

إمكانية الوصول إلى السلطة السياسية:
النساء وتقاسم السلطة السياسية في
عمليات السلام



كريستين بيل، جامعة أدنبره



هيئة الأمم المتحدة
للمرأة



تم تمويل هذه الإحاطة بدعم سخّي من الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

هذه الإحاطة هي نتاج لبرنامج أبحاث التسويات السياسية (www.politicalsettlements.org) في جامعة أذنبره، والذي يتلقى تمويله الأساسي من وزارة التنمية الدولية البريطانية. البيانات الواردة في هذه الإحاطة مستمدة من قاعدة البيانات الخاصة باتفاقيات السلام PA-X (www.peaceagreements.org). وتتضمن قاعدة البيانات هذه رموزاً وخرائط لجميع اتفاقيات السلام (حوالي 1500 وثيقة من حوالي 120 بلداً) من عام 1990 وحتى عام 2016، وتوفر إمكانية الوصول إلى النصوص الكاملة للاتفاقيات. يمكن إجراء بحث في جميع أقسام قاعدة البيانات، وهي متوفرة للعموم، وتدعم الفحص الكمي والنوعي لاتفاقيات السلام.

يتوجه المؤلفون بالشكر للزملاء والزميلات في هيئة الأمم المتحدة للمرأة، الذين خصصوا وقتاً لمراجعة مسودات هذه الوثيقة، بمن فيهم جولي بالينغتون. قدّم عدة موظفين من إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمم المتحدة اقتراحات قيّمة، بمن فيهم موظفون من وحدة المسائل الجنسانية والسلام والأمن، وشعبة المساعدة الانتخابية، ووحدة دعم الوساطة وفريق كبار مستشاري الوساطة الاحتياطي التابع للوحدة. كما قدّم مراجعون خارجيون تعليقات وملاحظات كثيرة ومستنيرة حول مسودات الوثيقة، ومن بينهم شين مولي، وكاترين ناش، وأليسون مكولوتش، وغيرهم. ونشكر أيضاً هاربيت كورنيل وجي-يونغ سونغ من برنامج أبحاث التسويات السياسية على جهودهما في تدقيق الوثيقة والمساعدة التي قدماها في إنتاجها.

© تشرين الأول/ أكتوبر 2018 هيئة الأمم المتحدة للمرأة. نيويورك. جميع الحقوق محفوظة.

الآراء الواردة في هذا الإصدار هي آراء المؤلفة (المؤلفين) ولا تمثل بالضرورة آراء هيئة الأمم المتحدة للمرأة أو الأمم المتحدة أو أي من المنظمات المرتبطة بها.

المؤلفون: كريستين بيل
المراجعة وتنسيق الإنتاج: أنيسة والجي
التحرير: لبي باسكال

إمكانية الوصول إلى السلطة السياسية: النساء وتقاسم السلطة السياسية في عمليات السلام



الأستاذة كريستين بيل
الأستاذة في القانون الدستوري
المديرة، برنامج أبحاث التسويات السياسية
جامعة أدنبره

الغاية من سلسلة الإحاطات بشأن النوع الجنساني

هذه الإحاطة هي جزء من سلسلة الإحاطات بشأن النوع الجنساني لدعم المشاركة الجديدة للنساء وإدماج اعتبارات النوع الجنساني في عمليات السلام الهادفة إلى إنهاء العنف في النزاعات الداخلية.

غالباً ما تتعامل المفاوضات الرسمية لإحلال السلام مع المشاركة الجديدة للنساء ومع قضية المساواة بين الجنسين كمسألة ثانوية وكشغل غير سياسي 'لإيقاف الحرب'. وكثيراً ما تُطرح حجج بأن الحاجة إلى الواقعية السياسية من أجل إنهاء النزاع يجب أن تفوق بأهميتها جميع الاعتبارات الأخرى. ومع ذلك فإن كلا الشاغلين مرتبطان على نحو لا ينفصم من أجل تحقيق السلام الدائم. ويدعم النهج الذي تتبناه هذه الإحاطات الانخراط في عمليات سلمية قائمة على مبدأ المساواة بين الجنسين، فيما يقر بأن الأحكام المصممة لتحقيق المساواة في أي سياق ستُطرح للتفاوض السياسي في الممارسة العملية. ومن أجل التأثير على التغيير، يتعين على النساء التأثير على مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، بمن فيها جهات قد لا تعتبر المساواة بين الجنسين كقضية مركزية. وسيكون بين النساء أنفسهن آراء ومنظورات سياسية متنوعة. لذا تقدم هذه الإحاطات تحليلاً مقارناً وأمثلة وأسئلة تأطيرية لدعم النساء والأخرين في تطوير مقترحات تتناسب مع سياقاتهم الخاصة، بدلاً من المناداة باعتماد أي نهج محدد.

الجمهور الرئيسي المستهدف هو النساء، ومناصرو المساواة بين الجنسين، وغيرهم من المعنيين بالعمليات السلمية، ممن يرغبون بالتأثير على المفاوضات بهدف: (أ) معالجة التجارب المحددة للنساء أثناء النزاع، و (ب) تحقيق نتائج دائمة لعملية السلام من شأنها أن تحسن حياة النساء وحيات الآخرين من حولهن.

ستستخدم هذه الإحاطة نهجاً مقارناً، وسوف تسعى إلى:

- إثبات أهمية القضية المطروحة من منظور معني بالنوع الجنساني، وأهمية المشاركة الجديدة للنساء لمعالجتها على نحو فعال.
- تحديد القضايا الرئيسية فيما يتعلق بإشراك النساء، والأبعاد المحددة والمتعلقة بالنوع الجنساني لهذه القضايا.
- اقتراح طرق لتحقيق التغيير في العمليات السلمية، بما في ذلك تحديد نقاط الدخول المحتملة والتغلب على التوتر المصاحب للاستراتيجيات المتنافسة.
- استخدام الأمثلة لتبسيط الضوء على كيفية إدماج منظورات النوع الجنساني في اتفاقيات السلام، ليس فقط لمصلحة النساء، بل أيضاً للمساعدة في تنويع المنظورات والحلول المقترحة، وبالتالي المساهمة بصفة أكثر عمومية في تحقيق تقدم في عمليات السلام للجميع.
- توفير بيانات نوعية وكمية من اتفاقيات السلام، باستخدام أمثلة من جميع أنحاء العالم كأدلة، وكعامل ملهم للعمل.
- تقديم تحليلات تساند النهج المبدئية لشمول الجميع – اعتماداً على المعايير القانونية الدولية – مع توجيهات بشأن كيفية ربطها بالحجج السياسية الواقعية.

