02

الإطار المعياري للمرأة والسلام والأمن

"لا أريد أن يتحول الاستعراض العالمي [للقرار 1325] إلى شيء لطيف لا يتعين على أحد الاهتمام به. سوف يكون الاستعراض العالمي فعالاً إذا جعل الناس يشعرون بالتوتر. وسيكون فعّالاً إذا تم تقييم عمل أحد الأشخاص على أنه غير فعّال، نظرًا لعدم تنفيذ القرار رقم 1325 بفعالية."

سينثيا إينولي، أستاذة باحثة، جامعة كلارك،
مقابلة عن طريق الفيديو مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2015

في 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000، اعتمد مجلس الأمن بالإجماع القرار 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن. وقد أصبح هذا القرار، بأركانه الأربعة التي تتمثل في المنع، والمشاركة، والحماية، وبناء السلام والتعافي، مركز تنسيق لتحفيز الجهود العالمية للتعامل مع التحديات الكثيرة التي تواجهها المرأة في مواقف النزاع. وقد شكلت الدول الأعضاء، وكيانات الأمم المتحدة و المجتمع المدني على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، شراكات مضت قدمًا بجدول الأعمال هذا وخلقت وعيًا بالإطار المعياري الذي يحكم هذه القضايا. وهذا في الواقع أكبر نجاحاتها.

وفي الوقت ذاته، على مدار الخمسة عشر عامًا الأخيرة، تم تفسير القرار 1325 بصورة مختلفة في شتى أنحاء العالم بتوقعات وفروق دقيقة. وقد أثير هذا بكل وضوح في المشاورات التي أجريت كجزء من الدراسة العالمية. في بلدان الاتحاد الأوروبي وغيرها من المجتمعات الأوروبية، كان موضوع المرأة والسلام والأمن يعني في المقام الأول تمثيل المرأة في قطاع الأمن، وتدريب قطاع الأمن فيما يخص قضايا المرأة والتأكيد بقوة على منع العنف الجنسي في النزاعات، وبالأخص في أفريقيا. وكان هناك إحساس بأنه على الرغم من التقدم المُحرز في جدول أعمال المرأة والسلام والأمن، إلا أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي إنجازه.

في أفريقيا وآسيا، وعلى الرغم من إقرار الكثيرين بالحاجة للتعامل بحسم مع الإفلات من العقاب والعنف الجنسي، إلا أن الحوار كثيرًا ما يتحول تجاه جبر الضرر و سبل المعيشة والتمكين الاقتصادي. وكان هناك اعتقاد بأن الإطار المعياري يجب أن يتم تخصيصه للظروف المحلية، وأنه يجب التركيز بصورة أكبر على وضع خرائط تبين الاحتياجات الفعلية للنساء والمجتمعات المحلية. وبالنسبة للعديد من هؤلاء النساء، بهذه التطلعات على المستوى المحلي، لم يتم إنجاز شيء من الناحية الفعلية. ويعتبر القرار 1325 بالنسبة لهن فاشلاً.

الولاية القانونية للدراسة العالمية

من بين أكثر من 2200 قرارًا اعتمدها مجلس الأمن في تاريخه الممتد على مدار سبعة عقود، من الصعب التفكير في قرارٍ واحد معروف باسمه ورقمه ومحتواه أكثر من القرار 1325. وقد ولد هذا القرار من دائرة عالمية بحق تتألف من منظمات المرأة ومناصريها، وأصبح واحدًا من أقوى أدواتها التنظيمية. وقد مثل اعتماده، وهو مَعلمٌ تاريخي هام، انتصارًا لعقود من النشاط التي توِّجَت بفكرة ثورية واحدة - فكرة أصبحت معيارًا عالميًا وسياسة رسمية لأعلى كيان مُكلَّف بصيانة السلام والأمن الدوليين. **هذه الفكرة الثورية، رغم بساطتها، تمثلت في الإقرار بأن السلام لا يكون مستدامًا إلا إذا تم إدماج المرأة بالكامل، وأن السلام يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمساواة بين النساء والرجال.**

في السنوات التي تلت اعتماد القرار 1325، قام المجتمع الدولي ببناء إطار معياري مبهر بشأن المرأة والسلام والأمن، يشمل ستة قرارات تالية،[1] والتزامات رفيعة المستوى من قِبل الدول الأعضاء والأمم المتحدة للدفع قدمًا بالمساواة بين الجنسين. هناك الكثير مما يستحق الإشادة. ولكن، بالرغم من هذا التقدم المُحرز، قد يصعب في أحيان كثيرة رؤية أي تحسن في واقع حياة المرأة في البيئات المتأثرة بالنزاع. وفي أثناء المشاورات التي أجريت من أجل الدراسة العالمية، تحدثت النساء المقاتلات السابقات في نيبال بأنه لم يكن لهن صوت في مفاوضات السلام التي أجريت في البلاد عام 2006. وأوضحت الناجيات من العنف الجنسي في البوسنة والهرسك بأنهن لم يحصلن على العدالة حتى الآن، بعد نهاية النزاع هناك بعقود طويلة. وفي شتى أنحاء العالم، لا تزال المرأة تتحمل عبء النزاع، وتتعرض للإقصاء من جهود بناء وصنع السلام.

