.org) (PA-X)، والتي توفر أحكاماً متعلقة بالنساء يمكن البحث فيها بالكامل في جميع الاتفاقيات التي تتضمنها والتي ظهرت خلال الفترة من يناير/كانون الثاني 1990 حتى الآن (252). ومع ذلك، فمن المهم إدراك أن الممارسات الجيدة لا تعني فقط إدراج أحكام شاملة خاصة بالنساء، وإنما إدراج أحكام فعالة للنساء. تحقيقاً لهذه الغاية، لا بد من إجراء المزيد من البحوث بشأن أنواع العمليات وديناميات المفاوضات السياسية التي أدت إلى إدراج أحكام خاصة بالنوع الاجتماعي، وتنفيذ الأحكام الخاصة بالنوع الاجتماعي، والنتائج من حيث تغير الوضع بالنسبة للمرأة.

يتمثل الاتجاه الحديث الثاني الواضح للممارسات في اتفاقيات السلام بوجود اتفاقيات متعددة وجولات متعددة من المفاوضات. يبدو أن الاتفاقيات الفاشلة تمثل اتجاهاً حالياً، وعليه فإن من الأولويات الحاسمة للمستقبل محاولة فهم عملية التنفيذ بطريقة أفضل، سواءً تنفيذ اتفاقيات السلام بشكل عام، أو الأحكام المتعلقة بالنوع الاجتماعي فيها بشكل خاص. بعض الاتفاقيات التي تضمنت أكثر الأحكام المتعلقة بالنساء وضوحاً تم تنفيذها بطريقة سيئة للغاية، هذا إن نفذت بالأساس. وحيثما نُفذت، لم يتغير الوضع المادي للمرأة إلا قليلاً. هناك حاجة ماسة للرد الدقيق لتنفيذ الاتفاقيات وأحكام النوع الاجتماعي فيها.

التوصيات

في الختام، نقترح التوصيات التالية للمضي قدماً بالقرار رقم 1325 والقرارات اللاحقة له بشأن المرأة والسلام والأمن:

1. تُظهر البيانات تأثيراً إيجابياً للقرار رقم 1325 على أحكام اتفاقيات السلام. لذا فمن المهم التذكير بالحاجة لمواصلة تنفيذ القرار. وتوفر البيانات البرهان على وجود رابط بين إصدار قرارات من مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن، وازدياد الإشارة للمرأة في اتفاقيات السلام. في بعض الحالات، قد يُعزى ذلك إلى إصرار الجهات الدولية الفاعلة بشكل متزايد على تضمين الاتفاقيات الدولية بنوداً حول المرأة، كما تشير البيانات بخصوص الاتفاقيات الموقعة من قبل الأمم المتحدة. وفي حالات أخرى، قد يكون لقرارات مجلس الأمن مساهمة غير مباشرة عن طريق تعزيز النشاط المحلي ورفع وعي النساء بأن اتفاقيات السلام "تخصّهم" وبوجود معايير دولية تدعم مطالبهم بشمولهم فيها.⁴⁸ ورغم أن مجرد الإشارة للنساء في اتفاقيات السلام غير كافية بحد ذاتها لتحسين المساواة ونوعية الحياة للنساء، إلا أن إدراجها في أجندة اتفاقيات السلام يُعد في كثير من الأحيان ضرورياً لدعم المطالبين المستمرة بشمولهن على النطاق الأوسع. لم تتحقق الإشارة للمرأة في اتفاقيات السلام إلا بشقّ الأنفس في كثير من الأحيان، حيث يمثل ذلك التزاماً رسمياً بالمساواة ويترتب عليه التزامات لاحقة في المستقبل، وغالباً ما يحدد أيضاً تدفقات مصادر التمويل. إن تكرار النصائح في قرارات مجلس الأمن المتتالية حول إشراك النساء كوسطاء وأطراف في مفاوضات السلام، وإدراج منظور النوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام قد يولد شعوراً بالفشل. بيد أن هناك حاجة لتجديد الالتزامات الدولية بتحقيق المساواة للمرأة باستمرار، ومواصلة تعميم هذه الالتزامات في الاستراتيجيات الدولية لصنع السلام وبنائه من أجل تحقيق تقدم مستدام في هذا الصدد.

