



المؤتمر السادس لمنظمة المرأة العربية
”دور النساء في الدول العربية ومسارات الإصلاح والتغيير“

القاهرة: 13 - 14 ديسمبر 2016

ورقة بحثية

استجابة المنطقة العربية لقرار مجلس الأمن 1325
بشأن المرأة والأمن والسلام

الدكتورة/ سارة محمود العراسي

أستاذة القانون الدولي العام المشارك

مدير مركز دراسات الهجرة واللاجئين - جامعة صنعاء

الجمهورية اليمنية

المؤتمر السادس لمنظمة المرأة العربية
”دور النساء في الدول العربية ومسارات الإصلاح والتغيير“

القاهرة: 13 - 14 ديسمبر 2016

ورقة بحثية

استجابة المنطقة العربية لقرار مجلس الأمن 1325
بشأن المرأة والأمن والسلام

الدكتورة/ سارة محمود العراسي

أستاذة القانون الدولي العام المشارك

مدير مركز دراسات الهجرة واللاجئين - جامعة صنعاء

الجمهورية اليمنية

المحتويات

3	..... مقدمة
5	..... المبحث الأول: قرار مجلس الأمن رقم 1325 حول تمكين المرأة
5	..... المطلب الأول: قرار مجلس الأمن رقم 1325 لعام 2000م والالتزام بتنفيذه ودوره في تعزيز المرأة في حل النزاعات المسلحة
7	..... المطلب الثاني: لمحة عن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بشأن المرأة والأمن والسلام
9	..... المبحث الثاني: تحديات تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية في المنطقة العربية
9	..... المطلب الأول: مدى الالتزام بتطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة في وقت النزاعات المسلحة
11	..... المطلب الثاني: التحديات التي تواجه تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة وقت النزاعات المسلحة
13	..... المبحث الثالث: المساهمات والمحاولات العربية في تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1325
13	..... المطلب الأول: الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية في الأمن والسلام... المطلب الثاني: مساهمات بعض الدول العربية في تفعيل قرار مجلس الأمن 1325
15	..... الخاتمة
19	..... التوصيات
20	..... قائمة المراجع
21	.....

مقدمة

تعد قضية دور المرأة في تحقيق الأمن والسلام من أهم القضايا النظرية والعملية التي حظيت باهتمام واسع، حيث تم النظر للمرأة في هذا الجانب على أنها شريك أساسي في تدعيم قيم السلام في المجتمع، وقد أعتبر قرار مجلس الأمن رقم 1325 المرأة عنصراً فاعلاً في الأمن والسلام.

كما شدد القرار على ضرورة مراعاة خصوصية المرأة في عمليات الحفاظ على الأمن وبناء السلام وخصوصاً في المناطق المتضررة من النزاعات المسلحة، حيث إن حالات النزاعات وحالات عدم الاستقرار تفاقم أنماط التمييز ضد المرأة وتعرضهن إلى تزايد حدة مخاطر إنتهاكات حقوقهن الإنسانية كأن يتمخض عن النزاع قبول مستويات أعلى من العنف ضد المرأة مثل: القتل العشوائي والتعذيب والعنف الجنسي، وكذا الإتجار بالنساء والفتيات الذي يتزايد أيضاً أثناء النزاعات وبعد انتهائها وذلك بسبب تدهور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإرتفاع مستويات العنف وإشتداد النزعه العسكرية، بالإضافة إلى عدم توافر الخدمات الأساسية للسكان، كما أن المرأة قد تجبر في أوقات كثيرة على البحث عن مصادر بديلة لكسب العيش وتحديداً أثناء النزوح أو اللجوء.

ومنذ صدور القرار رقم 1325 تم اتخاذ العديد من الخطوات لتنفيذه في أنحاء العالم، الأمر الذي ساعد على التغلب على كثير من الصعاب التي كانت تعوق إشتراكهن في قضايا الأمن والسلام، وعلى الرغم من تلك الجهود التي بذلت في سبيل تطبيق القرار 1325 في المنطقة العربية إلا أن هذا القرار واجه صعوبات في تطبيقه. كما أن هناك محاولات من بعض الدول العربية في إيجاد آلية لتطبيق القرار من خلال وضع الخطط الوطنية التي تنبئ تطبيق القرار خاصة أن هناك عدداً من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بشكل عام وبحقوق المرأة على وجه الخصوص مصادقة عليها عدداً لا بأس به من الدول العربية، والتي تعطي للمرأة الحق في المساهمة في صنع القرار سواء وقت النزاعات المسلحة أو في وقت السلم. واستناداً إلى ما سبق سوف نحاول من خلال هذه الدراسة أن نتطرق إلى فحوى قرار مجلس الأمن رقم 1325 الصادر في أكتوبر 2000م والقرارات الصادرة من مجلس الأمن حول المرأة والتحديات التي تعوق تطبيق القرار ومدى الالتزام بتطبيقه والمساهمات والمحاولات العربية في تطبيق القرار 1325، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

قرار مجلس الأمن رقم 1325 حول تمكين المرأة

يعد قرار مجلس الأمن رقم 1325 الصادر في 31 أكتوبر 2000م بالإجماع والخاص بالمرأة والأمن والسلام من أهم الإنجازات الممنوحة للمرأة على مستوى العالم. حيث تم الإهتمام من خلال هذا القرار على توسيع الإطار المعياري لحماية وتعزيز حقوق المرأة في أثناء النزاعات المسلحة، وما بعد النزاعات المسلحة حيث تم التركيز على الإلتزامات الخاصة بحماية المرأة في أوقات النزاع المسلح، بما في ذلك حمايتها من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. وعلى ضوء ما تقدم سوف نبحث في قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1325 حول تمكين المرأة من خلال مطلبين، المطلب الأول: نخصه لبيان قرار مجلس الأمن 1325 و دوره في تعزيز دور المرأة في حل النزاعات المسلحة، والمطلب الثاني: نستعرض فيه تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الأمن والمتعلقة بالمرأة والأمن والسلام، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: قرار مجلس الأمن رقم 1325 لعام 2000م والالتزام بتنفيذه ودوره في تعزيز المرأة في حل النزاعات المسلحة

