

Courtesy of the Library of Congress, Washington, DC.

اليوم العالمي للمرأة

# من يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟

الحصول على أجر متكافئ مع ذلك الذي يحصل عليه الرجل، وقد تتعرض للتحرش الجنسي في العمل، أو تفصل من عملها إذا حملت. والمرأة التي قد تطالب بحقوقها في الحصول على أرض، تجد أن شيوخ القرية أو زوجها يعترضون على ذلك. والمرأة التي تسعى إلى الحصول على رعاية أثناء الولادة، قد تتعرض إلى ضغوط لتدفع رشوة للحصول على خدمات القابلة. والمرأة التي قد تتعرض للعنف الجنسي ربما تواجه قضية أكثر تعاطفاً مع المذنبين، ولا تنال أي تعويض عن معاناتها. وعندما لا تكون هناك ضمانات لحماية حقوق المرأة، فمن الذي يمكن أن تلجأ إليه المرأة لإنصافها؟ ومن يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟ إن كفاح المرأة نحو كشف الظلم الذي قد تتعرض له بسبب جنسها، ومطالبتها بالإنصاف قد غير من طريقة تفكيرنا بشأن المسألة. وفصول هذا التقرير تتناول بالدراسة كيف أن إحداث تغييرات على نظم المسألة لكي تكون مراعية للنوع الاجتماعي، سوف يعزز من تأثير المرأة في المجال السياسي، وحصولها على الخدمات العامة، وعلى الفرص الاقتصادية، وعلى العدل، وأخيراً على المساعدة

**ي طرح** هذا التقرير من سلسلة « تقدم نساء العالم » في هذه اللحظة المحورية، السؤال التالي: « من يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟ ». فالأهداف الإنمائية للألفية التي اتفق عليها في سنة ٢٠٠٠، تحتوي على الالتزام بتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، بما يشمل مؤشرات وأهدافاً ملموسة تتعلق بتعليم البنات ووفيات الأمهات. كما أن الأهداف الإنمائية للألفية ترصد أيضاً التقدم الذي يتم إحرازه فيما يتعلق بقدرة المرأة على الانخراط في النشاط الاقتصادي، وعملية صنع القرار على المستوى العام على قدم المساواة مع الرجل. وفي منتصف الطريق نحو عام ٢٠١٥، وهو الموعد المستهدف لتحقيق كل الأهداف الإنمائية للألفية في جميع البلدان، نجد أن التقدم متفاوتاً. ويوضح هذا الجزء من سلسلة « تقدم نساء العالم » أن الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الالتزامات الدولية تجاه المرأة، لن تتحقق إلا بإيجاد نظم مساءلة تراعي النوع الاجتماعي على المستويين الوطني والدولي. ففي بلدان كثيرة للغاية - وحتى حيث يحظر الدستور أو القوانين ذلك - نجد أن المرأة قد تحرم من

- اتخاذ إجراء تصحيحي - عند الضرورة من خلال عملية « إنفاذ تصحيحية » - مثل إبعاد الساسة من مناصبهم من خلال التصويت أو بإجراء تحقيق قضائي<sup>١</sup>.
- وبعبارة أخرى، فالمساءلة تنطوي على « تقييم » مدى كفاءة الأداء، وفرض « الإجراءات التصحيحية » أو العلاجية في حالة فشل الأداء.

إن المساءلة التي تراعي النوع الاجتماعي، تتطلب إمكانية قيام الرجال والنساء - على قدم المساواة - بتقييم القرارات العامة التي يتخذها الفاعلون المسؤولون. ولكن ما الذي يجب مساءلة هؤلاء الفاعلين عنه؟ إن هذا يتوقف على « السلطة » المخولة لهم. فالمرأة قد تشارك في التصويت، وفي السياسة الحزبية، وفي المراجعات العامة، وفي العمليات القضائية بدون وجود رؤية لتقييم تأثير القرارات العامة على حقوق المرأة. ولذلك فإن نظم المساءلة المراعية للنوع الاجتماعي تتطلب - ليس فحسب مشاركة المرأة - بل أيضاً إجراء إصلاحات مؤسسية لجعل المساواة بين الجنسين أحد المعايير التي يتم على أساسها تقييم أداء صناعات القرار.

الدولية من أجل التنمية والأمن. وإقراراً بما تواجهه مجموعات مختلفة من النساء من تحديات مختلفة عما يواجهه الرجال، فيما يتعلق بالحصول على حقوقهن فإن تقرير « التقدم ٢٠٠٨-٢٠٠٩ » يعمل على دراسة كيف تستطيع النساء - بما فيهن النساء الأكثر استبعاداً - تقوية قدرتهن على تحديد ثغرات المساءلة والمطالبة بالإنصاف.

## إنجاح المساءلة: تفويض السلطة والتقييم والتصحيح

إن المساءلة عنصر أساسي من عناصر السياسة الديمقراطية والحكم السليم، كما يوضح ذلك بالتفصيل (المربع ١ - أ). وفي الدول الديمقراطية، تساعد علاقات المساءلة على ضمان التزام صناعات القرار بالمعايير والقواعد والأهداف المتفق عليها بشكل عام. ويتم ذلك من خلال عمليتين:

- تقديم أصحاب السلطة « كشف حساب » يوضح ما فعلوه بالثقة العامة وبالموارد الوطنية،

### مربع ١ - الحكم الصالح - تعريف مراعي للنوع الاجتماعي

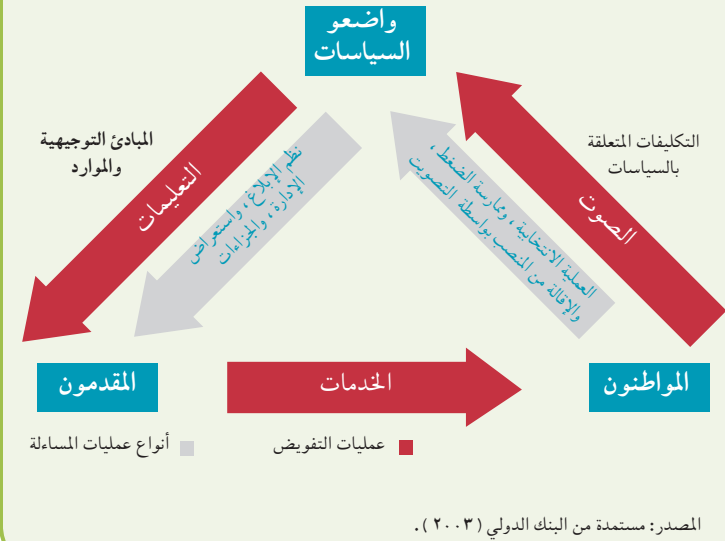
من المعروف أن الحكم الصالح هو الأساس لمجهود الحد من الفقر واحترام حقوق الإنسان، فضلاً عن منع الصراعات، وتحقيق النمو، وحماية البيئة. وتتراوح تعاريف « الحكم » من وجهات نظر تركز على الإدارة السليمة للاقتصاد، إلى رأي أكثر شمولاً يشمل التحرر السياسي ومشاكل اللامساواة الاجتماعية<sup>(١)</sup>. ووفقاً للتعريف الشامل، فإن الحكم الصالح يعني الحكم « الديمقراطي »، أي وجود أجندة للمشاركة، وحقوق الإنسان، والعدل الاجتماعي<sup>(ب)</sup>.

ويجب أن تستفيد المرأة بقدر استفادة الرجل من إصلاحات الحكم التي تركز على الحد من الفساد وزيادة فرص المشاركة في عملية صنع القرار على المستوى العام. ولكن لا يوجد إصلاح للحكم محايد بالنسبة للجنسين. وإذا لم تعالج إصلاحات الحكم العلاقات الاجتماعية التي تقوّض قدرة المرأة على المشاركة في القرارات العامة، فإنها تتعرض لخطر تكرار التحيزات ضد المرأة وأنماط استبعادها من إدارة الشؤون العامة.

وتحتوي نظم المساءلة الفعالة بالنسبة للمرأة على عنصرين أساسيين:

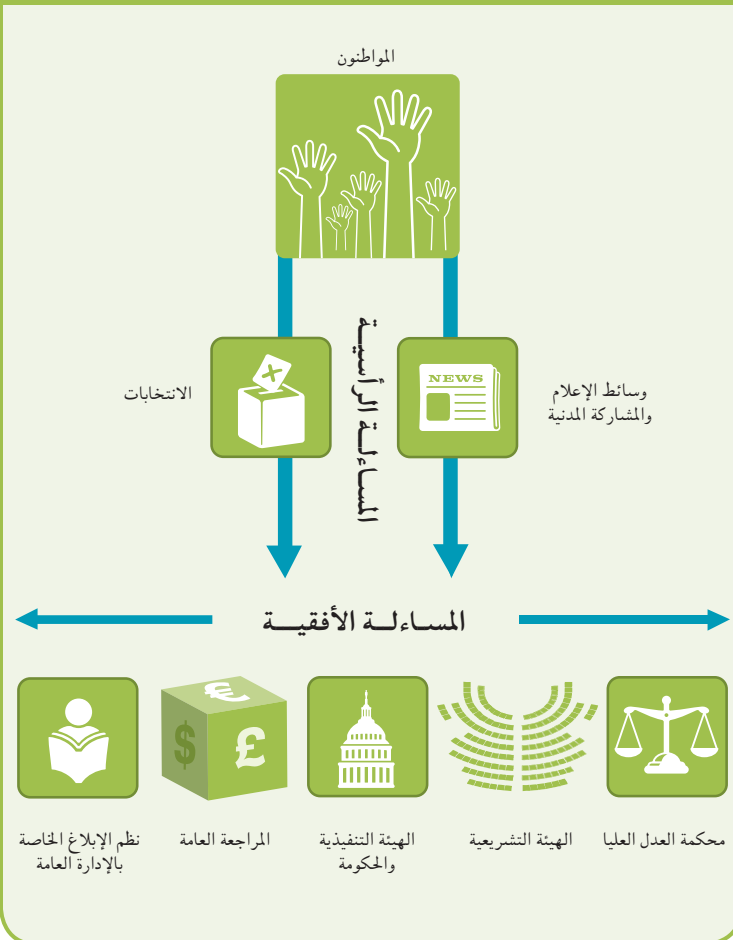
- إشراك المرأة في عمليات الرقابة
- يجب أن تكفل مؤسسات المساءلة المراعية للنوع الاجتماعي أن يكون صناعات القرار مسؤولين تجاه النساء الأكثر تأثراً بالقرارات التي يتخذونها. وذلك يعني أنه من حق المرأة أن تطلب تفسيرات وتبريرات، ويجب أن تكون لها شرعية المشاركة في المناقشات العامة، وعمليات تفويض السلطة، وتقييمات الأداء.
- تعزيز الحقوق الإنسانية للمرأة كمعيار أساسي يجري على أساسه تقييم أداء المسؤولين
- يجب على أصحاب السلطة أن يكونوا مسؤولين عن أداؤهم فيما يتعلق بتعزيز حقوق المرأة. ويجب أن تشمل معايير الاضطلاع بالمسؤوليات العامة وإحراز الثقة العامة، المساواة بين الجنسين كأحد أهداف العمل العام.

