الأمم المتحدة
A/HRC/35/29
الجمعية العامة
Distr.: General
19 April 2017
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والثلاثون
٦-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٧
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة

مذكرة مقدمة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، عملاً بقرارات المجلس ٢٣/١٥ و٥/٢٦ و٤/٣٢. ويقترح الفريق العامل في سياق التقرير تحليلاً للممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة ولتمكين المرأة. وتكتسي مسألة كيفية تحديد الممارسات الجيدة للقضاء على التمييز ضد المرأة سمة متّقدة في السياق التاريخي الراهن، الذي يشهد ردة فعل حادة في وجه التقدم العسير الذي أُحرز في المسائل المطروحة جميعها. ويساور الفريق قلق شديد إزاء استمرار صعود الأصوليات بكافة أنواعها وتعالي أصوات تجهر بمعاداة المرأة، والعنصرية، وكراهية الأجانب، والنزعة الشعبوية، بما يشمل الحكومات. وتحيل الجهود الرامية إلى إعادة تكريس أوجه الفهم الأبوي للجنس والجنسانية والأسرة في القانون إلى أسئلة هامة بشأن مواصلة التقدم وضمان أن تظل الممارسات السليمة أمراً ممكناً في السياقات المشحونة. وتُبرز الهجمات المستمرة التي تستهدف بها جهات فاعلة – تابعة للدول أو غير تابعة لها – الحركات النسائية المستقلة، ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية المستقلة، والمحامين المساندين لقضايا المصلحة العامة، والمدافعين عن حقوق الإنسان للمرأة، أهمية تحديد الممارسات السليمة الداعمة لمكاسب حقوق الإنسان.

تقرير الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة

المحتويات

الصفحة

أولاً – الأنشطة ٣
ألف– الدورات ٣
باء – الزيارات القُطرية ٣
جيم– الرسائل والنشرات الصحفية ٤
دال – أنشطة أخرى ٤
ثانياً – التحليل المواضيعي: الممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة ولتمكين المرأة ٤
ألف– مقدمة ٤
باء – الإطار المفاهيمي ٥
جيم– دراسات حالات إفرادية مختارة ٩
ثالثاً – الاستنتاجات والتوصيات ٢٣
ألف– الاستنتاجات ٢٣
باء – التوصيات ٢٥

أولاً- الأنشطة

١- يتناول هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها الفريق العامل المعني بمسألة التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة (الفريق العامل) في الفترة الممتدة من تاريخ تقديم تقريره السابق (A/HRC/32/44) إلى آذار/مارس ٢٠١٧.

ألف- الدورات

٢- عقد الفريق العامل دورتين في نيويورك ودورة واحدة في جنيف خلال الفترة المشمولة بالاستعراض[(١)]. واضطلعت بدور الرئيسة - المقررة للفريق العامل وبدور نائبة الرئيسة كل من ألدا فاشيو وكامالا شاندراكيرانا، على التوالي. وعقد الفريق في دورته السادسة عشرة (١٨-٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٦) مشاورات بشأن مسألة الممارسات السليمة مع جهات مختلفة صاحبة مصلحة، بما في ذلك دول ومنظمات من المجتمع المدني وكيانات معنية تابعة للأمم المتحدة. واجتمع الفريق بجهات منها مكتب المقرر الخاص المعني بحقوق المرأة في لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان.

٣- وواصل الفريق العامل في دورته السابعة عشرة (١٠-١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦) مشاوراته بشأن الممارسات السليمة. وعقد اجتماعات مع أعضاء اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، والمقرر الخاص في مجال الحقوق الثقافية، والاتحاد البرلماني الدولي. وعقد أيضاً مشاورات مع جهات مختلفة صاحبة مصلحة بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٤- وواصل الفريق العامل في دورته الثامنة عشرة (٢٣-٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧) مشاوراته بشأن خلاصة الممارسات السليمة. وترأس الفريق مناقشة مائدة مستديرة بشأن العاملات المهاجرات، نظمتها هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) بمشاركة أعضاء من اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، فضلاً عن ممثلين عن الدول والمجتمع المدني. واجتمع الفريق أيضاً بكيانات معنية تابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك هيئة الأمم المتحدة للمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، لتناول مسألة مؤشرات أهداف التنمية المستدامة.

باء- الزيارات القُطرية

٥- زار الخبراء هنغاريا في الفترة من ١٧ إلى ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٦ (A/HRC/35/29/Add.1) والكويت في الفترة من ٦ إلى ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ (A/HRC/35/29/Add.2). ويود الخبراء الإعراب عن شكرهم لحكومتي هاتين الدولتين على تعاونهما قبل الزيارة وأثناءها. ويعرب الفريق عن شكره لحكومات تشاد وساموا على دعوة الفريق العامل إلى إجراء زيارات رسمية في عام ٢٠١٧.

(١) عُقدت خلال الجولة السابقة دورتان في جنيف ودورة واحدة في نيويورك.

جيم- الرسائل والنشرات الصحفية

٦- خلال الفترة المشمولة بالاستعراض، وجه الفريق العامل رسائل إلى حكومات، إما بصورة فردية أو بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات. وتناولت الرسائل طائفة واسعة من المواضيع التي تندرج في ولاية الفريق، بما في ذلك التشريعات والممارسات التمييزية، وادعاءات ارتكاب إساءات في حق المدافعات عن حقوق الإنسان وانتهاك حقوقهن، والعنف الجنساني، والحقوق المتعلقة بالصحة الإنجابية والجنسية (انظر A/HRC/33/32 وA/HRC/34/75 وA/HRC/35/44). وأصدر الفريق العامل أيضاً نشرات صحفية، إما بصورة فردية أو بالاشتراك مع مكلفين آخرين بولايات.

دال- أنشطة أخرى

٧- حضرت عضوة من الفريق العامل الدورة الحادية والستين للجنة وضع المرأة، التي عقدت في نيويورك في الفترة من ١٣ إلى ١٧ آذار/مارس. وشاركت في أنشطة منها حوارٌ تفاعلي رفيع المستوى بشأن التعجيل بتنفيذ الالتزامات الواردة في الاستنتاجات المتفق عليها بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات، واجتماعٌ بشأن تعزيز التعاون بين آليات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية المعنية بحقوق المرأة، وفي عدة مشاورات. واجتمعت بالأمين العام إلى جانب مجموعة من الخبراء في مجال حقوق المرأة.

٨- وشاركت عضوة من الفريق العامل في المنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان لعام ٢٠١٦، الذي تحدثت أثناءه في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر أمام حلقة نقاش بشأن إدماج المنظور الجنساني في جدول الأعمال المتعلق بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

٩- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، شاركت الرئيسية في المنتدى السنوي الثالث عشر لرابطة حقوق المرأة في التنمية، الذي كان موضوعه: "آفاق نسائية - بناء القدرة الجماعية من أجل الحقوق والعدالة"، وحضره أكثر من ٢ ٠٠٠ ناشطة من جميع أنحاء العالم.

١٠- وفي أيار/مايو ٢٠١٦، حضرت عضوة من الفريق العامل محاكمة رمزية بشأن وفيات الأمومة والعنف الممارس أثناء التوليد، نُظّمت في المكسيك وشاركت في تنظيمها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان).

ثانياً- التحليل المواضيعي: الممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة ولتمكين المرأة

ألف- مقدمة

١١- يركز هذا التقرير على الممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة ولتمكين المرأة، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٣/١٥ الذي أنشأ المجلس بموجبه ولاية الفريق العامل، بما في ذلك مسألة جمع أفضل الممارسات في مجال الولاية وضمّها في خلاصة.

١٢- وقرر الفريق العامل، في سياق وضع إطاره المفاهيمي وأساليب عمله (A/HRC/20/28)، أن يستخدم مصطلح ممارسات "سليمة" أو "واعدة" بدلاً من "أفضل" الممارسات، مراعياً الإطار السياقي المعقَّد للطيف الواسع من الممارسات المتراوحة بين الجيدة والسيئة.

١٣- وينبني هذا التقرير على العمل الذي اضطلع به الفريق العامل خلال سنواته الست الأولى، والذي كان مبحثُ الممارسات السليمة شقاً أساسياً فيه. وهو ثمرة عملية طويلة الأمد من التحقيق والتشاور مع الدول ووكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني. ويسترشد التقرير بالتقارير المواضيعية الأربعة والزيارات القطرية الاثنتي عشرة للفريق، فضلاً عن البيانات المجمّعة عن طريق البحوث والمشاورات التي أجريت خصيصاً لأغراض هذا التقرير.

١٤- ويود الفريق العامل أن يعرب عن امتنانه لمختلف الجهات صاحبة المصلحة على ما قدمته من معلومات في سياق الرد على استبيانه[٢]. ولضمان تنوع الإسهامات، استفاد الفريق أيضاً من الدعم الذي قدمه فريق من الباحثين الموجودين في جميع مناطق العالم، والذي اضطلع بتنسيقه معهد التثقيف في مجال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة. وعقد الفريق أيضاً مشاورات مع الدول ومنظمات المجتمع المدني وكيانات الأمم المتحدة حيثما أتيح الدعم اللازم. ويتجاوز الكم الهائل من البيانات الواردة حدود هذا التقرير لكنه يظل متاحاً في الموقع الشبكي للفريق[٣].

باء- الإطار المفاهيمي

١٥- يقدّر الفريق العامل العمل الكبير الذي أنجزته سائر آليات حقوق الإنسان ووكالات الأمم المتحدة من أجل جمع الممارسات السليمة المتعلقة بسياق مهامها. ويلاحظ عدم وجود فهم منسجم لكيفية تحديد الممارسات السليمة ودراستها، لا سيما في سياق مسألة القضاء على التمييز ضد المرأة. ويسعى الفريق العامل، بناء على العمل القائم في هذا المجال، إلى بلورة تجربته وخبرته من أجل المضي قدماً بالنقاش المتعلق بأوجه الفهم المنهجي لـ "الممارسات السليمة" و/أو "الممارسات الواعدة" في سياق القضاء على التمييز ضد المرأة، وإلى تحديد وتقاسم أمثلة عن الممارسات السليمة لتكون مصدر استلهام وابتكار يعزز إعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة في سياقات متعددة، وإلى فتح عملية استنهاض مستمرة لبناء المعارف الجماعية في هذا المجال.

١٦- ويتمثل الغرض من الخلاصة، التي لا تقتصر على مجرد تجميع لسلسلة من القوانين أو التعديلات القانونية الجيدة، في استكشاف الممارسات السليمة التي تعزز القضاء على التمييز ضد المرأة، بما يدعم في القانون والواقع إعمال الحقوق.

١٧- ويمثل القانون آلية أساسية لتمتع المرأة بحقوق الإنسان. فالقانون يسترشد بقواعد المجتمع لكنه يُوجِد هذه القواعد أيضاً. وتحدِّد القوانين القيم والمبادئ العملية التي يُستند إليها للحكم على الأفعال أو السلوكات بأنها مقبولة أو لتجريمها ووصمها، كما قد تنطوي على أثر مفعِّل أو مثبّط لحقوق الإنسان المكفولة للمرأة.

---

(٢) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/CompendiumGoodPractices.aspx.