تعد المنطقة العربية من أكثر المناطق التي أرهقت بالصراعات والأزمات التي مرت بها وما زالت قائمة إلى وقتنا الراهن، وهي نتاج هشاشة الأوضاع في المنطقة العربية وعدم استقرارها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، الأمر الذي ساعد في وضع العراقيل أمام ضمان المشاركة الكاملة للمرأة في عملية الأمن والسلام كما أن انتشار التطرف الذي بدوره أدى الى وجود تحديات أمنية أضيفت إلى التحديات والصراعات القائمة التي تواجهها المنطقة العربية منذ فترة ليست بقصيرة مما أدى الى دخول المنطقة في دوامة صراعات ونزاعات غير منتهية، ونتيجة للصراعات والنزاعات الموجودة على مستوى مناطق مختلفة من أرجاء المعمورة.

اعتمد مجلس الأمن الدولي القرار رقم 1325 الصادر في 31 أكتوبر 2000م بعنوان المرأة والأمن والسلام حيث أكد القرار على الآثار المترتبة عن النزاعات المسلحة على النساء والفتيات، حيث أشار هذا القرار إلى ضرورة اعتماد منظور اجتماعي للنظر في الاحتياجات الخاصة للنساء والفتيات أثناء النزاعات وإعادة التوطين وإعادة التأهيل، وكذا إعادة الإدماج وإعادة التوطين وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع أي أثناء النزاعات المسلحة وبعد انتهائها، وهو بذلك يؤكد على الحماية الخاصة التي تحظى بها المرأة في إطار هذا القرار.

حيث أشار هذا القرار الى أهمية مشاركة المرأة المتكافئة والكاملة في:

- المساهمة في مفاوضات السلام.
- بناء السلام وحفظ السلام.
- المساهمة في إعادة الإعمار بعد النزاع.

شدد القرار 1325 على أهمية مشاركة المرأة على قدم المساواة في جميع الجهود الرامية إلى صون وتعزيز الأمن والسلام، ويحث أيضاً جميع الأطراف الفاعلة لزيادة مشاركة المرأة وإدماج منظور النوع الاجتماعي في جميع جهود الأمم المتحدة لحفظ الأمن والسلام، كما يدعو جميع أطراف النزاع إلى اتخاذ تدابير خاصة لحماية النساء والفتيات من العنف القائم على نوع الجنس في أثناء النزاعات المسلحة⁽¹⁾.

السؤال الذي يطرح بهذا الصدد هل هذا القرار قد حظي بالتطبيق بحسب المستوى المطلوب؟

لم يحظ قرار مجلس الأمن رقم 1325 الخاص بالمرأة والسلام بالتطبيق بحسب المستوى المطلوب حيث لا تزال هناك فجوات كبيرة بتطبيقه خصوصاً في المنطقة العربية لأسباب عدة منها أن النساء لا يحظين بأصوات متساوية في صنع القرار على جميع الأصعدة بما في ذلك محادثات الأمن والسلام، وسوف نتطرق لذلك بشيء من التفصيل لاحقاً.

(1) www.un.org

المطلب الثاني: لمحة عن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بشأن المرأة والأمن والسلام

تعد النساء والفتيات أكثر فئه تتعرض لانتهاك حقوقها في النزاعات المسلحة. ففي معظم الحروب اليوم تزداد عدد الإصابات في صفوف المدنيين بشكل عام، والنساء على وجه الخصوص، حيث تتعرض لانتهاكات حقوق الإنسان من قتل وتعذيب بلا تمييز، والعنف الجنسي خاصة الاغتصاب⁽²⁾. ولأن النساء أكثر فئه تتضرر من تلك النزاعات المسلحة، كان لابد من توفير الحماية القانونية لها، وتجسد ذلك في عدد من الاتفاقيات والقرارات الدولية، حيث ركزت القرارات الدولية على ضرورة إشراك المرأة في الجهود الرامية إلى الأمن والسلام، ولذلك جاء قرار مجلس الأمن رقم 1325 ليؤكد على الدور الرئيسي الذي يمكن أن تؤديه المرأة في النزاعات ومفاوضات السلام وبناء السلام الدائم، إلا أنه هناك مجموعة من القرارات الصادرة من مجلس الأمن تتعلق في إطار ذات الموضوع تلت القرار رقم 1325 ، وهي على النحو الآتي:

- قرار مجلس الأمن 1820 المتعلق بالعنف الجنسي 2008م. يتعلق هذا القرار بالعنف الجنسي ضد النساء والفتيات أثناء النزاعات المسلحة وضرورة حمايتهن حيث ربط العنف الجنسي صراحة بوصفه أداة للحرب بقضايا المرأة والأمن والسلام، وأعتبر العنف الجنسي في حالات النزاع يعتبر جريمة، كما طالب القرار أطراف النزاع المسلح بأن تتخذ على الفور التدابير الملائمة لحماية المدنيين من العنف الجنسي، كما يطلب القرار من الأمين العام ووكالات الأمم المتحدة بوضع آليات فعالة لتوفير حماية للنساء والفتيات وعلى وجه الخصوص العنف الجنسي في مخيمات اللاجئين والنازحين.

- قرار مجلس الأمن 1888، تعيين ممثل خاص للأمين العام للأمم المتحدة حول العنف الجنسي في حالات الصراع 2009م. يعتبر قرار مجلس الأمن 1888 لعام 2009م هو متابعة لقرار مجلس الأمن 1820، فهو يكلف بعثات حفظ السلام بحماية المرأة والأطفال من العنف الجنسي أثناء النزاع المسلح، ويطلب القرار من الأمين العام تعيين ممثل خاص معني بالعنف الجنسي في النزاعات المسلحة.

