

اتباع نهج حوكمة قطاع الأمن إزاء المرأة والسلام والأمن

يبين موجز السياسة أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن وإصلاحه الذي يساهم بدوره في تحقيق أهداف الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

فعلى مدى العقد المنصرم، سلّمت هيئة الأمم المتحدة والعديد من الدول والجهات الفاعلة الدولية بأن إصلاح القطاع الأمني ينبغي أن يراعي النوع الاجتماعي، وأن يحدّد ويلبي مختلف احتياجات الأمن والعدالة لدى النساء والرجال، والفتيات والفتيان، في المجتمع بفئاته المختلفة. وحددت بعض برامج إصلاح هذا القطاع ألويات لتعزيز مشاركة النساء في قطاع الأمن. وفي الوقت نفسه، تقتضي الضرورة زيادة مشاركة الجهات المعنية بالمرأة والسلام والأمن في المسائل المرتبطة بحوكمة القطاع. ويبين هذا الموجز أن تطبيق منظور حوكمة قطاع الأمن على المسائل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن يساعد في إماطة اللثام عن العقوبات الرئيسية ودوافع التغيير.

ويهدف هذا الموجز إلى:

- ◆ توضيح مبادئ الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن،
- ◆ دراسة موضوع حوكمة قطاع الأمن وإصلاحه في الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن،
- ◆ تحديد السبل التي تشجع على أحداث تغيير ضروري وجذري ومستدام على حوكمة قطاع الأمن لتنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

ما هي الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن؟

يصف مصطلح "حوكمة قطاع الأمن" المؤثرات الرسمية وغير الرسمية التي تفرزها جميع الهيكل والمؤسسات والجهات الفاعلة التي تشارك في تقديم خدمات الأمن والعدالة وإدارتها وممارسة الرقابة عليها، على المستويين الوطني والمحلي. وقد تتسم الحوكمة بجودتها وأورداؤها. وتتحقق الحوكمة الرشيدة في هذا القطاع بتطبيق المبادئ التالية¹.

- ◆ المساءلة: ثمة توقعات واضحة بشأن تقديم خدمات الأمن. وتراقب السلطات المستقلة ذلك وتفرض العقوبات في حال التخلف عن تحقيق هذه التوقعات. ويخضع قطاع الأمن والعدالة للمساءلة عن تلبية الاحتياجات المتنوعة لجميع شرائح السكان.
- ◆ الشفافية: على المعلومات أ، تكون متاحة بالمجان وفي متناول أولئك الذين يتأثرون بالقرارات وتنفذها.
- ◆ سيادة القانون: يخضع جميع الأشخاص والمؤسسات، بما فيها الدولة، للقوانين المعروفة على الملأ، والتي تنفّذ بنزاهة وبصورة تواءم القواعد والمعايير الدولية والوطنية لحقوق الإنسان. وتشترط سيادة القانون مراعاة المساواة في إمكانية الوصول إلى العدالة للجميع: النساء، والرجال، والفتيان، والفتيات والأشخاص ذوو الهويات الجندسية المغايرة.

- ◆ المشاركة: يحظى جميع الأشخاص مهما كانت أصولهم، وبصرف النظر عن اختلافاتهم في الجنس أو النوع الاجتماعي أو الهوية الجنسية أو الميل الجنسي، بفرصة للمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالأمن والعدالة (سواء بطريقة مباشرة أو من خلال مؤسسات تمثلهم) بما في ذلك داخل مؤسسات قطاع الأمن والعدالة.
- ◆ الاستجابة: تستجيب مؤسسات قطاع الأمن والعدالة للاحتياجات الأمنية المتنوعة لجميع فئات السكان، مع الأخذ بعين الاعتبار الجنس والنوع الاجتماعي والهوية الجنسية والميل الجنسي (ودون التمييز الضار على أساس هذه العوامل).
- ◆ الفعالية: تضطلع مؤسسات قطاع الأمن والعدالة بدورها ومسؤولياتها ومهامها بمستوى عالٍ من المهنية، بما في ذلك تلبية الاحتياجات المتنوعة لسكان بجميع شرائحهم.
- ◆ الكفاءة: تستخدم مؤسسات قطاع الأمن والعدالة الموارد العامة على أحسن وجه ممكن لتأدية دورها ومسؤولياتها ومهامها.

ويتطلب إنفاذ كل مبدأ من هذه المبادئ إيلاء اهتمام بالقوى الاجتماعية وحالات عدم المساواة. ولتحقيق الاستجابة والفعالية والمشاركة والنزاهة والالتزام بمعايير حقوق الإنسان، التي تتضمنها سيادة القانون، على قطاع الأمن والعدالة تطبيق منظور يراعي النوع الاجتماعي والمساواة بين الجنسين.