الشكل ١-١ | دورة التفويض والتقييم والتصحيح



إن تفويض السلطة - أي منح الولاية للممثلين أو لمقدمي خدمات - يتم من خلال طائفة متنوعة من الآليات. وتشمل هذه الآليات أنظمة مناقشة المصالح والتعبير عنها كأجندة عامة، ثم عرضها للتصويت العام، أو ما يطلق عليه باختصار « العملية السياسية ». وبعد ذلك يفوض الممثلون المنتخبون المؤسسات المختلفة مثل الشرطة، أو الإدارات الصحية، أو مجالس التعليم، أو هيئات صيانة الطرق أو الصرف الصحي الصلاحيات لتنفيذ هذه المهام. ويجب على منفذي السياسة - بدورهم - أن يقدموا بياناً إلى صناع القرار المنتخبين حول النتائج التي حققوها. كما يتم أيضاً مراجعة الأداء عن طريق أنظمة تقديم تقارير المتابعة ضمن التسلسل الهرمي للإدارة العامة. وإذا تبين عدم كفاءة الأداء أو ما هو أسوأ من ذلك، فيجب - بل من المحتم - إخضاع مقدمي الخدمات للعقوبات الإدارية، بما فيها فقدانهم وظائفهم<sup>٢</sup>. ويحدد الشكل ١-١ أساسيات دورة تفويض السلطة والتقييم والتصحيح.

الشكل ٢-١ | الأبعاد الرأسية والأفقية للمساءلة



إن سؤال « من يتحمل المسؤولية؟ » يتوقف على من يوجه هذا السؤال وفي أي ساحة يوجهه. فعمليات مراجعة وتصحيح الأداء يمكن أن تتخذ شكلاً « رأسيًا » أو « أفقيًا » (الشكل ٢-١). فالدورة الانتخابية - على سبيل المثال - هي نظام « رأسي » للمساءلة، حيث يستطيع المواطنون المطالبة الدورية بتفسيرات من السياسة المنتخبين<sup>٣</sup>. وعلى العكس، فإن النظام « الأفقي » يشتمل على إخضاع المؤسسات الحكومية المختلفة للتدقيق والمراجعة المتبادلة لتصحيح تجاوزات السلطة. فعلى سبيل المثال تراجع المؤسسات القضائية مدى دستورية القرارات التنفيذية، وتراجع هيئات المحاسبات العامة شؤون المالية العامة ومدى الأمانة في الإنفاق العام، ويحقق مسؤولو الإذاعة العام أو لجان حقوق الإنسان في شكاوى المواطنين.

إن إحدى التناقضات في علاقات المساءلة أنها تضع عناصر فاعلة أقل قوة - المواطن على المستوى الفردي - في وضع المطالبة بأجوبة من عناصر فاعلة أكثر قوة منها. وفي حقيقة الأمر هذا هو العنصر المحدد للمساءلة الديمقراطية. وحيث إن المساءلة تتطلب الشفافية، ومراجعة الأعمال العامة، وإمكانية فرض عقوبات في حالة ارتكاب الأخطاء، فإن المساءلة ستصبح أقوى في السياقات التي توجد فيها آليات تسمح بتمكين المعارضة السياسية والنقاش العام.

على جميع أشكال التمييز ضد المرأة». إلا أن أنظمة المساءلة التقليدية لها مشروعية اجتماعية وقدرة على البقاء، ولهذه الأسباب تم بذل العديد من الجهود لتكييفها لتواءم مع التوقعات المعاصرة حول المساءلة الديمقراطية. ويوضح (المربع ١ - ب) كيف تم استخدام نظام اجتماعي تقليدي في «رواندا» لمواجهة العنف ضد المرأة.

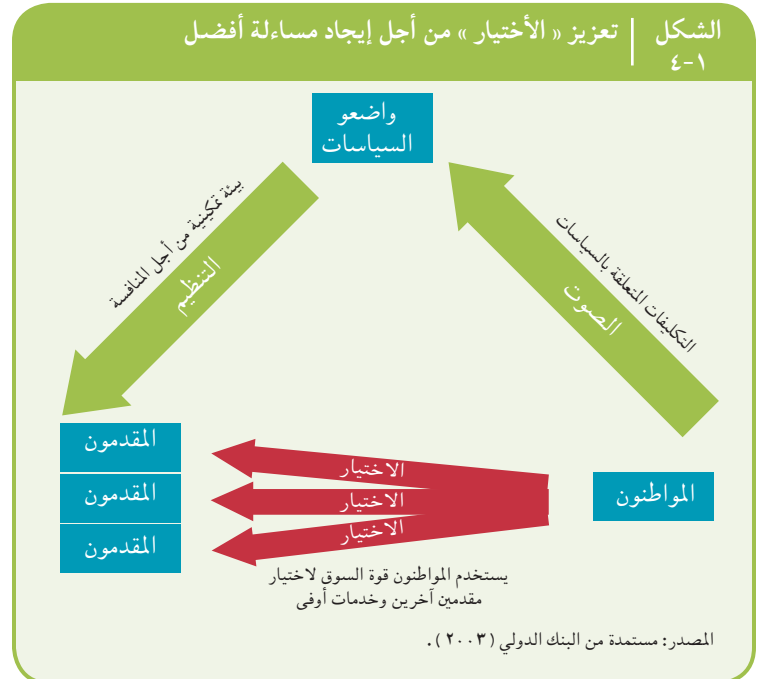
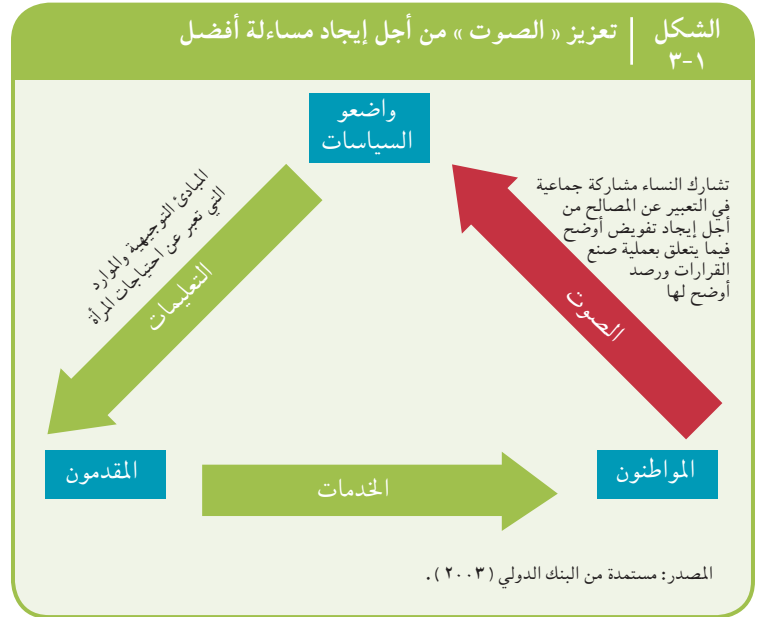
## العرض والطلب بالنسبة للمساءلة: إصلاحات «الصوت» و«الاختيار»

إن جهود المرأة لتصحيح وضعها عند إنكار حقوقها، تنوعت بين مقاربات قائمة على «الصوت» تركز على العمل الجماعي، وتمثيل المصالح والقدرة على المطالبة بالتغيير، ومقاربات أخرى قائمة على «الاختيار» حيث تدعو إلى إدخال تغييرات على عرض خدمات عامة ملبية للاحتياجات، أو ممارسات سوق عادلة. وكما يوضح الشكل ٣-١، فإن المقاربات القائمة على «الصوت» تسعى إلى إظهار وجود جماعة مصالح تطالب بالوفاء بالوعد بالنسبة للمرأة. وتسعى المقاربات القائمة على «الصوت» إلى إظهار إخفاقات المساءلة، والمطالبة بعمليات المساءلة مثل إجراء تحقيقات قضائية، أو استفسارات نيابية حول انتهاكات حقوق المرأة.

والمقاربات القائمة على «الصوت» غالباً ما تبدأ في المجتمع المدني، إلا أن عدداً متزايداً من الأمثلة في بلدان مختلفة من العالم يشير إلى أن دولاً كثيرة تتبع هذه المقاربات. وتشمل هذه الأمثلة: آليات التشاور في مناقشة السياسات العامة (الحوارات العامة حول استراتيجيات الحد من الفقر في البلدان المتلقية للمعونة، كما هو موضح في الفصل ٦)، وتشكيل لجان من المستخدمين كي ترأس إدارة المنافع العامة (مثل لجان إدارة المياه أو الغابات في جنوب آسيا)، أو لجان لأداء مهمة الرقابة على توزيع الموارد العامة (مثل لجان المراقبة التي تتولى مراجعة الإنفاق العام في المجالس المحلية في «بوليفيا»، أو مجموعات الإشراف التي تراقب بيع السلع الأساسية المدعومة في الهند، كما هو موضح في الفصل ٣).