جدول المحتويات

1	مقدمة
2	القسم الأول: لمحة عامة
2	ما هو تقاسم السلطة السياسية؟
3	لماذا ينبغي على النساء الانخراط في تقاسم السلطة السياسية؟
5	القسم الثاني: تحليل من منظور الاعتبارات الجنسانية وحقوق النساء لتقاسم السلطة السياسية في اتفاقيات السلام
6	تقاسم السلطة الذي يركز على التوفيق بين الجماعات القائمة على هويات محددة والكامنة في صميم النزاع الوطني
10	تقاسم السلطة الذي يركز على التوفيق بين الجماعات القائمة على هويات محددة والكامنة في صميم النزاع دون الوطني
11	تقاسم السلطة المؤقت والانتقالي
14	القسم الثالث: الاستراتيجيات والأساليب
16	خاتمة
17	الملاحق
17	الملحق أ: اتفاقيات السلام المذكورة
19	الملحق ب: المصادر
20	الملحق ج: المراجع
21	الهوامش

مقدمة

غالباً ما تركز عمليات السلام على كيفية تقاسم السلطة أو تقسيمها بين الجماعات السياسية والعسكرية الكامنة في صميم النزاع، وذلك سعياً لتحقيق تسوية لإنهاء النزاع العنيف.

جميع هذه العوامل تجعل تقاسم السلطة أمراً خلاقياً وتزيد صعوبة التأثير عليه من قبل الفئات غير المشاركة في المفاوضات المباشرة – وهو ما تسعى هذه الإحاطة إلى تناوله. إضافة إلى ذلك، ففي حين انصب اهتمام كبير على كيفية دعم النساء للمشاركة في الإصلاحات الدستورية والعدالة الانتقالية وإصلاح قطاع الأمن، إلا قدرأ أقل بكثير من الاهتمام الأكاديمي والسياسي أولي للكيفية التي يوسع النساء أن تشترك من خلالها في آليات تقاسم السلطة (للاطلاع على استثناء حديث، انظر العدد الخاص من مجلة (الوطنية والنزاعات العرقية، 2018)). ومع ذلك، بما أن جميع القضايا المطروحة على مائدة التفاوض ستتأثر بالاتفاق على كيفية السيطرة على السلطة وممارستها من قبل الجهات الكامنة في صميم النزاع، فمن الضروري للنساء الانخراط في اقتراحات تقاسم السلطة.

توضح هذه الإحاطة السياقات المختلفة التي تتأسس فيها الأشكال المختلفة لتقاسم السلطة في اتفاقيات السلام. وتشير إلى التحديات التي تواجه النساء والمجموعات الأخرى غير الكامنة في مركز النزاع، والتي قد تشكل جهات حليفة مفيدة في أي كفاح من أجل تحقيق قدر أكبر من شمول الجميع.

وعادة ما تتضمن ترتيبات تقاسم السلطة أو تقسيمها خليطاً معقداً من بعض أنواع تقاسم السلطة التالية أو منها جميعاً:

- تقاسم السلطة السياسية: آليات للانخراط المشترك للمتخصصين الرئيسيين في النزاع في المؤسسات السياسية.
- تقاسم السلطة الإقليمي: طرق لاستخدام التقسيمات الإقليمية الفرعية للدولة لتقسيم السلطة بين الجماعات المختلفة.
- تقاسم السلطة الاقتصادية: ترتيبات لتقسيم الموارد بين الجماعات.
- تقاسم السلطة العسكرية: ترتيبات للمشاركة المشتركة في الجيوش وقياداتها.

(انظر المزيد، (هارتزيل وهودي، 2003 و 2007))

إن تقاسم السلطة السياسية هو أمر مركزي في العمليات السلمية، وغالباً ما يكون شكل هذا التقاسم مصدراً لخلافات كبيرة. فهو يعيد هيكلة كيفية السيطرة على السلطة وممارستها في المؤسسات السياسية وعبر طرق تمثل تحديات وفرص في أن معاً بالنسبة لمشاركة النساء. وفيما يُعتبر تقاسم السلطة طريقة رئيسية لتحقيق تسوية بين الجماعات المتحاربة والخصوم السياسيين، إلا أنه يهدف إلى تحقيق اتفاق بين النخب، مما يجعله يستبعد عادة طائفة واسعة من المصالح ومن الفئات الاجتماعية، بما في ذلك النساء.

إن وضع الجهات الفاعلة المتنازعة في مركز المؤسسات السياسية الجديدة – سواء بصفة مؤقتة أم دائمة – يمنحها موقعاً مميزاً في هيكل السلطة المستقبلية للبلد، ويشكل التسوية السياسية بأكملها وفرصها في إرساء الاستقرار وتحقيق التحول. كما أن تقاسم السلطة هو مسألة فنية متخصصة تنطوي على تعقيدات كثيرة، ويتضمن تصميمها التعامل مع حسابات أصوات الناخبين، وفهم الخيارات المختلفة لتصميم النظم الانتخابية، وفهم طائفة من أساليب تقسيم السلطة ضمن مؤسسات الدولة من قبيل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وحتى منظومة البنوك.

القسم الأول: لمحة عامة

ما هو تقاسم السلطة السياسية؟

يغطي مصطلح 'تقاسم السلطة' ترتيبات سياسية شديدة التنوع، ولكل منها تأثيرات محتملة مختلفة على المساواة بين الجنسين. وعلى المستوى الأكثر أساسية، يشير تقاسم السلطة إلى الترتيبات السياسية التي تهدف إلى إنتاج حكومة مشتركة بين الجماعات، إضافة إلى تجاوز شكل الحكومة القائمة على الأغلبية المباشرة واعتماد شكل من أشكال التوفيق بين المجموعات وتلبية مطالبها. ويزرع تقاسم السلطة في عمليات السلام والعمليات الانتقالية أن يتضمن خيارات فنية أكثر تطوراً. ونسرد أدناه أنواع الترتيبات التي يمكن وصفها بأنها تقاسم للسلطة السياسية (انظر المزيد، (بيل، 2018)).