وكما كانت الحوكمة الرشيدة هدفاً من أهداف قطاع الأمن، فإن إصلاح هذا القطاع أو تغييره هو الطريق لبلوغ ذلك. وإصلاح قطاع الأمن هو عملية سياسية وفنية تستهدف إحداث تغيير من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة². وتنطوي هذه العملية على تحسين أجهزة أمن الدولة والأمن البشري بالعمل على جعل خدمات الأمن والإدارة والرقابة أكثر فعالية وواضحة لقدر أكبر من المساءلة، ضمن إطار الرقابة المدنية الديمقراطية، وسيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان، بما في ذلك المساواة بين الجنسين. ويستحوذ إصلاح قطاع الأمن على اهتمام كل الجهات الحكومية وغير الحكومية الفاعلة التي تشارك في تقديم خدمات الأمن وإدارتها والرقابة عليها. كما أنه يسلط الضوء على العلاقة بين الدور الذي تلعبه هذه الجهات ومسؤولياتها والإجراءات التي تتبعها للارتقاء بالمساءلة والحوكمة. كما يشمل إصلاح قطاع الأمن جوانب تتعلق بخدمات نظام العدالة وإدارتها والرقابة عليها.

ويضم إصلاح قطاع الأمن مجموعة واسعة من أنشطة الإصلاح المختلفة التي تغطي جميع الجوانب السياسية والفنية للأمن والعدالة، بما فيها المبادرات التشريعية، ووضع السياسات، والتوعية والحملات الإعلامية، والإدارة وبناء القدرات الإدارية. ومع أن عمليات الإصلاح قد تضم مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية، فهي في المقام الأول عمليات وملكية وطنية وهو ما يساهم في نجاحها واستدامتها. وقد تتضمن أنشطة إصلاح قطاع الأمن على المستوى المؤسسي إعداد السياسات والإجراءات وبناء القدرات للنهوض بتقديم خدمات الأمن والعدالة وإنفاذ الرقابة الداخلية والخارجية.

ومن بين أولويات إصلاح قطاع الأمن دعم الجهات المانحة للدول في مرحلة ما بعد النزاعات أو الدول الهشة في حالات كثيرة. وتُعد جودة حكم قطاع الأمن مهمة في أي سياق، بما في ذلك داخل الدول المتقدمة والأنظمة الديمقراطية المستقرة. وعلى غرار الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، لا يقتصر إصلاح القطاع على الأولويات التي تتعلق بالبلدان التي تشهد أو شهدت نزاعات.

وترد الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن وإصلاحه بتفصيل في سلسلة المعلومات الأساسية الصادرة عن مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن. واعتماداً على ما ذكر أدناه، لا يمكن تجاوز التحديات التي تحول دون الوفاء بالالتزامات التي اقترتها الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، والموثقة في الاستعراضات والتقييمات العالمية، إلا من خلال الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن. فإن تطبيق الحوكمة وتنفيذ الخطة هما عمليتان تعزز الواحدة منهما الأخرى. ومن شأن الممارسات الجيدة المستمدة من مبادئ الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن أن تساند تحقيق تلك الخطة، فتضع الأساس اللازم لإحداث تغيير جذري.

كيف تُساند الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والتنمية إصلاح قطاع الأمن والحوكمة الرشيدة؟

تشير خمسة من أصل عشرة قرارات أصدرها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إشارة صريحة إلى إصلاح قطاع الأمن (الرسم البياني 1). وترتبط أربعة من هذه القرارات بإصلاح قطاع الأمن بمنع العنف الجنسي والتصدي له في حالات النزاع. وتقر هذه القرارات بأهمية ادراج إجراءات تعزز حماية النساء والفتيات من العنف الجنسي في عملية الإصلاح، وتحسين السبل التي يعتمدها قطاع الأمن والعدالة لمنع العنف الجنسي ومواجهته والتصدي للإفلات من العقاب. ويُعدّ إدماج المزيد من النساء في قطاع الأمن لمواجهة العنف الجنسي أولوية من أولويات الإصلاح، كما هو الحال بالنسبة للتحقق من أفراد قطاع الأمن الحاليين والمحتملين. وتسلم القرارات التي أصدرها مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن، على مدى تاريخه، بأن إصلاح قطاع الأمن يعزز حماية للنساء من العنف ويضمن مشاركتهن ووصولهن إلى العدالة.

وبالمثل، فعندما اعتمد مجلس الأمن القرار 2151 بشأن إصلاح قطاع الأمن في العام 2014، شدّد على أهمية مشاركة المرأة مشاركة متساوية وفعلية في عمليات الإصلاح وانخراطها الكامل فيها، بالإضافة إلى إشراك عدد أكبر من النساء في قطاع الأمن وإجراء عمليات تحقق فعالة بغية استبعاد مرتكبي أعمال العنف الجنسي من هذا القطاع.



الرسم البياني 1: إصلاح قطاع الأمن في قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن

وعلاوة على ذلك، تقرقرارات مجلس الأمن المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن بأهمية قطاع الأمن والعدالة في احلال السلام والأمن من منظور النوع الاجتماعي. ومع أن هذه القرارات لا تستخدم عادة مصطلح "حوكمة قطاع الأمن"، فهي تشدد على أهمية المبادئ الرئيسية. فالمشاركة الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن ومبادئ أساسية في الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وتنعكس ركيزة الحماية الذي ترد في جميع ثنايا هذه الخطة على مبادئ الاستجابة والفعالية. فلا يمكن لقطاع الأمن أن يطبق حوكمة رشيدة إن لم يستجيب استجابة فعالة لاحتياجات النساء والفتيات، والرجال والفتيان كذلك. وبين الفصل التالي، بالإضافة إلى هذه القواسم المشتركة الجلية، اعتماد الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والتنمية وحوكمة قطاع الأمن على بعضهما البعض.