2. قد يكون من المفيد لقرارات مجلس الأمن ومبادرات السياسات الأخرى أن تحدد بشكل صريح المقصود بـ"منظور النوع الاجتماعي" في عمليات واتفاقيات السلام. وعلى الرغم من أن صياغة الكلمات ينبغي أن تخضع لمزيد من التشاور، فإننا نورد فيما يلي مثلاً لتحفيز المزيد من التفكير:

يتطلب منظور النوع الاجتماعي:

- استشارة النساء بشأن بنية مفاوضات السلام وطرائقها.
- إشراك المرأة في محافل مفاوضات السلام.
- تناول احتياجات المرأة ومطالبها بشكل صريح في نصوص أي اتفاقية سلام والعمليات اللاحقة لتنفيذها.
- تقييم تشاوري لعلاقات القوى في قلب الصراع وارتباطها بعلاقات القوى بين الجنسين، وتوفير الدعم الفني للنساء في معالجة هاتين المجموعتين من العلاقات المتشابكة في الوقت ذاته.
- تقييم تشاوري للأثار المترتبة على أحكام مسودة اتفاقية السلام على النساء والرجال، بما في ذلك أحكام التشريعات والسياسات والبرامج في كل المجالات وعلى جميع المستويات. ويهدف هذا التقييم لمعالجة مخاوف وتجارب كل من النساء والرجال عند تصميم اتفاقية السلام، بحيث يستفيد الرجال والنساء على حد سواء، ولا يتم تعزيز انعدام المساواة.

3. إلى جانب المطالبة بإشراك المرأة في مفاوضات السلام وتضمين منظور النوع الاجتماعي في تلك الاتفاقيات، قد ينظر مجلس الأمن في إمكانية تضمين الفقرة المقترحة التالية في قراراته المستقبلية: المطالبة بإنشاء مسارات متعددة للسلام، لتيسير شمول آراء الجهات الفاعلة التي لا تقتصر على النخب السياسية والعسكرية، وذلك لدعم أجندة التغيير المنوطة بمحادثات السلام الرسمية، والاستجابة لتقييم مدني أوسع للاحتياجات الاجتماعية.

4. يمكن أن يشمل الدعم اللازم للنساء في عمليات السلام التزامات أكثر وضوحاً بشأن:

- دعم إشراك المرأة في المراحل الأولى من عملية السلام، حيث يمكن أن تكون العمليات في هذه المرحلة حاسمة في تمكين أو تعطيل مشاركة وتأثير المرأة.
- دعم كلٍّ من الوسائط الرسمية وغير الرسمية لقيام النساء بتنظيم أنفسهن والتباحث فيما بينهن بشأن عملية السلام.

5. هناك حاجة لإيجاد نظام قوي لمراقبة تنفيذ اتفاقية السلام بشكل عام، ورصد أي التزامات تتعلق بالمرأة أو المساواة بين الجنسين على وجه الخصوص وضمان تنفيذها. حيثما يتم إنشاء مؤسسات جديدة ولا يتم إدراج المساواة بين الجنسين في اتفاقية السلام، ينبغي على الجهات الدولية

الفاعلة والجهات المانحة دعم المبادرات التي تسعى لضمان قيام المؤسسات الجديدة أيضاً بالعمل على تحقيق المساواة بين الجنسين. وينبغي الاهتمام بشكل خاص بتنفيذ التدابير التي تحظى بدرجة بسيطة من التوافق بين أطراف الصراع ولكنها مطلوبة لضمان وجود مظاهر من المساواة والمشاركة لا تقتصر على أطراف الصراع الرئيسيين.

6. ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام بإمكانية الموازنة بين ضمان الإشارة للنوع الاجتماعي في اتفاقيات السلام بناءً على الممارسات الجيدة من جهة والحاجة إلى انسجام تلك الإشارات بشكل كبير مع عمليات المساواة السياسية التي ستظل تؤثر على تنفيذها - إذا أريد لها أن تكون فعالة، كما توضح لنا الأمثلة من أيرلندا الشمالية وكولومبيا ونيبال والفلبين.

7. حيثما تُكْمَل استراتيجيات التنفيذ الدولية لاتفاقيات السلام (أو حتى تحل محلها)، يجب أن تخضع هذه الخطط للتشاور مع النساء المتضررات من الصراع وتبني منظور النوع الاجتماعي. كما ينبغي على الوسطاء الدوليين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، النظر في وضع "خطط عمل" علنية حول كيفية إدماج منظور النوع الاجتماعي في مختلف جوانب برامجهم لتنفيذ عملية السلام.