- قرار مجلس الأمن 1889 ولاية لرصد وتقييم المبادرات من أجل المرأة والأمن والسلام 2009م.

- قرار مجلس الأمن 1960 لعام 2010م جاء هذا القرار لتعزيز الالتزامات السابقة لقرارات مجلس الأمن 1888، يطالب هذا القرار وضع حد للإفلات من العقاب وطالب القرار بوضع ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ بشأن العنف الجنسي المتصل بالنزاعات، كما يطالب القرار أطراف النزاع بالالتزام بمنع العنف الجنسي والتصدي

(2) انظر قرار مجلس الأمن 1325 حول المرأة والأمن والسلام، أكتوبر 2000م.

له. كما يمنح القرار 1960 ولاية إدراج قوائم بأطراف النزاع التي يشتبه على نحو موثوق به في ارتكابها أعمال الاغتصاب وغيرها من أشكال العنف الجنسي أو في مسؤوليتها.

من الملاحظ أن الهدف المطلوب من قرارات مجلس الأمن 1888، 1820 و 1960 هو دعم إنشاء نظم ذات منحنى ميداني لتقديم التقارير الى مجلس الأمن ومنع العنف الجنسي المتصل بالنزاعات وتقديم المساعدة إلى الناجين منه⁽³⁾.

- قرار مجلس الأمن 2106 لعام 2013. يعزز هذا القرار الجهود الرامية الى إنهاء الإفلات من العقاب من جرائم العنف الجنسي المرتبطة بالصراع المسلح وعدم التسامح مع مرتكبي هذه الجرائم كما يعتبر هذا القرار داعماً لقرارات الأمن والسلام الصادرة من مجلس الأمن والخاصة بالمرأة في فترة النزاع المسلح ، قرار 1820 (2008) ، قرار 1888 (2009) ، قرار 1960 (2010) .

ويؤكد القرار على أن الخطوات الفعالة لمنع وقوع العنف الجنسي، والرد على مرتكبي هذه الأفعال تساهم بشكل كبير في صون السلم والأمن الدوليين، ويشدد القرار أيضاً على أهمية مشاركة المرأة كعنصر أساسي في الوقاية والحماية، كما أقر المجلس بضرورة توفير المعلومات الموضوعية والدقيقة والموثقة وطلب القرار من الأمين العام للأمم المتحدة وكيانات الأمم المتحدة ذات العلاقة بالإسراع في إنشاء الرصد والتحليل وترتيبات الإبلاغ، وإعداد التقارير بشأن جرائم العنف الجنسي المرتبطة بالصراع⁽⁴⁾.

- قرار مجلس الأمن 2122 لعام 2013م⁽⁵⁾.

يشدد القرار 2122 على المساءلة في تنفيذ القرار 1325، وأهمية إشراك المرأة في جميع مراحل منع الصراعات وحلها، وذلك من خلال دعم محادثات السلام وتحسين الوصول الى المعلومات وتحليلها في الوقت المناسب فيما يخص مشاركة المرأة في حل النزاعات وإشراك المرأة في محادثات السلام. كما أن القرار يهدف إلى المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة أهداف أساسية من أجل الأمن والسلام وكذا التمكين الاقتصادي للمرأة، والذي بدوره يساهم في إستقرار المجتمعات الخارجة من النزاعات المسلحة، كما يطالب القرار بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام تقيم انتهاكات حقوق الإنسان، وما يرتكب من تجاوزات في حق المرأة في حالات النزاع المسلح وما بعد انتهاء النزاع.

(3) الأمم المتحدة ، مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع ، مذكرة توجيهية مؤقتة لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1960 (2010) بشأن المرأة والأمن والسلام (العنف الجنسي المتصل بالنزاع) أكتوبر 2012.

(4) انظر قرار مجلس الأمن 2106 (2010) الذي اتخذه المجلس في جلسته 6984 المنعقدة في 24 يونيو 2013 .

(5) - انظر قرار مجلس الأمن 2122 (2013) الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 7044 المنعقدة في 18 أكتوبر 2013

المبحث الثاني

تحديات تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية في المنطقة العربية

لاشك في أن الاتفاقيات والقرارات الدولية وتحديداً المتعلقة بحقوق الإنسان، وما يتصل بها من حريات أساسية قد أصبحت اليوم من بين الموضوعات التي تحظى بالإهتمام الكبير سواء من جانب الممارسين للعمل العام أو من جانب الباحثين، وليس على المستوى الوطني للدول فرادى وإنما أيضاً على مستوى العلاقات الدولية عموماً، ولاشك أيضاً أن الاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان وحياته الأساسية على المستويين الوطني والدولي يأتي لاعتبار أن الفرد أو الإنسان هو الأصل المستهدف.

كما أن من الموضوعات الأساسية التي اهتم المختصون في القانون الدولي لحقوق الإنسان على إثرتها هي مسألة تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية في داخل الدول وكذا مواءمة تلك الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بشكل عام وحقوق المرأة بوجه خاص مع النظم القانونية الوطنية. ولبيان التحديات التي تعوق تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية في المنطقة العربية نبحثها من خلال مطلبين:

المطلب الأول:

نخصه لبيان مدى الالتزام بتطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة في وقت السلم ووقت الحرب.

المطلب الثاني:

نبحث فيه التحديات التي تواجه تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة وقت النزاعات المسلحة ، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مدى الالتزام بتطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة في وقت النزاعات المسلحة

هناك عدد من الدول العربية صادقت على الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بشكل عام وحقوق المرأة على وجه الخصوص وطالما أنه تم المصادقة على تلك الاتفاقيات فلا بد من أن يتم تطبيقها في إطار النظام القانوني للدولة حيث إن الدولة عند مصادقتها على أية اتفاقيات دولية تصبح تلك الاتفاقيات ملزمة لها. ويكون على الجهات التنفيذية الالتزام بتنفيذها والأخذ بها، كما تستطيع الدولة مواءمة تشريعها مع تلك الاتفاقيات الدولية .