ووربطت خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن بين إصلاح قطاع الأمن والمرأة وهذا الموضوع. فغالبًا ما تركّز الأمم الخارجة من النزاعات على قطاع الأمن والعدالة في هذه الخطط. وكثيرًا ما تلتزم خطط العمل التي تضعها "الدول المانحة" بدعم إصلاح قطاع الأمن خلال النزاع وبعده. ويعرض الجدول 1 أمثلة عن الالتزامات المتصلة بإصلاح قطاع الأمن التي يتضمنها البعض من خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

الجدول 1: أمثلة على الالتزامات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن في خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

البلد (فترة سريان خطة العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن)	الالتزامات المتصلة بإصلاح القطاع الأمني
أفغانستان (2013 - 2022)	تشمل الأهداف: "الإصلاحات المتعلقة بالنوع الاجتماعي في قطاع الأمن والعدالة" باعتبارها سبيلاً لمنع العنف ضد المرأة وضمان حقوقها ومشاركتها السياسية على نحو فعال.
البرازيل (2017 - 2019)	تشمل الأنشطة "دعم المؤسسات المحلية في عمليات إصلاح قطاع الأمن وإعادة بسط سيادة القانون لتعزيز حقوق الإنسان الواجبة للنساء والفتيات وحمايتهن".
ليبيريا (2009 - 2013)	"يجري تقييم أطر السياسات الأمنية وإصلاحها لضمان مشاركة النساء الكاملة في قطاع الأمن وتنفيذ إستراتيجية الأمن القومي لحماية حقوق النساء وضمان أمنهن"/"التوعية والمناصرة لرفع مستوى الوعي بين السكان وزيادة توظيف النساء في قطاع الأمن"/"تسويق برامج النوع الاجتماعي وإصلاح قطاع الأمن".
شمال مقدونيا (2013 - 2015)	تشمل النتائج المتوقعة "إدماج نهج يراعي منظور النوع الاجتماعي في إعداد سياسة أمنية... وخاصةً من خلال الإصلاحات في قطاع الأمن، والشرطة، والدفاع، وإدارة الأزمات، والحماية المدنية، وإدارة الحدود المتكاملة".
جنوب السودان (2015 - 2020)	ينص الهدف الإستراتيجي الثاني على "مساعدة إصلاحات قطاع الأمن وإضفاء طابع مهني على مؤسساته لتمكينها من تنفيذ قرار مجلس الأمن 1325".
سويسرا (2018 - 2022)	"... مواصلة دعم إصلاحات قطاع الأمن التي تراعي مختلف الاحتياجات الأمنية، كالحماية من عنف العصابات، والعنف الأسري والاتجار بالبشر..."
المملكة المتحدة (2018 - 2022)	"... دعم النهوض بتقديم خدمات الدفاع والأمن والعدالة للفتيات والنساء، وخاصة فيما يتعلق بالعنف القائم على النوع الاجتماعي، وزيادة تجنيد النساء والاحتفاظ بهن وترقيتهن في قطاع الأمن، وبناء المؤسسات التي تملك القدرة والاستعداد لتحديد وصياغة أشكال الاستجابة للفجوات القائمة بين الجنسين وعدم المساواة في قطاع الأمن".

اقتبس عن خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن المنشورة على موقع الرابطة النسائية الدولية للسلم والحرية، <http://peacewomen.org>، نيسان/أبريل 2019.

كيف يساهم اتباع نهج الحوكمة الرشيدة داخل قطاع الأمن في تحقيق أهداف الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن؟

سلط عمل المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية وغيرها طوال 20 عاماً من أجل تحقيق الطموحات الواردة في الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن الضوء على جملة من التحديات وردت في الدراسات المحلية والدولية³. ويتناول هذا الفصل السبل التي من شأن حوكمة قطاع الأمن اتباعها لإحراز تقدم في ثلاثة مجالات رئيسية: حماية حقوق النساء والفتيات، وتعزيز مشاركة النساء في قطاع الأمن، وتفعيل آليات المساءلة بخصوص تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن باعتبارها التزاماً بالحقوق القانونية والاجتماعية والاقتصادية

إن حماية النساء والفتيات من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي هي من أهم أولويات الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. فحسب ما بيّننا أعلاه، تحدد قرارات مجلس الأمن مجموعة من الأدوار التي يضطلع بها قطاع الأمن والعدالة وإصلاحه بهدف منع العنف الجنسي والتصدي له. وبالرغم من أن المساندة السياسية القوية من أجل التصدي للعنف الجنسي في حالات النزاع قد سلطت الضوء على هذه المشكلة وحشدت الموارد اللازمة لها، إلا أنها أسفرت عن تبعات غير مقصودة في بعض السياقات إذ أنها ضيّقت نطاق تركيز الجهود المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

ويؤكد العديد من المدافعين عن قضايا المرأة والسلام والأمن أهمية تغيير الهياكل السياسية والأمنية والاقتصادية لمعالجة الأسباب الهيكلية التي تقف وراء النزاع⁴. كما يجب تكثيف الجهود من أجل القضاء على انعدام المساواة بين الجنسين واختلال ميزان القوى بينهما، الأمر الذي يساهم في نشوب النزاع وتفاقمه⁵.