حق النقض للأقلية بخصوص المصالح الحيوية: تُمنح كتل رئيسية حقاً بالنقض يمكنها استخدامه لحماية 'مصالحها الحيوية'، من قبيل الحقوق اللغوية، من التغيير الأحادي الجانب من قبل الأغلبية. فمثلاً، يجب على السياسيين في أيرلندا الشمالية أن يصنفوا أنفسهم 'كاتحاديين' أو 'وطنيين' أو 'فئة أخرى'. وإذا ما صوتت أغلبية كتلة الاتحاديين أو كتلة الوطنيين على أمر ما، فيمكن تحديد هذا الأمر بأنه أحد 'المصالح الحيوية' للمجتمع المحلي الذي تمثله الكتلة المعنية. وتتطلب المطالبة بتنفيذ آلية 'المصلحة الحيوية' الموافقة على الإجراء من قبل أغلبية الكتلتين (ضمن 'تصويت مرجح' [حسب وزن الكتلة])، بدلاً من الأغلبية البسيطة العامة لهذا التصويت.

الحكم الذاتي القطاعي: تُمنح الجماعات شكلاً من الحكم الذاتي، والذي يمكن منحه بطريقتين: أولاً، من خلال نقل الصلاحيات للأقاليم؛ ثانياً، نقل الصلاحيات المتعلقة بمجالات الحياة، والتي تتصل تحديداً بالهوية، من قبيل المجالات المتعلقة بالثقافة، والتعليم، واللغة، والرياضة.

يمكن لترتيبات تقاسم السلطة أن تستخدم نهجاً أكثر 'تكاملية'، حيث يُصمم النظام سعياً لتشجيع الجماعات المقسمة على العمل عبر هذه الانقسامات. ففي بوروندي، على سبيل المثال، تتطلب ترتيبات تقاسم السلطة من الأحزاب السياسية أن 'تعكس الشخصية الوطنية'، بمعنى وجوب أن تشمل في صفوفها أعضاء من الهوتو ومن التوتسي.

ومن الأشكال الأكثر ارتباطاً بهذا المصطلح، هو شكل لتقاسم السلطة قائم على أربعة عناصر تقليدية يدعى 'نظام توافق الفئات المختلفة' – إذ يجبر الأطراف المتعارضة على التصرف على نحو 'توافقي' مع بعضها بعضاً. وعادة ما تستخدم ترتيبات تقاسم السلطة هذه العناصر للتوفيق بين هويات الجماعات وانتماءاتها، بدلاً من تشكيل الحكومة من قبل الجهات التي تفوز بالأغلبية في الانتخابات. ويمكن العثور على أمثلة على هذا النوع لتقاسم السلطة في التسويات السياسية في أيرلندا الشمالية، وبوروندي، والبوسنة والهرسك.

العناصر الأربعة هي التالية:

حكومة ائتلافية مع سلطة تنفيذية قائمة على ائتلاف كبير: تنضوي الأحزاب التي تمثل جماعات مختلفة في المجتمع في ائتلاف للسلطة التنفيذية بموجب اتفاقية تنص على تخصيص وزارات مختلفة للجماعات المختلفة، أو من خلال صيغة تضمن للجماعات الكبرى في المجتمع أن تتمتع بتمثيل في السلطة التنفيذية استناداً إلى نسبتها من الناخبين.

التناسبية في نظام التصويت في المجلس التشريعي، وفي المؤسسات العامة الأخرى: تُترجم أصوات الناخبين إلى صيغة تناسبية للتمثيل في المجلس التشريعي، لضمان التوازن بين الجماعات، وأحياناً مع أشكال من تخصيص 'الحصص' (الكوتا) للجماعات الأصغر. يُستخدم التمثيل التناسبي أيضاً (وهو أحكام محددة لتزويد الجماعات المختلفة بعدد محدد من الممثلين، وفقاً لنسبتهم من السكان) في المؤسسات العامة الرئيسية، من قبيل: الشرطة، والقضاء، والخدمة المدنية، ومؤسسات القطاع العام الأخرى.

الفصل الثالث: بشأن نظام الأحزاب السياسية، المادة 78:

يجب على الأحزاب السياسية أن تستجيب للمبادئ الديمقراطية في تنظيمها وطريقة عملها. ويجب أن تكون مفتوحة لجميع البورونديين، ويجب أن تعكس صبغتها الوطنية في مستوى [توجه] قيادتها. ولا يجوز لها المناداة بالعنف، والإقصاء، والكرهية بأي شكل من الأشكال، لا سيما الأشكال المستندة إلى الانتماء الإثني، أو الإقليمي، أو الديني، أو النوع الجنساني

تقاسم السلطة المعقد

من المهم الإشارة إلى أن ترتيبات تقاسم السلطة نادراً ما تتبع، في الممارسة العملية، معالم أو نماذج تتطابق تماماً مع الأنواع المشار إليها أعلاه. وغالباً ما تُنتج التسويات السلمية الحديثة ترتيبات 'معقدة لتقاسم السلطة'، والتي تقتبس على نحو انتقائي من العناصر المشار إليها أعلاه لخلق توليفات بديلة جديدة. هذه نماذج لتقاسم السلطة تشمل المجالات السياسية والمناطقية والعسكرية والاقتصادية (ويلر وولف، 2005؛ ولف 2011). علاوة على ذلك، تشمل بعض الترتيبات نصوصاً لمشاركة المجتمع المدني، أو حتى جهات فاعلة دولية، في المؤسسات السياسية والقانونية في البلد، إلى جانب التناسبية الإثنية العامة التي تنص عليها هذه الترتيبات. فمثلاً، نصت الترتيبات في اليوسنة والهرسك من خلال اتفاق دايتون للسلام لعام 1995، على مشاركة إثنية ودولية مشتركة في مؤسسات من قبيل المحاكم والهيئات المعنية بحقوق الإنسان وآليات البنك المركزي.