والمقصود هنا بالمواءمة ليس مجرد إلزام الدول بالتزامات التطبيق على الصعيد الدولي وإنما الهدف الأساسي هو حماية الأفراد في مواجهة الدول وسلطاتها العامة ضمن ولاية هذه الدول وأقاليمها، فحماية حقوق الإنسان في الأساس داخل الدول وليس خارجها⁽⁶⁾.

فالدولة هي المعنية بحماية حقوق الإنسان والنظام القانوني الوطني هو المعني بحماية هذه الحقوق واحترامها⁽⁷⁾.

وإذا ما نظرنا الى الدول في المنطقة العربية سنجد أن الغالبية منهم لم تعط المرأة جميع حقوقها على الرغم من أن دساتير الدول العربية أشارت إلى مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، ولكن تفاوتت تلك المساواة خاصة في المجتمعات المحافظة التي لم تصادق على جميع الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمرأة، والبعض الآخر لم يصادق عليها، وهناك بعض الدول صادقت عليها وأدمجتها ولكن هناك قصوراً في التطبيق، ويعود السبب في ذلك الى ثقافة بعض المجتمعات العربية التي لاتعطي للمرأة جميع حقوقها وخاصة في المواضيع التي تتعلق بمساهمة المرأة في صنع القرار، على الرغم من أن المرأة تعتبر في وقتنا الراهن من العناصر المؤثرة في المجتمع وهي في ذات الوقت الفئة التي تبحث عن حماية حقوقها من خلال الجهود التي تبذلها المرأة في المجتمعات العربية لضمان حقوقها وممارستها من خلال إدماج تلك الاتفاقيات في القوانين الوطنية للدول، إلا أن ذلك لم يصل إلى المستوى المطلوب، كما أن المرأة جديرة بأن تساهم في صنع القرار في قضايا الأمن والسلام لكونها أكثر فئة يمكن أن تتعرض للعنف وقت السلم ووقت الحرب، وإن كانت في وقت النزاعات المسلحة يزداد تعرضها للعنف، ومع ذلك نجد أن القرار الصادر من مجلس الأمن 1325 لم يطبق بالشكل المطلوب ومازالت هناك فجوات كبيرة في تطبيقه في الدول العربية حيث أشارت مراجعة بكين عام 2015م أن النساء يفتقرن إلى صوت متساوٍ في المشاركة في صنع القرار على جميع الأصعدة بما ذلك محادثات الأمن والسلام، كما تبين أن الجهود التي بذلت لضمان مساهمة المرأة في منع الصراع والحماية في المنطقة قد أتت دون المعايير الواردة في القرارات المعنية بالنساء في الأمن والسلام خصوصاً مع تزايد أعداد اللاجئين والنازحين⁽⁸⁾.

(6) تقرير عن مواعمة التشريعات اليمنية مع الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وزارة حقوق الإنسان - الجمهورية اليمنية، 2009، ص3

(7) الدكتور: أحمد الرشيد، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2003، ص 38.

(8) الموقع الإلكتروني الخاص بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام www.un.org الإثنين 10/8/2016 10:45 مساءً.

المطلب الثاني: التحديات التي تواجه تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة وقت النزاعات المسلحة

على الرغم من تمتع النساء بحماية خاصة في إطار القانون الدولي الإنساني إلا أنها أكثر فئة تتعرض فيها للعنف، كما أنها تتحمل مسؤولية إعاله أسر بأكملها بالإضافة إلى أنها تعاني من جراء النزوح القسري وكذا اللجوء.

وعلى ضوء ذلك فإن المرأة في وقت النزاع تحتاج إلى العيش بلا خوف من القتل غير الشرعي والتعذيب والتشويه والعنف الجنسي، وكذا شتى أنواع المعاملة القاسية اللاإنسانية أو المهينة كما تحتاج المرأة للحماية من الخطف، الاختفاء القسري والاحتجاز التعسفي، الاتجار، الاضطهاد والمضايقات⁽⁹⁾.

وقد أكدت على تلك الحماية المادة (27) من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949م التي تقرر الحماية الخاصة للنساء "ويجب حماية النساء بصفة خاصة ضد أي اعتداء على شرفهن ولاسيما ضد الاغتصاب والإكراه على الدعارة وأي هتك لحرمتهن".

كما تضم أحكام القانون الدولي الإنساني التي تمنح النساء حماية إضافية أحكاماً عامة، كما في حالة المادة (14)⁽¹⁰⁾ من اتفاقية جنيف الثالثة التي توجب "معاملة النساء بكل الاعتبار الواجب لجنسهن" أو أحكاماً أكثر تخصيصاً كما هو الحال في اتفاقية جنيف الثالثة التي تحدد بوضوح كيفية تنفيذ هذا الالتزام في الممارسة ونشير هنا على سبيل المثال الأحكام المتعلقة بتخصيص مهاجع ومرافق صحية منفصلة لأسيرات الحرب فضلاً عن إيكال الإشراف المباشر عليهن إلى نساء⁽¹¹⁾. بالإضافة إلى القانون الدولي الإنساني هناك أيضاً قانون حقوق الإنسان الذي يعطي أيضاً المرأة حماية خاصة وقت السلم ووقت الحرب، منها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام 1979م واتفاقية الحقوق المدنية والسياسية لعام 1966م واتفاقية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966م بالإضافة إلى القانون الدولي للاجئين الذي يمنح حماية إضافية للمرأة اللاجئة⁽¹²⁾.