- 1 انظر عموماً: كاترين أورورك، سياسات النوع الاجتماعي في العدالة الانتقالية (روتلدج، 2013). انظر أيضاً ثانياً بافينهولتز، ما وراء القياسي: هل يمكن أن يؤدي إشراك المرأة حقاً إلى عمليات سلام أفضل؟، الحاشية 34.
- 2 كريستين بيل. حول قانون السلام: اتفاقيات السلام واستخدام القانون لإنهاء الحروب (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، 2008)، 46-76.
- 3 لتعريف أكثر استفاضة لكـ"صراع"، وأيضاً حالات الوفاة "المرتبطة بالمعارك"، و"المرتبطة بالعنف من جانب واحد" – والتي أدرجناها جميعاً تحت الحالات "المرتبطة بالصراع" – يُرجى مراجعة قسم بحوث السلام والصراعات في جامعة أوبسالا، تعريفات: <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>. ويرد تعريف مماثل لعملية السلام والمفاوضات من مدرسة باو للثقافة، برشلونة: "تعني بالتفاوض العملية التي يتفق من خلالها طرفان أو أكثر من الأطراف المتصارعة (سواءً كانت دولاً أو جهات فاعلة داخلية ضمن نفس البلد) على مناقشة خلافاتهما من خلال إطار متفق عليه من أجل إيجاد حل يلبي مطالبهم.... ونعني بعملية السلام تعزيز خطة التفاوض بعد تحديد جدول الأعمال الموضوعي وما يتبع ذلك من إجراءات، مع الجدول الزمني والميسرين. وبالتالي، فالتفاوض هو فقط أحد مراحل عملية السلام". انظر فيسينز فيساز، الكتاب السنوي لعمليات السلام (مدرسة باو للثقافة، برشلونة، 2015)، 5-6.
- 4 فيسينز فيساز، الكتاب السنوي لعمليات السلام (مدرسة باو للثقافة، برشلونة، 2008)، 20-22.
- 5 هيئة الأمم المتحدة للمرأة، مشاركة المرأة في مفاوضات السلام: العلاقات بين الوجود والتأثير (نيويورك، 2012)، <http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/10/03A-Women-Peace-Neg.pdf>.
- 6 البيانات متاحة للجمهور في PA-X، أداة الوصول إلى اتفاقيات السلام، www.peaceagreements.org، تم استخدام إصدار أقدم منها قليلاً في إعداد أشكال هذا المقال.
- 7 الفصل الرابع، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام 1997 (A/52/3)، 198 (سبتمبر/أيلول 1997). لخلفية وتاريخ المصطلح وتأثيره على منظومة الأمم المتحدة، راجع المزيد عن إدماج النوع الاجتماعي، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، على الموقع <http://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>.
- 8 المحكمة الجنائية الدولية، مكتب المدعي العام، ورقة السياسات حول الجرائم الجنسية والجرائم القائمة على النوع الاجتماعي (لاهاي، يونيو/حزيران 2014). <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy-Paperon-Sexual-and-Gender-Based-Crimes--June-2014.pdf>.
- 9 المرجع السابق، 3.
- 10 كريستين شينكين، اتفاقيات السلام كوسيلة لتعزيز المساواة بين الجنسين وضمن مشاركة المرأة (شعبة الأمم المتحدة للنهوض بالمرأة، 2003)، <http://www.un.org/BP.1/womenwatch/daw/egm/peace2003/reports/BPChinkin.pdf>.
- 11 على سبيل المثال، تناولت النساء في كولومبيا القيود على النوع الاجتماعي في عملية سلام رسمية وجهاً لوجه من خلال الاعتراف بأهمية المفاوضات بين الحكومة والمسلحين، وصياغة 15 عنصراً من "مسارات بديلة للسلام" والتي شكّلت مفهوماً أوسع لـ "عملية السلام". انظر الحلف الأخلاقي لبلد يعيش في سلام، (الفكر الجماعي والعمل حول المرأة والسلام والأمن، كولومبيا، 2014)، <http://www.c-r.org/sites/default/files/pacto%20>