وتؤكد حوكمة قطاع الأمن إزاء التزامات الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن على أن مفهوم "الحماية" لا يشمل العنف الجنسي أو العنف فحسب. فقطاع الأمن والعدالة مكلف بضمان المساواة أمام القانون للنساء والرجال والفتيات والفتيان. ولذلك، ينبغي أن تشمل "الحماية" الحماية من التمييز في مسائل من قبيل ملكية الأراضي، والتوظيف، والميراث، والتعليم والرعاية الصحية. وتقتضي الضرورة احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الواجبة للمرأة لحماية النساء والفتيات من العنف وتحقيق الرؤية الأعم التي تراها الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن لتحقيق السلام والأمن.

كما يتطلب إفساح المجال أمام النساء للوصول إلى عمليات السلام والإسهام فيها – وهو جانب مهم من جوانب المشاركة الوارد في الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن – شروطاً مسبقة تشمل جملة من الحقوق الأخرى، كالحق في المساواة أمام القانون، والأمن والحماية من العنف، والحصول على التعليم، وحرية التنقل والوصول إلى المعلومات.

تغيير الثقافة والممارسات المؤسسية داخل قطاع الأمن

تشدد قرارات مجلس الأمن بشأن المرأة والسلام والأمن على أهمية مشاركة النساء في عمليات السلام وصنع القرارات الأمنية على المستوى الدولي والوطني وداخل مؤسسات قطاع الأمن. وتؤكد خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعنية بالترويج للمساواة بين الجنسين على ضرورة مراعاة تعميم النوع الاجتماعي في الأنشطة والسياسات والمشاريع والبرامج السياسية والعسكرية والالتزام بدعوة مجلس الأمن في قراره رقم 1325 بخصوص زيادة مشاركة المرأة في منع النزاعات وعمليات التعمير بعد انتهاء النزاعات، من جملة أمور أخرى⁶. وعلى المستوى الوطني، تتضمن العديد من خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن التزامات بزيادة عدد النساء في قطاع الأمن، وخاصة داخل صفوف الشرطة والجيش وعمليات حفظ السلام. وقد تبنت عدد كبير من قوات الشرطة والقوات المسلحة سياسات تراعي النوع الاجتماعي وتم زيادة الجهود الرامية إلى تجنيد النساء من خلال تعديل معايير التجنيد وإجراءاته وسنّ السياسات المراعية للأسرة وإطلاق حملات التجنيد محدّدة الأهداف. وتشمل برامج الأمم المتحدة والبرامج الثنائية المعنية بدعم إصلاح قطاع الأمن من منظور النوع الاجتماعي أو تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن مساندة توظيف النساء أو بناء قدرات الموظفين في بعض الحالات.

ومع ذلك، لا تزال أعداد النساء في قطاع الأمن بعيدة كل البعد عن المساواة مع أعداد الرجال* ففي العديد من البلدان، بالرغم من أن عدد النساء الآتي تنضم إلى قوات الشرطة والقوات المسلحة في تزايد، فلا تزال الظروف الهيكلية التي تُثني عن البقاء فيها موجودة. وغالباً ما يزداد تمثيل النساء بشكل غير متناسب في الوظائف ذات الرتب الدنيا، وينتهي بهن المطاف إلى المغادرة نتيجة لضعف الاستفادة من مهاراتهم، والتعرض لمواقف وسياسات تمييزية، والتحرش الجنسي وصعوبة التوفيق بين العمل والمسؤوليات الأسرية⁷. إن التصدي لهذه التحديات من خلال حوكمة قطاع الأمن يحيل على أهمية مشاركة النساء بالنسبة للخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. من شأن هذه المشاركة أن تعكس ثقافات وممارسات مؤسسية ضرورية لتحقيق الأهداف العامة لهذه الخطة.

وتشكّل القيم والثقافة المؤسسية، إلى جانب آليات الإشراف والرقابة حول النزاهة الشخصية والمهنية المفروضة على الموظفين والمؤسسات، شواغل رئيسية في إصلاح قطاع الأمن وحوكمتها الرشيدة. فيدل النهج الذي تعتمده الحوكمة لزيادة مشاركة النساء في القطاع على أهمية تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن كما يلي.

التصدي للثقافة المؤسسية الذكورية من أجل تعزيز مشاركة المرأة والتنوع العام. ترتبط مؤسسات قطاع الأمن التي تتسم بأغلبية من الذكور، ارتباطاً رمزياً بأشكال ضيقة من الذكورية كما تسهم في تفضيها. ويتطلب الاحتفاظ بالنساء في الوظائف اعتماد إجراءات معينة لكشف وتغيير الهياكل والممارسات والثقافات المؤسسية التي تميز أو تهتمش النساء. ويؤدي ذلك بدوره إلى تغيير الثقافات المؤسسية الذكورية داخل قطاع الأمن. وفضلاً عن ذلك، يتلزم تحقيق المساواة بين الجنسين داخل هذا القطاع مع التوجه الشامل الرامي إلى ترسيخ الثقافة المؤسسية وممارسات العمل الشاملة وغير المميّزة والمنفتحة على التنوع. ومن المهم مراعاة التوازن بين الموظفين والموظفات، بالإضافة إلى تنوع الرجال والنساء من ناحية العرق، والديانة أو المعتقد، والميول الجنسية وغيرها من العوامل، على نحو يعكس المجتمع بعمومه.

