المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية – مسارات
The Palestinian Center for Policy Research and Strategic Studies - MASARAT

الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن "المرأة والسلام والأمن" الواقع والأهداف

تقدير موقف

إعداد

يوسف عودة

مشارك في برنامج "التفكير الإستراتيجي وإعداد السياسات"

27 كانون الثاني 2019

مقدمة

أطلقت وزارة شؤون المرأة الفلسطينية، بتاريخ 2018/11/26، حملتها السنوية، حملة الستة عشر يومًا "الحملة الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة"، من خيمة الاعتصام في قرية الخان الأحمر، شرق مدينة القدس، تحت شعار (نرفض التهجير القسري المستمر للمرأة الفلسطينية البدوية واللاجئة ... من حقنا أن نعيش في آمان)، وذلك بالشراكة مع الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، ودائرة شؤون اللاجئين، ومنتدى المنظمات الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة، ومحافظة القدس.[1]

تأتي هذه الانطلاقة تجسيدًا للعمل بأهداف الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 "المرأة والسلام والأمن 2017-2019".[2] وعلى الرغم من السياسات والتدخلات التي تضمنتها هذه الأهداف؛ لغاية تحقيق الحماية المطلوبة للنساء، إلا أن عدم توفر الدعم المالي المحلي، وعدم تحديد مصادر التمويل الخارجي، إضافة إلى عدم تبني مشاريع القرارات الفلسطينية، ذات الصلة، المقدمة إلى هيئات الأمم المتحدة، حدّ من المخرجات المتوقعة للخطة الوطنية.

توطين قرار مجلس الأمن 1325

أصدر مجلس الأمن في جلسته رقم (4213)، المنعقدة بتاريخ 2000/10/31، القرار رقم (1325)، الذي أكد أن المرأة عنصر فاعل في السلام والأمن، وهذا لا يكون فقط بالتأثير الخاص للنزاعات والحروب على النساء، وإنما أيضًا بالحاجة إلى تضمين النساء باعتبارهن صاحبات مصلحة نشطة في مجال درء الصراعات وحلها. وشدد القرار على على الحاجة إلى مراعاة خصوصية النساء، والعمل على إشراكهن في عمليات حفظ الأمن وبناء السلام، وكذلك العمل على اتخاذ التدابير اللازمة لحمايتهن وتأمين احتياجاتهن في مناطق النزاع.[3]

[1] الآغا تعلن انطلاق الحملة الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)، 2018/11/26. bit.ly/2F2exr2

[2] الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325، "المرأة والسلام والأمن 2017–2019"، وزارة شؤون المرأة، رام الله، ص10–22.

[3] نص قرار مجلس الأمن 1325: المرأة كعنصر فاعل في السلام والأمن، موقع اليونسكو. bit.ly/2EYY1c8

سعت الحكومة الفلسطينية إلى توطين هذا القرار، وما تبعه من قرارات مساندة، وهذا ما أكده رئيس الوزراء الفلسطيني، رامي الحمد الله، في كلمته الافتتاحية لفعاليات الحملة العالمية لمناهضة العنف ضد النساء في العام 2015، إذ قال: "رتكزت تدخلاتنا في تعزيز حماية المرأة من العنف وإنصافها وتكريس حقوقها الطبيعية وغير القابلة للتصرف، على تفعيل سبل الحماية دوليًا، وتطويع القرارات الدولية ذات الصلة، كما في قرار مجلس الأمن رقم 1325، الذي عملنا على توطينه لحشد الرأي العام لوقف الانتهاكات الإسرائيلية ضد النساء والأطفال".[4]

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قرارًا في العام 2012 يتضمن تشكيل لجنة وطنية عليا لتطبيق القرار 1325[5]، لضمان تفعيل دور المرأة واحترام حقوقها، ودعم مشاركتها في عمليات السلام الدولية، والسلم الأهلي، ولدمجها وتمكينها بما يكفل النهوض بدورها على كافة المستويات في الدولة. وصادق المجلس في العام 2015 على وثيقة الإطار الوطني لتطبيق القرار 1325[6]، التي تشكل نافذة مهمة لتطوير الواجهة الحقوقية وحماية المكتسبات التي أوجدها نضال مختلف الفعاليات في الحراك الحقوقي الفلسطيني المستجيب لقضايا المرأة، والذي سيقود إلى ضبط أولويات الدولة على أساس تلك الحقوق.[7]

[4] الحمدالله: الحكومة وطنت القرار 1325 .. وحماية النساء حق طبيعي غير قابل للتصرف"، صحيفة الحياة الجديدة، 2015/11/25. bit.ly/2CM3ErV