- 12 ستكون أداة PA-X متوفرة على الموقع www.peaceagreements.org. تتوفر على هذا الموقع حالياً قاعدة بيانات المرأة والنوع الاجتماعي. تم استخلاص البيانات من PA-X في مارس/آذار 2015، وقد تغيرت هذه الأرقام تغييراً طفيفاً منذ ذلك الحين بسبب إدخال اتفاقيات جديدة (انظر PA-X الحالية).
- 13 كانت بعض العمليات قد توصلت إلى شكل من أشكال الاتفاق قبل ذلك التاريخ؛ على سبيل المثال، اتفاق الطائف في لبنان في عام 1989، وعملية إسكيبولاس في أمريكا اللاتينية في أواخر الثمانينيات والتي ساعدت في إحداث تحولات من الأنظمة الاستبدادية لاحقاً. ومع ذلك، فإن الحقائق الجيوسياسية الدولية العامة ما بعد الحرب الباردة، والأنواع الجديدة من التخلّلات الدولية التي أصبحت ممكنة - على سبيل المثال من خلال حفظ السلام وتطور ذلك فيما بعد إلى صنع السلام وبناء السلام - كلها تشير إلى فترة مميزة ابتداء من عام 1990 عندما بدأت اتفاقيات السلام بين الدولة وجهات فاعلة من غير الدولة في الانتشار، مما يختلف عن المحاولات السابقة للتفاوض بشأن الاتفاقيات بين الدولة والفرقاء من غير الدول والتي غالباً ما كانت تتم بطريقة غير رسمية وعلى المستوى المحلي فقط.
- 14 كريستين بيل وكاترين أورورك، اتفاقيات سلام أم "قصاصات من ورق"؟ أثر قرار مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة رقم 1325 على عمليات واتفاقيات السلام، 59، دورية القانون الدولي والمقارن الفصلية (2010) 941-980.
- 15 كريستين بيل وكاترين أورورك، سلام الناس؟ اتفاقيات السلام، والمجتمع المدني، والديمقراطية التشاركية،
- 16 28، مراجعات علم السياسة الدولي (2007) 293-324. جامعة نوتردام، مصفوفة اتفاقيات السلام، <https://peaceaccords.nd.edu/>.
- 17 جامعة أوبسالا، قسم بحوث السلام والصراع، مجموعة بيانات UCDP لاتفاقيات السلام، http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_peace_agreement_dataset/.
- 18 لقد تجنبنا ذلك لأنه في رأينا ينطوي على تقييم شخصي لـ "عدم التوافق" الذي كان قائماً في الغالب عند التنازع على هذه المسائل بين الأطراف، والتي غالباً ما تبقى أيضاً محل نزاع سواء تم إزالة عدم التوافق جزئياً أو كلياً. كما تهدف مجموعة بياناتنا لتمكين "تتبع العمليات" لمعرفة كيفية دخول القضايا المختلفة عملية السلام في جميع مراحلها، وبالتالي فإننا نسجل اتفاقيات ما قبل المفاوضات واتفاقيات التنفيذ (والتي تتعامل جميعها في كثير من الأحيان مع قضايا جوهرية في الصراع) وكذلك ما يمكن تسميته "اتفاقيات السلام النهائية" أو "الرئيسية". كما تحول قاعدة بياناتنا تجنب الدخول في تقييم ما إذا كان الاتفاق "ناجحاً" قبل تسجيله. إذا تم التوافق على الاتفاق فهذا يكفي لتسجيله، حتى لو تم التراجع عنه لاحقاً سواء كلياً أو جزئياً.
- 19 تعكس الزيادة في اتفاقيات السلام التاريخية عن البيانات المستخدمة في بيل وأورورك توفراً جديداً لسجلات أفضل عن الصراع في اليوسنة والهرسك وكولومبيا على وجه الخصوص، وكذلك في بعض الصراعات الأخرى. ومن المثير للاهتمام أنه رغم التوسع في مجموعة البيانات لفترة ما قبل عام 2000، فإن الإحصاءات لتلك الفترة في بيل وأورورك تشبه إلى حد كبير الإحصاءات في هذا البحث.
- 20 تضمّن الرقم 102 حساب الجزئين المختلفين من الصراع اللذين يحدثان في نفس البلد (على سبيل المثال، السودان). ومع ذلك، فقد يكون هناك بعض الخلاف حول ما الذي يمكن أن يمثل جزئين متميزين، مما يؤدي إلى