أما المقاربات القائمة على «الاختيار» فهي تسعى إلى تطبيق أساس منطقي يرتكز إلى آليات السوق في عمليات المساءلة. ويكون التركيز هنا على المستخدم النهائي للخدمات العامة أو الخاصة باعتباره عنصر المساءلة، وذلك باستخدام أدوات السوق (مثل رسم

وبشكل محدد، حيث أن المساءلة الديمقراطية قد لا تتفق مع التوقعات التقليدية حول من يمكن إخضاعه للمساءلة، فمن الضروري إضفاء الطابع المؤسسي (الاعتيادي) على آليات المساءلة، ضماناً لإمكانية حصول أولئك الذين يملكون حق المطالبة (أصحاب الحقوق) بتفسيرات من أولئك الذين يضطلعون بالمهام الرسمية العامة (ذوي المسؤوليات). ومن أهم هذه الآليات الأسس المعيارية للمساءلة، مثل الدساتير الوطنية، وكذلك الاتفاقات العالمية المتعلقة بحقوق الإنسان مثل «اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء



الاستخدام) لتحفيز مقدمي الخدمات على تحسين ما يقدمونه، كما هو موضح في الشكل ١-٤. وأنظمة الشكاوى الإدارية، وقوانين المستهلكين أو المرأة، وتشجيع التنافس بين مقدمي الخدمات، هي أمثلة لهذه المقاربات التي يُقصد بها تمكين الأفراد من السعي إلى الحصول على الإنصاف من خلال مواصلة الشكاوى أو الانتقال إلى مقدمين آخرين للخدمات. وتستند نظم التحويلات النقدية إلى نموذج الاختيار، بحيث تستطيع الأسر شراء الخدمات الصحية أو التعليمية من مقدمي الخدمات الذين يختارونهم. والخوف من فقدان العملاء يخلق الحافز لدى مقدمي الخدمات لدعم عملية المساءلة (انظر الفصل ٣).

ولكي تتجح الحلول القائمة على «الصوت» و«الاختيار»، فإنها يجب أن تكون مرتبطة بالسياقات

الاجتماعية التي يمكن فيها للنساء تنظيم صفوفهن، ويجب أن تأخذ في الاعتبار التحديات المحددة التي تواجهها مجموعات النساء المختلفة في المطالبة بوجود مساءلة. وكما يوضح هذا التقرير، فإن صعوبة استخدام المرأة لأنظمة المساءلة غالباً ما يرجع إلى وضع «التبعية» بالنسبة للرجل في المنزل (كزوج، وأب، وأخ) أو التبعية للرجل باعتباره صانع القرار وصاحب السلطة (القيادات التقليدية، أو عضو في مجلس محلي، أو قائد حزبي، أو قاض، أو شرطي)، وهو ما يحد من قدرة المرأة على التمسك بحقوقها أو ممارستها لتلك الحقوق. وهذه التبعية تتضح في بيانات من دراسات المسح التي أجريت مع الأسر، واتضح منها أن المرأة في كثير من المناطق لا يكون لها إلا دور محدود في القرارات المعيشية الهامة الخاصة بالأسرة،

### مربع | «الإميهيجو»: تكييف آلية تقليدية للمساءلة لتحسين التصدي للعنف ضد المرأة

«الإميهيجو» هو تقليد استخدمته «رواندا» كوسيلة لتعزيز إصلاح الحكم المحلي وتحفيز التنمية. وهو يستند إلى ممارسة ثقافية موجودة منذ أمد طويل، يلتزم فيها الطرفان علناً بتحقيق مهمة ما. وعدم الوفاء بهذه الالتزامات العامة لا يؤدي إلى إهانة الطرف المشارك فقط ولكن المجتمع بأكمله.

وعقب إصلاحات الحكم المحلي والانتخابات التي جرت في عام ٢٠٠٦، تشاورت وزارة «الإدارة المحلية» ووزارة «المالية والتخطيط الاقتصادي» في «رواندا» مع قادة المقاطعات بشأن خطة عمل لتحسين تقديم الخدمات لأفراد المجتمعات المحلية. وتضمنت خطط العمل هذه عقوداً تجعل رئيس «رواندا» وقادة المقاطعات مسؤولين عن الأهداف التي يتقرر تحقيقها. وأطلق على هذه العقود اسم «إميهيجو» نسبة لهذه الممارسة الثقافية الراسخة. ومنذ عام ٢٠٠٦، تم توقيع عقود «إميهيجو» على مستوى الحكومات المحلية مع مسؤولي المقاطعات والمقاطعات والبلدات والقرى *umudugudu* (٢٠٠٧)، وعلى مستوى الأسر (٢٠٠٨)، والتوقيع على مستوى الأفراد (من المقرر أن يحدث ذلك في عام ٢٠٠٩).

ويتضمن العقد الموقع بين رب الأسرة والقادة المحليين بيانات أساسية بشأن المنطقة، وأهداف تنمية المنطقة، ومؤشرات الأداء، ومخصصات الميزانية لتحقيق كل هدف. وتجري تقييمات لتلك العقود ثلاث مرات في السنة يقوم بها فريق عمل يضم مكتب رئيس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية ومكتب رئيس الجمهورية. وتعرض كل مقاطعة نتائج التقييم على فريق العمل في حضور أصحاب المصلحة المعنيين.

والالتزامات بموجب هذه العقود تكون متبادلة بين الموقعين عليها. فقادة المقاطعات - على سبيل المثال - ملزمون بالعمل مع سكان مقاطعاتهم على تحقيق الأولويات الإنمائية الوطنية على مدى عام، بينما يلتزم رئيس الجمهورية بدعم المقاطعات بما يلزم من موارد مالية وتقنية وبشرية لتيسير تحقيق هذه الأهداف.

وفي الآونة الأخيرة أصبحت المساءلة عن التصدي للعنف ضد المرأة تتم من خلال استقصاءات الأسر التي يتم على أساسها تقييم قادة المقاطعات. ويشير ذلك إلى وجود التزام واسع النطاق بمنع العنف ضد المرأة بشكل صريح. وأوضح ذلك عمدة إحدى المقاطعات بقوله: «لقد أدرجنا مكافحة العنف ضد المرأة ضمن عقود الأداء لأن منظمات الأمن قدمت لنا إحصاءات هامة عن مشكلة ذلك العنف في مقاطعتنا (...).» و«الإميهيجو» هو استجابة للمشاكل في مجتمعنا»<sup>(١)</sup>.

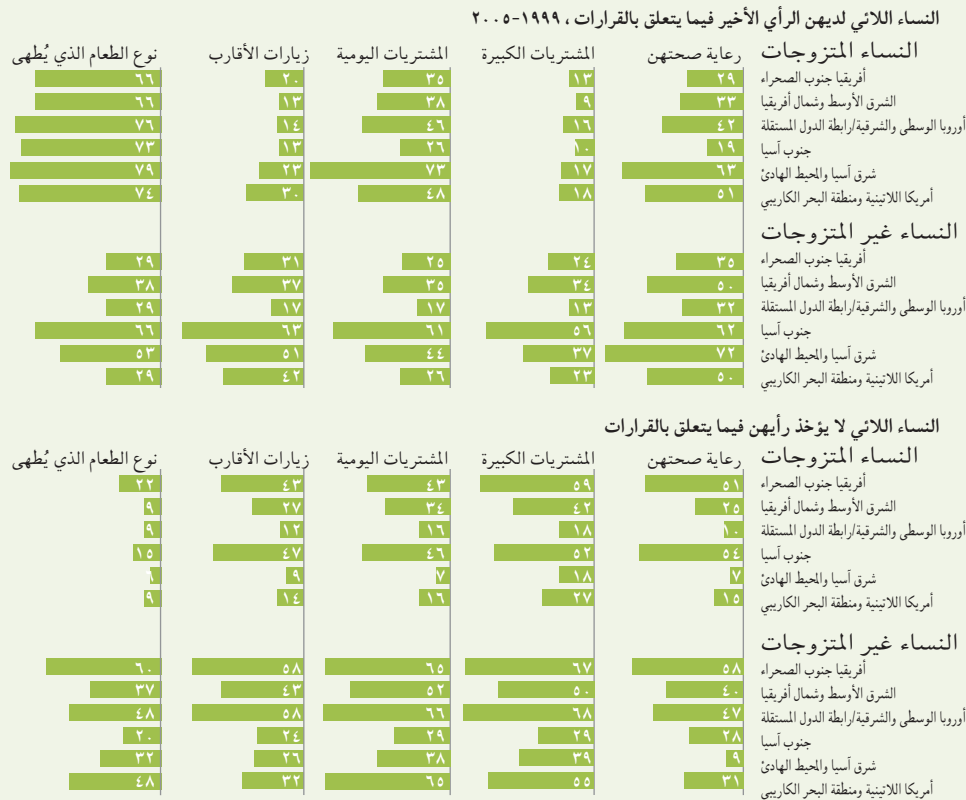
و«الإميهيجو» هو أداة للتخطيط تستند للحقوق، فضلاً عن كونه عقداً اجتماعياً بين الأطراف المشاركين. وكما لخص أحد مسؤولي وزارة الإدارة المحلية الأمر مؤخراً: «إن الهدف العام للحوار المجتمعي هو زيادة مستوى الاهتمام في المجتمع المحلي بشأن القضايا التي تؤثر عليه، والعمل على اتخاذ إجراءات لتحسين مستويات معيشة أفراد»<sup>(ب)</sup>.

وحلول المسألة التي تقترح استخدام المرأة « للصوت » السياسي أو « لاختيار » السوق، يجب أن تضع في الاعتبار عملية الوساطة هذه التي تتأثر بالنوع الاجتماعي. فالانتقال من « الصوت » إلى التأثير يتطلب تغييرات مؤسسية في الأماكن التي يتم فيها تنفيذ القرارات العامة، بدءاً من وزارات المالية التي تحدد توزيع الموارد، مروراً بالوزارات التي تشكل الخدمات العامة، وانتهاءً بالخط الأمامي للتفاعل بين المواطنين والدولة في العيادات الصحية أو المدارس أو خدمات الإرشاد الزراعي أو مكاتب الترخيص لقطاع الأعمال التجارية. وإذا لم يتوفر للنساء الأمن أو السلطة أو الموارد كأفراد أو كمجموعات منظمة لها اهتمام مشترك، فإنهن لا يستطعن إخضاع المؤسسات العامة أو الخاصة للمساءلة. وإذا لم يكن باستطاعتهم المطالبة بالمساءلة كعناصر فاعلة جماعية أو فردية، فإن هذه التجربة تُسكت صوت المرأة فيما

مثل تلك التي تتعلق برعاية صحتها أو بالمشتريات الكبيرة. كما أنها تواجه معوقات كبيرة من حيث الحركة، كما هو موضح في الشكل ٥-١.