التساؤل الذي يطرح هنا ما هي التحديات التي تقف أمام تطبيق الاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى قرارات مجلس الأمن وتحديداً القرار 1325 الذي يعطي للمرأة حق المساهمة في الأمن والسلام أثناء وبعد النزاعات الدولية؟

(9) النساء والحرب، مجلة الإنساني، العدد 20، عام 2002م، اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

(10) انظر المادة (14) من اتفاقية جنيف الثالثة لعام 1949م والخاصة بأسرى الحرب.

(11) شارلوت ليندسي، نساء يواجهن الحرب، دراسة حول أثر النزاعات المسلحة على النساء، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، عام 2002م.

(12) انظر اتفاقية اللجوء لعام 1951م وبروتوكول 1967م.

للإجابة عن ذلك لابد من معرفة من هي الفئة الأكثر تضرراً من النساء في النزاعات المسلحة والتي تكون بحاجة الى حماية حقوقها، وهي في ذات الوقت أكثر قدرة على المساهمة في صنع القرارات المتعلقة بالأمن والسلام لأنها وبحكم التجربة أكثر قدرة على إيصال رسالتها ومعاناتها بشكل صحيح استناداً إلى الواقع فإن المرأة النازحة والمرأة اللاجئة هم أكثر الفئات تضرراً من النزاعات المسلحة أثناء النزاع وبعد النزاع، وعلى الرغم من معاناتها إلا أن هناك قصوراً في حمايتها خاصة فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية المتعلقة بهذا الشأن، وهذه التحديات يمكن أن نوجزها على النحو الآتي:-

- عدم مواءمة الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمرأة والمصادق عليها مع التشريعات والقوانين الوطنية للدول وعلى وجه الخصوص في المنطقة العربية، وذلك حتى يتمكن القائمون على إنفاذ القانون مع القضايا والحالات المتعلقة بالمرأة وفقاً للقوانين الوطنية النافذة.
- عدم وجود إرادة لإشراك المرأة في مواقع صنع القرار وإحجامهم على إعطائها جميع حقوقها المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية.
- عدم مصادقة بعض الدول في المنطقة العربية على بعض الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة بحقوق الإنسان وكذا الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمرأة.
- عدم التزام الدول المتنازعة بتطبيق الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمرأة أثناء النزاعات المسلحة.
- عدم وجود توعية مجتمعية بأهمية تطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية الخاصة بالمرأة.
- ازدياد النزاعات في المنطقة العربية في الآونة الأخيرة أدى إلى تزايد أعداد النازحات واللاجئات في ظل غياب توفير الحماية الكافية المنصوص عليها في الاتفاقيات والقرارات الدولية.
- عدم إزالة جميع النصوص التمييزية بين الجنسين في إطار القوانين الوطنية للدول.

المبحث الثالث

المساهمات والمحاولات العربية في تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1325

بعد صدور قرار مجلس الأمن رقم 1325 المتعلق بالمرأة والأمن والسلام في عام 2000م كانت هناك محاولات لتطبيق هذا القرار، والذي يشدد على أهمية مشاركة المرأة على قدم المساواة في جميع الجهود الرامية إلى تعزيز الأمن والسلام وعلى الرغم من مرور أكثر من 15 عاماً على اعتماد القرار 1325 إلا أن هناك فجوات كبيرة بتطبيقه، ومع ذلك كانت محاولات من قبل الدول العربية واقتصرت تلك المحاولات على ثلاث دول فقط اعتمدت خطط عمل وطنية لتطبيق القرار 1325، وهي العراق التي اعتمدت خطة وطنية في فبراير 2014م، وصاغت كل من الأردن وفلسطين خطاً وطنياً لكنها لم تعتمد بعد رسمياً وعلى ضوء ذلك سوف نتطرق إلى تلك المساهمات على النحو الآتي:-

المطلب الأول: الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية في الأمن والسلام .
المطلب الثاني: مساهمات بعض الدول العربية في تفعيل قرار مجلس الأمن رقم 1325.

المطلب الأول: الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية في الأمن والسلام

شكل قرار مجلس الأمن 1325 الصادر في عام 2000 م بشأن المرأة والسلام والقرارات المكملة له تحولاً كبيراً في اتخاذ المزيد من التدابير اللازمة لمشاركة المرأة في صنع القرار على جميع المستويات وفي منع الصراعات وحلها وفي بناء وحفظ السلام. خاصة في ظل الأوضاع الراهنة التي تعيشها المنطقة العربية من نزاعات وصراعات كانت المرأة فيها الأكثر تضرراً بسبب العنف والنزوح والتهجير، حيث أثبتت المرأة قدرتها على الثبات أمام تلك الظروف العصيبة واستناداً إلى ذلك اهتمت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ومنظمة المرأة العربية بإصدار استراتيجية إقليمية "لحماية المرأة العربية: الأمن والسلام"، وذلك بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة. تهدف هذه الاستراتيجية إلى ضمان المرأة العربية لحقها في الحماية من جميع أشكال العنف القائم على النوع الاجتماعي في وقت النزاعات المسلحة، وحصولها على حقوقها دون تمييز، كما تهدف الاستراتيجية إلى وضع إطار عربي عام يعمل على إيجاد بيئة تتعامل مع النوع الاجتماعي بشكل إيجابي من خلال تحفيز سائر الجهات العربية ذات العلاقة وصانعي القرار على المستوى الإقليمي العربي، وكذا على المستوى الوطني في مختلف الدول العربية على العمل بشكل فعلي لحماية المرأة من جميع أشكال العنف القائم على النوع الاجتماعي⁽¹³⁾.

(13) الدكتورة: هيفاء أبو غزالة: الاستراتيجية الإقليمية، حماية المرأة العربية الأمن والسلام، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، منظمة المرأة العربية، هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين تمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) جمهورية مصر العربية، الطبعة الأولى 2014م، ص 85.