(٣) المرجع نفسه

١٨- ويرى الفريق العامل أن القوانين يمكن أن تشكّل في بعض الأحيان ممارسات سليمة بذاتها وفي حد ذاتها، لكنها غالباً ما تعمل كعنصر من عناصر بلورة الممارسات السليمة. وتشكّل التعديلات الدستورية، والقوانين أو الإصلاحات القانونية، وقرارات المحاكم، والطائفة الكاملة من الأساليب التي تصاغ وتدون بها القوانين في مختلف المجتمعات جزءاً محورياً من معضلة "الممارسات السليمة"، ويمكن أن يكون لها تأثير مباشر على المساواة في الواقع. ويمكن لقانون أن يكون "واعداً" أو "سليماً" في إعداده وصياغته، مثلما يمكن لقرار محكمة أن يكون سليماً، لكن اعتبارهما ممارسة سليمة يتطلب النظر إلى سياق أوسع مما يتيحه مجرد تحليل للنص القانوني. ويرى الفريق أن القانون السليم عادة ما يصبح ممارسة سليمة إذا ما اقترن بعوامل إضافية، مثل العملية التي أوجدته أو التي يُنشر أو يفعّل أو ينفّذ بها. وهذا ليس تقليلاً من أهمية القانون في حد ذاته، وإنما هو تأكيد على أن اعتبارات الممارسات السليمة لا يمكن أن تستند كلياً إلى النصوص القانونية في حد ذاتها، ولكن يجب تحليلها في سياقها، الذي يشمل النتائج الملموسة في الواقع المعيش.

١٩- ويتطلب النظر في الممارسات السليمة في السياق العالمي نهجاً توسيعياً حيال تناول مسألة القانون وتنفيذه، لإتاحة مراعاة ممارسات متنوعة تعكس النظم السياسية والقانونية المتنوعة ولدعم تحديد أساليب مبتكرة لمؤازرة إعمال الحقوق. ومن ثم، لا يشمل هذا التقرير فحسب جميع المواد الدستورية والتشريعية وغيرها من القواعد والمعايير التي تعتبر قانوناً في النّظم القانونية المختلفة، بل يتناول أيضاً أموراً من قبيل المراجعة القضائية، والإصلاح التشريعي، والتقاضي والسوابق القضائية، والسياسات العامة والإصلاح المؤسسي، ورصد حالة حقوق الإنسان، والمشاريع الدينية أو الثقافية التفسيرية، واتفاقات الشراكة بين الجهات الفاعلة التابعة للدول أو غير التابعة لها، والأطر القانونية المحلية والوطنية والإقليمية.

٢٠- وأُحرز تقدم كبير في الأطر القانونية والسياساتية المتعلقة بحقوق المرأة في العقود الماضية. ومع ذلك، ورغم أن العديد من البلدان تسعى إلى إلغاء القوانين التمييزية، لا تزال هذه القوانين قائمة في كثير من أنحاء العالم. ولا تزال قوانين وممارسات منطوية على تمييز جسيم قائمة في جوانب بعينها من حقوق الإنسان المكفولة للمرأة، وهي جوانب لا تزال محل سجال، مثل الحقوق الجنسية والإنجابية والمساواة في الحقوق داخل الأسرة. وتوجد قوانين تمييزية أيضاً أينما استُخدم القانون كإجراء عقابي ضد المرأة للحفاظ على القيم الأبوية أو لتجريم كفاح المرأة من أجل حقوقها. وتوجد في جميع السياقات تحديات لا تزال تعترض اعتماد نهج مشترك بين القطاعات في تناول مسألة تمتع المرأة بالمساواة الكاملة. وحتى في المجالات التي تَقدَّم فيها الإطار القانوني، أو في المجتمعات التي تزودت بقوانين وسياسات قوية وواسعة النطاق في مجال المساواة بين الجنسين، يبقى المحك هو مدى القدرة على تنفيذ القوانين التقدمية في الواقع العملي. ولا تزال الحواجز قائمة بكثرة في مستويات عديدة، ليس أقلّها أن تكون البيئة التي تُفعّل فيها القوانين خاضعة لسيطرة الذكور ومتسمة بالتمييز. ويتطلب القانون السليم بيئة تحسينية مكتملة الأركان تتيح تنفيذه على نحو مجد. ومهما كانت صياغة القانون محكمة، فهو يمر عبر مرشِّحات قد تتجسد في تحيّز وقصور الأفراد والمؤسسات – العامة والخاصة – المسؤولين عن إرسائه في الواقع، وهو أمر يزداد تعقيداً في بيئة اجتماعية تحرم المرأة من حقوقها بسبب إدامة التمييز التاريخي، والاحتكام إلى البنى الأبوية في القضايا الجنسانية، وتكريس القوالب والتحيزات. ويجب النظر في هذه العوامل عن كثب عند تحديد القوانين التي أضحت ممارسات سليمة.

٢١- وتكتسي مسألة كيفية تحديد الممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة سمة مُتّقدة في السياق التاريخي الراهن، الذي يشهد ردة فعل حادة في وجه التقدم العسير الذي أحرز في المسائل المطروحة جميعها. ويساور الفريق قلق شديد إزاء استمرار صعود الأصوليات بكافة أنواعها وتعالي أصوات تجهر بمعاداة المرأة، والعنصرية، وكراهية الأجانب، والشعبوية، بما يشمل الحكومات. وتحيل الجهود الرامية إلى إعادة تكريس أوجه الفهم الأبوي للجنس والجنسانية والأسرة في القانون إلى أسئلة هامة بشأن مواصلة التقدم وضمان أن تظل الممارسات السليمة أمراً ممكناً في السياقات المشحونة. وتُبرز الهجمات التي تستهدف بها جهات فاعلة - تابعة للدول أو غير تابعة لها - الحركات النسائية المستقلة، ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية المستقلة، والمحامين المساندين لقضايا المصلحة العامة، والمدافعين عن حقوق الإنسان المكفولة للمرأة، أهمية لا تقف عند حماية ودعم الدور الحاسم للمدافعين عن حقوق الإنسان المكفولة للمرأة فحسب، بل تمتد لتشمل ضرورة تحديد الممارسات السليمة التي تدعم مكاسب حقوق الإنسان.

٢٢- ولا يخلو مسمى "الممارسة السليمة" من تعقيد. فالهدف من دراسة وتقاسم الممارسات السليمة هو المساعدة في بناء المعرفة الجماعية والاعتراف العام بالخطوات والعمليات التي يجب على الدول أن تضطلع بها للوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتُمثِّل واجبات الدول حيال احترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة شروطاً ينص عليها قانون حقوق الإنسان. وتبين الممارسات السليمة سبل ووسائل تنفيذ حقوق الإنسان على نحو أكثر فعالية في سياقات متنوعة. وعندما يُنظر إلى الممارسات السليمة بمعزل عن مجمل الإجراءات والجهات الفاعلة المرتبطة بعمليات التغيير الاجتماعي، فإنها قد تفقد من قوتها كمصدر للتعلم وتعجز عن تحسين المعرفة الجماعية بما يلزم فعله لجعل مبادئ حقوق الإنسان جزءاً من الواقع.

٢٣- ويشدد الفريق العامل على أن حقوق الإنسان هي حقوق عالمية، في حين يعترف بأن الممارسات السليمة يجب أن تعكس السياقات المتعددة لمختلف الجهات صاحبة المصلحة. ومن ثم تتطلب أطر التحليل مرونة وإبداعاً لاستخلاص كل التعقيدات المحيطة بأي ممارسة، بما في ذلك نجاحاتها ونواقصها على حد سواء. ويتطلب هذا التركيز على السياق أيضاً تناولاً مُحكماً للتحديات الراهنة المطروحة أمام تنفيذ حقوق الإنسان على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني والمحلي. ولا يخل هذا التناول السياقي لتحديات الممارسات السليمة وللبحث فيها بأي شكل من الأشكال بنص إعلان فيينا ومؤداه أن حقوق المرأة هي حقوق للإنسان وأن "جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة".

٢٤- ورأى الفريق العامل أن العديد من الأمثلة المذكورة بوصفها ممارسات سليمة في القانون لم تُبيَّن فيها عملية وضعها أو لم تحدَّد فيها العوامل العديدة والجهات الفاعلة المتنوعة التي أسهمت في إخراجها إلى الوجود. وأخذ الفريق على عاتقه في هذا التقرير أن يركِّز على عملية تهيئة سبل ووسائل تنفيذ حق المرأة في المساواة. ولفهم ما يلزم لدعم المساواة بين الجنسين بالاعتماد على نهج كلي، من الضروري الاستعانة ببيانات كمية ونوعية على حد سواء، علماً أن المنظور التاريخي يكتسي أهمية في هذا الصدد مردها طول أمد عملية التغيير الاجتماعي.

٢٥- وبالنظر إلى هذه التعقيدات، يقترح الفريق العامل منهجية لتحديد الممارسات السليمة عن طريق دراسة النجاحات الجزئية والموضوعية التي تحققت في سياق إعمال حقوق الإنسان للمرأة من أجل بلوغ فهم دقيق للطيف الواسع من الفاعلين والمبادرات والمحطات اللازمة للتنفيذ الكامل لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وبدلاً من السعي إلى تقديم تعميمات بشأن مؤشرات الممارسات السليمة، ركز الفريق في عمليته البحثية على دراسة وتوثيق الممارسات الواعدة والسليمة في جميع مناطق العالم عن طريق تطبيق نهج القانون الحيّ.

٢٦- ويتناول نهج القانون الحي القوانين من منطلق يتجاوز نص التشريع أو القرار القضائي، بما يشمل العمليات الدينامية التي في ظلها يخرج القانون إلى الوجود، ويطبق على نحو مجد، ويسهم في نتائج حقيقية ومستدامة على صعيد تمتع المرأة الفعلي بحقوق الإنسان. ومن ثم، ينطوي نهجُ القانون الحيّ على فهم للقوانين في سياق عمليات دينامية ومتواصلة توجد في الواقع الاجتماعي والسياسي والتاريخي والقانوني المحلي وترتبط بأفعالِ أصحابِ واجباتٍ وحقوقٍ شتى على حد سواء. ومن هذا المنطلق، يتأسس نهج القانون الحيّ لزوماً في سياقات معيّنة وفي لحظات من الزمن. وتتطلب هذه المنهجية بالتالي دراسة العديد من السّبل والوسائل التي تستخدمها الدول لتحقيق نتائج ناجحة في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق المرأة، كما تتطلب النظر بصورة محكمة في العمليات والجهات الفاعلة المؤثرة، بما في ذلك تلك التي تتغلب على عراقيل الإنجاز أو تديمها. ولم تُركِّز هذه العملية الاستكشافية على تحديد أو ترتيب "أفضل الممارسات"، وإنما بالأحرى على دراسة السبل والوسائل التي يمكن من خلالها للدول أن تعزّز المساواة الحقيقية، مع التسليم بأن التقدم لا يأخذ دائماً مساراً خطياً وأن التغيير الفعلي يتطلب استراتيجيات متعددة؛ واستجابات فعلية للدروس المستخلصة من الأخطاء؛ وتدخُّلات خاصة بكل سياق؛ ووقتاً وموارد كافيين.

الإطار الدولي لحقوق الإنسان والممارسات السليمة

٢٧- تنص اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي بلغ التصديق عليها مستوى عالمياً تقريباً ويعتبرها العديد من الحقوقيين جزءاً من القانون الدولي العرفي، على أن الدول ملزمة باحترام وحماية وإعمال حق المرأة في عدم التعرض للتمييز وفي التمتع بالمساواة في جميع المجالات. وتُكرّس تلك الحقوق أيضاً في اتفاقيات دولية وإقليمية أخرى لحقوق الإنسان. وتشمل الاتفاقية مسألة التمييز بحكم القانون وتذهب أبعد من ذلك، مشترطة تحقيق هدف لا يقل عن المساواة الفعلية أو تمتع المرأة تمتعاً كاملاً بحقوقها في الواقع. ويجب وضع أطر قانونية وطنية تُعتمد وتُنفّذ باتباع نهج شامل قائم على الحقوق يتناول التزام الدولة في كليّته، على أن يشمل ذلك: (أ) احترام الحقوق عن طريق إلغاء أو حذف القوانين أو أي فعل آخر للدولة ينطوي على تمييز مباشر أو غير مباشر ضد المرأة؛ (ب) حماية الحقوق من خلال بذل العناية الواجبة لضمان ألا تتعرض حقوق المرأة للانتهاك من جانب أي جهة فاعلة سواء أكانت تابعة للدولة أم غير تابعة لها وضمان جبر الانتهاكات؛ (ج) إعمال الحقوق عن طريق كفالة أن تتضمن القوانين والسياسات المصاحبة تدابير شاملة لضمان تنفيذها المجدي وتأثيرها في تمكين المرأة. ويدخل في التزام الدولة بموجب الاتفاقية اتخاذ تدابير فعالة لمكافحة المواقف الأبوية والقوالب النمطية التي تشكّل بيئة يُقبَل ويُطبّع فيها التمييز ضد المرأة، سواء في القانون أو في تطبيق القانون. وتشترط الاتفاقية استراتيجيات متعددة الجوانب لتعزيز التغيير الاجتماعي، وليس مجرد إجراءات منعزلة لتحسين وصول المرأة إلى النظم القائمة. والدول ملزمة بإنشاء بنى قانونية قوية لدعم تمتع المرأة بالمساواة في القانون وفي الواقع كخطوة هامة على درب إرساء الممارسات السليمة.