آليات الرقابة الداخلية والمساءلة في قطاع الأمن. إن تعزيز آليات الرقابة في المؤسسات الأمنية من شأنه منع التحيز والتمييز القائمين على النوع الاجتماعي والتصدي لهما، وتنفيذ المثل العليا الجديدة للثقافة المؤسسية. وتشمل هذه الآليات:

- ◆ عمليات الفحص والتحري للوقوف على جرائم سابقة ارتكبت على أساس النوع الاجتماعي.
- ◆ تقييم الأداء الذي يولي اهتماماً ويقدر مهارات النساء التي تقدم إضافة لقطاع الأمن وغيرهن من المجموعات المختلفة. وتقييم أداء المدراء بخصوص الإدماج.

* انظر البيانات الواردة في الأدوات 2 و3 و4 و6 و14 من "رزمة أدوات النوع الاجتماعي والأمن".

- ◆ السياسات السديدة وأنظمة الشكاوى الفعالة، وآليات الإبلاغ والتأديب بشأن إساءة المعاملة أو التنمر أو التحرش أو التمييز القائم على النوع الاجتماعي أو الميل الجنسي أو الهوية الجنسية أو التعبير الجنساني، أو العرق والخلفية الدينية والعمر والإعاقة.
- ◆ جمع الإحصاءات وتحليلها بانتظام وتقييم السياسات المتعلقة بتنوع القوى العاملة وإجراءات مراجعة وتقييم مراعاة النوع الاجتماعي.⁸

ويجب أن تخضع كل هذه الإجراءات للمتابعة والرصد الخارجي الرقابة على الوجه المبيّن أدناه بخصوص تنفيذ خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

وفي وسع الهياكل والعمليات والممارسات المؤسسية المعتمدة في مجال الرقابة والمساءلة، والتي تستند إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن، أن تسد الفجوات القائمة في عملية توظيف النساء والاحتفاظ بهن وترقيتهن بالإضافة إلى ضمان استدامة التغيير المؤسسي الذي تطمح إليه الخطة.

فرض الرقابة لضمان المساءلة المؤسسية والمالية عند تنفيذ الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن

في حوزة أكثر من 80 بلدًا خطط عمل وطنية تعنى بالمرأة والسلام والأمن. وبينما يحدد العديد من هذه الخطط إجراءات التنفيذ وأنشطته، فإن عددًا قليلًا منها يشمل المؤشرات والأطر الزمنية وحدود المسؤوليات وآليات المتابعة والتقييم الواضحة اللازمة لضمان الشفافية والمساءلة.⁹ واعتبارًا من شهر كانون الثاني/يناير 2019، لم تشمل سوى 34 خطة عمل وطنية من أصل 79 معتمدة بشأن المرأة والسلام والأمن (43 في المائة) مخصصات محددة لميزانيتهن.¹⁰ ولا تزال آليات المساءلة في قطاع الأمن والعدالة ضعيفة بالمقارنة مع الهدف الذي حددته الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن بشأن وضع حد للإفلات من العقاب المترتب على العنف الجنسي والجرائم المرتكبة بحق المرأة.

ولا ينحصر قصور المساءلة على السياسة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن أو على جرائم العنف الجنسي. إذ يتفشى غيابها كل ما اتسمت حوكمة قطاع الأمن بالضعف. ولذلك، يستدعي التغلب على هذه التحديات مشاركة أوسع، واعتمادًا أكبر على ثقافة المساءلة في قطاع الأمن والعدالة وبناء المعرفة والمهارات والآليات المرتبطة بها.

ويمثل تعزيز الشفافية والمساءلة في قطاع الأمن والعدالة عاملاً رئيسيًا لإصلاح القطاع وتعزيز الحوكمة الرشيدة. وغالبًا ما تركز التدابير الرامية إلى تعزيز المساءلة على إتاحة المعلومات وتيسير الوصول إليها لتسهيل الرقابة العامة، ووضع آليات مراجعة، وإخضاع مؤسسات قطاع الأمن لإجراءات تفتيش ورقابة قوية ومستقلة من خلال البرلمان والمجتمع المدني وغيرهما. وتحمل المساءلة الأشخاص المسؤولية عن أعمالهم وواجباتهم. وينبغي أن تضمن ممارسات الإدارة اليومية ذلك عبر آليات تضمن فرض عقوبات جنائية أو ملاحقة قانونية إذا اقتضى الأمر، وفي حال سوء السلوك أو إساءة استخدام الموارد العامة.

ومن شأن اتباع نهج حوكمة قطاع الأمن القائم على المساءلة بشأن قضايا المرأة والسلام والأمن أن يعزز الرقابة الداخلية والخارجية على المسؤوليات التي يضطلع بها القطاع في تنفيذ الخطة المذكورة، بالاعتماد على آليات المتابعة والإبلاغ. ويدل هذا النهج على أهمية دور هياكل التنسيق والمتابعة الداخلية والرقابة الخارجية في تنفيذ هذه الخطة، على النحو المبين أدناه.