إن الإمكانية المحدودة للمرأة على صنع القرار داخل الأسرة تعني أن علاقتها بالمحيط العام أو بالسوق غالباً ما يكون الرجل هو الوسيط فيها. وقد لا يعبر صوت المرأة عن أفضليتها الحقيقية إذا كانت تصوت وفقاً لرغبات زوجها. وقد لا تكون لها حرية استخدام دخل الأسرة لدفع ثمن خدمات من اختيارها، لا سيما إذا كانت تتعرض لضغط كي تعطي الأولوية لاحتياجات الرجال في الأسرة. وسواء كانت المرأة تمارس « صوتاً » سياسياً أو « اختياراً » في السوق، فإن وساطة الرجل معناها أن المرأة تسعى في بعض الأحيان إلى المساءلة « نيابة عن كيان آخر » سواء كان ذلك من الدولة أو من السوق، كما هو موضح في الشكل ٦-١.

## الشكل ٥-١ | سيطرة المرأة على القرارات



ملاحظات: يعرّف هذا الشكل عن النسبة المئوية للنساء اللاتي لديهن الرأي الأخير فيما يتعلق بقرارات محددة بحسب نوع القرار. وقد استندت المعلومات الإقليمية عن النساء المتزوجات/غير المتزوجات بخصوص القرارات المتعلقة بالصحة البشرية إلى البلدان التي تتوفر لديها معلومات من جامع إحصاءات الاستقصاءات الديمغرافية والصحية وتم ترتيبها وفقاً للتجمعات الإقليمية التي يستخدمها صندوق الأمم المتحدة الإثباتي للمرأة.

المصدر: قاعدة بيانات الاستقصاءات الديمغرافية والصحية.

يتعلق بتحديد الأهداف الجماعية . ونتيجة لذلك ، فإن واضعي السياسات والقائمين على تنفيذها ستنقصهم المعرفة الكافية حول احتياجات المرأة وأفضلياتها .

## إشراك المرأة في عمليات المساءلة

يسلط هذا التقرير الضوء على الجهود المبتكرة التي تنبثق في كل منطقة لتعزيز المساءلة بشأن المساواة بين الجنسين . فمن خلال تحليل الميزانية المراعية لمنظور النوع الاجتماعي، تشير الجماعات النسائية ووزارات المالية والبرلمانيون إلى التأثير المتباين للإنفاق العام على الخدمات بالنسبة للمرأة وللرجل . ومن خلال المراجعات المالية لإنفاق الحكومة المحلية، يتم كشف الفساد وتحديد ضوابط أفضل للإنفاق على الصعيد المحلي من أجل تمكين المرأة من الاستفادة من الموارد العامة . ومن خلال بطاقات لتقصي رأى المواطنين في جودة الخدمات الحضرية العامة، تستطيع الجماعات النسائية وجماعات المجتمع المحلي تحديد الأداء السيئ، ومطالبة السلطات البلدية بإدخال تحسينات في نظم الصرف الصحي، وإنارة الشوارع والإسكان العام .

ولقد أدت المطالبة بإجراءات محدودة لتعزيز المساءلة إلى إنطلاق الجهود لتحسين الاستجابة العامة للحقوق الإنسانية للمرأة . فعلى سبيل المثال، في «كوسوفو» و«سيراليون» و«رواندا» و«ليبيريا» شملت إعادة هيكلة خدمات الشرطة بعد انتهاء الصراعات، بذل جهود متناسقة لتجنيد مزيد من النساء ولتدريب أفراد الشرطة على الاستجابة الفعالة تجاه العنف الذي تتعرض له المرأة بسبب جنسها ( انظر الفصل الرابع)٦ . وفي «الفلبين»، تلزم مجالس التنمية المحلية بأن تضم ممثلين عن منظمات المجتمع المدني، لأعطائها المجال كي تدرج اهتمامات المرأة في عملية صنع القرارات المحلية٧ . والجهود التي تبذلها المرأة سعياً إلى مساءلة أصحاب السلطة عن التدابير التي تؤثر على حقوق المرأة، تشكل جزءاً من التنامي العالمي لنشاط المواطنين ضد الإفلات من العقاب .

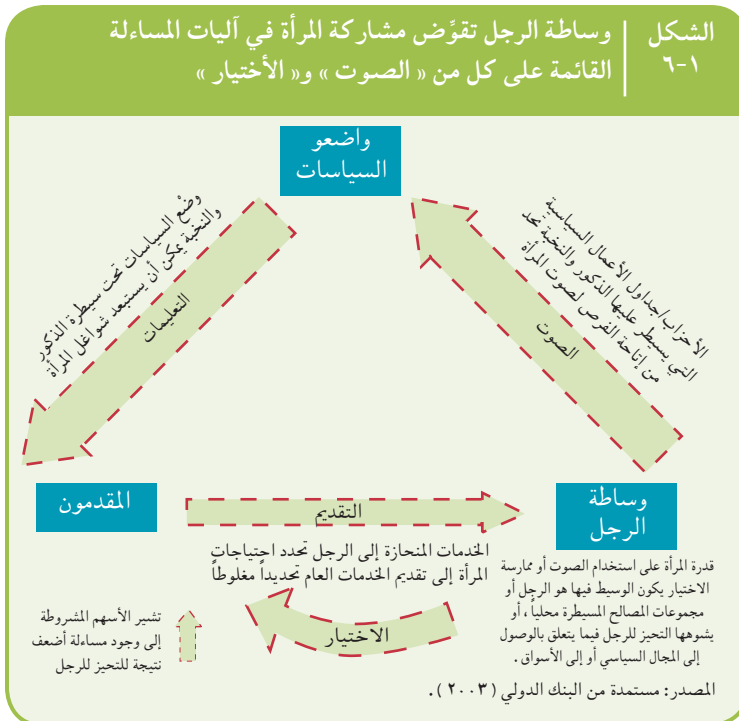
إن النشاط المتعلق بالمرأة قد غيّر من الكيفية التي نفهم بها المساءلة، حيث أوضح أن المرأة قد تتعرض في بعض الأحيان لإخفاقات في الحوكمة تختلف عما يتعرض له الرجل . وهذا الاختلاف في المنظور المتعلق بالمساءلة ينعكس في البيانات التي توضح تصورات كل من المرأة والرجل للفساد في الخدمات العامة . (انظر اللوحة: الاختلافات بين الجنسين في تصورات الفساد) . ويوجد اختلاف ضئيل ولكنه هام

إحصائياً، وهو موجود في كل مناطق العالم تقريباً: فالمرأة تتصور وجود فساد في الخدمات العامة أكثر مما يتصور الرجل وجوده .

## المساءلة إزاء المرأة يجب أن تكون « مهمة بالغة الأهمية »

لتحسين المساءلة عن تحقيق أهداف المساواة بين الجنسين٨، يجب أن تكون هناك إصلاحات مؤسسية على ثلاثة مستويات في آن واحد هي - المعياري والإجرائي والثقافي .

أ- المستوى المعياري: في بعض الأحيان يجب مراجعة التفويض الرسمي للمؤسسات لضمان خضوع الفاعلين في المؤسسة للمساءلة تجاه المرأة، وللمساءلة عن تأثير سياساتها وإجراءاتها على المساواة بين الجنسين . على سبيل المثال، يجب مراجعة التشريعات الوطنية لكي تتسق مع اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة . وفي نظام العدل، تستهدف جهود إصلاح القوانين ضمان تعريف انتهاكات حقوق المرأة، مثل الاغتصاب في إطار الزوجية وتجريمها والمقاضاة عليها، بحيث تصبح جزءاً من اختصاص الإدعاء والقضاء . وقد يكون من الضروري إصدار قوانين جديدة حول العنف المنزلي، لكي تحقق الشرطة في العنف الذي يحدث في المنزل



مباشر، بل يحتاجون أيضاً إلى مفاهيم مراجعة العمل، والإجراءات المعيارية للأداء، وقواعد التدخل لتحديد الإجراءات المناسبة<sup>١</sup>.

• مقاييس الأداء والمراجعة: إن تغير التوقعات حول الأداء يجب أن يدعمها تغيرات في طريقة متابعة الأداء وقياسه، بحيث يتم إقرار الإجراءات التي تعود بالفائدة على المرأة والمكافأة على تلك الإجراءات. وهذا المزج بين التحفيز والمتابعة هو جوهر الكثير من الإصلاحات الإدارية، ولكن نادراً ما كانت تدفع إليه الضرورة لتحسين الاستجابة للمرأة. وقد وجدت المرأة عدة مداخل لإدراج مراجعات الأداء المتعلقة بالمساواة بين الجنسين من خلال عدد من الابتكارات المؤسسية المعاصرة، للتمكين من وجود رقابة عامة شاملة. ومن هذه الابتكارات: المشاركة في وضع الميزانية للبلديات في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، ومشاركة المواطنين في المعهد الانتخابي الفيدرالي في « المكسيك »، ومراجعة المجتمع المحلي لأنماط عمل الشرطة في « شيكاغو » بالولايات المتحدة<sup>١</sup>.

( انظر اللوحة: كسر جدران الصمت: المساواة عن وضع نهاية للعنف ضد النساء والفتيات ).

ب - المستوى الإجرائي: هذا المستوى من الإصلاح يتضمن ثلاثة مجالات على الأقل هي:

• تغيير الحوافز: إن التغيير في الأطر والتفويضات الرسمية الدولية والوطنية، لا يمكن أن يغير الممارسات الفعلية إلا إذا تحولت تلك التغييرات إلى حوافز تدفع إلى تحسين الأداء. وتشمل الحوافز الإيجابية: الاعتراف والترقية والتدريب وتحسين ظروف العمل، وهي عوامل تسعى جميعها إلى تحقيق الاستجابة لاحتياجات المرأة. وكذلك فإن وجود مزيد من الحوافز العقابية - مثل الإجراءات التأديبية - يمكن أيضاً أن يدفع إلى التغيير. وقد يكون من الضروري أيضاً إحداث تغييرات في ممارسات العمل اليومية لمنع إساءة استغلال المرأة وضمان العمل على تلبية حاجاتها. فإذا كان المضطلمون بحفظ السلام - مثلاً - يريدون منع العنف الجنسي في الأوضاع الهشة بعد انتهاء الصراعات، فإنهم لا يحتاجون فقط إلى تفويض

## اللوحة | الاختلافات بين الجنسين في تصورات الفساد

هل تختلف النساء عن الرجال في تصوراتهن للفساد؟ هناك بيانات مستقاة من « مقياس الفساد العالمي » لمنظمة الشفافية الدولية، والذي جمع استقصاءات للرأي العام من حوالي ٥٤ ألف فرد في ٦٩ بلداً. وتشير هذه البيانات إلى وجود ارتباط بين نوع الجنس وتصوره للفساد، وحيث تعتقد النساء في مختلف أنحاء العالم وجود مستويات أعلى من الفساد عن تلك التي يتصورها الرجال<sup>(١)</sup>.