في 18 أكتوبر/تشرين الأول 2013، اعتمد مجلس الأمن القرار 2122، والذي يطلب من الأمين العام التكليف بإجراء هذه الدراسة: دراسة عالمية بشأن تنفيذ القرار 1325.[2] وسوف تستخدم الدراسة العالمية لتوفير المعلومات

من بين أكثر من 2200 قرارًا اعتمدها مجلس الأمن في تاريخه الممتد على مدار سبعة عقود، من الصعب التفكير في قرارٍ واحد معروف باسمه ورقمه ومحتواه أكثر من القرار 1325.

لاستعراض رفيع المستوى بشأن تنفيذ القرار 1325، من المقرر إجراؤه خلال 2015، وسوف يقوم الأمين العام بتضمين نتائج الدراسة في تقريره السنوي إلى مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن في عام 2015.[3] **ولكنه يطمح أيضًا إلى تحقيق هدف أكبر: توفير الفرصة للأمم المتحدة، والدول الأعضاء والمجتمع المدني للالتزام باتخاذ إجراءات والمساءلة بشأنها لتحقيق السلام والأمن للمرأة بصورة دائمة ومُجدية. لقد حان الوقت لكي نسأل جميعًا: ما الذي ينبغي علينا فعله لكي نحول العبارات الرنانة إلى واقع ملموس بالنسبة للنساء في شتى أنحاء العالم؟**

هذه الفكرة الثورية، رغم بساطتها، تمثلت في الإقرار بأن السلام لا يكون مستدامًا إلا إذا تم إدماج المرأة بالكامل، وأنه يرتبط ارتباطًا وثيقا بالمساواة بين النساء والرجال.

تاريخ المرأة والسلام والأمن على المستوى الدولي: أصول المجتمع المدني

يعد جدول أعمال المرأة والسلام والأمن الحالي نتاجًا لأكثر من قرن من جهود النشطاء في مجال السلام الخاص بالمرأة على المستوى الدولي. وقد ظهرت الحركة العالمية للمجتمع المدني من أجل تحقيق السلام للمرأة لأول مرة في الاحتجاجات على الدمار واسع النطاق الذي خلفته الحرب العالمية الأولى، وتطورت بعد عدة عقود من التنظيم على نطاق أصغر على المستويين المحلي والوطني.[4] ولأول مرة، اجتمعت نساء نصيرات للسلام من شتى أنحاء العالم في المؤتمر الدولي للمرأة في لاهاي في 28 أبريل/نيسان 1915، وهن عازماتٍ على 'دراسة أسباب الحرب والإعلان عنها والقضاء عليها'.[5] وكانت إحدى نتائج هذا المؤتمر تأسيس الرابطة النسائية الدولية للسلم والحرية، والتي لا تزال نشطة كرائدة في حركة المرأة والسلام والأمن اليوم.[6] وخلال الحرب العالمية الثانية، استمرت حركة السلام الدولي من أجل المرأة في الدعوة لإنهاء النزاع ونزع السلاح على المستوى الدولي. وكان السلام كنهاية في حد ذاته مركزاً لجدول أعمالها.

وبعد إنشاء الأمم المتحدة بقليل في عام 1945، أُنشئت لجنة وضع المرأة في عام 1946 لتكون الهيئة التابعة للأمم المتحدة المختصة بالمساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة. وتستمر اللجنة في الاجتماع سنويًا، لتضم الدول الأعضاء وممثلي المجتمع المدني، لمناقشة القضايا الملحة التي تواجه النساء في العالم، وتقييم التقدم المحرز وتقديم التوصيات وصياغة السياسات في مجال المساواة بين الجنسين. وكثيرًا ما تُركِّز الاجتماعات السنوية للجنة على الموضوعات ذات الصلة بجدول أعمال المرأة والسلام والأمن - ويشمل ذلك عام 1969، حين ناقشت اللجنة ما إذا كان من الواجب توفير حماية خاصة للمرأة والطفل أثناء النزاع.[7] وفي عام 2004، حين نظرت اللجنة في مشاركة المرأة على قدم المساواة في منع النزاعات وإدارتها وفي تسوية النزاعات وفي بناء السلام في فترة ما بعد النزاع.[8] ويلعب المجتمع المدني للمرأة دورًا نشطًا في دفع جدول أعمال المرأة والسلام والأمن المعروض على اللجنة إلى الأمام، وفي السنوات الأخيرة سجَّل أكثر من 6000 من ممثلي المجتمع المدني للمشاركة في الاجتماع السنوي للجنة في نيويورك.[9]