هياكل التنسيق والمتابعة الداخلية. تضم هذه الآلية جميع المؤسسات الحكومية الرئيسية بما في ذلك منظمات المجتمع المدني التي تشارك في تنفيذ خطط العمل المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وهي تكتسب أهمية قصوى. ويمكن الاطلاع على مجموعة من نماذج التنسيق الممكنة ضمن المصادر.¹¹ وعلى عملية التنسيق أن تنطوي على تنظيم اجتماعات دورية تشرط تقديم تقارير موحدة في ضوء مقاصد خطة العمل الوطنية. فمثلًا، تعتمد البوسنة والهرسك مجلسًا له شروط مرجعية واضحة لتنسيق خطة العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ويضم هذا المجلس ممثلين عن الوزارات وأجهزة قطاع الأمن، وممثلًا عن المجتمع المدني. ويتولى مجلس التنسيق المسؤولية عن متابعة الأنشطة المتصلة بخطة العمل الوطنية بشأن هذا الموضوع ويرفع تقريرًا سنويًا عن تنفيذها إلى الجمعية البرلمانية.¹²

الرقابة الخارجية التي تمارسها مؤسسات الدولة. تُكَلّف مجموعة من مؤسسات الدولة رسميًا بمتابعة تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وقضايا المرأة والسلام والأمن، بما فيها خطة العمل الوطنية. وتضم هذه المؤسسات اللجان البرلمانية، وهيئات الرقابة المالية، ومؤسسات أمناء المظالم، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وتسمى هذه الآلية "الرقابة الخارجية" لأن المؤسسات المذكورة لا تنتهي للأجهزة الأمنية والوزارات الرئيسية التي تتولى مسؤوليات التنفيذ المباشرة.

وتضطلع البرلمانات بدور فعال ومتزايد في متابعة تنفيذ خطط العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. فمثلًا، تلعب 68 في المائة من البرلمانات المشاركة في الجمعية البرلمانية التابعة لحلف شمال الأطلسي (الناتو) دورًا مماثلًا.¹³ ففي سريلانكا، عقدت اللجنة البرلمانية المعنية بالشؤون المالية العامة جلسة استماع حول قضايا المرأة والسلام والأمن، حيث استجوبت فيها الوزارات عن ميزانياتها وخططها المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتعزيز الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.¹⁴ إذ يجب أن تتابع اللجان البرلمانية المعنية بالأمن والدفاع

التزام المؤسسات الأمنية تجاه المرأة والسلام والأمن متابعة فعالة.

ويمكن فرض المتابعة والرقابة البرلمانية على تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن من خلال النقاشات البرلمانية، واجتماعات اللجان، فضلاً عن توجيه الأسئلة إلى المسؤولين الحكوميين ونشر التقارير. للاطلاع على المزيد انظر الأداة 7 حول "الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن والنوع الاجتماعي".

وتكتمل الرقابة التي تمارسها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومؤسسات أمناء المظالم تلك التي تفرضها السلط البرلمانية في ما يتعلق بقضايا المرأة والسلام والأمن. وتُشكل هذه المؤسسات هيئات مستقلة يتم انشاؤها بموجب قانون دستوري أو تشريعي، وتمولها الدولة، وتتمتع بولاية محددة لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها (كما تُعرف هذه المؤسسات باسم مفوضيات حقوق الإنسان أو مفوضيات الفرص المتساوية). ويتم تكليف جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بحكم ولايتها في هذا المجال، بحماية حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين وتعزيزهما. وقد أنشئت مؤسسات وطنية مختصة بمجال حقوق الإنسان في العديد من البلدان للتصدي للتمييز أو تعزيز المساواة و/أو حقوق المرأة، وذلك من قبيل مفوضية الفرص المتساوية أو المفوض المعني بالتمييز القائم على الجنس. وتمثل مؤسسات أمناء المظالم هيئات رسمية يتولى رئاستها أمين المظالم (الذي قد يحمل مسمى آخر، مثل "المدافع العام" أو "حامي المواطنين"). وعادةً ما تعين الحكومة أو البرلمان أمين مظالم، يتمتع باستقلالية. وتُكلف مؤسسات أمناء المظالم بتمثيل مصالح العامة من خلال التحقيق في الشكاوى المتعلقة بسوء الإدارة أو انتهاك الحقوق ومعالجتها. وأنشئت هذه المؤسسات في عدد من البلدان لإنفاذ الرقابة على المؤسسات الأمنية، بما فيها الشرطة والقوات المسلحة.

وتتبع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومؤسسات أمناء المظالم مكانة مناسبة تتيح لها متابعة عمل قطاع الأمن والعدالة على تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وتملك هذه المؤسسات، بصفة عامة، صلاحيات خاصة تيسر لها الاطلاع على المعلومات، وتلقي الشكاوى والتحقيق فيها، وإجراء التحقيقات الخاصة، والتشاور مع منظمات المجتمع المدني وإصدار التقارير والتوصيات.¹⁵ ففي جورجيا مثلاً، يصدر المدافع العام تقريراً سنوياً بشأن متابعة تنفيذ خطة العمل الوطنية المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، حيث يقيّم الأنشطة التي تنفذها المؤسسات المسؤولة عن تنفيذها والأثر الذي تحدثه. وقد استند تقرير المدافع العام لسنة 2017 إلى اجتماعات فرق التفكير مع موظفي تلك المؤسسات ونقاشاتها مع النساء المشردات داخلياً ومع المنظمات غير الحكومية في العاصمة.¹⁶