فقد تناولت مجالات الاستراتيجية المشاركة والوقاية والحماية من خلال ثلاث مراحل (14):

- مرحلة الأمن والاستقرار.
- مرحلة حدوث حالات طوارئ أو اندلاع حروب ونزاعات مسلحة.
- مرحلة ما بعد النزاعات المسلحة.

حيث نلاحظ أن الاستراتيجية تقوم على أساس تعزيز مشاركة المرأة في صنع القرار ورسم السياسات وتمكين المرأة من جميع الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في مراحل الاستقرار، وكذا إشراكها في مفاوضات وحل النزاعات وبناء السلام والحفاظ عليه بالإضافة إلى مشاركتها في تطبيق اتفاقيات ومبادرات السلام على المستوى العربي وكذا مشاركتها في إعادة الإعمار.

وتقوم الاستراتيجية الإقليمية على تطوير خطط العمل الوطنية المناهضة للعنف ضد المرأة ورفع الوعي بحقوق المرأة ورصد واقع النساء في مناطق النزاعات المسلحة وربطها ببرامج التدخل والإغاثة وبرامج مواجهة الآثار النفسية والمادية والاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن النزاعات المسلحة، وكذا تقديم المساعدة القانونية للنساء اللاتي تعرضن للعنف، كما تتضمن الاستراتيجية تعزيز قدرة المؤسسات على حماية المرأة من العنف وإيجاد خدمات صحية واجتماعية وقانونية للنساء المعنفات.

كما لم تغفل الاستراتيجية ما بعد الاستراتيجية حيث وضعت آلية لذلك من خلال (15):

- إعداد خطة عمل عربية تهدف إلى ترجمة الاستراتيجية العربية إلى برامج وأنشطة قابلة للتنفيذ.

- حث الدول العربية على إعداد استراتيجيات وخطط عمل وطنيه، وذلك من خلال ترجمة القرارات الدولية والإقليمية ذات العلاقة إلى استراتيجيات وخطط عمل وطنيه للوقوف أمام العنف القائم على النوع الاجتماعي في مناطق النزاعات.

- إعداد آليات تعاون على المستوى العربي في إطار جامعة الدول العربية في جميع البرامج الإنسانية وبرامج بناء السلام والتنمية في الدول المتأثرة بالصراعات وفي أوقات السلم.

- تحديد مراحل تنفيذ محاور الاستراتيجية في فترة الأمن والاستقرار وفي أثناء النزاعات وبعد النزاعات.

من خلال الاطلاع على الاستراتيجية نرى بأنها تحقق الطموح في إشراك المرأة في صنع القرار في الأمن والسلام سواء أثناء النزاعات أو بعد النزاعات، كما أنها تطبق قرار مجلس الأمن 1325، إلا أن نجاح هذه الاستراتيجية الطموحة يتوقف على مدى تفاعل دول المنطقة العربية معها من خلال تنفيذها والالتزام بها.

(14) انظر إلى الاستراتيجية الإقليمية، المرجع السابق، ص 85 وما بعدها.

(15) انظر الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية في الأمن والسلام، مرجع سابق، ص 91 وما بعدها.

المطلب الثاني: مساهمات بعض الدول العربية في تفعيل قرار مجلس الأمن 1325

يعد قرار مجلس الأمن والخاص بالأمن والسلام 1325 من القرارات المهمة التي تشدد على أهمية مساهمة المرأة ومشاركتها الكاملة في جميع الجهود التي تنصب في الحفاظ على الأمن والسلام وتعزيزهما. ويشدد القرار أيضاً على ضرورة أن تشارك المرأة في صنع القرار المتعلق بمنع الصراعات وحلها، وعلى ضوء ذلك ورغبة بعض الدول تعزيز دور المرأة في إطار تفعيل القرار 1325، كانت هناك محاولات لثلاث دول عربية فقط اعتمدت خطياً وطنية لتنفيذ القرار 1325، وهذه الدول هي العراق، فلسطين والأردن⁽¹⁶⁾، على الرغم من أن الطموح هو أن تساهم جميع الدول العربية في وضع خطط وطنية واستراتيجيات لتفعيل قرار مجلس 1325، وسوف نستعرض هنا أهم ما ورد من خطط عمل وطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325:

أولاً: العراق

شهدت العراق منذ السنوات الماضية عدة نزاعات تعود إلى ثمانينيات القرن الماضي وامتناداً إلى وقتنا الراهن كانت فيه المرأة هي الأكثر ضرراً فهي التي تتعرض لعملية التهجير والسزوح واللجوء وهي من تواجه مصاعب الحياة نتيجة لتلك الأوضاع، وهي في أغلب الأوقات من ترعى عائلتها بعد أن تفقد المعيل، ولذلك التزمت الحكومة العراقية في تنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 والتي تم اعتمادها من خلال خطة عمل وطنية في 2014 م ومن أبرز ما تضمنته الخطة العراقية لتطبيق القرار 1325 على النحو الآتي⁽¹⁷⁾:

- المشاركة: حيث وضعت في المشاركة آليات لضمان تمثيل نسبي عادل ومشاركة كاملة للمرأة في جميع سلطات الدولة ومراكز صنع القرار، وكذا ضمان مشاركة المرأة في لجان المصالحة ومفاوضات السلام وحل النزاعات ومجالس السلم الأهلي.
- الوقاية: لتحقيق الوقاية لابد من إدماج حقوق المرأة في نظام العدالة والأمن وحمايتها من العنف القائم على النوع الاجتماعي وتوفير برامج الإيواء.
- الترويج للقرار: وذلك من خلال رفع مستوى الوعي حول قضايا النوع الاجتماعي في جميع السياسات والعمليات المتعلقة بمنع وقوع النزاعات وحلها.
- التمكين الاجتماعي والاقتصادي: حيث أشارت الخطة في هذا الجانب إلى ضمان المساواة بين النساء والرجال في الموارد والفرص.