وفي أثناء فترة الحرب الباردة، حول المجتمع المدني اهتمامه تجاه قضية النهوض بمعايير حقوق الإنسان الدولية، واعتماد المعاهدات والاتفاقيات التي تنص على الحق في المساواة بين الجنسين. ومن بين تلك المعاهدات اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو)، والتي اعتمدت في عام 1979. ورغم أن الاتفاقية لا تتناول بصورة مباشرة الروابط بين حقوق المرأة و النزاع، إلا أنها تشدد على أهمية مشاركة المرأة وقيادتها في جميع السياقات، وهو المفهوم الأساسي في جدول أعمال المرأة والسلام والأمن. ويرجع الفضل إلى حدٍ كبير إلى نشاط المجتمع المدني ومشاوراته في قيام لجنة السيداو بإصدار التوصية العامة رقم 19 في 1992، والتي تشرح أهمية الاتفاقية فيما يتعلق بالتزامات منع العنف ضد المرأة والتحقيق فيه والمعاقبة على فعله. وقد اعتمدت اللجنة مؤخرًا، وبعد استعراض الخبرات المكتسبة من شتى أنحاء العالم، التوصية العامة رقم 30 بشأن وضع المرأة في سياق منع النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع، والتي تبين بعض الالتزامات المحددة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الأوضاع المتضررة من الصراعات (والتي يرد وصفها بالتفصيل في الفصل 12: *آليات حقوق الإنسان*).

مثَّل المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، والذي عقد في بيجين عام 1995، نقطة تحول أخرى بالنسبة للمجتمع المدني الذي ينظم أعماله في مجال المرأة والسلام والأمن. في بيجين، جمعت الأمم المتحدة ممثلي 189 بلدًا، بالإضافة إلى 4,000 ممثلاً من المنظمات غير الحكومية، لمناقشة التزامات لتعزيز مساواة المرأة.[10] وفي منتدى للمنظمات غير الحكومية عُقِد بالتوازي مع الاجتماع الحكومي الرسمي، اجتمع أيضًا 40,000 ممثل لمنظمات المجتمع المدني المعنية بالمرأة.[11] ومن خلال نشاطه في هذه المحافل، لعب المجتمع المدني المعني بالمرأة دورًا قياديًا في تشكيل منهاج عمل بيجين، الذي وافقت عليه الدول بالإجماع في ختام المؤتمر. ومن بين المجالات الاثني عشر التي تناولها منهاج العمل "المرأة والنزاع المسلَّح"، والذي يدعو إلى زيادة مشاركة المرأة في تسوية النزاع، وفي حماية النساء اللاتي يعشن في مواقف النزاع المسلح، من بين أهداف استراتيجية أخرى.[12]

وفي أعقاب نجاحهم في بيجين، وضع منظمو المجتمع المدني المعني بالمرأة مجلس الأمن نصب أعينهم، مؤمنين بإمكانية إقناع الدول الأعضاء فيه أيضًا بالإقرار بمساهمات المرأة في السلام والأمن.[13] وفي اجتماع لجنة وضع المرأة الذي عقد في مارس/آذار 2000، ألقى رئيس مجلس الأمن كلمة، ألهمت المجتمع المدني بالاستمرار في خطته الطموحة.

"مع الاحتفال بأول يوم عالمي للمرأة في الألفية الجديدة في شتى أنحاء العالم، يقر أعضاء مجلس الأمن بأن السلام يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالمساواة بين النساء والرجال. وهم يؤكّدون على أن مساواة النساء في إتاحة الوصول إلى هياكل السلطة ومشاركتهن الكاملة فيها وفي جميع جهود منع النزاعات وتسويتها تعد أمورًا أساسية لصيانة وتعزيز الأمن والسلم."

السفير **أنارول شوداري** (بنغلاديش)[14]

اندمجت المنظمات غير الحكومية رسميًا لتشكل شبكة، عازمة على التوصل لقرار من مجلس الأمن بشان المرأة والسلام والأمن،[15] ومضت عدة أشهر من العمل المضنى، أسفرت في النهاية عن اعتماد القرار 1325 - وهو القرار الوحيد لمجلس الأمن "الذي كانت فيه الأعمال التحضيرية سواء من ناحية الدبلوماسية أو الضغط، أو صياغة وإعادة الصياغة جميعها من صنع المجتمع المدني."[16] إلا أن الكثيرين اعترفوا بأن التعامل مع المجلس بهذه الطريقة المكثفة والمركزة، اضطرهم إلى التخلي عن الدعوة المباشرة للسلام العالمي والتجريد من السلاح والاكتفاء بتنظيم الحرب قبل وأثناء وبعد النزاع. وقد كان تقييمًا واقعيًا لما كان مطلوبًا في ذلك الوقت. ويعيد الأكاديميون ونشطاء حقوق المرأة الآن النظر في هذا التحول في سياسة المجتمع المدني المعني بالمرأة والتي غيرت طبيعة نشاط المجتمع المدني.

نمو الإطار المعياري الدولي، بما في ذلك نظرة عامة على موقف الإطار في الوقت الحالي وعلى ما يشتمل

منذ اعتماد القرار 1325، توسَّع الإطار المعياري لحماية وتعزيز حقوق المرأة في بيئات النزاع وما بعد النزاع توسعًا كبيرًا. وقد حدث هذا التوسَّع من ناحيتين، ناحية الحقوق والالتزامات التي من المفهوم أنها مُضمنة في جدول الأعمال، بالإضافة إلى المؤسسات - العالمية والوطنية والمحلية - التي تسعى إلى تنفيذ جدول الأعمال ومساءلة الآخرين عن تنفيذه.