لماذا ينبغي على النساء الانخراط في تقاسم السلطة السياسية؟

تنزع ترتيبات تقاسم السلطة إلى الانبثاق من صفقات تُبرم بين جهات فاعلة في نزاع وكامنة في صميم حرب دائرية، أو بين الجماعات التي تزعم هذه الجهات بأنها تمثلها. وفي حين قد ترحب النساء المنضويات ضمن التجمعات السياسية التي تشارك في ترتيبات تقاسم السلطة بإبرام هذه الترتيبات لأنها تركز على التوفيق بين الجماعات التي (أولاً) ظلت ذا دور محوري في استخدام العنف، و/أو (ثانياً) تعكس الهويات التي تُعتبر في صميم النزاع الإثني-الوطني (مثلاً استناداً إلى العرق أو الانتماء الإثني أو الانتماء للشعوب الأصلية، أو الجنسية)، ولكن يُزعم

أن هذه الجماعات غالباً ما تستثني النساء كمجموعة. وفي الواقع، غالباً ما تشعر النساء بالتحفظ إزاء ترتيبات تقاسم السلطة بسبب الكيفية التي تركز فيها هذه الترتيبات مزاعم الهوية الإثنية-الوطنية الكامنة في صميم النزاع، وبطرق تستثني، أو ثمة خطر بأن تستثني، المساواة للنساء (انظر الأمم المتحدة، 2017، ص. 34-35).

ومن بين العقبات أمام مشاركة النساء في مقترحات تقاسم السلطة:

- أن تمثل النساء غالباً ما يكون منقوصاً في الترتيبات السياسية-العسكرية التي تكمن في محور مفاوضات السلام ومؤسسات تقاسم السلطة التي تنشأ عنها.
- النساء موجودات في كافة الجماعات الإثنية-الوطنية المختلفة المرتبطة بالنزاع، وترتبط هوياتهن كنساء بطرق معقدة مع الانقسامات القائمة على الهوية والكامنة في صميم النزاع (وهو ما يشار إليه عادةً بـ'التقاطعية'). وهذا قد يجعل من الصعب للجماعات النسائية ذات القاعدة الواسعة أن تحدد مواقف مشتركة بشأن ترتيبات تقاسم السلطة – بما في ذلك وجود آراء مختلفة، أو حتى متعارضة، بشأن ما إذا كانت ترتيبات تقاسم السلطة تحقق المساواة أم تعيقها. ومع ذلك فإن الفشل في إنتاج مقترحات واضحة، تتمتع بدعم واسع النطاق، بخصوص تمكين المرأة وحماية المساواة بين الجنسين والدفع بها، قد يؤدي إلى تهميش أصوات النساء.
- ولا يكون واضحاً دائماً كيف يؤثر تصميم الخيارات المختلفة لتقاسم السلطة على مشاركة المرأة من خلال وصف هذه الترتيبات فقط. ويمكن لنتائج مشاركة المرأة في المؤسسات السياسية أن تعتمد على مسائل من قبيل تشكيلة الناخبين من حيث النوع الجنساني؛ والنوع المحدد للنظام الانتخابي الذي يتم اختياره؛ والصيغة الحسابية المستخدمة لتحديد مشاركة المجموعة في الوزارات؛ والترتيب الذي تعتمده الأحزاب لاختيار الوزارات (والذي سيؤثر على النساء إذا كان لدى الأحزاب المختلفة التزامات مختلفة بشأن المساواة بين الجنسين)، إضافة إلى مجموعة أخرى من المسائل المرتبطة بتصميم الترتيبات. وغالباً ما يتطلب ضمان التمثيل الكافي للنساء توفر مجموعة مختلفة من الخبرات كي تتوفر القدرة على توقع القضايا ومعالجتها.

ومع صدور أبحاث جديدة بشأن الكيفية التي تعمل بها ترتيبات تقاسم السلطة التي تنص عليها اتفاقيات السلام في الواقع العملي، فإنها تُظهر كيف تؤدي هذه الترتيبات إلى تهميش النساء عبر طائفة من السبل (انظر العدد الخاص من مجلة (الوطنية والنزاع العرقي، 2018)). من الضروري أن تتخبط النساء في مقترحات تقاسم السلطة في مفاوضات السلام، وذلك للأسباب العملية التالية:

• غالباً ما تكون آليات تقاسم السلطة قائمة على لغة المساواة بين الجماعات، وغالباً ما يُزعم بأنها تتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير حقوق الأقليات، بل يُزعم بأن هذه القوانين والمعايير تتطلب هذه الآليات (كيمليكا، 2007؛ بيل، 2008، الصفحات 218-238). وبما أن تقاسم السلطة يقدم فكرة المساواة بين الجماعات لتستكمل فكرة المساواة بين الأفراد، فهذا قد يعزز من الحجج المطالبة بالمشاركة المتساوية للنساء بوصفهن مجموعة تشكل نصف السكان. وثمة أمر مهم يتمثل في أن اللغة المستخدمة في إدماج المجموعات تؤثر على تحقيق آليات المساواة للمجموعات، من قبيل تخصيص الحصص (الكوتا)، وهي أمر مسموح وبخطى بالتشجيع بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بوصفه إجراءً خاصاً مؤقتاً. وربما يكون تنفيذ نظام الكوتا أسهل في السياقات السياسية التي تشارك فيها جميع الفئات في الحكومة بما أنها عضوة في المجموعات المختلفة.

• ينطوي تقاسم السلطة على إمكانية إنهاء النزاع لأنه ينص على ضمانات سياسية لإدماج الجماعات ذات الدور المحوري في مواصلة استخدام العنف. وإذا لم ينتهي العنف، فغالباً ما يكون من الصعب جداً تحقيق مكتسبات بشأن المساواة بين الجنسين. وينزع الوسطاء إلى إيلاء الأولوية لتحقيق تقاسم السلطة، لأنه غالباً الأمر الوحيد المهم، وعادة ما يُنظر إليه على أنه شرط مسبق لإقناع الأطراف العنيفة بالدخول في إطار مشترك لإنهاء النزاع. وإذا ما قامت النساء بمعارضة تقاسم السلطة بوصفه 'سيء للنساء' (بيرن وماكوليك، 2018) بدلاً من السعي لتشكيله، فإنهن يخاطرن بخسارة فرصة للتأثير على خريطة السلطة المركزية التي تحددها اتفاقية السلام.