وما يمكن ان نلاحظه هو أن هذه الاختلافات لها أهمية إحصائية كما أنها تتسق في معظم المناطق. فالنسبة المئوية للنساء اللاتي يتصورن وجود مستويات أعلى من الفساد عما يتصوره الرجال أكبر في المناطق المتقدمة، وأوروبا الوسطى والشرقية، ورابطة الدول المستقلة، وأمريكا اللاتينية، ومنطقة البحر الكاريبي، وشرق آسيا والمحيط الهادئ. وفي أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا تتسم النتائج بكونها أكثر تفاوتاً. ففي بعض الحالات في هذه المناطق يتصور الرجال وجود مستويات أعلى من الفساد عما تتصوره النساء.

وتبين الأرقام نسبة الإناث إلى الذكور في تصورات الفساد ويمثل اللون الأخضر نتيجة أعلى في حالة النساء، واللون الأحمر نتيجة أعلى في حالة الرجال.

والاختلافات في تصورات الجنسين تبلغ أقصى درجات أهميتها في مجال تقديم الخدمات، لاسيما التعليم والخدمات الصحية والمرافق. وفي الواقع فإن أكثر النتائج اللافتة للنظر كانت نسبة النساء إلى الرجال (٣،١ إلى ١) في البلدان المتقدمة اللاتي يتصورن وجود مستويات مرتفعة من الفساد في مجال التعليم.

وفي حالة المؤسسات السياسية والقضاء وقطاع الأمن نجد أن الاختلافات بين تصورات الذكور وتصورات الإناث للفساد صغيرة ولكنها هامة إحصائياً، فنجد أن تصورات النساء لمستويات الفساد أعلى بدرجة طفيفة عن تصورات الرجال باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء.

وكذلك في حالة المؤسسات المتعلقة بالسوق، يبدو أن النساء لديهن تصورات أعلى للفساد في معظم الأقاليم والمناطق، مع استثناء الإيرادات الضريبية في جنوب آسيا، والجمارك في أوروبا الوسطى والشرقية ورابطة الدول المستقلة، والضرائب والجمارك والإعلام في أفريقيا جنوب الصحراء.

• إزالة الحواجز وتسهيل الوصول للخدمات: إن تحسين الاستجابة العامة للمرأة غالباً ما تتطلب التحليل، وإزالة العقبات التي قد تواجهها المرأة في الوصول إلى الخدمات، أو فرص السوق، أو العدل. وفي بعض الأحيان تكون هذه العقبات واضحة، وهي تتم على حقيقة أن بعض النساء قد لا يتاح لهن ما يلزم من وقت أو نقود أو تعليم أو حركة لممارسة حقوقهن، أو للوصول إلى الخدمات. ففي النظم الصحية مثلاً، نجد أن أطقم الخدمات الصحية المتنقلة لخدمة النساء ذوات الدخل المنخفض في منازلهن، تشكل مساعدة قيمة للتغلب على معوقات المعرفة والتنقل التي قد تواجهها المرأة. وفي حالات العودة للحياة الطبيعية عقب انتهاء الصراعات، تؤدي إزالة الألغام من الحقول وممرات جلب المياه - وليس الطرق الرئيسية فحسب - إلى تحسين استخدام المرأة للحيز المادي المحيط<sup>١١</sup>. وبالنسبة للانتخابات، فإن وضع أكشاك الاقتراع في الأسواق قد يحد من معوقات التنقل واستغراق الوقت التي قد تواجهها المرأة من أجل التصويت.

ففي انتخابات «ليبريا» التي جرت عام ٢٠٠٦، على سبيل المثال، ساعد صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة الجماعات النسائية على تزويد النساء اللائي يعملن في الأسواق بوسائل للانتقال إلى مكاتب تسجيل الناخبين البعيدة<sup>١٢</sup>.

ج- الثقافة والمواقف: إن المساواة إزاء المرأة تتطلب بذل الجهود لتغيير المواقف المتحيزة للرجل في المؤسسات العامة والخاصة. ولقد كان تغيير الثقافة والمواقف مشروعاً طويلاً الأجل لدعاة المساواة بين الجنسين. وكان أحد المدخلات يتمثل ببساطة في وضع مزيد من النساء في مواقع السلطة في المؤسسات العامة والخاصة. وبعض الابتكارات المتعلقة بالمساواة التي يناقشها هذا التقرير، تعمل على إشراك النساء الأكثر تأثراً بعملية صنع القرار في النظم الرقابية التي تراجع الأعمال العامة. ومن الممكن للنساء أن يتبعن أسباب سوء الأداء عندما يكن أعضاء في مجموعات المستخدمين التي تدير موارد الملكية العامة، أو عندما يكن أعضاء في آليات تنسيق الاستراتيجيات الوطنية لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أو عندما يكن

## الشكل أ | تصورات الجنسين للفساد بحسب المنطقة: مؤسسات تقديم الخدمات

المجيبون الذين يتصورون وجود مستويات مرتفعة من الفساد، نسبة الإناث إلى الذكور، ٢٠٠٥



■ نسبة الإناث إلى الذكور تقل عن ١  
■ نسبة الإناث إلى الذكور ١ أو أكثر

ملاحظات: حُسبت النسب المئوية للرجال والنساء الذين يتصورون وجود مستويات مرتفعة من الفساد على أساس المجيبين الذين اعتبروا المؤسسات "فاسدة جداً" و"فاسدة للغاية" (الدرجتان ٥ و ٥ من مقياس يتراوح من درجة واحدة إلى ٥ درجات)، أو الذين ذكروا أن الفساد يؤثر على حياتهم إلى حد كبير. وقد جرى اختيار الأهمية الإحصائية للفرق بحسب الجنس باستخدام اختبار الاختلاف في الإمكانات (الذي يطبق على الفارق في النسب المئوية). والإحصاءات على الصعيد النظري مرجحة جميعها باستخدام عينة الأوزان المرجحة الموجودة في قاعدة البيانات الأصلية؛ أما المتوسطات الإقليمية فهي مرجحة باستخدام البيانات السكانية فيما يتعلق بسنة ٢٠٠٥ التي قامت شعبة السكان بالأمم المتحدة بجمعها.

المصدر: تحليل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة لقاعدة بيانات الفساد العالمي الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية (٢٠٠٥).

## الشكل ب | تصورات الجنسين للفساد بحسب المنطقة: المؤسسات السياسية والقضائية والأمنية

المجيبون الذين يتصورون وجود مستويات مرتفعة من الفساد، نسبة الإناث إلى الذكور، ٢٠٠٥



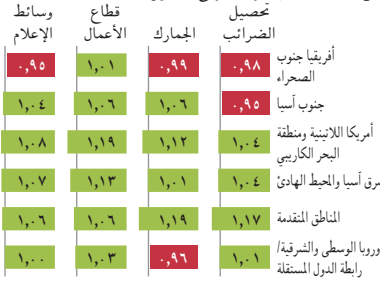
■ نسبة الإناث إلى الذكور تقل عن ١  
■ نسبة الإناث إلى الذكور ١ أو أكثر

ملاحظات: انظر الملاحظات الواردة في الشكل ألف.

المصدر: تحليل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة لقاعدة بيانات الفساد العالمي التابعة لمنظمة الشفافية الدولية (٢٠٠٥).

## الشكل ج | تصورات الجنسين للفساد بحسب المنطقة: المؤسسات ذات الصلة بالسوق

المجيبون الذين يتصورون وجود مستويات مرتفعة من الفساد، نسبة الإناث إلى الذكور، ٢٠٠٥



■ نسبة الإناث إلى الذكور تقل عن ١  
■ نسبة الإناث إلى الذكور ١ أو أكثر

ملاحظات: انظر الملاحظات الواردة في الشكل ألف.

المصدر: تحليل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة لقاعدة بيانات مقياس الفساد العالمي الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية (٢٠٠٥).

تعرض واحدة على الأقل بين كل ثلاث نساء وفتيات في العالم للعنف<sup>(١)</sup>. فالعنف ضد المرأة يضرب بجذوره في علاقات القوة غير المتكافئة بين الرجال والنساء، ولذلك يجب على الجهود الرامية لوضع نهاية لهذا العنف أن تعمل على تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين. وتزايد إجراءات الحكومات الوطنية للإصلاحات القانونية لوضع العنف ضد المرأة على الأجندة العامة بشكل راسخ، وهو ما كان يعتبر شأناً خاصاً قبل ذلك. كما أن وضع نهاية للعنف يتصدر الأجندة الدولية المتعلقة بالسلام والأمن وحقوق الإنسان والتنمية. ففي عام ٢٠٠٨، أطلق الأمين العام للأمم المتحدة حملة «معاً من أجل القضاء على العنف ضد المرأة»، التي تدعو الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص ومنظمة الأمم المتحدة بأكملها إلى التصدي لذلك التحدي بحلول سنة ٢٠١٥، وهو الموعد النهائي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(٢)</sup>. وأصدر مجلس الأمن - الذي تفرض قراراته واجبات ملزمة على الدول مع فرضها عقوبات في حالة عدم الامتثال - القرار ١٨٢٠ الذي يقر بأن استخدام العنف الجنسي ضد المدنيين كأحد أساليب الحرب «قد يعوق إستتباب السلام والأمن الدوليين»<sup>(٣)</sup>.

والدول ملزمة - وفقاً لمعايير العناية الواجبة - أن تستجيب بقدر ما لديها من قدرات وموارد لتحقيق في العنف ضد المرأة وإخضاعه للقضاء وعلاجه، والأهم من كل ذلك هو منعه<sup>(٤)</sup>. إن إيجاد مساواة وطنية حول التصدي للعنف ضد المرأة تتطلب بذل جهود متزامنة على مستويات التكاليف والإجراءات والثقافة العميقة، في جميع المؤسسات التي تناهض العنف وتجرّمه وتبلي احتياجات ضحاياه.