جيم- دراسات حالات إفرادية مختارة

٢٨- تتيح دراسات الحالات الإفرادية معرفة عملية ومفاهيمية متعمقة للممارسات السليمة يمكن استخدامها كخرائط للطريق. وتنطوي بعض الحالات على ممارسات واعدة لم تؤتِ بعد كل ثمارها أو أُخرجت عن مسارها لكن أهميتها التوضيحية تبقى مفيدة لفهم ما هو مطلوب لتطوير ودعم الممارسات السليمة في سياق القضاء على التمييز. ورغم تباين السياقات، فالمبادئ الأساسية التي توجِد بيئات تحسينية تعزز تمتع المرأة بحقوق الإنسان تبقى قابلة للمحاكاة، حتى وإن كانت الممارسة غير قابلة للتكرار بصورة مباشرة.

٢٩- وبُوّبت الحالات تحت مواضيع تقارير الفريق العامل الصادرة حتى الآن، وخُصص الفرع الخامس لتسليط الضوء على موضوع بارز انبثق عن عملية البحث، ألا وهو: دور التنظيمات المستقلة للمرأة. ونظراً إلى ضيق الحيز المتاح، تُعرض كل حالة في شكل موجز؛ وترد توصيفات أكثر تفصيلاً في تذييل التقرير المتاح في الموقع الشبكي للفريق.

١- الحياة السياسية والعامة

٣٠- يُشكِّل الحق في المشاركة في جميع مجالات الحياة السياسية والعامة شرطاً أساسياً لإعمال الكثير من الحقوق الأخرى. ورغم ما أُحرز من تقدّم في العديد من الدول، فإن تمثيل المرأة في المناصب المنتخبة – لا سيما في المستويات العليا، أو القضاء، أو الخدمة المدنية، أو في كيانات من قبيل النقابات، أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أو الوكالات الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة – لا يرقى إلى معيار الممارسة السليمة المتجسدة في التمثيل المتساوي.

٣١- وتتطلب الممارسة السليمة ما يلي: (أ) إزالة الحواجز – سواء أكانت ثقافية أو اقتصادية أو مؤسسية أو دينية – التي تمنع المرأة من الاستفادة من تكافؤ الفرص للوصول إلى مواقع السلطة في جميع المستويات؛ (ب) القضاء على القوالب النمطية المثبِّطة وعلى معاداة المرأة والعنف ضد المرأة في المجالين العام والخاص؛ (ج) تحقيق المناصفة فيما يتصل بوصول المرأة إلى دوائر اتخاذ القرار؛ (د) تعميم مراعاة المنظور الجنساني في عمليات اتخاذ القرار، بما في ذلك عمليات الميزنة.

الحصص والتدابير الداعمة

٣٢- استُمدّت دراسة الحالة الإفرادية التالية من منطقة آسيا. ورغم وجود ضمانات دستورية قوية ترمي إلى تحقيق "تكافؤ الفرص" وعدم التمييز المتصل بأسباب متعددة، يظل التمييز ضد المرأة راسخاً. وأدى ذلك إلى استبعاد المرأة من الحياة السياسية والعامة، لا سيما في المناطق الريفية وفي أوساط الأقليات الإثنية والفئات المهمشة من النساء. واعتمدت الدولة في عام ١٩٩٣، سعياً منها إلى معالجة مسألة الحواجز الهيكلية التي تعترض مشاركة المرأة في الحياة السياسية والعامة، تعديلاً دستورياً ينص على تخصيص ثلث المقاعد الشاغرة في مجالس القرى والمقاطعات في جميع أنحاء البلد للنساء – بما يشمل النساء المنتميات إلى الفئات المحرومة تاريخياً. ونتيجة لذلك، أفرز اقتراع ١٩٩٤ انتخاب مليون امرأة تقريباً ممثلات في هيئات الحكم المحلي.

٣٣- وبما أن القانون كان قد سُنّ بسرعة وبدون تدابير داعمة، فقد نشأت العديد من التحديات. ومن ذلك الزج بالنساء كمرشحات بالوكالة لحساب سياسيين ذكور؛ وحدوث انقسامات ذات أسباب أبوية وإثنية أدت إلى إقصاء فعلي للنساء المنتخبات؛ وعدم وجود دعمٍ

مناسب وتنميةٍ للمهارات لمعالجة مسألة انتشار الأمية في صفوف النساء الريفيات؛ ووجود قصور ديمقراطي بسبب تاريخ من الإقصاء من الحياة العامة؛ وعدم نظر النساء إلى أنفسهن كقائدات؛ وحصول تأثير ارتدادي تجسد في المضايقة والإقصاء الاجتماعي والعنف الجنساني. وتبيّن أيضاً في حالة العديد من النساء المنتخبات أنهن لن يخضن على الأرجح غمار الانتخابات مرة أخرى.

٣٤- ومواكبة لهذا السياق، اتخذت منظمات من المجتمع المدني ووكالات حكومية ودولية مبادرات لدعم مشاركة المرأة. ونُظّمت حملات لتوعية الناخبين قبل الانتخابات من أجل مواجهة الاعتقاد الذي يعتبر أن حجز ثلث المقاعد يعني أن هذا هو الحد الأقصى للمقاعد المتاحة للمرأة. واضطُلع بمجموعة من البرامج في السنوات اللاحقة، بما في ذلك جهود طويلة الأجل لبناء القدرات قادَتها منظمات من المجتمع المدني وسيدات منتخبات، وتلقت فيها المنتخبات تدريباً مستمراً يرمي إلى تعزيز روح القيادة لديهن وصقل مهاراتهن في مجال الدعوة وتثقيفهن بالمسائل الجنسانية ذات الصلة بشواغل المجتمع المحلي.

٣٥- وعُبئت النساء أيضاً من خلال إنشاء منصة دائمة لاجتماعات المنتخبات على صعيد القرى وذلك لدعمهن في الاستعداد لتقديم توصيات بشأن السياسات التي تتخذ في الاجتماعات الرئيسية لمجالس القرى. وبالنظر إلى نجاح هذه المنصات الميسِّرة للاجتماعات، فقد أصبحت الاستعانة بها شرطاً قانونياً منذ عام ٢٠١٢، وأضحت جميع الحكومات المحلية مطالبة بعقد هذه الاجتماعات قبل انعقاد الاجتماعات العامة على صعيد القرية. وإضافة إلى ذلك، عُزِّز الإطار القانوني بقوانين على مستوى الدولة سُنّت لترسيخ أو تعزيز مبدأ الحصص ورفع الحصة من الثلث إلى ٥٠ في المائة، بما يشمل المناصب القيادية. وكان ثمة مشروع تعديل دستوري في عام ٢٠٠٩ يرمي إلى تعزيز شرط المناصفة ليشمل جميع المناصب المنتخبة على الصعيد الوطني، لكن مشروع القانون لم يُعتمد.

٣٦- وبيّن البحث بصورة جليّة أن وجود المرأة في مواقع الحكم في الريف له تأثيرات إيجابية فيما يتصل بالشواغل الجنسانية الرئيسية، بما في ذلك على صعيد تحسين الخدمات الصحية ومرافق المياه والصرف الصحي وبرامج الائتمانات الصغرى الخاصة بالنساء. وتناول النساء المنتخبات أيضاً قضايا متصلة بالتمييز والعنف ضد المرأة. وأظهرت بحوث إضافية وجود تأثيرات هامة تتجلى في تغير المواقف وفي القضاء على القوالب النمطية الجنسانية، وهو ما دلت عليه تحولات مسّت تنظيم العمل في الأسر المعيشية، والنظرة الذاتية للنساء، وازدياد الدعم المجتمعي لتعليم الفتيات ولتطلعاتهن المستقبلية. وتعززت هذه الترابطات في القرى التي انتخبت فيها نساء لولاية ثانية.

٣٧- وأتاح اعتماد مبدأ الحصص وجود صلاحية قانونية قوية ومحصنة فيما يتصل بإدماج المرأة في الهيئات السياسية على المستوى المحلي. بيد أن الإطار القانوني في حد ذاته لم يكن كافياً لضمان المشاركة السياسية المجدية للمرأة واستمر ذلك إلى أن استُحدثت تدابير تكميلية، تشرك منظمات المجتمع المدني بصورة تامة، لمعالجة مسألة السياق الأبوي والحرمان التاريخي للمرأة من الإدلاء بصوتها واستمرار التمييز.

٣٨- ومع أن هذه الممارسة السليمة أتاحت مشاركة أكثر من ١٠ ملايين امرأة ريفية في السياسة المحلية، فهي لم تؤد إلى تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في مستويات أعلى للحكم. فالحكومة لم تنجح بعد في اعتماد حصص أو قوانين للمناصفة فيما يتصل بموقع المرأة في المستويات الحكومية العليا، وهو ما يثير تساؤلات بشأن حدود ومدى استدامة النمو المطرد للمشاركة السياسية للمرأة ووصولها إلى السلطة.

أهم الدروس المستخلصة

٣٩- يشكل اعتماد قوانين المناصفة أو تخصيص حصص للمرأة ممارسة سليمة في سياق مكافحة الحواجز المتعددة التي تعترض المشاركة السياسية للمرأة وضمان تمثيلها الفوري في الهيئات السياسية.

٤٠- ويجب تنفيذ السياسات بالاقتران مع مبدأ الحصص لتخفيف آثار التمييز التاريخي ولدعم نجاح المرأة وتأثيرها في السياسة، على أن يشمل ذلك أيضاً بناء القدرات على نحو تواكبه المنظمات النسائية المستقلة والشركاء الإقليميون أو الدوليون.

٢- الحياة الاقتصادية والاجتماعية

٤١- إن حق المرأة في المساواة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليه في العديد من صكوك حقوق الإنسان هو حق جوهري وفوري وواجب الإنفاذ. والدول ملزمة بأن تولي العناية الواجبة لمنع أي جهة فاعلة من ممارسة تمييز في تلك الحقوق وبأن تكفل إعمالها. ومع ذلك، لا تزال النساء معرضات للتمييز في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية. فتأنيث الفقر، لا سيما في سياقات الأزمات والتقشف، هو ظاهرة موثقة جيداً. وتُديم القوالب النمطية الجنسانية التهميشَ الاقتصادي والاجتماعي للمرأة، واستبعادَها من سوق العمل، وتضع عبئاً غير متناسب عليها فيما يتصل بالعمل بدون أجر، أو بأجر متدن، أو ضمن إطار غير نظامي. ويؤدي التمييز المتعدد الجوانب على أساس العرق، والسن، والإعاقة، والهوية الجنسية أو الميل الجنسي، من بين أمور أخرى، إلى تهميش فئات معيّنة من النساء بصورة غير متناسبة.