الرقابة الخارجية للمجتمع المدني. تسهم الجهات الفاعلة غير الحكومية في تعزيز تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وقضايا المرأة والسلام والأمن ومتابعة تنفيذها بصورة مستقلة، إذا تم تمكينها على الوجه الملائم من خلال مدها بالمعلومات والحرية السياسية. وتُعدّ مشاركة المجتمع المدني – كمنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية وفرق التفكير ووسائل الإعلام – في فرض رقابة ديمقراطية على قطاع الأمن والعدالة آلية رئيسية تؤمّن الشفافية والمساءلة اللتان تمثلان صميم الحوكمة الرشيدة. كما يعزز كل منهما المشاركة وحماية أركان الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وتقتضي الأهمية إدراج المنظمات النسوية، بما فيها تلك التي تمثل النساء ذوات الإعاقة، واللجان والمهاجرات والمولونات ومن يعانين من التعصب أو التمييز على أساس ديانتهم أو معتقدتهم ومن يعانين من التحرش أو التمييز على أساس ميولهم الجنسية أو هوياتهم الجنسية أو تعبيرهم الجنساني، إلى جانب المؤسسات الأخرى التي تمثل النساء من جماعات الأقليات.¹⁷

وفي العديد من البلدان، تشارك منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية بجهودها وخبراتها في متابعة ومراقبة تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. فمثلاً، تمثل شبكة 1325 في فنلندا (Finland Network 1325) منتدى يجمع 12 منظمة من منظمات المجتمع المدني بالإضافة إلى باحثين. ولقد شاركت هذه الشبكة في صياغة خطة العمل الأولى لفنلندا بشأن المرأة والسلام والأمن، إذ تتولى الرصد المستقل لتنفيذها وتنظم نقاشات عامة وتشرف على تدريب جهات فاعلة غير الحكومية.¹⁸

الخاتمة

يكتسي إصلاح قطاع الأمن أهمية أساسية في استدامة السلام. وتملك الجهات الفاعلة في هذا الميدان أدوات قوية رهن تصرفها. و يتجاوز ذلك البنادر والأصفاذ ليشمل أدوات من شأنها انقاذ المجتمعات التي على شفير النزاع.

معالي السيد ميروسلاف لايتشاك، رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة، اجتماع الدائرة المستديرة رفيع المستوى بشأن إصلاح قطاع الأمن والسلام المستدام، 23 نيسان/أبريل 2018؛ رئيس منظمة الأمن والتعاون في أوروبا 2019

تسلّم خطة العام 2030 وأهداف التنمية المستدامة بأهمية سيادة القانون والحوكمة الرشيدة والتنمية باعتبارهم أسس ضرورية لإحلال سلام والأمن. وفي الواقع، تضطلع حوكمة وإصلاح قطاع الأمن بدور حاسم فهي قوة فاعلة في عملية تحقيق السلام.

وبالتالي، تكتسب الحوكمة الرشيدة في قطاع الأمن أهمية في تحقيق الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن وتعزيز مكانة المرأة وزيادة مشاركتها، بما يشمل حماية النساء والفتيات من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وتحقيق مشاركتهن الكاملة والمتساوية

في مؤسسات الأمن والعدالة وعمليات صنع القرار. فللحوكمة الرشيدة دور أساسي في تحقيق الأهداف المتوخاة كمنع النزاعات وتحقيق السلام الدائم. وبناءً على ذلك، ينبغي للمجتمع الدولي وصانعي القرارات على المستوى الوطني أن يعتمدوا نهجاً تعزز فيه كل من الحوكمة الرشيدة والخطة بعضها البعض ولا سيما في مجالات المرأة والسلام والأمن وحوكمة قطاع الأمن، وفي سن السياسات والإستراتيجيات، وإجراءات التنفيذ وهياكله، وعمليات المتابعة والتقييم.

ويبين هذا الموجز سبل تطبيق المبادئ والممارسات الجيدة من منظور حوكمة قطاع الأمن ويعرض نهجاً جديدة لتحقيق أهداف الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. فالتركيز على ولايات وقيم والمؤسسات وثقافتها، وعلى الرقابة الداخلية والخارجية وآليات المساءلة، وتعزيز حقوق الإنسان، يجعل من نتائج الجهود المبذولة على صعيد المرأة والسلام ملموسة أكثر.