- 37 الجزء الثاني، المادة 5، الاتفاق الشامل حول احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، أعلام.
- 38 المادة 1.3، اتفاق وقف إطلاق النار (اتفاق لوساكا)، 1999/07/10.
- 39 انظر، على سبيل المثال، أتشبه، اتفاق وقف الأعمال العدائية الإطاري بين حكومة جمهورية إندونيسيا وحركة أتشبه الحرة، 2002/12/08؛ والاتفاق الذي توصل إليه كل من القادة الميدانيين من RI و GAM، 2001/02/10؛ بوروندي، اتفاق وقف إطلاق النار الشامل بين حكومة جمهورية بوروندي وحزب تحرير شعب الهوتو، 2006/09/07؛ جمهورية أفريقيا الوسطى، اتفاق وقف الأعمال العدائية في جمهورية أفريقيا الوسطى، 2014/07/23؛ جمهورية الكونغو الديمقراطية، قانون الالتزام في غابورون، 2001/08/24؛ نيبال، الاتفاق على مراقبة الأسلحة والجيش، 2006/12/08؛ باكستان، الاتفاق الحكومي مع حركة طالبان بشأن المقاطعة الحدودية الشمالية الغربية، 2008/05/21.
- 40 جمهورية الكونغو الديمقراطية، المفاوضات بين الكونغوليين. الوثيقة الختامية (اتفاق صن سيتي)، 2003/04/02؛ مالي، الاتفاق المبدئي بشأن محادثات السلام الانتخابية بما في ذلك الرئاسة في مالي (اتفاق واغادوغو المبدئي)، 2013/06/18.
- 41 انظر، على سبيل المثال، إعلان دار السلام بشأن السلام والأمن والديمقراطية والتنمية في منطقة البحيرات العظمى، 2004/11/20.
- 42 انظر، على سبيل المثال، جورجينا ويلين، مقعد على الطاولة - هل يكفي؟ النوع الاجتماعي، والمفاوضات متعددة الأطراف، والتصميم المؤسسي في جنوب أفريقيا وأيرلندا الشمالية، السياسة والنوع الاجتماعي، 10 (2014)، 495-523.
- 43 للمزيد، أنظر مارسي ميرسكي، حقوق الإنسان في التفاوض حول اتفاقية السلام: مجلس جواتيمالا الدولي لسياسة حقوق الإنسان (المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، 2005) http://www.ichrp.org/files/papers/58/128_Guatemala_-_Human_Rights_in_Negotiating_Peace_Agreements_Mersey_Marcie_26_May_2005.pdf.
- 2004/08/06؛ اتفاق وقف إطلاق النار بين الحكومة الانتقالية في بوروندي والمجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية - قوات الدفاع عن الديمقراطية، 2002/02/12؛ اتفاق أروشا للسلام والتوافق في بوروندي، 2000/08/28.
- 26 المشاركة السياسية: الانفتاح الديمقراطي لبناء السلام، 2013/11/06؛ حل مشكلة المخدرات غير الشرعية، 2014/05/16؛ نحو حفل كولومبي جديد: الإصلاح الريفي المنكملم، 2014/06/06.
- 27 انظر على وجه الخصوص، المفاوضات بين الأطراف الكونغولية: الوثيقة الختامية (اتفاق صن سيتي)، 2003/04/02.
- 28 انظر على وجه الخصوص، وثيقة الدوحة للسلام في دارفور (DDPD)، 2011/05/31؛ اتفاقية سلام دارفور، 2006/05/05؛ اتفاقية سلام شرق السودان، 2006/06/19.
- 29 انظر على وجه الخصوص، اتفاقية نزاع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، جوبا، السودان، 2008/02/29؛ الملحق للاتفاقية حول المساءلة والمصالحة، 2006/06/19.
- 30 انظر على وجه الخصوص، الاتفاق حول الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والحالة الزراعية، 1996/05/06.
- 31 المادة 3.5، الاتفاقية الشاملة بين حكومة نيبال والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي)، 2006/11/21.
- 32 نيبال والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي)، 2006/11/21.
- 33 الاتفاقية الشاملة بشأن احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي بين حكومة جمهورية الفلبين والجمهورية الوطنية الديمقراطية في الفلبين، 1998/03/16.
- 34 IV D. 177. B الاتفاق على سلام وطيد ودائم، 1996/12/29؛ 1 II (أ) الاتفاقية بشأن هوية وحقوق الشعوب الأصلية، 1995/03/31.
- 35 الإجراءات والتدابير لالتزامات تشيابابا المشتركة ومقرحات من الولاية والحكومة الاتحادية و EZLN، 1996/02/16.
- 36 المادة IV.3، تطبيق المبادئ التوجيهية حول الجانب الأمني لاتفاق طرابلس للسلام FRP-MILF لعام 2001، 2001/08/07؛ المادة 1، الاتفاق حول ضمانات السلامة والأمن، 2000/03/09.