٤٢- وتتطلب الممارسات السليمة لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية اتخاذ تدابير تدعم تكافؤ الفرص ومراعاة الاحتياجات الجنسانية الخاصة والمساواة في التمتع بالاستحقاقات. ووفقاً للمعايير الدولية، يجب أن يكفل القانون في قطاعات العمل، سواء أكانت نظامية أو غير نظامية، تكافؤ الفرص، والمساواة في الأجر عن العمل المتساوي القيمة، وإجازة الأمومة المدفوعة الأجر وفقاً للمعايير الدولية، والإجازة الوالدية للرجال والنساء على حد سواء. ويجب إدماج المرأة إدماجاً تاماً في رسم السياسات الاقتصادية، سواء على مستوى الدولة أو في المؤسسات المالية التي تحدّد السياسة الاقتصادية في الممارسة العملية.

المرأة والأزمة الاقتصادية

٤٣- استمدت دراسة الحالة الإفرادية التالية من بلد من المنطقة الغربية له التزام قوي بالمساواة بين الجنسين، لسبب يمكن إرجاع جزء كبير منه إلى تاريخ من التنظيم النسائي الذي ساهم في قبول واسع للحركة النسائية في المجتمع وفي تشكيل سياسات حكومية تقدمية. ومع ذلك، فالتفاوت بين الجنسين ظل متجسداً في استمرار فجوة الأجور بين الجنسين؛ ودرجة عالية من التفرقة الجنسانية في سوق العمل، بما في ذلك المستوى المتدني لمشاركة المرأة في الأدوار القيادية في القطاع الخاص؛ وانتشار العنف الجنساني.

٤٤- ومع ذلك، فالوعي الاجتماعي بقضايا المرأة في البلد اتّسم بقوة فريدة من نوعها، وهو ما أوجد بيئة تحسينية مواتية للتعبئة حول منظور التحليل النسائي للقضايا الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وقد اتضح ذلك في عام ٢٠٠٨ عندما أدى الانهيار التام للنظام المصرفي في البلد إلى أزمة مالية كبيرة. وأدت الاحتجاجات الواسعة الانتشار إلى تعجيل تغيير الحكومة وإلى

انتخاب حكومة نسائية ترأسها امرأة اختارت بدروها تعيين نساء في معظم أدوار الحكومة، بما في ذلك في وزارتي الاقتصاد والمالية. وطلبت الإدارة الجديدة إجراء تحليل للأزمة المصرفية استناداً إلى انتقادات نسائية قائمة مؤداها أن السبب الرئيسي للأزمة هو سياسات التيار الليبرالي الجديد والثقافة المالية الذكورية التي تنزع إلى مخاطرة بدون قيود. وأكد البحثُ تلك الانتقادات وأبرزَ آثارَ تزايدِ خصخصة السلطة السياسية في أوساط نخب – يهيمن عليها الذكور والقطاع الخاص – أدت توجهاتها إلى التعجيل بوقوع الأزمة.

٤٥- واتُّبع في معالجة الأزمة الاقتصادية بالتالي نهجٌ غير معهود نوعاً ما استُند فيه إلى تحليل جنساني محوره الحفاظ على مكاسب المساواة كجزء من عملية الانتعاش الاقتصادي. وجَمع النهج بين قرارات سياساتية وتنفيذية مؤقتة تهدف إلى منع تعرض المرأة والشرائح الضعيفة من السكان لآثار غير متناسبة، وذلك باعتماد آليات وتدابير للرصد المستمر وجمع البيانات للتحقّق من الأثر. وفي الوقت نفسه، وضعت الحكومة ضمن أولوياتها تنفيذ تدابير قانونية وسياساتية طويلة الأجل لتعزيز المساواة بين الجنسين.

٤٦- وخلال الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣، اعتمدت الحكومة تدابير مؤقتة لمواجهة التأثير المتباين للأزمة في صفوف النساء والرجال. ونتيجة للضغط الناتج عن سداد الديون الخارجية التي راكمتها المصارف الوطنية، اعتمدت الحكومة تخفيضات في نفقات الهياكل الأساسية – من قبيل تلك المتعلقة بالرعاية الصحية والتعليم الابتدائي، وكذلك في الاستحقاقات الأسرية مثل إجازة الوالدية. بيد أن الأموال المستخلصة استخدمت من منظور استراتيجي في تقديم زيادات اسمية للاستحقاقات الأساسية للبطالة، وبدلات الحماية الاجتماعية، ومعاشات العجز حمايةً للأشخاص الأكثر تضرراً من تخفيضات الموارد. وشكلت المسنات والنساء ذوات الإعاقة الجزء الأكبر من المستفيدين وقرابة ثلثي المطالبين باستحقاقات البطالة. وإضافة إلى ذلك، استفادت النساء من تدابير اتُّخذت لمعالجة مديونية الأسر المعيشية، من خلال حماية الأسر المنخفضة الدخل والوحيدة الوالد من فقدان الدخل، وذلك بالنظر إلى أن هاتين الفئتين تتشكلان في الغالب من النساء.

٤٧- وبموازاة مع ذلك، ظلت الحكومة مركّزة على تدابير طويلة الأجل لتعزيز المساواة بين الجنسين، بما في ذلك اعتماد الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، وتعيين خبراء في مجال المساواة بين الجنسين في مختلف الوزارات، واعتماد حصص في مجالس إدارة الشركات، ووضع خطط عمل للمساواة بين الجنسين ومنع العنف. وأنشأت الحكومة أيضاً آليات للرصد، مثل مرصد المساواة بين الجنسين ومرصد الرعاية الاجتماعية. وكان مرصد الرعاية الاجتماعية – الذي عمل في الفترة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣ تحت إشراف وزارة الرعاية الاجتماعية ولجنة توجيهية مؤلفة من خبراء حكوميين وممثلين عن المجموعات العمالية، والأوساط الأكاديمية، والقطاع المالي، ونقابات المدرسين، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات صاحبة المصلحة – مكلفاً بتقييم ما يلزم معالجته من القضايا الأكثر إلحاحاً في مجال الرعاية الاجتماعية واقتراح تدابير مراعية للمنظور الجنساني. وحظي النموذج بالاعتراف وشُهد له بالابتكار والفعالية.

٤٨- ومع أن تقييم أثر هذه التدابير لم يكن موحداً، وأن بعض التساؤلات ظلت مطروحة بشأن ما إذا كان التحليل والنهج الجنسانيان المتّبعان حيال الأزمة قد أثّرا بعمق في إعادة بناء الاقتصاد، يمكن القول إن الاستجابة المراعية للمنظور الجنساني التي اعتمدتها الحكومة قد

أسهمت في منع حدوث ما يقترن بتدابير التقشف عادة من تراجع في الرعاية الاجتماعية وحقوق المرأة. وإضافة إلى ذلك، تعزّز إدراك الأبعاد الجنسانية والمتعددة الجوانب المرتبطة بالأزمات وتحسنت فعالية الاستجابات بفضل الرصد وجمع البيانات. وبرهنت السياسات المتخذة لمواجهة الأزمة على وجود التزام لا رجعة فيه بالمساواة بين الجنسين، وشكلت كذلك اعترافاً بمركزية هذه المساواة في مجتمع سليم وقوي وقادر على التحمل.

أهم الدروس المستخلصة

٤٩- يمكن لإدماج التدابير المراعية للمنظور الجنساني ولحماية نظم الرعاية الاجتماعية خلال الأزمات الاقتصادية أن يحمي المكاسب التي حققتها المرأة في مجال حقوق الإنسان، وأن يدعم في الوقت نفسه الانتعاش السليم.

٥٠- وتوجِد الجهود المبذولة لتوعية المجتمع بقضايا حقوق الإنسان المكفولة للمرأة وبمنظور التحليل النسائي، ومراعاتها في البحوث والسياسات الحكومية، بيئة مواتية لوضع قوانين وسياسات تقدمية وتنفيذها، الأمر الذي يختلف عما تُفرزه الثقافةُ المالية الذكورية التي تنزع إلى مُخاطرة بدون قيود وسياساتُ التيار الليبرالي الجديد.

٣- الحياة الثقافية والأسرية

٥١- تؤدي الحقوق الثقافية دوراً محورياً في إعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة. ومع أن الثقافة ليست لا متجانسة ولا جامدة فكثيراً ما تُقدَّم على أنها كذلك، وبالتالي على أنها تتسبب في وجود حاجز لا محيد عنه في تمتيع المرأة بالمساواة في الحقوق. ويقع على الدول التزام بالاعتراف بتأصل عميق للثقافة الأبوية المبنية على قوالب نمطية جنسانية في المؤسسات القانونية والسياسية والدينية والاجتماعية والثقافية، كما يقع عليها التزام بمكافحة ذلك بصورة فعلية. وفي حين أن هذا الالتزام ينطبق على جميع جوانب الحياة، فالقوالب النّمطية الأبوية كثيراً ما تكون متأصلة بصورة راسخة في القوانين والمعايير الاجتماعية التي تنظّم الأسرة، وكثيراً ما تعزّزها السلطات الدينية.

٥٢- وتتطلب الممارسات السليمة في سياق الحياة الثقافية والأسرية ضمان حق المرأة في المساواة في الاستقلالية وتقرير المصير وفي الاعتراف القانوني والاجتماعي بها كعامل من عوامل التغيير الثقافي. فالقواعد القانونية والثقافية التي تُخضع المرأة لسيطرة الذكور يجب أن تُناهَض وتُستأصل فعلياً. ويجب على الدول أن تسعى إلى إلغاء جميع الأحكام التمييزية في القانون، لا سيما تلك التي تنظّم الزواج والطلاق، وتنشئة الأطفال، والميراث، وحرية التنقل، والوصول إلى الرأسمال والائتمان والأنشطة المدرة للدخل. وتستلزم الممارسات السليمة في هذا المجال، إضافة إلى شرط القضاء على التمييز المباشر، أن تتخذ الدول تدابير فعالة لدعم المساواة الحقيقية من خلال القانون ومبادرات طويلة الأجل للتوعية تُوجّه صوب إزالة القوالب النمطية والمواقف الأبوية.

مناهضة التمييز: التعليم المراعي للاعتبارات الجنسانية كوسيلة للتغيير الثقافي

٥٣- استُمدت دراسة الحالة الإفرادية التالية من أوروبا الشرقية، وتحديداً من دولة شهدت منذ استقلالها في عام ١٩٩١ مساراً طويلاً على درب الإصلاح التشريعي والمؤسسي. وفي سياق يغلب عليه الطابع الأبوي، ووجهت محاولات اعتماد ودعم أطر قانونية وسياساتية للمساواة بين الجنسين بمعارضة كبيرة. وعلى إثر استعراض أجرته اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة

في عام ٢٠٠٩، اعتمدت الحكومة ورقة مفاهيمية للسياسات الجنسانية وخطة عمل استراتيجية للفترة ٢٠١١-٢٠١٥، بما يشمل إجراءات متعلقة بالتوعية الجنسانية للمدرسين وتسخير المناهج التعليمية لذلك.

٥٤- وفي عام ٢٠١٣، أقر البرلمان قانوناً بشأن المساواة في الحقوق والفرص بين المرأة والرجل. وأكد القانون من جديد ضمان الدستور للمساواة بين الجنسين، وعرّف التمييز بين الجنسين، ونص على أحكام ضد التمييز المباشر وغير المباشر. بيد أن القانون ولّد قدراً كبيراً من الجدل وردة فعل في المجتمع بسبب تصور مؤداه أن القانون يمثل هجوماً على "قيم الأسرة". وأضحت منظمات المجتمع المدني النسائية هدفاً للمضايقات وتفجّرت احتجاجات نادى فيها المتظاهرون بأن القانون "خيانة للوطن".