### ١- إصلاح عملية التفويض

يجب إصدار تشريعات وطنية تمنع جميع أشكال العنف ضد النساء والفتيات وتعاقب عليها. ووفقاً للدراسة المتعمقة للأمين العام بشأن جميع أشكال العنف ضد المرأة، فقد سنت ٨٩ دولة شكلاً من أشكال الحظر التشريعي للعنف المنزلي بحلول عام ٢٠٠٦. وفي «ليبريا»، كان أحد القوانين الأولى التي صدرت في أعقاب انتخاب الرئيس «جونسون سيرليف» قانون قوي يجرم الاعتصاب، ويجعله جريمة لا تخضع للإفراج تحت المراقبة ومن ثم لا يستطيع المشتبه فيهم العودة إلى مجتمعاتهم لترويع الضحايا والشهود.

ويجب اتساق القوانين الوطنية مع الآليات والمعايير الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان. والتوصية العامة ١٩ الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة تتناول العنف ضد المرأة. واعتبرتها بعض المحاكم الوطنية إحدى المرجعيات القانونية الملزمة ومن بينها المحكمة العليا الهندية وذلك تأميناً لحقوق المرأة. ومن المهم أيضاً متابعة تنفيذ الالتزامات الدولية والإقليمية واستخدام آليات الشكاوى ذات الصلة مثل اتفاقية البلدان الأمريكية «Belém do Pará» أو بروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الشعوب والإنسان فيما يتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا.

ويجب جمع بيانات موثوقة عن العنف ضد المرأة وإتاحتها للجمهور علناً. فالمعلومات محورية لوضع السياسات المبنية على المعلومات وفي تطوير البرامج ومتابعتها، ويشمل ذلك إجراء استقصاءات سكانية حول المظاهر المتعددة للعنف ضد النساء والفتيات، ومدى انتشاره، وأسبابه، وعواقبه، وتأثير التدخلات على الأجلين المتوسط والطويل، وبيانات على مستوى الخدمات لتقييم أداء القطاعات (الصحة والقضاء والأمن)، واستقصاءات بشأن المواقف والسلوكيات. ومهمة جمع البيانات عن العنف ضد المرأة تزداد صعوبتها حيث أن العنف من أقل الجرائم التي يتم الإبلاغ عنها، وكما يوضح الشكل ١ - ١١ فإنه لا يتم توجيه الاتهامات إلا في نسبة ضئيلة من الحالات.

### ٢- التغييرات الإجرائية

يجب وضع أطر العمل الوطنية للسياسات والتمويل. كما يجب أن يكون هناك خطط عمل وطنية تركز جهودها بشكل حصري للتصدي للعنف ضد المرأة، وأن تكون بمثابة أداة قيّمة لتحديد الموارد المؤسسية والتقنية والمالية اللازمة لاتباع مدخل شامل ومنسق ومتعدد القطاعات. ويجب أن تسعى هذه الخطط إلى التكفل بالاستجابة كخط «دفاع أول» من جانب خدمات الشرطة، والخدمات الطبية، وخدمات دعم سبل كسب العيش، بالإضافة إلى الخدمات القانونية وإلى الوقاية الطويلة الأمد. وقد كانت «كمبوديا» هي أول بلد يدرج أهدافاً بشأن العنف المنزلي والإتجار بالبشر ضمن خطتها الوطنية لعام ٢٠٠٥ الخاصة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(٥)</sup>. وأدرجت «موزامبيق» وضع نهاية للعنف ضد المرأة، كأحد عناصر خطة العمل الوطنية ضمن استراتيجيتها للحد من الفقر<sup>(٦)</sup>. وتناولت «جنوب أفريقيا» العنف ضد المرأة في كل الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز<sup>(٧)</sup>.

ويجب تغيير إجراءات العمل ومقاييس الأداء المعيارية لتحويل القوانين وخطط العمل إلى ممارسات جديدة. والقرارات والبروتوكولات الرئاسية أو الوزارية التي تعهد بأدوار ومسؤوليات إلى الوزارات المعنية، وتحدد المعايير الدنيا للعمل والأداء التي يمكن أن تدعم تنفيذ القوانين والسياسات.

ويجب تخصيص موارد لتمويل الإجراءات الواسعة النطاق اللازمة للتصدي للعنف ضد المرأة. وتتراوح التكاليف من تمويل إصلاح تفعيل القانون وتحمل تكلفة الرعاية الصحية، إلى ضمان الاستفادة من الخدمات مجاناً (التنازل عن الأتعاب وتكلفة النقل) للنساء والفتيات الفقيرات. وفي أغسطس/آب ٢٠٠٧، أعلن رئيس «البرازيل» تخصيص ما قيمته ٥٩٠ مليون دولار أمريكي لتنفيذ قانون «Maria da Penha» الجديد بشأن العنف ضد المرأة. والتعهد بمثل هذه الميزانية يقدم مثلاً رائداً لتخصيص مبلغ كبير لتنفيذ تشريع معين. وقد تلقت أمانة صندوق الأمم المتحدة لوضع نهاية للعنف ضد المرأة - وهو الصندوق الرئيسي المخصص لهذه القضية - مساهمات بلغ مجموعها

١٠ ملايين دولار منذ إنشائه في عام ١٩٩٦ حتى عام ٢٠٠٤. مع الالتزام بأن يرتفع هذا المجموع إلى ٤٠ مليون دولار للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨. ومقارنة بذلك، بلغ مجموع المساهمات في الصندوق العالمي المعني بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والملاريا والسل أكثر من ١٠ بلايين دولار منذ إنشائه في عام ٢٠٠٢. وأحد مقاييس المساءلة سيكون مدى تحقيق هدف حملة الأمين العام الذي يتمثل في أن تبلغ المساهمات في أمانة الصندوق ١٠٠ مليون دولار كحد أدنى كل سنة بحلول عام ٢٠١٥.

ويجب أن تكون آليات المتابعة شاملة على كافة المستويات الوطنية والمحلية، بحيث تجمع ما بين الحكومة والمنظمات النسائية وغيرها من منظمات المجتمع المدني والخبراء والباحثين. وعلى سبيل المثال، أنشأت « أفغانستان » لجنة مشتركة بين الوزارات المعنية بالعنف ضد المرأة عن طريق إصدار قرار رئاسي بدعم من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة.

### ٣- التغيير الثقافي

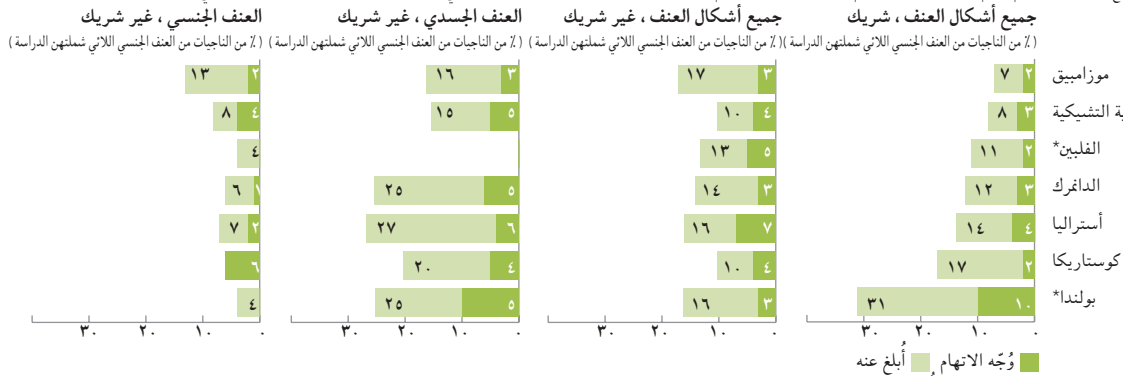
تمكين النساء والفتيات، وتعبئة الرجال والفتيان. إن التغيير الحقيقي والدائم من أجل وضع نهاية للعنف ضد المرأة والفتاة يجب أن يضرب بجذوره على مستوى المجتمع المحلي، حيث تحدث الانتهاكات، وحيث ينبغي أن تكون المرأة قادرة على المطالبة بحقوقها في العدل والحماية والدعم. وإشراك الرجال والفتيان في الإجراءات الرامية إلى منع العنف ضد المرأة والتصدي له هو أمر بالغ الأهمية لإيجاد حل ذي مغزى. كما أن وجود مجتمع مدني مفعم بالحياة وواسع الاطلاع، ومسلح بالبيانات الموثوقة، ولديه المعرفة بالحقوق والالتزامات الحكومية، وقادر على المطالبة بالمساءلة، سوف يكون علامة على تحقيق التقدم المستدام.

إطلاق الحملات واستدامتها. إن الحملات التي تنزعمها الحركات النسائية، مثل حملة ١٦ يوماً من النشاط، كانت فعالة في كسر جدار الصمت وزيادة الوعي. وقد قام صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة بتصاغة أول حملة للأمم المتحدة بشأن القضية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في أواخر تسعينيات القرن الماضي، وواصل هذه الجهود والتي كانت من بينها الحملة العالمية التي أطلقها مؤخراً بعنوان « قل لا »، وقد جمعت مئات الآلاف من التوقيعات من الأفراد والمنظمات الشريكة والحكومات.

وكما لحص « بان كي مون » الأمين العام للأمم المتحدة الأمر مؤخراً في افتتاح حملة « لننتدح » « UNITE » بقوله: « إن العنف ضد النساء والفتيات يترك أثره البشع على كل قارة وبلد وثقافة. وقد حان الوقت أن نركز على الإجراءات الملموسة التي يمكن ويجب أن نتخذها جميعاً لمنع هذا الويال والقضاء عليه... لقد حان الوقت لأن نحطم جدران الصمت، ونجعل القواعد القانونية حقيقة واقعة في حياة المرأة »<sup>(٤)</sup>.

### الشكل | العنف ضد المرأة: معدلات الإبلاغ وتوجيه الاتهام

يشير استقصاء للنساء اللاتي تعرضن لشكل ما من أشكال العنف إلى أن ما لا يتجاوز ثلث حالات العنف في البلدان المدرجة في هذا الشكل يُبلغ عنها، وأن توجيه الاتهامات لا يحدث سوى في قلة قليلة جداً من الحالات المُبلغ عنها. ومن الأرجح أن تُبلغ النساء عن الجرائم إذا لم يكن شركاء حياتهن هم الذين ارتكبوا تلك الجرائم، وتكون احتمالات إبلاغهن عن العنف غير الجنسي أكبر من احتمالات إبلاغهن عن العنف الجنسي.