• ثمة طرق مختلفة لتصميم تقاسم السلطة، وبعضها أكثر مراعاة للاعتبارات الجنسانية مقارنة مع بعضها الآخر. فالترتيبات الأكثر انفتاحاً لتقاسم السلطة توفر صفة أكثر اعتماداً على المبادئ بصفة عامة، وتنطوي على إمكانات أكبر بتجاوز الأشكال الجامدة للحكومة المستندة إلى سياسات الهوية. وفي هذه الحالة يمكن أن تكون مشاركة المرأة مفيدة في إبراز المطالبة بالمساواة والتي تستند إلى أشكال أكثر ميدانية لتقاسم السلطة، وهذا قد يساعد في دفع الترتيبات بعيداً عن إبرام ميثاق للنخب يخدم مصالح هذه النخب، ويركز فقط على الجهات الكامنة في صميم النزاع. وبالتالي فإن مشاركة المرأة هنا تعود بفائدة اجتماعية أوسع نطاقاً (أوليري، 2005).

القسم الثاني: تحليل من منظور الاعتبارات الجنسانية وحقوق النساء لتقاسم السلطة السياسية في اتفاقيات السلام

ستعتمد نقاط الدخول للنساء الساعات للانخراط في ترتيبات تقاسم السلطة وتشكيلها على الكيفية التي تُستخدم فيها هذه الترتيبات، وسبب استخدامها. ويشير استعراض اتفاقيات السلام المبرمة منذ عام 1990 حتى الآن إلى وجود ثلاث وظائف مختلفة لتقاسم السلطة، وكل منها تتضمن تحديات مختلفة لإدماج النساء. ويتطلب تصميم الاستراتيجيات للانخراط في تقاسم السلطة بغية تعزيز المساواة والمشاركة للنساء، أن نفهم أولاً ما هو الاستخدام المحدد المطروح لتقاسم السلطة، وما هو نوع المساواة السياسية التي يسعى هذا التقاسم لتحقيقها.

تقاسم السلطة الانتقالي والمؤقت: هذا الترتيب يستخدم تقاسم السلطة بين الجهات الحكومية الفاعلة وبين جماعات المتمردين لإقامة نوع من الحكم الانتقالي المؤقت. وعادة ما يتم التوصل إلى هذا الترتيب بغية إرساء اتفاق لوقف إطلاق النار؛ وضمان شكل ما لهيكل حكم مؤقت؛ وإدارة عملية إصلاح ترمي (في الوضع المثالي) إلى تمهيد الطريق للانتخابات وأحياناً هيكل دستوري معدل أو جديد. وقد تكون النزاعات ناشئة عن انقسامات سياسية بصفة رئيسية، ولكنها ترتبط أحياناً على نحو معقد مع مطالبات المجموعات ذات الهوية المحددة والقائمة على الدين أو الانتماء الإثني أو الانتماء القبلي أو القومية. ومن الأمثلة على هذا النوع من الترتيبات اتفاقيات السلام التي أبرمت في سيراليون وفي اليمن وفي زيمبابوي

كل نوع من هذه الأنواع المختلفة لترتيبات تقاسم السلطة ينطوي على مخاطر وفرص مختلفة قليلاً فيما يتعلق بشمول المرأة. لذا، تلزم استراتيجيات مختلفة للتعامل مع الأنواع المختلفة، وهذا ما سنتناوله بإيجاز أدناه.

فيما يلي وصف للوظائف الثلاث المختلفة لتقاسم السلطة في عمليات السلام والعمليات الانتقالية:

تقاسم السلطة الذي يركز على التوفيق بين الجماعات القائمة على هويات محددة والكامنة في صميم نزاع وطني: يُستخدم تقاسم السلطة في هذه الترتيبات لينص على توافق للجماعات الإثنية-الوطنية الرئيسية الكامنة في صميم النزاع، وتلبية متطلباتها. ومن الأمثلة على ذلك الترتيبات في البوسنة والهرسك وفي بوروندي.

تقاسم السلطة الذي يركز على التوفيق بين الجماعات القائمة على هويات محددة والكامنة في صميم نزاع دون وطني: تتضمن هذه الترتيبات تقاسم السلطة مرتبط بنقل للصلاحيات على المستوى دون الوطني أو المحلي، وذلك سعياً لتقاسم السلطة على مستوى الإقليم. ويركز تقاسم السلطة على مستوى الأقاليم على إنهاء النزاع من خلال منح جماعات الأقليات سلطة على المستوى دون الإقليمي الذي تتركز فيه هذه الجماعات (وربما تشكل أغلبية في تلك المناطق). وتترافق هذه الترتيبات أحياناً بتقاسم للسلطة السياسية لضمان أن أفراد جماعة الأغلبية، الذين وجدوا أنفسهم أقلية على المستوى دون الوطني، يُعاملون بإنصاف. يُستخدم تقاسم السلطة السياسية أحياناً لضمان حصول المناطق دون الوطنية على زيادة في التمثيل في مؤسسات الدولية. ومن الأمثلة على ذلك اتفاقية السلام لأراضي هضبة شيتاغونغ بينغلايش.

تقاسم السلطة الذي يركز على التوفيق بين الجماعات القائمة على هويات محددة والكامنة في صميم النزاع الوطني

استُخدم هذا النوع من الترتيبات في أوضاع اعتُبر فيها النزاع بأنه قائم على الهويات (عادة هويات إثنية-وطنية) وأن من أسبابه الجذرية سعي جماعة معينة للتحكم بالدولة 'أو ملكية الدولة' والتمييز ضد الجماعات الأخرى وفرض الهيمنة عليها. ويسعى تقاسم السلطة السياسية في هذا السياق إلى توفير المساواة السياسية للجماعات المختلفة القائمة على الهويات من أجل إنهاء النزاع، وذلك من خلال معالجة الأسباب الجذرية للتمييز والهيمنة بغية إقامة دولة شاملة لجميع الهويات والجماعات الرئيسية ضمنها. ويُكرس تقاسم السلطة كآلية غير محددة لتشكيل الحكومة، ومصممة للتوفيق بين الجماعات الإثنية-الوطنية المختلفة سعياً لإقامة شكل من المساواة السياسية.