٥٥- وقد أحرزت الحكومة تقدماً ضئيلاً في تنفيذ خطة العمل الاستراتيجية للسياسة الجنسانية، ويعزى ذلك جزئياً إلى ردود فعل عامة غاضبة وعدم تخصيص الموارد اللازمة. وحصلت إحدى منظمات المجتمع المدني التابعة لحركة الدفاع عن حقوق المرأة على أموال لإطلاق مشروع مدته ثلاث سنوات بشأن التعليم المراعي للاعتبارات الجنسانية بغية مواجهة بيئة اجتماعية وثقافية تتسم بمقاومة شديدة لمفهوم المساواة بين الجنسين.

٥٦- وخاضت تلك المنظمة غمار هذا السياق الصعب بإقامة شراكات استراتيجية مع الخبراء والحكومة. وأعدَّ الجميع، بالتعاون مع خبراء في مجال التعليم، دليلاً تعليمياً نظرياً وعملياً بعنوان "المرأة والرجل: مختلفان لكنهما متساويان"، وافقت وزارة التعليم والعلوم فيما بعد على استخدامه. ويدعم الدليل إدماج مناهج جنسانية في الدروس الإلزامية، مثل الدراسات الاجتماعية، كما يتناول موضوع الجنسانية والحقوق الإنجابية ومنع العنف.

٥٧- وبغية إضفاء الطابع المؤسسي على تدريب المعلمين فيما يتصل بمراعاة الاعتبارات الجنسانية، عقد نشطاء من منظمات المجتمع المدني اجتماعات مع وزارات حكومية ومنظمات مماثلة ومربين وخبراء لإعداد وحدة منهاج تدريبي بشأن المساواة بين الجنسين والعنف الجنساني في إطار شراكة مع المعهد الوطني للتعليم، وهو الهيئة المكلفة بتدريب المعلمين. وعلى الرغم من المعارضة التي أبداها بعض مديري المدارس، شمل التدريب الآلاف من مدرسي العلوم الاجتماعية، وظل المعهد ملتزماً بإضفاء الطابع المؤسسي على التدريب.

٥٨- ووفقاً للتقييمات، يشكل تركيز المشروع على التعليم، على الرغم من قصر مدته، ممارسة واعدة لعدد من الأسباب. أولاً، اجتذب المشروع، الذي كان في البداية مبادرة أطلقتها إحدى منظمات المجتمع المدني، دعماً مؤسسياً من المعهد الوطني للتعليم ووزارة التعليم والعلوم تمثّل في نشر الدليل التعليمي في المدارس، وإعداد وحدة منهاج تدريبي للمعلمين، وتنفيذ دورات تدريبية. وبالإضافة إلى ذلك، أتاح المشروع حيزاً سياساتياً لمنظمات المجتمع المدني والسلطات العامة للعمل في سياق صعب، مما فسح المجال لاتخاذ خطوات مفيدة نحو تحقيق أهداف خطة العمل الاستراتيجية.

٥٩- ومع أن هذه التدابير وحدها لن تحقق المساواة الفعلية، من المتوقع أن يؤتي التدخل في النظام التعليمي ثماره من حيث تهيئة بيئة إيجابية يناقش فيها المجتمع قضايا المساواة بين الجنسين ويدعمها. وتبين دراسات النتائج الأولية للبرامج التدريبية في منطقتين من مناطق البلد تحولات في المواقف إزاء المساواة بين الجنسين والعنف ضد المرأة، غير أن سياسات المناهج الدراسية والتدريب لم تُطبَّق بعد تطبيقاً موحداً في جميع أنحاء البلد، مما يحد من تأثيرها العام.

٦٠- ويبين تقييم المشروع الحاجة إلى زيادة التركيز على التخطيط، فضلاً عن تحديد أهداف ونتائج قابلة للقياس من أجل التدريب. ويطرح تخصيص الموارد مشكلة أيضاً. وفي الوقت الراهن، أُضفي الطابع المؤسسي على تدريب المعلمين بالاعتماد على وحدة منهاج تدريبي مدتها ساعة فقط، على الرغم من دعوات إلى توفير تدريب أشمل. وثمة ما يبرر زيادة استثمار الوقت لدعم التغييرات في المواقف والسلوك.

٦١- وتبقى مبادرة التعليم المراعي للاعتبارات الجنسانية ممارسة واعدة في سياق مشحون، لكنها ليست تدبيراً قائماً بذاته. فدراسة الحالة الإفرادية تبين أن المساواة بين الجنسين لا يمكن أن تتحقق بالكامل من خلال نُهج قطاعية، بل تتطلب تهيئة بيئة مواتية تحركها تدابير شاملة طويلة الأجل تشدد على ترابط حقوق المرأة من أجل الوصول إلى تغيير قانوني واجتماعي على السواء.

أهم الدروس المستخلصة

٦٢- إن الشراكة بين المنظمات النسائية المستقلة والخبراء المستقلين العارفين بمجال حقوق المرأة والسلطات العامة عنصر رئيسي من عناصر تنفيذ سياسة تقدمية.

٦٣- ويشكل التعليم العام وتدريب المعلمين منطلقاً حاسماً للتصدي للتمييز المنهجي وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان، بموازاة تدابير تكميلية لتحقيق التغيير المنهجي.

٤- الصحة والسلامة

٦٤- تُعرّف منظمة الصحة العالمية الصحة بأنها "حالة من اكتمال السلامة، بدنياً وعقلياً واجتماعياً". وحق المرأة في المساواة وفي التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه، بما في ذلك الحقوق المتعلقة بالصحة الإنجابية والجنسية، وما يرتبط بها من حق في العيش حياة خالية من العنف، هي حقوق كرستها الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، وأكدتها مجدداً الاتفاقات الدولية المبرمة بتوافق الآراء، ومع ذلك لا تزال من أكثر معايير حقوق الإنسان المكفولة للمرأة التي تتعرض للطعن والانتهاك. ولا يزال العنف الجنساني واستغلال وتسييس جسد المرأة والبرامج المتعلقة بصحة المرأة عناصر تقوض إعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة في جميع أنحاء العالم. وهذه الانتهاكات التي تغذيها الأيديولوجيات والقوالب النمطية المبنية على سيادة سلطة الرجل وتختزل المرأة في مجرد وسيلة للتكاثر أو المتعة الجنسية، تقوض استقلال المرأة وحقها في تقرير المصير، وتؤثر من ثم في إعمال حقوق الإنسان.

٦٥- وتقتضي الممارسات السليمة في هذا المجال اتباع نهج متمايز بغية تلبية الاحتياجات الخاصة للمرأة، التي تتأثر بالوظائف البيولوجية والتصورات الاجتماعية لنوع الجنس على حد سواء. ويجب مكافحة استغلال جسد المرأة، لا سيما فيما يتعلق بالصحة الجنسية والإنجابية، ومكافحة التطبيع المستمر مع العنف ضد المرأة، باتخاذ تدابير قائمة على الحقوق تجعل حق المرأة في الكرامة والاستقلال وتقرير المصير في صميم التعهدات القانونية والسياساتية.

تعبئة القوانين من أجل التغيير الاجتماعي

٦٦- توضح دراسة الحالة الإفرادية التالية من المنطقة الأفريقية العوامل المتعددة اللازمة لتطوير ممارسة سليمة واتباعها في التصدي للعنف ضد الفتيات، فضلاً عما يقترن به من آثار في حقوق شتى منها الحق في الصحة والسلامة والوصول إلى العدالة. وتعود خلفية هذه الحالة إلى عملية

إصلاح دستوري شهدت مستويات عالية من المشاركة العامة، وأسفرت في عام ٢٠١٠ عن اعتماد دستور جديد متين يتضمن أحكاماً قوية بشأن المساواة، وإدراج المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، وتهيئة بيئة تحسينية مواتية لدعاوى المصلحة العامة.

٦٧- وفي عام ٢٠١١، تَشكّل بمبادرة من محام دولي مناصر لحقوق الإنسان، وهو ناشط في الحقل الاجتماعي كان له الفضل في تأسيس مآوي محلي للفتيات الناجيات من العنف الجنسي، ائتلافٌ يضم منظمات محلية وإقليمية ودولية من المجتمع المدني ومحامين من دعاة المساواة بين الجنسين واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، من أجل رفع دعوى لتحميل الشرطة المسؤولية عن الإخفاق في التصدي لتفشي العنف الجنسي ضد الفتيات. ورُفعت قضية *الفتيات الـ ١٦٠ (160 Girls)* إلى المحكمة العليا في عام ٢٠١٢. وبدعم من المآوي، اختيرت ١١ مدعية من بين أكثر من ١٦٠ ضحية من ضحايا اغتصاب الأطفال حُرمن من الوصول إلى العدالة. وتولى المآوي تمثيل الضحايا المتبقيات بصفته المدعي الثاني عشر في القضية. وكانت تلك القضية هي أولى القضايا المرفوعة إلى المحكمة العليا بموجب أحكام المساواة المنصوص عليها في دستور عام ٢٠١٠. وكان القرار مفيداً في إثبات عدم استيفاء الشرطة المعايير الوطنية والدولية التي تقتضي إجراء تحقيق فوري وفعال وسليم ومهني في الشكاوى، وهو ما حال بالتالي دون إتاحة الوصول إلى العدالة. وبفضل استخدام الصكوك الدولية ذات الصلة لحقوق الإنسان والتفسير التقدمي للحقوق الدستورية والتزامات الدولة، أرسى هذا الحكم القضائي سابقة في هذا الصدد. ويكمن الإسهام الجديد الذي جاء به هذا القرار في إرساء حقوق الطفل وتحديد نطاق التزامات الدولة في مجال حماية الطفل من العنف، وواجب التحقيق وتطبيق القوانين السارية على حالات الاغتصاب.

٦٨- واعترفت المحكمة في قرارها بأن الحقوق الدستورية المكفولة للفتيات قد انتُهكت، وبأن أفراد الشرطة لم يبذلوا العناية الواجبة باعتبارهم موظفين تابعين للدولة. وأُمرت قوات الشرطة بتنفيذ المادة ٢٤٤ من الدستور، التي تلزمها بتدريب الموظفين على أعلى مستوى ممكن من معايير الكفاءة والنزاهة وعلى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية والكرامة. وأُمر ضباط الشرطة بالتحقيق مع مرتكبي أفعال الاغتصاب في حق المدعيات الإحدى عشرة وضمان إجراء تحقيقات فعالة في جميع ادعاءات اغتصاب الأطفال. وحتى أوائل عام ٢٠١٦، أفضت ٨٠ في المائة من تلك القضايا إلى حالات إدانة، ولا تزال قضايا أخرى قيد نظر المحاكم، وأُجريت بشأنها تحقيقات إضافية. وقد أشير إلى الحكم في قضايا أخرى، بما في ذلك دعوى جماعية هامة رفعها ضحايا أعمال عنف وقعت بعد الانتخابات، وأصدرت المحاكم العليا مزيداً من القرارات التقدمية لأسباب ذات صلة.

٦٩- وما يجعل دراسة الحالة الإفرادية هذه ممارسة سليمة فريدة من نوعها أن ائتلاف المنظمات المعنية لم يقتصر على قرار المحكمة، بل واصل العمل بصورة جماعية من أجل توسيع نطاق القرار ليصبح حركة شاملة من أجل التغيير. ويركز *مشروع الفتيات الـ ١٦٠* الذي أُطلق عقب هذه القضية على برامج تدريب وتثقيف تشمل أفراد الشرطة والعاملين في المآوي والمرشدين الاجتماعيين وأفراد المجتمع المحلي لضمان تأثير طويل الأمد ومتعدد المستويات. وأُعد برنامج للتدريب على التحقيق في حالات الاغتصاب لفائدة أفراد الشرطة يتضمَّن عنصراً لتقاسم الخبرة بين الزملاء وتدريب المدربين بمشاركة ضباط الشرطة الدولية، وتدريباً مستمراً يقدمه المحامون المعنيون بالمساواة واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان. وقد أظهرت البحوث تأثيراً إيجابياً

شمل حدوث تغيير موثَّق في المواقف وزيادة الكفاءة المهنية في التعامل مع قضايا اغتصاب الأطفال. وعلاوة على ذلك، أُعدت برامج لتدريب للعاملين في المآوي على توثيق حالات العنف الجنسي وعلى حقوق الضحايا.