وقد ركَّز قدرٌ كبير من نمو الإطار المعياري المعني بالمرأة والسلام والأمن على الالتزامات بحماية المرأة في بيئات النزاع، بما في ذلك حمايتها من العنف الجنسي. وقد اعتمد مجلس الأمن أربعة قرارات تتناول هذا الموضوع: 1820 (2008) و1888 (2009) و1960 (2010) و2106 (2013). ومن بين إنجازاتها، ألزمت هذه القرارات العاملين في مجال حفظ السلام في الأمم المتحدة بتلقي تدريب بشأن كيفية منع العنف الجنسي والتعرف عليه والاستجابة له؛[17] وأصدرت تعليمات بضرورة أن يتضمن نظام الجزاءات في الأمم المتحدة مرتكبي العنف الجنسي في النزاع ؛[18] وأنشأت منصب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع. [19]

وبالإضافة إلى التقدم المحرز ضمن منظومة الأمم المتحدة في مجال منع ومعاقبة العنف الجنسي في النزاعات، يستمر القانون الجنائي الدولي في لعب دور هام في تطوير المعايير المتعلقة بإقامة الدعاوى القضائية في جرائم العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. وقد قام نظام روما الأساسي الخاص بالمحكمة الجنائية الدولية، والذي دخل حيز التنفيذ في عام 2002، بتدوين وتوسعة المفاهيم السابقة لجرائم مثل الاغتصاب والاسترقاق الجنسي والحمل القسري والاضطهاد القائم على نوع الجنس؛ وهي تطورات سوف ترد بمزيد من التفاصيل في الفصل 5: *العدالة التحويلية*. *كما امتدت* جهود منع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس لتشمل معاهدات دولية أخرى وهيئات منشأة بموجب معاهدات. تتضمن معاهدة تجارة الأسلحة، والتي دخلت حيز التنفيذ في ديسمبر/كانون الأول 2014، بندًا يلزم الدول بأن تضع في اعتبارها خطر استخدام الأسلحة التقليدية لارتكاب جرائم العنف القائم على نوع الجنس.[20] وفي عام 2014، اعتمدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب قرارًا بشأن وضع النساء والأطفال في النزاع المسلح، الذي يدعو الدول الأطراف في الاتفاقية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إلى منع العنف ضد النساء والأطفال في النزاع، والى ضمان جبر ضرر الضحايا لمواجهة آثار العنف ضد النساء والأطفال.[21] كما دعت اللجنة، في تطور معياري هام، جميع الدول الأطراف الى ضمان إتاحة الإجهاض الآمن لجميع الناجيات من الاغتصاب وزنا المحارم والاعتداء الجنسي.[22]

وبالرغم من أن أغلب التوسع في جدول أعمال المرأة والسلام والأمن قد ركز على حماية المرأة ومنع العنف الجنسي، إلا أن هناك أيضًا اهتمامًا متزايدًا بالالتزامات التي تضمن مشاركة المرأة في منع النزاع و الاستجابة له. وبفضل القرارين 1889 (2009) و2122 (2013)، حوَّل مجلس الأمن تركيزه إلى الدور الفعّال للمرأة كقائدة في صنع السلام ومنع النزاع. يتناول القرار 1889 إقصاء المرأة من بناء السلام وعدم الاهتمام باحتياجات المرأة في مرحلة التعافي التي تلي النزاع. ومن بين أحكامه، يدعو القرار الأمين العام إلى تضمين مستشارين في الشؤون الجنسانية وحماية المرأة في بعثات حفظ السلام، ويطلب من الدول وكيانات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمجتمع المدني ضمان وضع تمكين المرأة في الاعتبار في التخطيط لمرحلة ما بعد النزاع.[23] ويُلزم القرار 2122 أيضًا، من بين التزامات أخرى، بعثات الأمم المتحدة بتيسير مشاركة المرأة الكاملة في عمليات إعادة الإعمار فيما

يمثل إطار التنمية المستدامة علامة إرشاد لتقدم المساواة بين الجنسين، ويبين بوضوح الروابط بين المساواة بين الجنسين والنزاع والتنمية.

بعد النزاعات، بما في ذلك الانتخابات؛ وبرامج التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج؛ والإصلاحات في قطاع الأمن والإصلاحات القضائية.[24]

كما اتسعت أيضًا القدرة المؤسسية داخل الأمم المتحدة على تنفيذ القرار 1325 والقرارات الستة التالية له بشأن المرأة والسلام والأمن وبسرعة في السنوات الأخيرة. ففي عام 2007، شكل الأمين العام مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع؛ وهي جهة تنسيقية تقوم بتوحيد عمل جهات الأمم المتحدة الـ 13 التي تعمل على إنهاء العنف الجنسي في النزاع،[25] وفي عام 2009، طلب مجلس الأمن تعيين الممثل الخاص المعني بالعنف الجنسي الذي سبق ذكره.[26] في عام 2010، أنشأت الجمعية العامة هيئة الأمم المتحدة للمرأة، وهي هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، والتي تسعى إلى تعزيز حقوق المرأة على مستوى العالم. في بيئات النزاع وما بعد النزاع، تعمل هيئة الأمم المتحدة للمرأة على ضمان تركيز عمل الأمم المتحدة على جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.