وثمة شاغل رئيسي للنساء (والجماعات الأخرى) إزاء مثل هذه الترتيبات لتقاسم السلطة كونها، أولاً: تعزز هويات المجموعات الكامنة في صميم النزاع، بدلاً من إعادة تشكيلها والتسامي عنها؛ وثانياً: قد يكون من الصعب تطبيقها لأنها تتضمن تصميم آليات معقدة لإقامة تعاون مفروض من الأعلى للاستجابة لوضع يتسم بانعدام الثقة. وباختصار، غالباً ما تبدو هذه الترتيبات بأنها تترجم النزاع إلى هياكل سياسية جديدة، بدلاً من حل النزاع وإحداث تحوّل فيه.

وفيما يتعلق بتصميم الترتيبات، قد تكون التفاصيل في غاية الأهمية لتحديد ما إذا كانت الترتيبات تنطوي على إمكانية شمول النساء، لا سيما أن العديد منهن يملكن هويات متقاطعة، أو قد يطمحن إلى إقامة نظام سياسي يستند إلى مفهوم يختلف عن 'سياسات الهوية'. وتشير التحليلات لتقاسم السلطة إلى تمييز مهم بين الأنماط 'المؤسسية' لتقاسم السلطة والأنماط 'التحريرية' لتقاسم السلطة (انظر مثلاً (أوليري، 2005)). فالأنماط المؤسسية تركز

على هويات الجماعات على حساب كل ما عداها، في حين تترك الأنماط التحريرية أهمية توفير الحماية للأفراد بغية إيجاد توازن بين الآليات القائمة على الجماعات وبين صناعة القرارات. وهذا التمييز مهم للنساء، إذ تولى الأشكال التحريرية لتقاسم السلطة الأولوية لحقوق الإنسان بطرق قد تكون مفيدة للنساء. القضايا التالية مهمة لضمان شكلاً أكثر انفتاحاً أو 'تحرراً' لتقاسم السلطة؟

• معالجة الصبغ الجامدة لتحديد الجماعات ووصفها، بهدف المساعدة على محو الانقسامات القائمة على الهوية التي أثارت النزاع، بدلاً من تكرسها. حيثما تكون ترتيبات تقاسم السلطة قائمة على شكل من الحوصص الجامدة المخصصة لجماعات محددة في السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقد يكون من المهم التأثير على كيفية وصف هذه الجماعات. وعندما توصف الجماعات بأوصاف غير مستندة إلى مفهوم الهوية المحضة، فهذا قد يفتح المجال السياسي لإعادة تشكيل هويات الجماعات مع مرور الوقت. ففي أيرلندا الشمالية، على سبيل المثال، استُخدم مصطلحاً 'الاتحاديين' و 'الوطنيين' لوصف الجماعات المركزية في آلية تقاسم السلطة، بدلاً من استخدام مصطلحي 'بروتستانت' أو 'كاثوليك'. ورغم أن معظم الاتحاديين هم بروتستانت ومعظم الوطنيين هم كاثوليك، إلا أن المصطلحين 'اتحاديين ووطنيين' ليسا مرتبطين ارتباطاً تاماً بالهوية الدينية. لذا، فقد أبطت اتفاقية السلام الإمكانية مفتوحة لحدوث تغيير في الانتماءات والهويات مع مرور الوقت، وبطرق قد تجعل الترتيبات أقل حصرية وأكثر انفتاحاً لشمول أولويات النساء والفئات الأخرى التي لا تعتبر أن مصالحها تحظى بالحماية على النحو الأفضل ضمن هذه التكتلات. وفي مقدونيا، تم تشكيل ترتيبات تقاسم السلطة السياسية بين أغلبية السكان وبين المنتمين للأثنية الألبانية وفق شروط تجنبت تحديد جماعات الأغلبية وجماعات الأقلية - انظر الصياغة الحريصة للمادة المتعلقة بحق النقض المتبادل في الإطار أدناه.

مقدونيا، الاتفاق الإطاري (اتفاق أوهريد)، 31 مايو/ أيار
2001

المرفق أ، التعديلات الدستورية

المادة 77

(1) تنتخب الجمعية [البرلمانية] النائب العام بأغلبية أصوات العدد الكلي للنواب، وينبغي أن يتضمن ذلك أغلبية أصوات العدد الكلي للنواب الذين يعربون عن انتمائهم لمجتمعات محلية من غير أغلبية سكان مقدونيا.

بوروندي، اتفاق تقاسم السلطة، 6 آب/ أغسطس 2004.

المادة 13

تتشكل الجمعية الوطنية على النحو التالي: 60% من أعضاء الجمعية من جماعة الهوتو، 40% من أعضاء الجمعية من جماعة التوتسي، وسيكون 3 من أعضاء الجمعية من أقلية التوا الإثنية. يجب أن يكون 30% على الأقل من أعضاء الجمعية نساء.

المادة 15

يتشكل مجلس الشيوخ على أساس التمثيل بالمناصفة بين جماعتي الهوتو والتوتسي، إضافة إلى 3 أعضاء من أقلية التوا الإثنية. يجب أن يكون 30% على الأقل من الشيوخ نساء.

من بين السلطات التي يتمتع بها مجلس الشيوخ الموافقة على التعديلات الدستورية والقانون الدستوري، ورصد الامتثال بأحكام الدستور التي تتطلب تحقيق التنوع والتوازن الإثني والقبلي والديني والثقافي والإقليمي في جميع هيكل الدولة ومؤسساتها.