المصادر

- Security in the Countries of Western Balkans and Slovenia. Ljubljana: Ekvilib Institute, p. 28.
13. S. Ferbach and A. Reeves (2018), The Role of Parliaments in NATO Member Countries in Advancing the Women, Peace and Security Agenda: A Survey by the NATO Parliamentary Assembly. Geneva: DCAF.
14. UNDP (2011), "How Parliaments can work with women to create peace".
15. للاطلاع على المزيد من التوجهات، انظر: M. Bastick, (2014) Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions. Geneva: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR.
16. Public Defender of Georgia (2017), Implementation of the National Action Plan on Women, Peace and Security – Monitoring Results. Tbilisi: UN Women.
17. انظر الأداة 9: "قابة المجتمع المدني على القطاع الأمني والنوع الاجتماعي". في مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن ومعهد الأمم المتحدة الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة (2008)، رزمة أدوات النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح القطاع الأمني. جنيف: مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ومعهد الأمم المتحدة الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة.
18. G. Odanović (2013), The Role of CSOs in Monitoring and Evaluating National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325. Belgrade: BCSP, p. 6; website of 1325 Network Finland.
1. DCAF (2015), Security Sector Governance, SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF.
2. DCAF (2015), Security Sector Reform, SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF.
3. من الأمثلة على التحليلات العالمية والإقليمية: Women (2015) Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace – A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. New York: UN Women; Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo, (2017) Women, Peace and Security Index: 2017/18 Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women. Washington, DC: GIWPS and PRIO; S. E. Davies and J. True, (2019) The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security. New York: Oxford University Press; C. Ormhaug (2014), OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325. Oslo: PRIO; F. Olonakis, C. Hendricks and A. Okech (2015), "The convergence and divergence of three pillars of influence in gender and security", African Security Review 24(4): 1–14; M. Donadio and J. Rial (2015), The Women, Peace and Security Agenda in the Year of Its Review: Integrating Resolution 1325 into the Military and Police. Buenos Aires: RESDAL/Latin America Security and Defence Network; WinG India and APWAPS (2015), Spectrum of Perspectives: Review and Analysis of UNSCR 1325 in Asia-Pacific Region. New Delhi: WinG India and APWAPS.
4. انظر، مثلاً، P. A. Medie and A. J. Kang, (2018) Power, knowledge and the politics of gender in the global South, "European Journal of Politics and Gender 1(1): 37–53; H. Hudson (2017), "The power of mixed messages: Women, peace and security language in national action plans from Africa", Africa Spectrum 52; Saferworld (2015), "Reviving conflict prevention in 1325", submission to the Global Study on Women, Peace and Security. London: Saferworld; L. J. Shepherd (2016), "Making war safe for women? National action plans and the militarisation of the Women, Peace and Security Agenda", International Political Science Review 37(3): 324–335.
5. انظر، مثلاً، V. Hudson, B. Ballif-Spanvill, M. Caprioli and C. Emmett, (2012) Sex and World Peace. New York: Columbia University Press; WILPF (undated), "(Does gender equality lead to peace? Fact sheet building on the Global Study on: "1325
6. فضلاً عن ذلك، يشجع القرار رقم 05/14 الصادر عن المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن المرأة في الصراعات وإدارة الأزمات وإعادة التأهيل في مرحلة ما بعد النزاعات الدول المشاركة في المنظمة على اتخاذ خطوات فعالة لضمان أن النساء يحصلن على المعلومات الكاملة وليقين التشجيع للتقدم للوظائف في ميدان منع النزاعات وعمليات إعادة التأهيل في مرحلة ما بعد النزاعات، وخاصة وظائف الإدارة العليا.
7. انظر، مثلاً، S. Atkins, (2018) Baseline Study Report: Women in the Armed Forces in the OSCE Region. Warsaw: OSCE; National Center for Women and Policing (2001), Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement. Los Angeles, CA: NCWP, p. 133; J. Brown (1996), "Integrating women into policing: A comparative European perspective", in M. Pagon (ed.) Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West. Ljubljana: College of Police and Security Studies, pp. 627–633.
8. انظر: M. Bastick, (2011) Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector. Geneva: DCAF; S. Crompvoets, (2019) Gender -Responsive Organizational Climate Assessment in Armed Forces. Geneva: DCAF.
9. UN Women, note 3 above; Ormhaug, note 3 above, p. 14.
10. WILPF PeaceWomen website (undated), "Member States".
11. انظر: Z. Lippai and A. Young, (2017) Creating National Action Plans: A Guide to Implementing Resolution 1325. Washington, DC: Inclusive Security
12. A. Ramšak (2015), United Nations Security Council Resolution 1325: Women, Peace and



تأليف: مارتا غيتوني، وليا ليهوك وميغان باستيك

شكرو وتقدير

يعرب مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة عن شكرهم لفخري تشايبوس، وأيكو هولفكييفي وأوينو وأوكيتش على مراجعة مسودات موجز السياسات هذا. كما يشكر المؤلفون غرازيلا بافوني (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان)، وبراد أوكارد (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) ولورين سيرانو وأنا-لينا شلوتشر (مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن) على المدخلات التي قدموها.

يعتبر مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن عن تقديره لدعم الإتحاد السويسري والسويد ووزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة من أجل إصدار هذا الموجز.

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 92-9222-470-0

جميع الحقوق محفوظة لمركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

نشجع على استخدام هذه المطبوعة وترجمتها وتعميمها، ولكننا نطلب الإقرار بالمواد الواردة فيها واقتباسها وعدم تغيير محتواها.

للاقتباس: مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (2019)، "اتباع نهج حكم قطاع الأمن إزاء المرأة والسلام والأمن"، في رزمة أدوات النوع الاجتماعي والأمن. جنيف: مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، هيئة الأمم المتحدة للمرأة.

تم نشر هذا الموجز بدعم من مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE/ODIHR). لكن محتواه لا يعكس بالضرورة سياسة وموقف هاتين المؤسسات.

تم تمويل هذه الأداة بمساعدة المملكة المتحدة من حكومة المملكة المتحدة ولكن الثراء المعبر عنها لا تعكس بالضرورة السياسات الرسمية لحكومة المملكة المتحدة.