يتزايد أيضًا خضوع الدول للمساءلة بشأن تعهداتها التي يتضمنها جدول أعمال المرأة والسلام والأمن. في عام 2013، اعتمدت لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (لجنة السيداو) التوصية العامة رقم 30 بشأن وضع المرأة في سياق منع النزاع وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع. وتعطي هذه التوصية إرشادات للدول الأطراف في اتفاقية السيداو، بشأن كيفية ضمان الامتثال لالتزامات الاتفاقية قبل النزاع وأثنائه وبعده.[27] كما تتناول التزامات الجهات غير التابعة لدول، والتي تشمل المؤسسات وجماعات الجريمة المنظمة.[28] وتطلب التوصية، التي سيتم مناقشتها بالتفصيل في الفصل 12: *آليات حقوق الإنسان*، أن ترفع الدول الأطراف تقاريرها إلى لجنة السيداو بشأن تنفيذ قرارات مجلس الأمن الخاصة بالمرأة والسلام

والأمن.[29] وقد تطوعت دولٌ عديدة بإخضاع نفسها للمساءلة فيما يتعلق بالالتزامات التي يحتويها جدول أعمال المرأة والسلام والأمن. وحتى يومنا هذا، اعتمد 54 بلدًا خطط عمل وطنية لتنفيذ القرار 1325- وهي وثائق سياسات لإضفاء الطابع المحلي على التزاماتها بشأن مشاركة المرأة في السلام والأمن وحماية المرأة في النزاع، سيتم مناقشتها أيضًا بالتفصيل في الفصل 10: *الجهات الفاعلة الرئيسية - الدول الأعضاء*.[30] كما اعتمدت المنظمات الإقليمية والمنظمات متعددة الأطراف، بما فيها حلف الناتو والاتحاد الأوروبي، إصدارات من هذه الخطط.

والأهم، هو استمرار المدافعين الأصليين عن حقوق المرأة - منظمات المجتمع المدني المعنية بالنساء - في الحشد حول قضايا المرأة والسلام والأمن، دافعين بجدول الأعمال إلى الأمام في البيئات المحلية والوطنية والدولية. يرجع الفضل في التقدم المعياري لإطار المرأة والسلام والأمن المبيَّن أعلاه بصفة أساسية إلى عملهن الدؤوب والخلاق والدعوة الاستراتيجية والنشاط. سيتم تناول مسؤولية كلا من الدول والمنظمات الإقليمية بالإضافة إلى دور المجتمع المدني بالتفصيل في الفصل رقم 10: *الجهات الفاعلة الرئيسية*.

الدراسة العالمية في السياق

تتم الدراسة العالمية في وقت مفعم بالتأمل الداخلي والتغيير داخل الأمم المتحدة. ويحدث الاستعراض رفيع المستوى لتنفيذ القرار 1325، والذي تسعى هذه الدراسة إلى تزويده بالمعلومات، في نفس العام الذي يجري فيه استعراضان آخران رفيعا المستوى: الفريق المستقل رفيع المستوى المعني بعمليات السلام، وفريق الخبراء الاستشاري لاستعراض عام 2015 لهيكل بناء السلام في الأمم المتحدة. وتتيح هذه الاستعراضات الثلاثة معًا الفرصة للأمم المتحدة لكي تقوي استجاباتها للنزاع، ولضمان أن تعكس هذه الاستجابات وجهات نظر المرأة وأن تشرك القيادات النسائية.

كما تتزامن هذه الدراسة مع الذكري العشرين للمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة والذي اعتمد فيه منهاج عمل بيجين. ووُسمت هذه الذكرى السنوية - بيجين20+ - باستعراض دولي للتقدم المحرز تجاه تنفيذ هذا المنهاج.

استعدادًا لدورتها التاسعة والخمسين، طلبت لجنة وضع المرأة من الدول القيام باستعراضات تشاورية على المستوى الوطني للإنجازات والاتجاهات والفجوات والتحديات التي تواجه التنفيذ، لكي يتم إدخالها في التقارير الإقليمية التي تقوم بإعدادها لجان الأمم المتحدة الإقليمية.[31] وقد أتاحت هذه التقارير الوطنية والإقليمية، بالإضافة إلى مخرجات اجتماع لجنة وضع المرأة الذي عقد في مارس/آذار 2015، الفرصة للحكومات والمجتمع المدني للتفكير في أهداف استراتيجية تتعلق بالمرأة في النزاع المسلح. وأخيرًا، فإن الدول الأعضاء اعتمدت في عام 2015 أهداف التنمية المستدامة الجديدة للخمسة عشر عامًا القادمة.[32] وسوف تستمر هذه الأهداف الجديدة في الدفع بالمساواة بين الجنسين إلى الأمام، بما في ذلك الهدف المتعلق بالمجتمعات المسالمة. يمثل هذا الإطار للتنمية المستدامة علامة ارشاد لتقدم المساواة بين الجنسين، ويبين بوضوح الروابط بين المساواة بين الجنسين و النزاع والتنمية.