٧٠- وتشكل برامج التعليم المجتمعي عنصراً رئيسياً من عناصر استراتيجية التنفيذ. وفي هذه القضية، نُفذ مشروع تجريبي محكم بشأن التثقيف القانوني العام تضمّن تدريباً مجتمعياً عُرض فيه القرار الصادر عن المحكمة وما يرتبط به من حقوق الفتيات وواجبات الشرطة؛ وأنشطة للتوعية شملت تقديم عروض مسرحية وعقد حلقات نقاش؛ وتدريباً للأطفال على الحقوق؛ وتطبيقاً من تطبيقات الهواتف الذكية يتيح تفاصيل عن الخطوات التي ينبغي اتخاذها في التحقيق في حالات الاغتصاب؛ وأدوات للتوعية العامة، بما في ذلك اللوحات الإعلانية، والبرامج الإذاعية والتلفزيونية، والدعوة عن طريق وسائط التواصل الاجتماعي، وأشرطة فيديو قصيرة على الإنترنت. واستُنسخت هذه التدابير في أنحاء أخرى من البلد.

٧١- وكفلت الجهود المتواصلة التي يبذلها شركاء المشروع تحقيق آثار مستدامة، غير أن سياق العنف الجنسي المتفشي ضد الفتيات والنساء لا يزال مشكلة قائمة. وتشكل مناطق البلد التي تواجه مشاكل أمنية عويصة تحديات، ولم يثبت بعد ما إذا كان سيحدث تحول في الرأي العام بشأن مسألة اغتصاب النساء. ويكفل المجتمع المدني المفعم بالحيوية استمرار اللجوء إلى المحاكم للضغط من أجل إحراز تقدم في إعمال حقوق الفتيات وفي إرساء مسؤولية الدولة عن حماية الأطفال من العنف الجنسي. ومع ذلك، ليس من الواضح ما إذا كانت منظمات المجتمع المدني تتحمل عبئاً غير متناسب مقارنة بالدولة، وما إذا كان سيُحافَظ على السياق الموالي لتلك المنظمات. وتشمل التحديات القائمة ضمان استمرار مصادر تمويل المشروع وخفض الاعتماد على التمويل الخارجي.

أهم الدروس المستخلصة

٧٢- إن وجود إطار دستوري قوي للمساواة يقوم على حقوق الإنسان، وقضاء تقدمي، ومجتمع مدني مستقل ونشط، وبيئة مواتية لدعاوى المصلحة العامة، عوامل تكميلية هامة لبلورة ممارسات سليمة.

٧٣- ويتحقق التأثير من خلال تدابير المتابعة والعمل المستمر الذي تضطلع به الجهات الفاعلة التابعة للدولة أو غير التابعة لها. ويجب نشر القرارات التقدمية الصادرة عن المحاكم وتعميمها على نطاق واسع بين أصحاب المسؤولية وأصحاب الحقوق على حد سواء لتؤثر تأثيراً هيكلياً أشمل.

٥- المجتمع المدني والتنظيمات النسائية المستقلة

٧٤- إن مشاركة المرأة وتقرير مصيرها في وضع وتطبيق القوانين التي تحدد معالم حياتها حق من حقوق الإنسان. ودعم قيام حركات نسائية مستقلة ومشاركتها التعاونية عنصر أساسي من عناصر التزام الدولة بإنهاء التمييز ضد المرأة. وتبين دراسات الحالات الإفرادية التي أُنجزت لهذا التقرير الدور المحوري الذي تؤديه المواطَنة الفاعلة والحركات النسائية المستقلة ومنظمات المجتمع المدني بموازاة أطر تقدمية متوائمة مع معايير حقوق الإنسان المكفولة للمرأة بوصفها عاملاً رئيسياً في تحقيق تغييرات إيجابية في بلورة القانون وتطبيقه.

٧٥- ويرى الفريق العامل أن دراسة السبل والوسائل التي تتفاعل من خلالها تلك الحركات مع عمليات التغيير المتصلة بالقانون تستحق بحثاً متعمقاً. وسيكشف هذا البحث سبلاً محددة تتيح للدول إمكانية تهيئة بيئة تحسينية مواتية للحركات النسائية المستقلة والعمل التعاوني معها من أجل القضاء على التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة.

٧٦- وتجسد دراسات الحالات الإفرادية الثلاث الواردة أدناه الدور الحاسم للتنظيمات النسائية المستقلة في العمليات المترابطة لبلورة ممارسات سليمة على النحو المبين في نهج القانون الحي المتبع في هذا التقرير.

(أ) الإصلاحات السياسية والدستورية

مشاركة المرأة في الحركات الديمقراطية ووضع الدساتير

٧٧- تبرز دراسة الحالة الإفرادية التالية، المستمدة من أحد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الدور المركزي للتنظيمات النسائية المستقلة في تعزيز التغييرات السياسية والقانونية للقضاء على التمييز ضد المرأة والنهوض بالمساواة الفعلية. وللبلد تاريخ طويل من الإصلاحات التي تقودها الحكومة لتعزيز المساواة بين الجنسين في القانون. ومن ذلك إصلاحات قانونية واسعة تمنح المرأة الاستقلال والحق في تقرير المصير في الحياة العامة والحياة الأسرية، وسن أحكام تقدمية فيما يتعلق بالحقوق الجنسية والإنجابية. وكانت المنظمات النسائية موجودة من قبل، لكن المناخ السياسي لم يكن يؤيد استقلال المرأة. وأدى تزايد الاستبداد في النظام وانتشار المواقف التمييزية إلى تقليص تحول الأدوار التقليدية للمرأة وتحقيق المساواة الفعلية. وفي عام ٢٠١١، أسفرت ثورة سياسية قادتها الحركات الاجتماعية عن إسقاط الحكومة وإرساء الديمقراطية في الدولة.

٧٨- واضطلعت المنظمات النسائية بدور هام في تحقيق أهداف الثورة ولا تزال تؤدي دوراً نشطاً في ظهور رؤية جديدة للمساواة بين الجنسين. وشهدت فترة ما بعد الثورة نقاشاً بالغ الأهمية واكب صياغة الدستور الجديد. وعملت الحركات النسائية على إبقاء المرأة حاضرة في جدول الأعمال، وأعدت مشروع دستور قائماً على المساواة بين الرجل والمرأة في أوائل عام ٢٠١٢ دُعيت إلى تقديمه إلى المجلس الوطني التأسيسي. واستمرت في دعوة المجتمع وتعبئته من أجل معارضة العناصر الرجعية، مواصلةً ضغطها لوضع أحكام قوية بشأن المساواة بين الجنسين. وفي عام ٢٠١٢، اعترضت التنظيمات النسائية بنجاح على المادة ٢-٢٨ من مشروع الدستور، التي كانت تنص على تكامل دور الرجل والمرأة، بدلاً من الحق في المساواة. وأدت الحركات النسائية، بمساعدة الفريق العامل من خلال بلاغاته وزيارته القطرية، إلى تنقيح مشروع الدستور. وكان ذلك الانتصار عاملاً رئيسياً في وضع إطار دستوري قائم على الحقوق من أجل المساواة بين الجنسين.

٧٩- ويكرس الدستور الجديد، الذي اعتُمد في عام ٢٠١٤، المساواة بين الجنسين أمام القانون دون تمييز، ويلزم الدولة بحماية الحقوق المكتسبة للمرأة والعمل على دعمها، وضمان تكافؤ الفرص في جميع المجالات، والحماية من تراجع المكاسب القانونية. ومن التدابير التقدمية إدراج مبدأ تكافؤ الفرص في المجالس المنتخبة، والنص صراحة على إمكانية ترشح الرجل والمرأة على السواء لمنصب الرئيس. ويحمي الفصل ٤٩ الإطار التقدمي للدستور إذ ينص على أنه لا يجوز لأي تعديل أن ينال من حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في الدستور.

٨٠- وأشار المدافعون عن حقوق المرأة إلى بعض دواعي القلق في الإطار الدستوري التي تجسد استمرار النزاع السياسي والثقافي بين حماة النظرة المحافظة للأدوار الجنسانية والمعترضين عليها. ويقر الدستور بدين واحد للدولة ويحميه، لكنه يتضمن أيضاً أحكاماً تشدد على أن البلد دولة مدنية تقوم على أسبقية القانون وتنشر الاعتدال والتسامح. ولم يتضح بعد ما ستؤول إليه على صعيد الممارسة هذه المصالح التي يحتمل أن تكون متضاربة، لا سيما بالنظر إلى أن المحاكم الدستورية لم تُنشأ بعد.

٨١- وعلى الرغم من عدم مضي وقت كاف بعدُ على اعتماد دستور عام ٢٠١٤ من أجل إجراء تقييم كامل لآثاره، لا يمكن المبالغة في تأكيد الأهمية الحاسمة لهذه المظلة القانونية الواسعة في كفالة المساواة للمرأة. وسيتطلب تفعيل الحماية الدستورية تضافر جهود متسقة تبذلها الحكومة والمجتمع المدني. وثمة أحكام دستورية لم تترسخ بعد في القانون، لأسباب منها مثلاً تعثر اعتماد قانون بشأن العنف ضد المرأة، الذي كان قيد المناقشة في البرلمان وقت كتابة هذا التقرير. وفي مجال المشاركة السياسية، أُدخل في عام ٢٠١٦ تعديل على قانون الانتخابات أُدرج بموجبه في القانون المبدأ الدستوري المتمثل في تكافؤ فرص المشاركة السياسية. ويتضمن هذا القانون، الذي ينطبق على الانتخابات البلدية والجهوية، مبدأ "المناصفة الأفقية والعمودية" الذي يكفل القسمة بالتساوي والتناوب لضمان وصول المرأة إلى المناصب القيادية. ولذلك تفسح الانتخابات المقرر عقدها في عام ٢٠١٧ المجال أمام دخول أعداد كبيرة من النساء غمار السياسة المحلية، الأمر الذي يتيح إمكانات هائلة للتحول الاجتماعي في حال دعمه واستدامته على نحو جيد.

أهم الدروس المستخلصة

٨٢- إن مشاركة المواطنين والمنظمات النسائية بنشاط في عملية إرساء الديمقراطية وصياغة الدستور عامل رئيسي لاعتماد إطار دستوري تقدمي قائم على الحقوق يهيئ بيئة قانونية مواتية لإعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة.

٨٣- وتشكل الحماية الدستورية المتينة والمفصلة للمساواة بين الجنسين استناداً إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان عاملاً أساسياً في وضع إطار قانوني محلي قوي وقابل للإنفاذ، ويمكن أن يسهم تدخل منظمات حقوق الإنسان بنشاط، بناءً على طلب المجتمع المدني، في تحقيق هدف المساواة بين الجنسين.

(ب) تطبيق القانون تطبيقاً تقدمياً وتشاركياً

النزاع والتشرد وحقوق الإنسان المكفولة للمرأة

٨٤- أدى النزاع المسلح الداخلي الطويل الأمد في أحد بلدان منطقة أمريكا اللاتينية إلى تشريد أكثر من ٦ ملايين شخص داخلياً. ونصف هؤلاء المشردين نساء عانين من تغير مؤلم في الأدوار الجنسانية وهيكل الأسرة والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، مما عمق التفاوت الجنساني والاجتماعي وزاد من خطر العنف والتمييز الجنساني. وعلى الرغم من استمرار العديد من التحديات، تحسنت أحوال المشردات على مدى العقد الماضي، لا سيما بفضل ثلاثة قرارات رائدة صادرة عن المحكمة الدستورية تشكلت معالمها بفضل تعبئة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني على نطاق واسع وبفضل جهود التنفيذ.