- 2011/11/02، الفقرات 6 و 10 و 13 و 14 و 31، تجديد الالتزام من قبل الحكومة الأفغانية للشعب الأفغاني والمجتمع الدولي إلى أفغانستان (بيان مؤتمر كابول)، 2010/07/22؛ الفقرات 8 و 12، القرار الذي أُعتمد في ختام جبرغا الشورى الوطني للسلام، 2010/06/06؛ الفقرات 5 و 22 و 26، البيان الصادر عن مؤتمر القيادة الأفغانية، التعاون الإقليمي، الشراكة الدولية (بيان مؤتمر لندن)، 2010/01/28؛ بيان المؤتمر الدولي حول أفغانستان (مؤتمر لاهاي)، 2009/03/31؛ إعلان المؤتمر الدولي لدعم أفغانستان (مؤتمر باريس)، 2008/06/12؛ اتفاق أفغانستان: البناء على النجاح (مؤتمر لندن)، 2006/02/01؛ إعلان برلين (مؤتمر برلين)، 2004/04/01؛ البيان الصادر عن المؤتمر الدولي لتقديم المساعدة لإعادة إعمار أفغانستان (مؤتمر طوكيو)، 2002/01/22؛ الديباجة، III، V.4 والملحق الرابع، الاتفاق بشأن الترتيبات المؤقتة في أفغانستان إلى حين إعادة إنشاء المؤسسات الدائمة للحكومة (اتفاق بون)، 2001/12/05.
- 24 الديباجة، الفصل الأول، المادة 8 والمادة 11، والفصل الرابع، المادة 25، ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات العظمى، 2006/12/15؛ المادة 3 إطار للسلام والأمن والتعاون لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمنطقة، 2014/02/24؛ الديباجة، المواد 2 و 6 و 11 و 25 و III، المواد 27 و 33 و 35 و 48 و 67 و IV، المادتان 76 و 77؛ إعلان دار السلام بشأن السلام والأمن والديمقراطية والتنمية في مناطق البحيرات العظمى، 2004/11/20؛ الديباجة، المادة 3، بروتوكول عدم الاعتداء والدفاع المشترك في منطقة البحيرات العظمى، 2006/11/30.
- 25 إعلان من الإدارة السياسية لعملية السلام في بوروندي عن عملية تنفيذ القرارات التي اتخذت في بريتوريا، 2009/04/08؛ اتفاق وقف إطلاق النار الشامل بين حكومة جمهورية بوروندي وقوات التحرير الوطنية، 2006/09/07؛ اتفاق دار السلام بشأن المبادئ نحو تحقيق السلام والأمن والاستقرار الدائم في بوروندي، 2006/06/18؛ اتفاق تقاسم السلطة في بوروندي،
- حاصلة تبلغ "حوالي" 102 صراعاً. أخذت البيانات المستخدمة في هذه الورقة من أداة PA-X في مارس 2015. تتفاوت الأرقام قليلاً مع مرور الوقت كلما اكتشفت اتفاقيات جديدة، ولكن هذه الاختلافات لا تؤثر على النمط العام للإحصاءات. عند هذه النقطة، هناك 119 اتفاقية نعتقد أنها موجودة ولكن لا يتوفر لها سجل نصي متاح للجمهور، ومن ثم اعتبرت مفقودة (أقل من 10% من المجموعة).
- 20 من المثير للاهتمام، أن هذا الرقم يشبه جداً الرقم في بيل وأورورك (2010)، على شريحة أصغر من الاتفاقيات. عندما تُجدد اتفاقاً ما الالتزامات ولكن يتعامل مع مسائل جوهرية أيضاً، يتم تكويده تحت فئة أخرى غير التجديد. تفيد هذه الفئة في تمكين استثناء تلك الاتفاقيات التي لا تقدم شيئاً سوى تجديد الالتزامات السابقة ضمن المجموعة. في سيراليون، على سبيل المثال، أضاف وسيط الأمم المتحدة "ملحقاً" لاتفاقية السلام ذكر فيه أن الأمم المتحدة لم تدعم الاتفاقية من حيث أنها تنص على عفو شامل وعلى استخدام عقوبة الإعدام، مشيراً بذلك إلى الطريقة التي يمكن بها لوساطة الأمم المتحدة ربط توقيعهم بتحقيق الالتزامات المعيارية للأمم المتحدة إذا اختاروا ذلك. انظر الفقرة 7، التقرير السابع للأمين العام عن بعثة مراقبي الأمم المتحدة في سيراليون، UN SCOR، وثيقة الأمم المتحدة رقم S/1999/836 (1999) لمناقشة وافية لعلاقة الأمم المتحدة كطرف ثالث، انظر اتفاق السلام بين جمهورية سيراليون والجمهورية المتحدة في سيراليون (RUF/SL) (اتفاق لومي)، 7 يوليو / تموز 1999. لمزيد من المناقشة لهذا المثال انظر بي هاينز، التفاوض على السلام في سيراليون: مواجهة تحدي العنل (جنيف، مركز الحوار الإنساني، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، 2007)، 17-18.
- 23 الفقرات: 7، 9، 12، 20، 22، 23 والملحق II: الفقرات 6 و 10 و 11، شراكة إعلان طوكيو للاعتماد على الذات في أفغانستان من الانتقال إلى التحول (مؤتمر طوكيو)، 2012/07/08؛ استنتاجات المؤتمر، الفقرات 3 و 6 و 7 و 18، نتائج المؤتمر عن أفغانستان والمجتمع الدولي: عقد من الانتقال إلى التحول (مؤتمر بون)، 2011/12/05؛ الفقرة 6، عملية إسطنبول حول الأمن الإقليمي والتعاون من أجل أفغانستان آمنة ومستقرة،