الدراسات السابقة التي أجريت بشأن المرأة والسلام والأمن

الدراسة العالمية ليست المحاولة الأولى من قِبل الأمم المتحدة لقياس تأثير النزاع المسلح على المرأة أو لتتبع التقدم المحرز في تنفيذ القرار 1325، أو لتقديم توصيات بشأن مستقبل جدول أعمال المرأة والسلام والأمن. هناك تقريران هامّان، نُشِرَ كلاهما في 2002، قاما بدراسة هذه الموضوعات. وتستدعي مناسبة إصدار الدراسة العالمية، مع حلول الذكرى الخامسة عشر لاعتماد القرار 1325، الوقوف لحظة للتدبُّر، للتفكير في هذين التقريرين السابقين، وتتبع كيفية تغير مشهد النزاع والأولويات بالنسبة لجدول أعمال المرأة والسلام والأمن بمرور الوقت. من بعض الجوانب، تمثل الدراسة العالمية تحديثًا لهذين التقريرين السابقين. ولكنها سوف تضيف أيضًا منظورًا فريدًا - بما في ذلك التركيز على القضايا التي نشأت منذ اعتماد القرار 1325 - إلى تحليل الإنجازات وفجوات الإنجاز في تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.

وقد طالب القرار 1325 ذاته الأمين العام بإصدار تقرير حول "أثر النزاع المسلح على النساء والفتيات ودور النساء في بناء السلام والأبعاد الجنسانية لعمليات السلام وتسوية النزاعات."[33] وقد قدّم الأمين العام تقريره بعنوان

مثل اعتماد القرار 1325 بداية جدول أعمال المرأة والسلام والأمن في مجلس الأمن، ولكن الإطار المعياري لحماية وتعزيز حقوق المرأة في بيئات النزاع وما بعد النزاع اتسع بشكل كبير في الأعوام التالية.

"المرأة والسلام والأمن" إلى مجلس الأمن في 2002.[34] والذي قام بصياغته فريق العمل المشترك بين الوكالات المعني بالمرأة والسلام والأمن، واستنادًا إلى البحوث الموجودة بالفعل، ركّزت الدراسة إلى حدٍ كبير على منظومة الأمم المتحدة واستجاباتها للنزاع المسلح.

وبالإضافة إلى الاستجابة لطلب مجلس الأمن الحصول على معلومات بشأن الأبعاد الجنسانية للنزاع المسلح وبناء السلام، يختتم كل فصلٍ من الفصول السبعة بمجموعة من التوصيات المواضيعية - 19 توصية أو أقل في كل فصل - تهدف إلى تحسين تنفيذ القرار 1325 داخل منظومة الأمم المتحدة.

والى جانب تقرير الأمين العام لعام 2002، نشر صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (وهو الذي سبق هيئة الأمم المتحدة للمرأة) تقييمًا مستقلاً للخبراء بشأن المرأة والسلام والأمن، من تأليف إليزابيث ريهن وإلين جونسون-سيرليف. وقد حدّد ذلك التقرير بعنوان "المرأة والحرب والسلام" المشهد العام للقرار 1325، بعد عامين من اعتماده، مؤرِّخًا "ليس فقط لمعاناة النساء، ولكن لإسهاماتهن أيضًا."[35] وقد استمد التقرير معلوماتٍ كثيرة من خلال سلسلة من الزيارات الميدانية التي قامت بها المؤلفات إلى 14 منطقة متضررة من النزاعات، حيث التقين الضحايا من النساء والناجيات من النزاعات والنشطاء والزعيمات النسائيات وممثلات المجتمع المدني المعني بالمرأة، من بين جهات أخرى. وفي جميع هذه المناطق، أرّخت المؤلفات لكيفية إسهام تحول المجتمع إلى الصبغة العسكرية في تنشئة مستويات جديدة من العنف وكيف يصبح الإفلات من العقاب عن هذه الجرائم أمرًا متوطنًا. وقد ألقى التقرير الضوء على العنف المستمر الذي يحطم حياة المرأة قبل النزاع وأثنائه وبعده. وفي نهاية العملية، تأملت المؤلفات في مدى محدودية استعدادهن لضخامة الأمر: الأعداد المذهلة من النساء في الحرب واللاتي نجين من وحشية الاغتصاب والاستغلال الجنسي والتشويه والتعذيب والتشريد؛ وما لا يمكن تصوره من أفعال الحرمان والإقصاء الجماعي للمرأة من عمليات السلام.[36]

وبالإضافة إلى النتائج والتحليلات الشاملة، تضمن تقرير الخبير المستقل لعام 2000، 22 توصية رئيسية بشأن التنفيذ الكامل للقرار 1325.[37] وكانت هذه التوصيات موجهة في معظمها إلى منظومة الأمم المتحدة والدول الأعضاء - وبالأخص الدول الأعضاء المانحة - وتراوحت هذه التوصيات ما بين تدابير المساءلة (لجنة تقصي حقائق دولية بشأن العنف ضد المرأة في النزاعات المسلحة)، إلى التطورات المعيارية (الإقرار بالمساواة بين الجنسين في جميع عمليات السلام)، إلى تحولات التمويل (تحليل موازنة المساعدات الإنسانية وإعادة الإعمار في أعقاب النزاعات).