[5] أُنشِئت اللجنة بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء في العام 2012، تحت رقم (14/27/08/م.و/س.ف)، وبموجبه شُكّلت اللجنة من وزارة شؤون المرأة رئيسًا، وعضوية كل من: ديوان الرئاسة، وزارة شؤون الخارجية، وزارة الداخلية، وزارة العدل، وزارة الشؤون الاجتماعية، هيئة شؤون الأسرى والمحررين، وزارة الدولة لشؤون التخطيط، وزارة الإعلام، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، مؤسسة الحق، مؤسسة مفتاح، المنظمات الأهلية. وفي العام 2013 أضيف طاقم شؤون المرأة بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء.

[6] صودق على وثيقة الإطار الوطني لتطبيق قرار مجلس الأمن 1325، بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء في العام 2015، تحت رقم (17/54/01/م.و/ر.ح)، وبموجبه أيضًا كُلّفت الدوائر الحكومية بتضمين وثيقة الإطار في خططها وبرامجها.

[7] مقابلة مع وفاء الأعرج، مستشارة قانونية ومقرر اللجنة الوطنية العليا لقرار 1325، وزارة شؤون المرأة، رام الله، 2018/12/4.

الخطة الوطنية: البناء والأولويات

قامت وزارة شؤون المرأة بصفتها رئيسًا للجنة الوطنية العليا لتطبيق القرار، بالشروع في العمل على هذه الخطة بشراكةٍ مع جميع الآليات الوطنية[8]، ضمن منهجية محددة تضمنت مجموعة من المراحل والخطوات، وبإشراف اللجنة الوطنية، وتمثلت هذه المراحل بعقد العديد من اللقاءات بين الشركاء للخروج بالخطة انطلاقًا من وثيقة الإطار الإستراتيجي للقرار المُصادق عليها في العام 2015[9]، كون الخطة تُعد بمنزلة ترجمة حقيقية للوثيقة.

وبناء عليه، جرت مراجعة شاملة لعدد من الخطط الوطنية والقطاعية، وعدد من الأدبيات والمنشورات المتعلقة بتطبيق القرار وتوطينه على المستوى الفلسطيني. كما عمد المشاركون في وضع الخطة، إلى العمل على تحديد الأنشطة للأهداف الإستراتيجية التي حددت النتائج المتوقعة والمؤشرات والأدوار المختلفة لكل مؤسسة، إضافةً إلى تحديد الإطار الزمني لهذه الخطة (2017 – 2019)، وذلك بغية الخروج بنتائج تصب في مصلحة حماية النساء الفلسطينيات ووقايتهن، بما يضمن حقّهن في الحياة ويحفظ كرامتّهن.[10]

عقدت وزارة شؤون المرأة، بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة والاتحاد الأوروبي، بتاريخ 11-2015/10/12، لقاءً موسعًا مع فريق اللجنة الوطنية، لإطلاعهم على منهجية العمل المقترحة من قبل الوزارة وممثلي القطاعين الرسمي والأهلي، لإعداد الخطة الوطنية وإطارها الزمني، إضافة إلى دعوتهم لوضع الملاحظات ذات الصلة، ومناقشة كافة الجوانب المرتبطة بالخطة المذكورة. وتلته لقاءات أخرى في كانون الأول 2015 وشباط وآذار 2016[11]، للخروج بالخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن، المتعلقة بحماية النساء في مناطق النزاعات والصراعات المسلحة 1325، التي ظهرت إلى حيز الوجود عبر إعلان وزارة شؤون المرأة عنها بتاريخ 2016/8/24.[12]

---

[8] تضم الآليات الوطنية بموجب التقرير الرسمي الأول لدولة فلسطين حول اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز "سيداو"، الصادر بتاريخ 2017/3/8، كل من آليات منظمة التحرير الفلسطينية "الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية"، والآليات الحكومية "الوزارات والمؤسسات"، وآليات ذات صلة بالمجتمع المدني "مؤسسات غير حكومية نسوية وتنموية".

[9] قرار مجلس وزراء العام 2015، مصدر سابق.

[10] الخطة الوطنية، مصدر سابق، ص6.

[11] المصدر السابق، ص8–9.