- 44 انظر ثانياً بافينهولتز، ما وراء القياسي: هل يمكن أن يؤدي إشراك المرأة حقاً إلى عمليات سلام أفضل؟، موجز السياسات (أبريل 2015)، والأعمال ذات الصلة من مشروع واسع النطاق حول إشراك المرأة وعمليات السلام. يتوفر المزيد من المعلومات والمطبوعات على الموقع: <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/participatory-peace-processes-an/broadening-participation-in-trac.html>
- 45 رغم أن البعض تضمّن إشارات "للحمية المدنية"، والتي قد يُفهم أنها كانت تقصد النساء على وجه الخصوص ضمناً.
- 46 انظر جيني بريكيل، سلامٌ من على أية حال؟ ربط السلام الصومالي بصنع السلام الدولي، اتفاق، العدد 21 (موارد التوافق، 2010)، <http://www.c-r.org/accord-article/security-and-stabilization-somalia>
- 47 انظر دائرة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، أدوات التخطيط، http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/Planning%20Toolkit_Web%20Version.pdf
- 48 انظر عموماً، كاترين أورورك، سياسات النوع الاجتماعي في العدالة الانتقالية (روتلديج، 2013). انظر أيضاً ثانياً بافينهولتز، ما وراء القياسي: هل يمكن أن يؤدي إشراك المرأة حقاً إلى عمليات سلام أفضل؟، الحاشية 43.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة هي منظمة الأمم المتحدة المكرّسة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. كنصير عالمي للمرأة والفتيات، أنشئت هيئة الأمم المتحدة للمرأة لتسريع التقدم في تلبية احتياجاتهن في مختلف أنحاء العالم.

تدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في وضع معايير عالمية لتحقيق المساواة بين الجنسين، وتعمل مع الحكومات والمجتمع المدني لتصميم القوانين والسياسات والبرامج والخدمات اللازمة لتطبيق تلك المعايير. تؤازر الهيئة مشاركة المرأة على قدم المساواة مع الرجل في جميع مناحي الحياة، مع التركيز على خمسة مجالات ذات أولوية: زيادة الدور القيادي والمشاركة للمرأة؛ إنهاء العنف ضد المرأة؛ إشراك المرأة في جميع جوانب عمليات السلام والأمن؛ تعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة؛ وجعل المساواة بين الجنسين أمراً محورياً في تخطيط التنمية الوطنية ووضع الميزانيات. كما تنسق هيئة الأمم المتحدة للمرأة وتشجع استخدام منظومة العمل بالأمم المتحدة في تعزيز المساواة بين الجنسين.



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Tel: 212-906-6400
Fax: 212-906-6705

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