ملاحظات: حُسبت النسب المئوية للحالات التي أبلغت للشرطة والنسبة المئوية للحالات التي وُجّهت اتهامات فيها (وأصدر نظام العدالة الجنائية إدانات فيها) كنسب مئوية من جميع النساء الضحايا. وتشمل المعلومات العنف الجسدي والجنسي، الذي يرتكبه شريك حياة المرأة وغير الشريك. ولم يوفر المصدر الأصلي معلومات كاملة فيما يتعلق بالفلبين.\* ولم يُبلغ عن أي معلومات بشأن النسبة المئوية للحالات التي وُجّهت فيها اتهامات فيما يتعلق بالفلبين وبولندا.

المصدر: Johnson, H., Ollus, N., & Nevada, S. (2007).



نيكول كيدمان سفيرة النوايا الحسنة لصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة تدعوك إلى  
أن تقول لا للعنف ضد المرأة

www.saynotoviolence.org

صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة



عن تعزيز المساواة بين الجنسين في مجالات المشاركة السياسية، والخدمات العامة، وأسواق العمل، والنشاط الاقتصادي، ونظام العدل، وأخيراً في مؤسسات التنمية والأمن الدولية .

**والفصل ٢ «المجال السياسي»**، يسلط الضوء على العقبات الكبيرة التي تقف في طريق المشاركة السياسية الفعالة للمرأة. ويحدد الفصل الطرق التي تتبعها النساء وحلفاؤهن في التنظيم من أجل تغيير التفويض السياسي، بحيث يشمل المساواة بين الجنسين، وكيف يعملن على إخضاع المسؤولين المنتخبين للمساءلة حول أثر الإجراءات التي يتخذونها على حقوق المرأة. ويوضح الفصل ٢ أن الجهود الرامية إلى زيادة أعداد النساء في المناصب العامة، ليست في حد ذاتها إصلاحاً في مجال المساواة المراعية للنوع الاجتماعي، وإن كان وجود مزيد من النساء في مواقع صنع القرار العام سيساعد على إيجاد استجابة عامة لمصالح المرأة. فالمساءلة تجاه المرأة تنطوي على إقامة ائتلافات ذات قاعدة عريضة من أجل المساواة بين الجنسين، تستطيع من خلالها دوائر التصويت الهامة أن تطالب الساسة بالاستجابة للمرأة. كما يجب أن تدرج الأحزاب السياسية والائتلافات الحاكمة المساواة بين الجنسين في أجندتها التشريعية. ويظل العائق الرئيسي هو الافتقار للقدرة الإدارية للدولة لتحويل السياسات إلى نتائج ملموسة لصالح المرأة.

أعضاء في مجالس المياه المجتمعية. وخلال هذه العملية، قد يشجع على إحداث تغيير طويل الأمد في المواقف تجاه حقوق المرأة، في أوساط زملائهم الذكور وفي المجتمع بوجه عام .

إن هذه التغيرات المؤسسية على المستويات الثلاث (المعياري والإجرائي والثقافي) ضرورية لجعل حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين «مهمة بالغة الأهمية»<sup>١٢</sup>. أو بعبارة أخرى، أساسية للأداء الفعال لأي مؤسسة. وهذا معناه أكبر بكثير من مجرد التدليل على الضرورة العملية لمشاركة المرأة في المجال السياسي، وتسوية الصراعات، والحد من الفقر، وتحقيق النمو. بل الأهم هو تغيير المفاهيم الأساسية للمصلحة العامة بحيث تصبح حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين في محور الموائيق الاجتماعية من أجل صالح المجتمع ككل. وينبغي ألا يكون هناك أي خيار أمام القادة والمؤسسات سوى الاستجابة للمساءلة إزاء المرأة.

**التقدم في ٢٠٠٨/٩:**

**الجزء الأول:**

**من يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟**

يستكشف الجزء الأول من تقرير التقدم في ٢٠٠٩/٢٠٠٨ الجهود الرامية إلى تحسين المساواة

» من يخضع للمساءلة عن المساواة بين الجنسين؟ إننا لا يمكن أن نفترض أن الديمقراطية والحكم الصالح سيحققان مباشرة المساواة بين الجنسين. وإذا لم تكن المرأة في موقع القيادة الوطنية، فإن صوتها بشأن القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لن يُسمع. وباستطاعة إسبانيا أن تفخر بالتقدم الذي حققته حتى الآن. فالنساء يشكلن نصف الهيئة العليا لصنع القرار في «إسبانيا»، حيث تخصص للنساء مناصب أساسية في مجلس الوزراء. وأصبحت المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة واقعاً في المجتمع الإسباني. ومن خلال إتاحة المشاركة الكاملة والتمثيل العادل في عملية صنع القرار فإننا نتخذ الخطوة الأولى في الاتجاه الصحيح. فقانون العدل بين الجنسين وقانون الحماية المتكاملة للمرأة من العنف اللذان وافق عليهما البرلمان الإسباني يتيحان لنا إدخال المساواة بين الجنسين في جميع المجالات الأخرى للحياة العامة والخاصة، من خلال مكافحة التمييز بين الجنسين والعنف ضد المرأة، وإتاحة التدابير الإيجابية في المفاوضات الجماعية، وبتشجيع التوفيق بين العمل والحياة الأسرية، وتشجيع خطط المساواة وتبني الممارسات الجيدة. ومن خلال تشجيع السياسات الصحيحة فقط يمكننا الإجابة عن التساؤل التالي: من الذي يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟ والإجابة هي: كل من يعمل في حكومتي.

**خوسيه لويس رودريغيس زاباتيرو**

رئيس وزراء إسبانيا

**والفصل ٣ «الخدمات»**، يركز على أثر قصور المساءلة المراعية للنوع الاجتماعي في الخدمات العامة . وهو ما يؤدي إلى التحيز الجندري في توزيع المنافع العامة ، وإلى التمييز الجندري في تصميم الخدمات ، وإلى الإفلات من العقوبة في حالة ارتكاب انتهاكات تجاه المرأة عند تقديم الخدمات ، مثل التحرش الجنسي بطالبات الخدمة العامة من جانب مقدميها . وقد كانت هناك مساعي إلى إدخال تحسينات على المساءلة من خلال بذل الجهود لتعزيز «الصوت» الجماعي للمرأة في التفويض بوضع تصميمات أكثر ملاءمة للخدمات ، وتخصيص الموارد . وأصبحت المرأة تشارك بشكل مباشر أكثر مع مقدمي الخدمات ، بدءاً من التمريض والتعليم وانتهاءً بضباط الشرطة ومهندسي الصرف الصحي ، من أجل تبيان أفضليتها ، وإبداء رأيها حول نوعية أداء مقدمي الخدمات ، والمشاركة في عمليات الرقابة . ويستعرض الفصل ٣ مزايا كل من مقاربات المساءلة القائمة على «الصوت» من جانب والقائمة على «الاختيار» من جانب آخر ، ويجد أن نظم المساءلة المتعلقة بالخدمات العامة في كلتا الحالتين تتطلب تغييراً مؤسسياً ، يشمل تفويضات جديدة ، وحوافز ، ومؤشرات للأداء المراعي للنوع الاجتماعي ، وأن تكون تلك المؤشرات قابلة للقياس والمتابعة . والشيء الأساسي فوق كل ذلك التفويض هو مشاركة النساء الأكثر تضرراً من الحرمان من تقديم الخدمات .

**والفصل ٤ «الأسواق»** ، يتناول قضية تشكل تحدياً كبيراً وهي المساءلة إزاء المرأة في القطاع الخاص ، مع التركيز بشكل خاص على المساءلة المتعلقة بدعم حقوق العمل الخاصة بالمرأة . وهو يطرح تساؤلات حول من الذي يخضع للمساءلة إزاء المرأة العاملة التي يفصلها صاحب العمل عندما تحمل ، أو لا يمنحها أجراً كافياً عما تقوم به من عمل ، أو لا يوفر مرافق ملائمة للنظافة الشخصية ؟ فالعولمة الاقتصادية - والتحرير السريع لاقتصاد العالم وتجارته - وما صاحبه في الآونة الأخيرة من أزمات مالية وأزمات في الموارد ، قد شجع على خصخصة الكثير من خدمات الدولة ، بما فيها الخدمات العامة . وهذا قد يؤدي إلى خلط خطوط المساءلة عن دعم معايير العمل ، مما يترك ذلك في بعض الأحيان للجهود «الفردية الخاصة» للقطاع الخاص مثل المسؤولية الاجتماعية للشركات . وقد أسفرت الجهود الجماعية للمرأة في كل من القطاعين الرسمي وغير الرسمي ، عن عدد من أوجه الحماية لحقوقها الخاصة بالعمل . ولكن الفصل ٤ يجد أن

الإناث يمثلن نسبة كبيرة من «هجرة الكفاءات» من البلدان الفقيرة ، وذلك لأن النساء المؤهلات يسعين إلى ظروف أفضل بعيداً عن أوطانهم ، وهو تطور قد يؤدي إلى استنفاد القيادات الاقتصادية النسائية الموجودة في البلدان النامية . ويرى الفصل ٤ أن الحكومات يجب أن تحتفظ بالمسؤولية الأساسية عن دعم المساءلة إزاء المرأة في السوق .

**والفصل ٥ «العدالة»** ، يستعرض منجزات الحركات النسائية الداعية لحقوق المرأة في مجال إصلاح العدالة الرسمية وغير الرسمية ، بحيث تتمكن المرأة من السعي إلى العدالة في الأسرة والمجتمع المحلي والسوق . وغالباً ما تتخلف النظم القضائية المحلية عن الاتفاقات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ، وبشكل خاص نجد أن الفقه القانوني وتفعيله يتخلفان في حماية المرأة من العنف البدني والجنسي . ولقد تحققت بعض أشكال التقدم القانونية الهامة على المستويات الوطنية ، مثل قانون «*Maria da Penha*» بشأن العنف المنزلي في «البرازيل» ، وعلى المستوى الدولي ، مثل الاعتراف بأن الاغتصاب الواسع الانتشار والمنهج في الحرب يمثل جريمة ضد الإنسانية . ويبين الفصل ٥ كيف استطاعت المرأة أن تستخدم مؤسسات العدالة سعياً للتعويض عما تعرض له من انتهاكات لحقوقها .