[12] وزارة المرأة تطلق خطة لتنفيذ تطبيق قرار مجلس الأمن 1325"، وكالة معا الإخبارية، 2016/8/24. bit.ly/2QhOu1h

الخطة الوطنية: المكونات وجهات التنفيذ

تبنت الخطة الوطنية لتطبيق القرار، ثلاث أهداف إستراتيجية: جاء الأول للعمل على تعزيز حماية النساء والفتيات الفلسطينيات، وبخاصة في مواجهة الاحتلال، وقد ضم هذا الهدف سياستين 20 نشاطًا فرعيًا. أما الثاني، فقد تعلق بمساءلة الاحتلال الإسرائيلي ومنع الإفلات من العقاب، إلى جانب جبر الضرر الواقع على النساء والفتيات الفلسطينيات بموجب الآليات الدولية والوطنية، متضمنًا أيضًا سياستين و16 نشاطًا فرعيًا. في حين تطرق الثالث إلى مسألة تعزيز مشاركة النساء الفلسطينيات في عمليات صنع القرار على المستوى المحلي والدولي، وقد اشتمل كذلك على سياستين و16 نشاطًا فرعيًا.

وبهذه الأهداف، تكون الخطة قد سعت إلى تفعيل دور المرأة واحترام حقوقها، ودعم مشاركتها في عمليات السلام الدولية والسلم الأهلي، ودمجها في قطاعات الحياة ومستوياتها كافة. ولتنفيذها وزّعت الأدوار كلٌ حسب مسؤولياته. ويشترك في هذه المسؤوليات كافة أعضاء اللجنة العليا لتطبيق القرار، بالإضافة إلى مؤسسات غير أعضاء في اللجنة، ولكن نظرًا لضرورة تدخُلِها كان لا بد من إشراكها في الخطة، كوزارة الاقتصاد وما تقدمه من دعم للمشاريع التنموية الخاصة بالنساء ... وغيرها من المؤسسات المذكورة في الخطة.[13]

إنجازات وإخفاقات

شكلت الحالة الفلسطينية نموذجًا فريدًا، وخاصًا بسبب المواضيع التي يعالجها القرار، ما بين مهام بناء السلام العادل والشامل، وقضايا المشاركة، والعنف الممارس ضد المرأة، والاحتلال وعنفه. ومن هنا كان لا بد من القيام بحملة توعوية مجتمعية حول القرار الأممي 1325، وآليات الاستفادة منه فلسطينيًا.[14] وعليه، قامت الآليات الوطنية بتنفيذ العديد من الورش والتدريبات التوعوية للشباب والنساء حول القرار، فمثلًا قام الاتحاد العام للمرأة

[13] الخطة الوطنية، مصدر سابق.

[14] ريما كتانة نزال، تجربة المرأة الفلسطينية في تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1325، الحوار المتمدن، 2016/5/5. bit.ly/2s5wSvW

الفسطينية بعقد 66 ورشة عمل توعوية في محافظات الضفة والقطاع، للتوعية بالقرار والقرارات المساندة.[15] ومن ثم بدأ عمل الآليات الوطنية بتطبيق الخطة.

عند مقارنة ما تضمنته السياسة الثانية من الهدف الإستراتيجي الأول المتعلق "بتعزيز صمود النساء والفتيات الفلسطينيات تحت الاحتلال الإسرائيلي"، مع التطبيقات المعمول بها في مجال توطين القرار على أرض الواقع، تدلل هذه التطبيقات على أن ما حددته الخطة وما حققته من إنجازات من خلال أنشطتها، والمتمثلة بتقديم الخدمات القانونية والصحية والاجتماعية، لم تصل حتى اللحظة إلى الحد المأمول منها فعليًا.

فمثلًا برنامج دعم صمود أهالي الخان الأحمر والمنفذ من قبل هيئة مقاومة الجدار والاستيطان، والمتمثل بتقديم دعم مالي للأسر المحتاجة والعاطلين عن العمل والمعتقلين، وتوفير احتياجات القرية من خدمات أساسية ومعيشية[16] ... هذه كلها تعتبر بمنزلة تدعيم لأهداف الخطة وجزءًا مما تصبو إليه، إلا أنها بنفس الوقت لا تعتبر مقياسًا حقيقًا للنجاح التام، وهذا ما أكدته السيدة فاطمة موسى من سكان الخان الأحمر، إذ قال: "هناك بعض المؤسسات الحكومية والأهلية التي تقدم لنا خدمات ومساعدات، من مواد غذائية وشوادر... إلخ، إلا أن هذا لا يكفي، فنحن بحاجة، وخاصة النساء، إلى مشاريع تمكننا وتساعدنا على مواجهة الظروف المحيطة".[17]

على الرغم من تحديد أهداف الخطة لفترة زمنية معينة، والتوزيع الواضح للأدوار والمسؤوليات لتنفيذ بعض هذه الأهداف والأنشطة من خلال التوفير اللازم لها، إلا أنها لم تحدد مصادر التمويل الخارجية لتنفيذ أنشطتها.[18] وكل ما جاء في هذا المجال لا يعدو كونه اجتماعات لذوي الاختصاص لغايات تحديد التكلفة المالية الخاصة بالأنشطة

[15] إنفاذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن المرأة والأمن والسلام، تقرير غير منشور، وزارة شؤون المرأة، رام الله، 2018، ص41–42.