٨٥- وظل المشردون داخلياً ومنظمات المجتمع المدني منذ سنوات يطالبون الحكومة باتخاذ تدابير الحماية، لكنهم لم يتلقوا رداً مناسباً. ودفع ذلك مئات المشردين إلى الاحتجاج بالحماية القضائية من خلال سبيل الانتصاف القضائي المعروف باسم *tutela* (طلب الحماية): وهو إجراء قضائي ينص عليه الدستور ويمكن أن يحتج به المواطنون أمام أي قاض لضمان التمتع الفعلي بحقوق الإنسان المكفولة لهم. وبحلول عام ٢٠٠٤، تلقت المحاكم طلبات حماية *(tutelas)* من ١ ١٥٠ أسرة مشردة، وراكمتها المحكمة الدستورية في ملف أفضى إلى إصدار حكم يعلن أن حالات الطوارئ الإنسانية الناجمة عن التشريد القسري قد أسفرت عن وضع غير دستوري يتسم بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان مرتبطة بقصور مستحكم في المساعدة الحكومية للمشردين. وبناءً على ذلك، أمرت المحكمة الحكومة باتخاذ تدابير هيكلية، غير أن ذلك أفضى إلى إطالة أمد عملية التنفيذ.

٨٦- واستخدمت المحكمة الدستورية سلطتها لتقييم تنفيذ حكمها، فأصدرت أمرين إضافيين بشأن حقوق المشردات. وفي عام ٢٠٠٨، اتخذت المحكمة قراراً اعتُبر رائداً على الصعيد العالمي في التصدي للعنف الجنسي أثناء النزاعات المسلحة الداخلية. وجرد القرار ١٠ مخاطر تواجهها النساء المشردات قسراً، بما في ذلك التعرض الشديد لخطر العنف الجنسي، و١٨ وجهاً من أوجه التشرد المنطوية على تأثير جنساني، بما في ذلك أنماط التمييز والعنف. وبناءً على ذلك، أمرت المحكمة الحكومة بوضع وتنفيذ ١٣ برنامجاً قائماً على نهج مراع للاعتبارات الجنسانية، بما في ذلك منع العنف، والحق في الصحة والتعليم، والحصول على الأراضي والعدالة وجبر الضرر. واتبعت المحكمة أيضاً نهجاً مشتركاً بين القطاعات يبرز المخاطر الشديدة التي تتعرض لها الفتيات ونساء الشعوب الأصلية والنساء السود وزعيمات المجتمعات المحلية والنساء ذوات الإعاقة. وأمرت المحكمة بتخصيص موارد كافية لضمان تنفيذ البرامج، رافضة اعتبار الافتقار إلى الميزانية مبرراً وجيهاً لعدم الامتثال.

٨٧- وفي عام ٢٠١٥ أصدرت المحكمة أمراً تعلن فيه استمرار أوجه القصور في مساعدة النساء ضحايا العنف الجنسي وحمايتهن ووصولهن إلى العدالة. وأدى هذا القرار إلى توطيد الإطار الدستوري لمعالجة الآثار الجنسانية للنزاع المسلح فيما يتصل بالتشريد القسري للنساء داخل البلد. ويشكل إطار الحماية هذا - الذي ينطوي على تحول فعلي في مواجهة الحكومة مشكلة التشريد القسري باتباع منظور جنساني - مثالاً رائداً على الصعيد العالمي. ويعزى هذا الإنجاز الهائل في جزء منه إلى الجهود التي تبذلها الحركات النسائية منذ مدة طويلة في أمريكا اللاتينية لتعزيز قدرات المحاكم الدستورية في مجال حقوق المرأة.

٨٨- وكانت مشاركة المشردات داخلياً ومنظمات المجتمع بنشاط أساسية طوال العملية. فقد قدمت المشردات مئات طلبات الحماية *(tutelas)* إلى المحاكم للمطالبة بحقوقهن، وشاركن في جلسات استماع عامة عقدتها المحكمة الدستورية أو منظمات المجتمع المدني لعرض تجاربهن ووجهات نظرهن. واسترشدت المحكمة في قراراتها بورقات رسمية قدمتها تلك المنظمات تعرض فيها تجارب النساء والفتيات المشردات قسراً في جميع أنحاء البلد.

٨٩- واستجابت النساء ومنظمات المجتمع المدني لطلب المحكمة الدستورية الذي حثها على المشاركة في تصميم القرارات وتنفيذها. وأدى ذلك إلى التعاون على وضع مؤشرات لمراقبة الأمر الصادر في عام ٢٠٠٤ وإنشاء فريق عامل لرصد الامتثال للأوامر، وهي خطوة أساسية في تقييم

تنفيذ القرارات وتقديم المساعدة التقنية من أجل تنفيذ البرامج الحكومية. ونفذت منظمات المجتمع المدني أيضاً العديد من البرامج التي توفر الدعم الإنساني والقانوني والنفسي الاجتماعي للمشردات وأسرهن. واستخدمت تلك المنظمات أيضاً الآليات الدولية لحقوق الإنسان لإبقاء الضوء مسلطاً على المشردات، وأثارت الموضوع في عمليات مفاوضات السلام الأخيرة. وتناول اتفاق السلام لعام ٢٠١٦ العديد من المطالبات في ثلاثة قرارات، مسهماً بذلك في استمرار أهميتها.

٩٠- وعلى الرغم من إطار الحماية الاستثنائي هذا، أعاقت التنفيذ تحديات شتى. فما زالت النساء ضحايا العنف الجنسي يواجهن عقبات في تقديم البلاغات وتلقي ما يكفي من الرعاية والحماية، لا سيما في المناطق النائية. وما زالت المشردات عرضة لعنف شديد بسبب الاستغلال غير المشروع للموارد المعدنية أو بدافع ميلهن الجنسي. ولا بد من مواصلة الجهود لضمان تقدم مستمر في سياق معقد وديناميي.

أهم الدروس المستخلصة

٩١- إن وجود محكمة دستورية قوية وإتاحة سبيل انتصاف قضائي فعال يُمكّن المواطنين من المطالبة بحقوقهم الدستورية دون أي تكلفة أو عبء لا موجب لهما يهيئان بيئة قانونية مواتية للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان المكفولة للمرأة.

٩٢- ومشاركة النساء صاحبات الحقوق والمنظمات النسائية المستقلة بنشاط في إعداد القرارات القضائية والسياسات العامة ورصدها وتقييمها وتنفيذها أمر لا بد منه لضمان سرعة الاستجابة والتأثير.

(ج) معاً من أجل بروتوكول للعدالة

٩٣- في إحدى دول مجموعة أوروبا الغربية ودول أخرى، لا تزال نساء وفتيات الشعوب الأصلية هدفاً للعنف الجنسي والجنساني المرتكب بدوافع عرقية منذ فترة الاستعمار، حسبما أُكد في تقرير لتقصي الحقائق أعدته في عام ٢٠١٥ اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وأشارت فيه إلى وجود انتهاكات خطيرة ومنهجية لحقوق نساء الشعوب الأصلية، تتفاقم بسبب التمييز الراسخ الذي يعيق الوصول إلى العدالة. وفي منطقة ريفية أغلب سكانها من الشعوب الأصلية في الدولة المعنية، أدت سلسلة من القضايا البارزة، بما في ذلك تبرئة ضباط الشرطة الاتحادية من تهم الاعتداء الجنسي ووفاة رجل من السكان الأصليين وهو رهن الاحتجاز لدى الشرطة، إلى تعبئة منظمات المجتمع المدني واستنكار عام، عجّلا باستعراض الحكومة عمل قوات الشرطة في عام ٢٠١٠. وضغطت المنظمات النسائية المحلية من أجل الإدماج سعياً إلى تحسين إجراءات نظام العدالة في التصدي للعنف ضد المرأة.

٩٤- وفي هذا السياق، أطلقت إحدى منظمات نساء الشعوب الأصلية في مجتمع محلي صغير بروتوكولاً أبرمته مع قوات الشرطة الاتحادية المحلية ينص على ما يلي: التعاون المستمر، بما في ذلك تدريب أفراد الشرطة وبناء قدراتهم، لمعالجة ظاهرتين مترابطتين هما العنف الموجه نحو نساء الشعوب الأصلية وعدم بذل العناية الواجبة في التحقيق في الجرائم؛ وعقد جلسات حوار مفتوح من أجل تعزيز الوعي الثقافي؛ وعقد جلسات لتقديم التعليقات وتقاسم المعارف بين المجتمع المحلي والشرطة، تُعرض خلالها معلومات عن نظام العدالة وحقوق المجتمع.

٩٥- وقد أظهر استعراض المشروع والبحث الذي أجري تأثيراً عميقاً في العلاقات بين الشرطة والمجتمع المحلي، إذ أدى الحوار المفتوح والتآزر إلى تعزيز التفاهم والتعاون بشأن القضايا المثيرة للقلق. وأبلغت منظمة المجتمع المدني عن تحولات في المواقف والسلوك تجاوزت التوقعات. وتوصلت قوات الشرطة إلى فهم أفضل لما تواجهه النساء في المجتمع المحلي من شواغل متعلقة بالأمن المادي، وساعدت على زيادة فرص الوصول إلى الموارد اللازمة لمواجهة العنف العائلي والاعتداء الجنسي، بما في ذلك المآوي.

٩٦- ويستعرض الطرفان البروتوكول ويُعدلانه سنوياً لمراعاة التحديات والاحتياجات المتغيرة، بما يكفل استمرار الاستجابة السريعة لشواغل المجتمع المحلي. وأُطلعت المنظمات النسائية الأخرى على النجاح الذي حققه المشروع، ثم اعتُمد بروتوكول مماثل مع قوات الشرطة الاتحادية في أكبر مدينة في المنطقة. وتجري مناقشات في المجتمعات الأصلية الأخرى للضغط من أجل اعتماد بروتوكولات مماثلة.

٩٧- وإذا كان نهج التشاور مع المستفيدين المتبع في هذه الممارسة والناتج عن الزخم الذي أحدثته المنظمات النسائية دليلاً على الوسائل المبتكرة التي يستخدمها المجتمع المحلي للتعامل مع الواقع الهيكلي لِما يعيشه من حالات العنف والتمييز، فقد أثار سؤالاً بشأن السبب وراء عدم معالجة انتهاكات جسيمة وموثقة توثيقاً جيداً لحقوق الإنسان معالجة منهجية أو مؤسسية داخل الشرطة الاتحادية والحكومة. وهناك حاجة إلى الإرادة السياسية لدعم هذه الممارسة السليمة وتوسيع نطاقها وترسيخها على الصعيد المؤسسي كي يتسنى محاكاتها واستدامتها. وفي جميع سياقات الاستعمار وما بعد الاستعمار، يجب على أصحاب المسؤولية في الحكومة التصدي على نحو منهجي للتمييز غير المتناسب والمتعدد الجوانب الذي يستهدف نساء الشعوب الأصلية، والذي كثيراً ما تسهم فيه النظم القانونية وتشجع عليه.

أهم الدروس المستخلصة

٩٨- إن الأطر القانونية وبروتوكولات الشراكة التي تضفي الطابع الرسمي على تعاون ومشاركة المواطنين أو منظمات المجتمع المدني أو المنظمات المستقلة المعنية بالدفاع عن حقوق المرأة في بلورة القوانين ورصدها وتنفيذها، يمكن أن تساعد على معالجة اختلالات موازين القوة الناجمة عن التمييز التاريخي، ويمكن أن تؤدي إلى تغيير حقيقي.

٩٩- ولا بد من اتخاذ تدابير تشمل فئات النساء المعرضات للتمييز المتعدد الجوانب، مثل نساء الشعوب الأصلية، وذلك وفقاً لمنظور حقوق الإنسان المتعدد الجوانب والمراعي للاعتبارات الجنسانية، وإشراك النساء بوصفهن المعنيات بالأمر.