• إدخال "آليات أكثر تكاملية". قد تكون الإجراءات الرامية إلى تشجيع التعاون الطوعي بين الجماعات فعالة أحياناً في تمكين المساواة السياسية، حتى عندما لا تنص الترتيبات على ذلك صراحةً. فعلى سبيل المثال، تطلبت الترتيبات في بوروندي أن تضم الأحزاب السياسية في عضويتها فئات إثنية مختلطة، مما أدى دوراً في جعل الهوية الإثنية أقل أهمية سياسياً، ومع ذلك واجهت التسوية السياسية التي نتجت بعض الصعوبات (انظر الإطار أدناه للاطلاع على شكل تقاسم السلطة الذي تم الاتفاق عليه).

• السعي لشمول النساء بوصفهن مجموعة. في حين غالباً ما تنشأ حوارات حول شرعية الحصص المخصصة (الكوتا) للنساء في الأنظمة الانتخابية القائمة على الأغلبية، إلا أن المشاركة في السلطتين التنفيذية والتشريعية بموجب ترتيبات تقاسم السلطة السياسية عادة ما تُحدد وفق نسبة المجموعة أو حصتها. ويمكن للمكانة المركزية للحصص في ترتيبات تقاسم السلطة أن تساعد النساء للمطالبة بتخصيص حصص لمشاركة النساء. فعلى سبيل المثال، نصت بعض الاتفاقيات على تخصيص حصص للنساء كجزء من ترتيبات تقاسم السلطة (انظر مثالي بوروندي والصومال في الإطارين أدناه)، رغم أنه ظل من الصعب تنفيذ هذه المتطلبات في الممارسة العملية. ففي بوروندي، تم دعم شمول النساء في ترتيبات تقاسم السلطة من خلال تعبئة النساء في العملية السلمية، والدعم الدولي، ووجود وسيط أولى اهتماماً لأصوات النساء (وهو نيلسون مانديلا).

بوروندي، اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، 28 آب/ أغسطس 2000.

البروتوكول الثاني: الديمقراطية والحكم السليم، الفصل الثاني: الترتيبات الانتقالية، المادة 20، الانتخابات:

20-8- يجب أن يعتمد النظام الانتخابي للجمعية الوطنية على نظام القوائم المحصورة ويتمثيل متناسب. ويجب أن ينص قانون الانتخابات المعدل على وجوب أن تكون القوائم متنوعة من حيث الانتماءات الإثنية وأن تعكس التمثيل الجنساني. وفي كل ثلاثة أسماء متتابعة على قائمة، يجب ألا ينتمي أكثر من اثنين منهم للمجموعة الإثنية نفسها، وفي كل خمسة أسماء متتابعة على قائمة يجب أن يكون من بينهم امرأة.

الصومال، الميثاق الاتحادي الانتقالي للجمهورية الصومالية، 29 كانون الثاني/ يناير 2004.

الصفحة 16، الفصل السادس، هيكل الدولة وتنظيمها، القسم الأول-البرلمان، المادة 29، تشكيلة البرلمان، يجب أن يتألف البرلمان الاتحادي الانتقالي من مائتين وخمسة وسبعين (275) عضواً على أن يكون 12 في المئة (12%) منهم نساء.

بروتوكول تأسيس الجمعية الوطنية التأسيسية الصومالية،

26 حزيران/ يونيو 2012

الصفحة 3، المادة 4، أعضاء الجمعية الوطنية التأسيسية، -1 تتألف الجمعية الوطنية التأسيسية من 825 عضواً على أن يكون 30% منهم نساء.

يمكن لتصميم الحصص الجنسانية وغيرها من أنواع الحصص أن يثير صعوبات، وينبغي النظر في هذه الصعوبات:

1. هل سيتم تطبيق الحصص المخصصة للنساء 'ضمن' حصص إثنية-وطنية عامة – بمعنى أن النساء المنتميات لتلك الفئات الإثنية سيكون مشمولات؟ أم ستُخصص للنساء مقاعد محددة 'يُوصفهن نساء'؟ أم ستنتص الترتيبات على النوعين معاً؟ ومن نافذة القول إن هذه المسائل هي مسائل استراتيجية صعبة، ويجب تحقيق التوازن بينها وبين ما يمكن تحقيقه من خلال المفاوضات.

2. حيثما يتم شمول جماعات كبيرة وجماعات صغيرة في ترتيبات تقاسم السلطة، قد تجد بعض الجماعات الصغيرة جداً التي تُخصص لها كوتا صعوبة في شمول نسبة من النساء في تمثيلها بسبب وجود عدد محدود من المقاعد لتوزيعها، مع وجود ضغط لمنح هذه المقاعد إلى زعماء رئيسيين. فمثلاً، إذا توفر لحزب معين مقعدان في مجلس تشريعي محلي، فيضطر إلى منح أحد المقاعد لامرأة كي يصل إلى حصة الـ 30 في المئة المخصصة للنساء، وربما يكون ذلك على حساب شمول زعيم (ذكر) للحزب. وقد يقود هذا النوع من التفاعلات إلى عدم تطبيق الحصة الجنسانية المخصصة. وينبغي على استراتيجيات النساء بشأن المشاركة، وعلى الأشخاص الذين يصممون الحصص الجنسانية، أن ينظروا في أفضل طريقة لتمكين شمول النساء في هذه الأوضاع.

3. وفي الأوضاع التي يوجد فيها نصوص محددة بشأن حصص النساء، فقد تؤدي هذه الحصص إلى وضع قيود على مشاركة النساء في الهيئات المؤسسية، حتى عندما يكون الهدف من هذه النصوص ضمان مشاركة النساء. وهذا قد يحدث بصفة خاصة في الهيئات التي يوجد فيها عدد صغير من الأعضاء. فمثلاً، في اتفاقية السلام لأراضي هضبة شيتاغونغ بينغلاديش التي أبرمت بين الحكومة وقبائل هضبة شيتاغونغ، تم اقتراح رقم صغير من الأعضاء في مجالس المناطق في الهضبة، مما عني أن تمثيل الأعضاء القبليين وغير القبليين، الذكور والإناث، تطلب تفصيلاً دقيقاً للأرقام بطريقة جعلت الحصص جامدة – مما جعل المقاعد المتاحة للنساء محدودة ومقيدة.

بنغلاديش/ أراضي هضبة شيتاغونغ، اتفاقية بين اللجنة الوطنية لأراضي هضبة شيتاغونغ التي شكلتها الحكومة وحزب بارباتيا شاتاغرام جانا سامهاتي ساميتي، 2 كانون الأول/ ديسمبر 1997.