[16] تقرير "تطورات" مقدم إلى أعضاء المجلس المركزي الفلسطيني، هيئة مقاومة الجدار والاستيطان، رام الله، 2018/10/28، ص20.

[17] المؤتمر الختامي للحملة العالمية لمناهضة العنف ضد المرأة، "المرأة البدوية بين سندان التهميش ومطرقة التهجير – شهادات حية"، وزارة شؤون المرأة، رام الله، 2018/12/10.

[18] تقرير "رؤية فلسطينية نسوية تستند إلى المراجعة الدولية لتنفيذ القرار الأممي 1325"، المبادرة الوطنية لتعزيز الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، رام الله، 2017، ص6.

المحددة لكل مؤسسة.[19] وهو بحد ذاته اعتبر من التحديات التي واجهت المؤسسات، والتي أشارت إلى عدم توفر الموازنات المرصودة لتنفيذ بعض المخرجات.[20]

أما فيما يتعلق بالهدف الإستراتيجي الثاني، والمتعلق بمساءلة الاحتلال الإسرائيلي ومنع الإفلات من العقاب؛ فإن التنسيق والتشبيك على المستوى الدولي أمرٌ في غاية الأهمية، ولعل الآليات الوطنية استطاعت تحقيق الإنجاز الملموس في هذا المضمار. ولو طبقنا ذلك على قضية الخان الأحمر، نجد أن هيئة مقاومة الجدار والاستيطان استطاعت إلى حد كبير، ليس فقط من تسليط الضوء على هذه القضية محلياًاوإقليميًا ودوليًا، وإنما أيضًا من خلال خلق حالة من الإرباك لدى الاحتلال[21]، الأمر الذي زاد من حالة التضامن الدولية مع قضية الخان الأحمر، فجاء موقف دول الاتحاد الأوروبي واضحًا وصريحًا برفضهم للهدم والتشريد القسري، وذلك من خلال تصريحات وبيانات الشجب والاستنكار والإدانة من قبل العديد من الدول، مثل فرنسا وبريطانيا.[22]

إنّ من أكثر الصعوبات التي واجهت الآليات الوطنية، في مجال مساءلة الاحتلال، صعوبة تبني بعض مشاريع القرارات الفلسطينية المقدمة إلى هيئات الأمم المتحدة المختلفة حول انتهاكات الاحتلال الإسرائيلي لحقوق الشعب الفلسطيني، وذلك إما بسبب عدم إمكانية الحصول على التأييد في بعض الأحيان من جميع الدول، أو بسبب بعض العوامل السياسية، أو لتعنت الاحتلال الإسرائيلي وعدم اكتراثه بالشكاوى المقدمة إلى المؤسسات الدولية، فضلًا عن الانحياز الأميركي المعلن لإسرائيل.[23]

[19] الخطة الوطنية، مصدر سابق، ص9.
[20] تقرير إنفاذ قرار مجلس الأمن، مصدر سابق، ص5.
[21] تقرير "تطورات"، مصدر سابق، ص15.
[22] المصدر السابق، ص13.
[23] تقرير إنفاذ قرار مجلس الأمن، مصدر سابق، ص73.

خاتمة

بناءً على ما تضمنته الخطة الوطنية لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325، ومقارنته بالواقع؛ يتضح أن السياسات والتدخلات المُقرة في الخطة قد نجحت نجاحًا نسبيًا. ففي حين قامت الخطة بتحديد الأهداف والأدوار والمسؤوليات والفترة الزمنية لتنفيذها، إلا أنها أغفلت تحديد مصادر الدعم المالي، سواء أكان محليًا أم أجنبيًا، وهذا من شأنه المساهمة في الحد من عملية التنفيذ لبعض الأنشطة الواردة في الخطة، خاصةً تلك المتعلقة بدعم المشاريع التنموية التي تعمل عليها النساء، فضلًا عن التعنت الإسرائيلي والانحياز الأميركي الواضح للاحتلال. كل هذا ساهم في التقليل من الإنجازات والمخرجات المتوقعة للخطة في تنفيذها وتطبيقها لقرار مجلس الأمن رقم 1325 في الأراضي الفلسطيني الواقعة أصلًا تحت الاحتلال.