بالإضافة إلى هاتين الدراستين الهامتين، قام الأمين العام منذ عام 2004 بتقديم تقريرٍ سنوي بشأن المرأة والسلام والأمن إلى مجلس الأمن. وقد ركزت هذه التقارير على تقييم مجالات الموضوعات الرئيسية، والتي أصبحت تعرف باسم 'أركان' جدول أعمال المرأة والسلام والأمن: المنع، والمشاركة، والحماية، وبناء السلام والتعافي. وبالإضافة إلى إمداد مجلس الأمن بنظرة شاملة عن الإنجازات والفجوات والتحديات التي تواجه تنفيذ جدول أعمال المرأة والسلام والأمن، يتضمن كل تقرير عددًا من التوصيات الموجهة إلى المجلس وغيره من وكالات الأمم المتحدة وإلى الدول الأعضاء. على مدار الخمسة عشر عامًا الماضية، أصدر الأمين العام وخبراء الأمم المتحدة المستقلين توصياتٍ لا حصر لها بشأن المرأة والسلام والأمن.

ومازالت أعداد كبيرة من هذه التوصيات التي تضمنتها الدراسات السابقة مجرد طموحات. ومع فهم أن البيئة اللازمة لتحسين مشاركة المرأة وحمايتها في النزاعات لا تزال تشكل تحديًا ولكنها غير مستحيلة، يسعى هذا التقرير إلى إضافة صوته ومنظوره الخاص إلى الدراسات السابقة التي قامت بها الأمم المتحدة وتوصياتها.

تعريف 'النساء' - التنوع والتقاطع

تستند الدراسة العالمية إلى فهم أن النساء لسن مجموعة متجانسة. على الرغم من تركيز معظم إطار جدول أعمال المرأة والسلام والأمن على النساء بوصفهن ضحايا - وفي الأغلب ضحايا للعنف الجنسي - إلا أن القرار 1325، الى جانب القرارين 1889 و1889، يذكرنا بأن النساء يمكن أن يكنّ جهات فاعلة قوية، وهنّ كذلك بالفعل. النساء زعيمات سياسيات ودينيات، وموظفات حكوميات، ومفاوضات من أجل السلام، ومنظمات للمجتمعات المحلية. ورغم أن النساء عادة ما يمثلن قوة كبيرة لتحقيق السلام، إلا أن النساء يشاركن أيضًا في الجماعات المسلحة والإرهابية. وتهدف الدراسة العالمية إلى الإقرار بتنوع تجارب النساء ووجهات نظرهن في مجتمعات النزاع وما بعد النزاع، وبإدراج وجهات النظر هذه في التقرير بأكمله.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدراسة تقر بأن النوع الجنساني لا يمثل سوى محور واحد للفرق، وهو يتقاطع مع العديد من أشكال الهوية والخبرة. فالجنسية والعرق والانتماء السياسي والديني والطبقة الاجتماعية والانتماء للشعوب الأصلية والحالة الاجتماعية والإعاقة والسن والتفضيل الجنسي؛ جميعها، بالإضافة إلى أمور أخرى، تمثل عوامل هامة في تحديد التجارب التي عاشتها النساء في النزاع والتعافي. ومن المفهوم تمامًا أن هذه الهويات قد تتقاطع وتؤدي إلى تضخيم الضعف؛ كما تسعى هذه الدراسة إلى استكشاف كيفية تناول الهويات المتقاطعة كمورد، لتوفير وجهات نظر فريدة لإقرار السلام والأمن والحفاظ عليهما في عالم مليء بالتنوع.

داخل الإطار الإجمالي لحقوق الإنسان

في الآونة الأخيرة، أجريت العديد من الأبحاث وتم كتابة العديد من التقارير في مجال المرأة والسلام والأمن. كما اهتم المؤلفون من قطاع الدراسات الأمنية اهتمامًا كبيرًا بهذا المجال. ولكن، يجب ألا ننسى أن القرار الأولي لمجلس الأمن تشكل كجزء من التقليد الدولي لحقوق الإنسان وأن أي تفسير لأحكامه وأي استراتيجيات لتنفيذه ينبغي أن تتم مع وضع هذا الأصل في الاعتبار. تلقي لجنة السيداو الضوء، في التوصية العامة رقم 30، على هذا التقاطع أهميته في فهم نطاق وأهمية القرار 1325 وقرارات مجلس الأمن التالية له.

لا يمثل نوع الجنس يمثل سوى محور واحد للفرق، وهو يتقاطع مع الأشكال الأخرى للهوية والخبرة. فالجنسية والعرق والانتماء السياسي والديني والطبقة الاجتماعية والانتماء للشعوب الأصلية والحالة الاجتماعية والإعاقة والسن والتفضيل الجنسي؛ جميعها، بالإضافة إلى أمور أخرى، تمثل عوامل هامة في تحديد التجارب التي عاشتها النساء في النزاع والتعافي.