(16) تلخيص نقاش: تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 المتعلق بموضوع المرأة والأمن والسلام في الدول العربية، فبراير 2016م، iknowpolitics.org.

(17) انظر الخطة الوطنية لقرار مجلس الأمن 1325 (المرأة والأمن والسلام) وزارة الدولة لشؤون المرأة، جمهورية العراق، عام 2014م، ص8-11.

- التشريعات وإنفاذ القانون: وينعكس ذلك في الخطة من خلال اعتماد التشريعات التي تحترم حقوق الإنسان الأساسية ومعاقبة مرتكبي الجرائم.
- حشد الموارد والرصد والتقييم: وتشمل إنشاء صندوق وطني ودولي ورصد الأموال لبرنامج العمل الوطني وكتابة التقارير تعطي شفافية في النتائج.

ثانياً: الأردن

رغبة من الأردن في تفعيل قرار مجلس الأمن 1325 الخاص بالأمن والسلام أعدت اللجنة الوطنية لشؤون المرأة مسودة تفعيل القرار واعتماد خطة عمل وطنية منذ العام 2015م بالتعاون مع الأمم المتحدة للمرأة.

وتتضمن الخطة عدة محاور، حفظ السلام، المرأة المعنفة، وكذا وضع النساء في مراكز صنع القرار ودمج النوع الاجتماعي، كما تتضمن الخطة توصية لمشاركة النساء لحضور المؤتمرات الدولية المتعلقة بحل النزاعات ومؤتمرات القمة، والمشاركة في عضوية الوفود المشاركة في المفاوضات السلمية. وكذا مشاركة النساء في البعثات الأردنية في قوات حفظ السلام⁽¹⁸⁾.

وما زالت هناك جهود تبذل من قبل اللجنة الوطنية لشؤون المرأة للوصول إلى الصيغة النهائية للخطة واعتمادها رسمياً.

كان هذا استعراضاً لمساهمات الدول التي فعلت أو تحاول تفعيل قرار مجلس الأمن 1325 الخاص بالأمن والسلام، وقد كنا نطمح بأن تكون هناك خطط وطنية لعدد أكبر من الدول العربية لتفعيل القرار 1325 خاصة أن المنطقة تشهد نزاعات المتضرر منها النساء والفتيات بدرجة رئيسية وازدادت معها أعداد النازحات واللاجئات ، لذا يتوجب على الدول العربية أن تعمل جاهدة في تفعيل هذا القرار ومشاركة المرأة في صنع القرار، وكذا المشاركة في مفاوضات السلام.

فإننا ما ألقينا نظرة على وضع المرأة في اليمن خلال السنوات الأخيرة الماضية سنجد أن الصراعات والنزاعات المتعاقبة كانت المرأة اليمنية هي الأكثر ضرراً، وعانت الكثير من تحمل أعباء تلك النزاعات وتبعاتها فزادت أعداد النازحات بنسبة عالية جداً ، وكان هناك توجه من قبل الدولة في معالجة النزوح في العام 2012م حيث وجه رئيس الوزراء في تلك الفترة الوحدة التنفيذية لإدارة مخيمات النازحين وبالتعاون مع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بإعداد السياسة الوطنية لمعالجة النزوح الداخلي في الجمهورية اليمنية⁽¹⁹⁾. إلا أن هذا المشروع لم يستكمل بسبب الأوضاع والنزاعات التي ما زالت قائمة إلى الآن.

(18) انظر : www.women.jo

(19) مسودة السياسة الوطنية لمعالجة النزوح الداخلي في الجمهورية اليمنية، إعداد اللجنة الفنية، وزارة الخارجية والوحدة التنفيذية للنازحين، 9 مايو 2013م، ص (4-5).
وانظر أيضاً: تقرير أوضاع النازحات في مخيمات عمران - شبوة، إعداد اللجنة الوطنية للمرأة - اليمن، ومركز دراسات الهجرة واللاجئين، جامعة صنعاء، عام 2014م ، ص (16-17).

وعلى الرغم من أن اليمن صادقت على عدد كبير من الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ومن ثم مواءمة معظمها مع التشريعات والقوانين اليمنية وأصبحت ملزمة بتطبيقها، إلا أنه في الواقع العملي نجد أن أغلب تلك الحقوق غير مطبقة على أرض الواقع، فالمرأة النازحة تواجه العديد من التحديات منها تحديات اجتماعية وتحديات مادية منها تحمل المرأة أعباء كثيرة فهي مصدر الرزق والرعاية وتأمين الغذاء لأسرتها أثناء النزوح⁽²⁰⁾. لذلك كانت هناك ضرورة لإيجاد خطة عمل وطنية لإدماج المرأة اليمنية ومشاركتها في مجالات الحياة العامة، وكذا في إدماجها في عمليات حفظ السلام وإعادة الإعمار. إلا أن عدم الاستقرار السياسي والصراعات والحروب حالت دون تنفيذ مشروع إعداد خطة وطنية للنزوح الداخلي في اليمن .

(20) وزارة حقوق الإنسان - اليمن، تقرير النزول الميداني لمخيمات النازحين في مدينة حرض، 5-8 فبراير عام 2013م.

الخاتمة

من خلال تطرقنا لموضوع استجابة المنطقة العربية لمنظومة القرارات الأممية في موضوع المرأة والأمن والسلام، توصلنا إلى النتائج التالية:

- إن قضية دور المرأة في تحقيق الأمن والسلام من أهم القضايا النظرية والعملية التي حظيت باهتمام واسع.

- يعد قرار مجلس الأمن رقم 1325 الصادر في 31 أكتوبر عام 2000م بالإجماع والخاص بالمرأة والأمن والسلام من أهم الإنجازات الممنوحة للمرأة على مستوى العالم.