**أما الفصل ٦ «المعونة والأمن»** ، فهو يستكشف موضوع مساءلة المنظمات الدولية عن دعم البلدان في مجال تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ، لاسيما في سياق تغيير بنية المساعدات الإنمائية الرسمية ، ووجود التزامات أقوى بشأن حقوق المرأة في قطاع السلامة والأمن ، وخاصةً قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ و ١٨٢٠ . وهو يتساءل عن أسباب استمرار عجز المنظمات المتعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي عن الإفادة عن الموارد المالية المخصصة للمساواة بين الجنسين ، بالرغم من أن مثل هذه المنظمات قد أعطت أولوية للإدارة و وضع الميزانيات على أساس النتائج ، والتزمت باتتبع سياسات وخطط شاملة لتحقيق المساواة بين الجنسين . ويدعو الفصل ٦ المؤسسات المالية والإنمائية والأمنية المتعددة الأطراف إلى إظهار قدرتها على الوفاء بالمعايير الصعبة التي تضعها للبلدان الشريكة لها ، وذلك من خلال تأسيس الميزانيات وإعداد التقارير مع مراعاة منظور النوع الاجتماعي ، ومن خلال صقل الحوافز ومقاييس الأداء ضماناً لامتنان موظفيها للالتزامات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين ، ومن خلال

الفرص والصوت والأمن، وهي أمور تؤدي جميعها إلى جعل الفقراء أكثر تأثراً بالهزات الاقتصادية أو البيئية أو السياسية.

وعواقب ذلك تنعكس بشكل مباشر أكبر على النساء والفتيات: فأعداد الرجال تفوق أعداد النساء في الهيئات التشريعية بنسبة تتجاوز ٤ إلى ١ في مختلف أنحاء العالم<sup>١٤</sup>، وتشكل النساء النسبة الأكبر في قوة العمل بالأسرة على مستوى العالم (أكثر من ٦٠ في المائة)<sup>١٥</sup>، ولا يزال دخل المرأة يقل بنسبة ١٧ في المائة عن الدخل الذي يكسبه الرجل<sup>١٦</sup>، ونسبة قيد البنات بالمدارس أقل منها بالنسبة للبنين (يمثلن ٥٧ في المائة من الأطفال غير المقيدون بالمدارس على مستوى العالم)<sup>١٧</sup>، وفي أفريقيا جنوب الصحراء تصاب ثلاث نساء بفيروس نقص المناعة البشرية مقابل كل رجلين<sup>١٨</sup>. وفي بعض أنحاء العالم، هناك ارتفاع حاد في معدلات الوفيات المرتبطة بالأمومة: في «النيجر» تموت واحدة من بين كل سبع نساء نتيجة لأسباب تتعلق بالحمل، بينما في «سيراليون» تموت واحدة من بين كل ثماني نساء<sup>١٩</sup>.

والتمييز على هذا النطاق بعد عقود من إصدار البيانات والالتزامات الوطنية والدولية لتحقيق المساواة بين الجنسين هو أحد أعراض أزمة المساواة. إن انخفاض معدلات وفيات الأمهات نسبه لا تتجاوز ٤,٠ في المائة سنوياً بدلاً من نسبة الانخفاض اللازمة لتحقيق الهدف الإنمائي ٥ للألفية وهي ٥,٥ في المائة. وهذا الانخفاض يكشف عن أنه عندما تكون تكلفة إصلاحات النظم الصحية اللازمة لتحسين الرعاية قبل الولادة وبعدها منخفضة نسبياً ومباشرة يكون هناك تحيز جندي لا يتم تسجيله أو تصحيحه في نظم الرقابة على الرعاية الصحية. وهناك إخفاقات ماثلة في مجال المساواة تؤدي إلى ازدهار التحيز على أساس النوع الاجتماعي في المدارس، والعمليات الانتخابية، ومؤسسات السوق، ونظم العدالة. وهذه الإخفاقات في المساواة تؤدي إلى تفاقم أشكال أخرى عديدة من التمييز لم يتم تمثيلها في الأهداف الإنمائية للألفية مثل: تفشي العنف ضد المرأة، وعدم امتلاك المرأة لوسائل الإنتاج لاسيما الأرض، والضعف الشديد للمرأة أثناء الصراعات. والحد من العنف ضد المرأة هو غاية مفقودة ولكنها هامة بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية، إذا وضعنا في الاعتبار الأثر المدمر لمناخ الخوف والألم وتأثيره على التماسك الاجتماعي، وعلى إنتاجية المرأة، وعلى صوتها السياسي.

الاستغلال الفعال لخبراتها الداخلية في مجال المساواة بين الجنسين.

وتقدم الاستنتاجات جدول عمل لإصلاح المساواة المراعية للنوع الاجتماعي. وتقرح سبلا أساسية، تقنية وسياسية على حد سواء، لتعزيز خضوع أصحاب السلطة للمساءلة إزاء المرأة. كما تشدد على الدور البالغ الأهمية لصوت المرأة وعملها الجماعي في الدفع إلى التغيير. وكذلك تشير إلى المجالات التي يجب إجراء البحوث عليها مستقبلاً، من أجل بناء الفهم للإصلاحات الأكثر فعالية في تمكين الحكم الصالح المراعي لمنظور النوع الاجتماعي.

## الجزء الثاني: الأهداف الإنمائية للألفية والنوع الاجتماعي

يتضمن الجزء الثاني من تقرير التقدم في ٢٠٠٩/٢٠٠٨ مراجعة مختصرة لكل من الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية من منظور النوع الاجتماعي. ففي عام ٢٠٠٨، أثارت الحكومات في مختلف أنحاء العالم القلق بشأن انعدام التقدم في التقيد بالجدول الزمني لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول سنة ٢٠١٥. فبينما تحققت مكاسب هامة فيما يتعلق بالحد من عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يومياً، وفي تحسين معدلات القيد بالمدارس الابتدائية والثانوية، وفي مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، إلا أن معظم الأهداف الأخرى بعيدة عن مسار التحقيق. ويتسع التباين الإقليمي، حيث نجد أن الوضع حرجاً في أفريقيا جنوب الصحراء. كما أن الحد من معدلات وفيات الأمهات، وهو الهدف الإنمائي للألفية الذي له أثر ضخم على المرأة، لا يزال الهدف الأبعد عن التحقيق.

كما يؤكد الجزء الثاني من تقرير التقدم في ٢٠٠٩/٢٠٠٨ إلى أن انعدام المساواة بين الجنسين يشكل عاملاً رئيسياً في الحيلولة دون تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فانعدام المساواة بين الجنسين يحد من قدرة النساء الفقيرات على استخدام المورد الأوفر لديهن - وهو العمل - لانتشال أنفسهن من براثن الفقر. وهذا يؤدي إلى تفاقم اللامساواة والتخصيص غير العادل للموارد داخل الأسر وعلى المستويات الأكبر للاقتصاد. كما تؤدي اللامساواة بين الجنسين أيضاً إلى تفاقم النواحي غير النقدية للفقر: الافتقار إلى

إن حقوق الإنسان الدولية والقوانين الإنسانية المتعلقة بالحروب قد خذلت المرأة منذ أمد طويل . وعلى الرغم من وجود قواعد تقيّد أشكال عديدة من أعمال القتال منذ أمد قديم - قدّم الصراعات نفسها - إلا أن العنف ضد المرأة واستغلالها كان مسموحاً بهما، أو في أسوأ الحالات ، يجري تشجيعهما . وقد غيرت الاغتصابات الجماعية التي حدثت في حروب منطقة البلقان ورواندا هذا المناخ الذي يسمح بالإفلات من العقاب . فقد شهدت السنوات الخمس عشرة الأخيرة نمواً سريعاً في القانون الدولي المتعلق بالنزاعات المسلحة ، بما يشمل الاعتراف بالاغتصاب كجريمة ضد الإنسانية ، وكجريمة حرب ، والاعتراف به في ظروف معينة كعنصر من عناصر الإبادة الجماعية . ولقد شكل ذلك تقدماً هاماً فيما يتعلق بحقوق المرأة ، بل وفيما يتعلق ببناء نظم مساءلة من أجل المجتمعات الخارجة من الصراعات . ولكن الجهود الرامية إلى وضع نهاية للإفلات من العقاب وذلك بمقاضاة الجناة لا تتم إلا بعد وقوع الحدث ، وعلينا أن نمنع وقوع مثل هذه الأحداث بدلاً من توفير التعويض بعد الواقعة . والسبيل الأفضل هو تعزيز الحكم الديمقراطي ، والوصول إلى العدالة ، ونيل حقوق الإنسان . وعلينا أن نعترف بالصلة البالغة الأهمية بين سيادة القانون والقضاء على الفقر ، وحقوق الإنسان ، والتنمية المستدامة . فالسلام الدائم لا يمكن أن يقوم على الظلم . وأخيراً ينبعث تحقيق العدل للمرأة من ظلال التاريخ ليحتل مكانه الصحيح في قلب القانون الدولي .



نافيشيم بيلاي

المفوضة السامية لحقوق الإنسان

على المساءلة إزاء المرأة . إن مدى إمكانية الوصول إلى الحكومات الوطنية وإخضاعها للمساءلة إزاء المرأة ، هو حجر الزاوية في إحراز تقدم ذي مغزى بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة .

إن رسالة الجزء الثاني من تقرير التقدم في ٢٠٠٨/٩/٢٠٠٨ تتلاحم مع الرسالة الشاملة للجزء الأول: إن السبيل إلى وضع نهاية للتمييز على أساس النوع الاجتماعي واللامساواة الهيكلية هو الخضوع للمساءلة . ويجب تمكين المرأة من إخضاع واضعي السياسات للمساءلة عن وعودهم ، وإذا فشلوا في تحقيق تلك الوعود تكون للمرأة القدرة على المطالبة بالإجراءات التصحيحية .

إن تقرير تقدّم المرأة في العالم ٢٠٠٨/٩/٢٠٠٨ يطرح التساؤل « من يتحمل المسؤولية أمام المرأة؟ » لكي يظهر أن زيادة المساءلة عن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ، هو أمر ضروري وممكن الحدوث ، وأن هناك عدداً متزايداً من الفعاليات السابقة التي يمكن البناء عليها . ولكي تفي مؤسسات السوق ، أو المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ، أو المؤسسات المتعددة الأطراف بالتزاماتها إزاء المرأة فمن الضروري بمكان أن تحدد الدول معياراً عالياً للمساءلة . ومن ثم فإن التقرير يدعو إلى مضاعفة الاستثمارات في بناء القدرات الوطنية والتركيز