١٠٠- ويجب مواصلة الدعم المالي والمؤسسي للممارسات الواعدة والسليمة لضمان تأثير النتائج باستمرار.

ثالثاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

١٠١- تشكّل الممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة مسعى معقداً ومتعدد الجوانب يشمل طائفة واسعة من الحقوق المترابطة. ولا يمكن فهم ممارسة سليمة بمعزل عن سياقها والتدابير التكميلية الأخرى المتخذة لتعزيز المساواة الفعلية. ويُبرز نهج القانون الحي المجموعة الواسعة من العوامل والأطراف الفاعلة المشاركة في عملية بلورة الممارسات السليمة. وقد أسهمت كل دراسة من دراسات الحالات الإفرادية التي تناولت الممارسات السليمة وبُحثت في هذا التقرير في استخلاص دروس هامة يرتبط كل منها بالحالة قيد النظر ويتضمن مبادئ قابلة للمحاكاة استُرشد بها في صياغة هذه الاستنتاجات. وتعزِّز هذه الدروس المستخلصة أيضاً الاستنتاجات التي توصل إليها الفريق العامل على أساس البحوث الإقليمية والعالمية في تقاريره المواضيعية ومختلف زياراته القطرية.

١٠٢- ويؤكد التقييم الذي أجراه الفريق العامل بشأن الممارسات السليمة للقضاء على التمييز ضد المرأة من جديد ضرورة إدماج المعايير الدولية لحقوق الإنسان في القانون الوطني ووجوب إلغاء أو تعديل القوانين التي تتعارض مع تلك المبادئ، دون استثناءات قائمة على أسس ثقافية، بما يشمل الأسس العرفية. وترسي الأحكام الدستورية التي تدعم المساواة بين الجنسين الأساس الذي يمكن الاستناد إليه لتقديم الدعم الأشمل لحقوق المرأة على نطاق النظام القانوني. ويجب على الدول أيضاً أن تتخذ تدابير لتضمين الإطار القانوني، بجميع مستوياته، المعايير الدولية والدستورية المتعلقة بالمساواة بين المرأة والرجل، لا سيما في النظم القانونية الاتحادية والتعددية.

١٠٣- وحرصاً على أن تيسّر القوانين ممارسات سليمة في القضاء على التمييز وتمكين المرأة، لا بد من إجراء تحليل جنساني منهجي للقانون وآثاره المحتملة، فضلاً عن نتائجه. ويجب توخي الشمولية والانتظام في التحليل الجنساني للقوانين السارية ومشاريع القوانين، من خلال إسهامات مختلف أصحاب المصلحة ومن خلال تقاسم الممارسات السليمة. ويتطلب ذلك بناء قدرات أصحاب المسؤولية في جميع المجالات على إنجاز التحليل الجنساني القائم على الحقوق، والتعاون الهادف مع مجتمع مدني مستقل يشمل المنظمات النسائية والخبراء القانونيين في مجال حقوق المرأة. ويتطلب ذلك أيضاً عمليات رصد وبحث مستقلة ومتواصلة تضطلع بها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة والباحثون والخبراء الآخرون.

١٠٤- ومن الخطوات الرئيسية تغيير القانون للوفاء بالتزام الدولة باحترام وحماية حقوق الإنسان المكفولة للمرأة، إلا أن البحوث تبين أن إعمال هذه الحقوق لا يزال أصعب جانب من هذه الجوانب الثلاثة. ويتطلب إعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة تحولات جوهرية في الأعراف الاجتماعية والثقافية المتجذرة التي تعزز القوالب النمطية الجنسانية وتديم تبعية المرأة. وكما أكد الفريق العامل، على الدولة أن تتصرف باعتبارها عامل تغيير فيما يتعلق بمكانة المرأة في الحياة الثقافية والأسرية. ويستلزم تنفيذ أطر قانونية تقدمية

إرادة سياسية قوية تدعمها الموارد المناسبة وتقترن بتدابير تركز على تغيير المواقف والسلوك لتهيئة بيئة يمكن أن تزدهر فيها الممارسات السليمة. ويجب أن ينتقل التغيير من المستوى المعياري ليشمل جميع قطاعات المجتمع كي يتسنى لأصحاب المسؤولية وأصحاب الحقوق على حد سواء استيعاب التحولات اللازمة لدعم إعمال حقوق الإنسان.

١٠٥- ومن بين التحديات الرئيسية التي تعترض القضاء على التمييز ضد المرأة في القانون والممارسة مسألة استدامة الجهود المبذولة لتغيير القوانين وتأثير هذه القوانين. فالمشاهد السياسية والأيديولوجية المحلية والعالمية تتغير باستمرار غير أن الموارد اللازمة محدودة وغير مضمونة.

١٠٦- وعملية بلورة ممارسة سليمة على مدى فترات زمنية أطول تعني أن التحولات السياسية في الحوكمة الوطنية أو الدولية يمكن أن تؤثر سلباً في الاستدامة.

١٠٧- ومن دواعي القلق الرئيسية لدى الفريق العامل حدة ردود الفعل المتزايدة داخل الدول وفي المحافل الدولية ضد المكاسب التي تحققت في مجال حقوق المرأة. ففي بيئة تشهد تصاعد الشعبوية وكره الأجانب والأصوليات، أضحت معايير راسخة منذ زمن طويل في مجال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة مهددة، مما يزيد من هشاشة الممارسات السليمة في هذا السياق. وبالإضافة إلى ذلك، يؤدي الهجوم المتزامن على المنظمات النسائية والمدافعين عن حقوق الإنسان المكفولة للمرأة وحركات المجتمع المدني – بما في ذلك الحركات الداعية إلى المساواة بين الجنسين وحماية البيئة والدفاع عن حقوق الإنسان – إلى سياق يتسم بتجريم هؤلاء الفاعلين الرئيسيين ووقف تمويلهم بل وقتلهم، فيزداد الجدل بشأن مسألة الممارسات السليمة. ويشدد الفريق العامل على أهمية الحفاظ على استقلالية الحركات المحلية والوطنية وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني – بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمحامون المدافعون عن المصلحة العامة والباحثون – باعتبارها تشكل وسيلة أساسية لحماية الممارسات السليمة واستدامتها. ويجب على المجتمع الدولي أن يتصدى بوضوح لردود الفعل المعارضة داخل المنتديات الحكومية الدولية، وكذلك على الصعيد الوطني.

١٠٨- ويشكّل تخصيص الموارد لدعم الإعمال التقدمي لحقوق الإنسان المكفولة للمرأة جزءاً من التزامات الدولة. ولذا يجب على الدول أن تضطلع بعملية ميزنة مراعية للمنظور الجنساني كي تحقق التزاماتها القانونية والسياسية النتائج المرجوة. وحُدّدت عوامل رئيسية تعيق الممارسات السليمة هي نقص الأموال، وعبء التنفيذ غير المتناسب الذي يقع على عاتق الجهات الفاعلة غير الحكومية، والاعتماد على موارد التمويل الدولية الواسعة النطاق أو الواردة من جهة مانحة واحدة. وقد اعتُبر إشراك المنظمات النسائية المستقلة عنصراً أساسياً في إعمال الحقوق، لكن العلاقة بين الجهات الفاعلة التابعة للدولة أو غير التابعة لها ينبغي أن تقوم على تضافر الجهود. وحتى الدول ذات الموارد المحدودة تتخذ قرارات رئيسية تدعم إعمال الحقوق عندما تكون هناك إرادة سياسية لفعل ذلك. ويجب أن يراعي تخصيص اعتمادات في الميزانية، سواء أكان مصدرها الدولة أم جهة مانحة، الطابع الطويل الأمد الذي يتسم به التغيير بغية ضمان عدم وقف الممارسات الواعدة قبل أن تؤتي كلّ ثمارها.

باء- التوصيات

١- توصيات عامة

١٠٩- ثمة مداخل متعددة لتغيير التشريع وضمان التنفيذ الفعال للقوانين التي تكفل حق المرأة في المساواة، بما في ذلك عن طريق مبادرة النساء صاحبات الحقوق والمنظمات النسائية المستقلة في المجتمع المدني. ويوصي الفريق العامل الدول بما يلي:

(أ) اتخاذ كل التدابير للتصديق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وبروتوكولها الاختياري، وسحب التحفظات عليها، وإدراج أحكامها في الدساتير الوطنية وفي القانون المحلي بجميع مستوياته، والسعي الحثيث إلى تنفيذ التوصيات الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والفريق العامل وسائر آليات حقوق الإنسان ذات الصلة، بهدف تحسين إعمال حقوق الإنسان المكفولة للمرأة؛

(ب) إلغاء جميع القوانين التي تنطوي على تمييز مباشر ضد المرأة، واستعراض جميع التشريعات الجديدة والسارية من منظور قائم على الحقوق يراعي الاعتبارات الجنسانية، بمشاركة الخبراء المستقلين، بما في ذلك المنظمات النسائية المستقلة؛

(ج) تحسين قاعدة المعارف بشأن الممارسات السليمة بإتاحة السبل والوسائل الكفيلة بدعم المبادرات التي تتبع نهج القانون الحي إزاء تقييم نتائج القوانين وتأثيرها، وتوثيق النتائج المفصلة من أجل تقاسم الممارسات الواعدة والسليمة.

٢- توصيات محددة

التغيير الاجتماعي

١١٠- إن غرس ثقافة حقوق الإنسان ضروري لتحقيق التغيير الاجتماعي، ويتطلب تدابير محددة تستند إلى ثراء وتعقد سياقات ومسارات تاريخية معيَّنة، وتشرك جميع قطاعات المجتمع، بما في ذلك الحركات النسائية المستقلة. وكما يتجلى من دراسات الحالات الإفرادية الواردة في هذا التقرير، تنتج الممارسات السليمة عن عمليات مستدامة تستفيد من التفاعل الدينامي بين مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة وتنطوي على سمة الاستجابة للأوضاع المتغيرة لضمان الإعمال المستمر لحقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل.

١١١- ويوصي الفريق العامل الدول بما يلي:

(أ) الاستثمار في استراتيجيات طويلة الأمد ومتعددة الأبعاد للنهوض بالتغيير الاجتماعي، بما في ذلك توسيع تدابير التدريب والتربية والتوعية لتعزيز ثقافة حقوق الإنسان بين أصحاب الحقوق وأصحاب المسؤوليات على حد سواء؛

(ب) ضمان مشاركة النساء من جميع شرائح المجتمع بنشاط في رصد حقوق الإنسان وإعمالها.

الاستدامة

١١٢- لا بد من وضع إطار دستوري وقانوني متين لدعم إعمال الحقوق على المدى الطويل ومواجهة التحديات التي قد تنجم عن القوى السياسية أو الأيديولوجية الرجعية التي تهدد بتقويض التقدم المحرز. ويوصي الفريق العامل الدول بما يلي:

(أ) الاعتراف بالدور الحاسم للتنظيمات النسائية المستقلة في بلورة الممارسات السليمة، والسعي إلى إيجاد إطار للقوانين والسياسات والميزانية يدعم مشاركة منظمات المجتمع المدني والحركات النسائية المستقلة والمواطنين في وضع القوانين وإصلاحها وتنفيذها؛

(ب) تطبيق إطار الممارسات السليمة لتهيئة بيئة آمنة ومواتية للمجتمع المدني والحفاظ عليها المحدد في تقرير المفوض السامي (A/HRC/32/20)، بمنظور مراع للاعتبارات الجنسانية يأخذ في الاعتبار المكانة الفريدة التي يحتلها المدافعون عن حقوق المرأة والتحديات التي يواجهونها؛

(ج) إعطاء الأولوية لتخصيص الأموال، دولياً ومحلياً، لدعم التدابير الفعالة والمستدامة من أجل تعزيز الممارسات السليمة في القضاء على التمييز والنهوض بتمكين المرأة.