- أكد القرار على الآثار المترتبة عن النزاعات المسلحة على النساء والفتيات.

- لم يحظ قرار مجلس الأمن 1325 الخاص بالمرأة والسلام بالتطبيق بحسب المستوى المطلوب خصوصاً في المنطقة العربية.

- هناك مجموعة من القرارات الصادرة من مجلس الأمن تتعلق في إطار نفس قرار مجلس الأمن رقم 1325، ومنها القرارات رقم 1820، 1888، 1889، 1960، 2106 و2022.

- هناك تحديات لتطبيق الاتفاقيات والقرارات الدولية في المنطقة العربية، من أهمها عدم مواءمة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بشكل عام وحقوق المرأة على وجه الخصوص مع القوانين الوطنية للدول.

- هناك مساهمات عربية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 من خلال وضع الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية في مجلس الأمن حيث تطرقت هذه الاستراتيجية إلى مجالات عدة هي المشاركة والوقاية والحماية.

- هناك مساهمات لعدد محدود من الدول العربية في وضع خطط وطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن 1325 من هذه الدول العربية العراق والتي اعتمدت خطتها الوطنية في عام 2014م، وهناك خطة وطنية في الأردن ما زالت لم تعتمد إلى الآن، ولكن هي في طور المراحل النهائية لاعتمادها بشكل رسمي.

- تطرق البحث إلى وضع المرأة في اليمن وتحديداً المرأة النازحة التي تضررت كثيراً من جراء النزاعات القائمة في اليمن، ومن نتائج البحث أنه كانت هناك رغبة سياسية في إيجاد استراتيجية تتعلق بالنزوح الداخلي إلا أن هذه الاستراتيجية لم تر النور بعد بسبب الأوضاع والنزاعات القائمة.

التوصيات

- ضرورة تفعيل قرار مجلس الأمن 1325 الخاص بالأمن والسلام.
- ضرورة إشراك المرأة في قضايا الأمن والسلام في فترة النزاعات المسلحة وما بعدها وفي إعادة الإعمار.
- ضرورة إشراك المرأة في مواقع صنع القرار فيما يتعلق بالأمن والسلام.
- الإسراع في مواءمة الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان بشكل عام واتفاقيات حقوق المرأة بشكل خاص مع التشريعات والقوانين الوطنية لدول المنطقة العربية.
- ضرورة إيجاد توعية مجتمعية بأهمية تطبيق قرار مجلس الأمن الخاص بالأمن والسلام رقم 1325 في المنطقة العربية.
- الالتزام بتطبيق الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة العربية الأمن والسلام.
- العمل على إيقاف النزاعات والصراعات في المنطقة العربية وإحلال الأمن والسلام فيها.
- إزالة جميع النصوص التمييزية بين الجنسين في اطار القوانين الوطنية للدول.
- لابد من اعداد استراتيجيات وخطط وطنية تستوعب القرارات الدولية والإقليمية المتعلقة بالعنف ضد المرأة في أثناء النزاعات المسلحة، وهو ما أكدت عليه الاستراتيجية الإقليمية لحماية المرأة في الأمن والسلام.
- إعداد تقارير تتسم بالشفافية في مناطق النزاعات المسلحة عن واقع المرأة النازحة واللاجئة حتى يتسنى رصد حالات العنف التي تتعرض لها المرأة وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم 1325.

قائمة المراجع

- الدكتور: أحمد الرشيد، حقوق الإنسان، دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، عام 2003م.
- شارلوت ليندسي، نساء يواجهن الحرب، دراسة حول أثر النزاعات المسلحة على النساء، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، عام 2002م .
- الدكتورة: هيفاء أبوغزالة، الاستراتيجية الإقليمية، حماية المرأة العربية الأمن والسلام، جمهورية مصر العربية ، الطبعة الأولى، عام 2012م .

الاتفاقيات والقرارات

- اتفاقية اللجوء لعام 1951 وبروتوكول 1967م.
- اتفاقية جنيف الثالثة الخاصة بأسرى الحرب 1949م.
- قرار مجلس الأمن 1325 حول المرأة والأمن والسلام، أكتوبر 2000م.
- قرار مجلس الأمن 1820 المتعلق بالعنف الجنسي 2008م.
- قرار مجلس الأمن 1888 لعام 2009م.
- قرار مجلس الأمن 1960 لعام 2010م.
- قرار مجلس الأمن 2106 لعام 2013م.
- قرار مجلس الأمن 2122 لعام 2013م.

التقارير

- تقرير عن مواءمة التشريعات اليمنية مع الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وزارة حقوق الإنسان - الجمهورية اليمنية ، عام 2009م .
- تقرير النزول الميداني لمخيمات النازحين في مدينة حرض بتاريخ 5-8 فبراير عام 2013م.
- تقرير أوضاع النازحات في مخيمات عمران - شبوة، اللجنة الوطنية للمرأة ومركز دراسات الهجرة واللاجئين - جامعة صنعاء/اليمن، عام 2014م .
- الخطة الوطنية لقرار مجلس الأمن 1325 (المرأة والأمن والسلام) وزارة الدولة لشؤون المرأة ، جمهورية العراق ، عام 2014م.

- مسودة السياسة الوطنية لمعالجة النزوح الداخلي في الجمهورية اليمنية، 9 مايو 2013م.

- النساء والحرب، مجلة الإنساني، العدد 20، عام 2002م، اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

المواقع الإلكترونية

- www.un.org
- knowpolitics.org
- www.women.org



منظمة المرأة العربية
ARAB WOMEN ORGANIZATION

25 شارع رمسيس، الكوربة، مصر الجديدة، القاهرة
جمهورية مصر العربية
25 Ramses St., Korba, Heliopolis, Cairo, Egypt
Tel.: (+202)24183301/101
Fax: (+202)24183110
@: info@arabwomenorg.net
www.arabwomenorg.org