المراجع

1. هذه هي القرارات 1820 (2008) و1888 (2009) و1889 (2009) و1960 (2010) و2106 (2013) و2122 (2013);
2. "القرار 2122 (2013)" UN Doc. S/RES/2122 (2013) (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 18 أكتوبر/ تشرين الأول، 2013)، الفقرة 16.
3. المرجع السابق.
4. Cynthia Cockburn, From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis (London; New York: Zed Books, 2007), 132.
5. "WILPF: History،" تم الدخول إلى الموقع في 26 ديسمبر/كانون الأول، 2014، http://www.wilpfinternational.org/wilpf/history/.
6. المرجع السابق.
7. "Commission on the Status of Women-About the Commission," تم الدخول إلى الموقع في 30 ديسمبر/كانون الأول، 2014, http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/.
8. Commission on the Status of Women, "Women's Equal Participation in Conflict Prevention, Management and Conflict Resolution and in Post-Conflict Peace-Building: Agreed Conclusions," 12 مارس/آذار، 2004.
9. هيئة الأمم المتحدة للمرأة، "لجنة وضع المرأة، 2014 ،CSW58" المقر الرئيسي، تم الدخول إلى الموقع في 5 يناير/كانون الثاني 2015 http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw
10. United Nations - Non-governmental Liaison Service, "Historic Overview on the World Conferences on Women," تم الدخول إلى الموقع في 29 ديسمبر/كانون الأول، 2014، http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=1725.
11. Anne Marie Goetz and Joanne Sandler, "Women's Rights Have No Country," openDemocracy, January 5, 2015, https://www.opendemocracy.net/5050/anne-marie-goetz-joanne-sandler/women%27s-rights-have-no-country.
12. World Conference on Women, Report of the Fourth World September 15-Conference on Women (Beijing, China 4 (1995). (New York: United Nations, 1996، الفقرة 131–149.
13. Carol Cohn, Helen Kinsella, and Sheri Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325," International Feminist Journal of Politics 6, no. 1 (January 2004): 131; Diane Otto, "Beyond Stories of Victory and Danger: Resisting Feminism's Amenability to Serving Security Council Politics," in Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security, ed. Gina Heathcote and Diane Otto (Palgrave MacMillan, 2014), 152–72.
14. "Peace Inextricably Linked with Equality between Women and Men Says Security Council, in International Women's Day Statement," United Nations Meetings Coverage and Press Releases, March 8, 2000, http://www.un.org/press/sc6816.doc.html.20000308/en/2000.
15. Cohn, Kinsella, and Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325," 131.
16. Cockburn, From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis, 141.
17. "القرار 1820 (2008)" UN Doc. S/RES/1820 (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة, 19 يونيو/حزيران 2008), الفقرة 6.
18. المرجع السابق، الفقرة 5.
19. "القرار 1888 (2009)" UN Doc. S/RES/1888 (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 30 سبتمبر/أيلول 2009)، الفقرة 4.
20. معاهدة تجارة الأسلحة، 2014، القسم 7(4)
21. African Commission on Human and People's Rights," "Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict," 12 مايو/أيار، 2014، الفقرة 1.
22. African Commission on Human and People's Rights, "Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict."
23. "القرار 1820 (2008)" الفقرة 5.
24. "القرار 2122 (2013)" الفقرة 4.
25. "Stop Rape Now - About," تم الدخول إلى الموقع في 29 ديسمبر/كانون الأول، 2014، http://www.stoprapenow.org/about/.
26. "القرار 1888 (2009)" الفقرة 4.
27. "التوصية العامة رقم 30 المتعلقة بوضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع، " UN Doc. CEDAW/C/GC/30 (لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، 18 أكتوبر/تشرين الأول، 2013)، الفقرة. 1.
28. المرجع السابق، الفقرتان 10 و13.
29. المرجع السابق، الفقرتان، 82 و83.
30. PeaceWomen, "List of National Action Plans," PeaceWomen.org, تم الدخول إلى الموقع في 2 يناير/كانون الثاني، 2015، http://www.peacewomen.org/naps/list-of-naps.
31. UN Women, "Preparations: National-Level Review of Implementation," headQuarters, تم الدخول إلى الموقع في 5 يناير/ كانون الثاني، 2015، http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015-preparations#National; UN Women, "Preparations: Regional 20-Year Review Process," headQuarters, تم الدخول إلى الموقع في 5 يناير/كانون الثاني، 2015، http://www.unwomen.org/en/csw/csw59/preparations#Regional.
32. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development," 1 أغسطس/أب، 2015.
33. "القرار 1325 (2000)" UN Doc. S/RES/1325 (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 31 أكتوبر/تشرين الأول 2000)، الفقرة 16.
34. United Nations Inter-Agency Task Force on Women, Peace and Security, "Women, Peace and Security: Women, Peace and Security: Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)" (United Nations, 2002)، الفقرة 37.
35. Elisabeth Rehn and Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building," Progress of the World's Women (New York, NY: United Nations Development Fund for Women, 2002), vii.
36. المرجع السابق، 1:xi.
37. المرجع السابق، 1:xviii–ixx.