ب) (Kha) مجلس الحكم المحلي لهضبة شيتاغونغ/ مجلس مناطق الهضبة:

4- أ) يجب تخصيص ثلاثة (3) مقاعد للنساء في كل مجلس منطقة في الهضبة. يجب تخصيص ثلث (1/3) هذه المقاعد لغير المنتمين إلى القبائل.

صفحة 7، ج) (Ga) المجلس الإقليمي لأراضي هضبة شيتاغونغ: 3- يتألف المجلس من 22 (اثنين وعشرين) عضواً بمن فيهم الرئيس. يجب انتخاب ثلثي الأعضاء من بين القبائل. يحدد المجلس إجراءاته وطرق تسيير عمله. يجب أن تكون تشكيلة المجلس على النحو التالي: الرئيس 1، أعضاء قبليين 12 عضواً، (نساء) 2، أعضاء غير قبليين 6 أعضاء، (نساء) 1. ومن بين الأعضاء القبليين، يجب انتخاب 5 أعضاء من قبيلة تشاكما، و 3 أعضاء من قبيلة مارما، و 2 من قبيلة تريبور، وعضو واحد من قبيلتي مورونغ و تانتشانجيا، وعضو واحد من قبائل لوساي، باوم، بانخو، خومي، تشاك، خيانج. ومن بين الأعضاء غير القبليين، يجب انتخاب عضوين من كل منطقة. ومن بين العضوات من القبائل، يجب أن تكون واحدة منهن من قبيلة تشاكما، وواحدة من القبائل الأخرى.

الصفحة 8، ج) (Ga) المجلس الإقليمي لأراضي هضبة شيتاغونغ: 4- يجب تخصيص ثلاثة مقاعد للنساء في المجلس، وثلثها مخصص لغير المنتمين للقبائل

• **الإجراءات المعنية بحقوق الإنسان.** حيثما تُبرم ترتيبات تقاسم السلطة، يمكن للإجراءات المعنية بحقوق الإنسان أن توفر حماية حاسمة للنساء والأقليات الجنسية، والتي تواجه عادة عوائق جديدة في مجال المساواة إذ يبدأ تنفيذ ترتيبات تقاسم السلطة (انظر أيضاً، (ناغل و فاخوري، 2018)). قد تكون الإجراءات القوية المعنية بحقوق الإنسان والمساواة مؤثرة بصفة خاصة حيثما تكون جماعة ما مستعدة لاستخدام ميزاتها التفاوضية وحق النقض الذي تتمتع به لتحقيق المحافظة الاجتماعية (كما حدث في آيرلندا الشمالية)؛ أو حيثما تجد الجماعات المنقسمة بشدة أن الإجماع الوحيد الذي يسهل تحقيقه يتعلق بأجندات المحافظة الاجتماعية. ويمكن أن تؤدي الإجراءات القوية المعنية بحقوق الإنسان ووجود محاكم متوازنة وموضوعية ضمن نظام قضائي مستقل، دوراً مهماً في حماية النساء والأقليات غير المنحازة لطرف ما، أمام الحكومات القائمة على تقاسم السلطة والتي تسعى إلى تقليص حقوق هذه الجماعات. أما المحاكم المستقلة التي تركز على الحقوق، ففي حين أنها مهمة في جميع الظروف، فقد يكون لها دور مهم بخصوص ترتيبات تقاسم السلطة. ويمكن للإجراءات المعنية بحقوق الإنسان أن تساعد في توفير أشكال أكثر 'تحررية' لتقاسم السلطة.

• **مناصرة تخصيص حصص عبر مبادرات تشريعية بعد إبرام اتفاقية السلام الرئيسية.** حتى لو فشل الكفاح الرامي إلى تضمين حصص ضمن اتفاقية السلام الخاصة بتقاسم السلطة، فثمة أدلة أن الحصص المخصصة للنساء عادة ما تُطبق في الممارسة العملية عندما تُترجم التزامات اتفاقية السلام إلى ترتيبات وقوانين انتخابية جديدة (بيل، 2015). ويبدو أن هذا ينجم عن التقاء عدة عوامل، من بينها الترويج للممارسات الدولية الجيدة من قبل المجتمع الدولي؛ والأطر المعيارية التي تدعو إلى وضع إجراءات خاصة مؤقتة عندما يكون تمثيل النساء منقوصاً؛ ومطالبة النساء بالمساواة من داخل الهيئات الانتقالية؛ والمساعدة التي يقدمها خبراء الانتخابات في صياغة القوانين الجديدة؛ وتأثير الحركات النسائية؛ وجهود قادة الأحزاب الذكور المتتورين. وحتى الالتزامات المبهمة الواردة في اتفاقية سلام معينة والتي تتطلب أن تشمل المؤسسات الجديدة 'تمثيلاً نسبياً'، بوسعها أن تشكل منطلقاً للمبادرات اللاحقة بعد إبرام اتفاقية السلام للدفع نحو إدماج النساء. ومع ذلك، يُظهر مثال البوسنة والهرسك (في الإطار أدناه) بعض الفرص التي تتيحها الحصص وما تتضمنه من قيود أيضاً.

البوسنة والهرسك، الاتفاق الإطاري العام للسلام في البوسنة والهرسك (اتفاق دايتون للسلام)، 21 نوفمبر/ تشرين الثاني 1995

المفتوحة الذي تم اختياره أدى إلى تمكين المرشحين الذكور من 'تجاوز' المرشحات النساء ممن وردت أسماؤهن في مرتبة أعلى على قائمة المرشحين.

• ولكن من الجوانب المباشرة بالخير، رغم الجمود الكبير في هذا النظام (المؤسسي) للتمثيل الإثني، بات لدى البوسنة حالياً حصصاً جنسانية أقل جموداً والتي ستضمن تمثيلاً بنسبة 40% للنوع الجنساني الأقل تمثيلاً في قوائم الأحزاب، رغم أن نسبة النساء في البرلمان حالياً تبلغ 21.4% فقط.

(المصدر: (بيرن وماكوليك، 2012))

تتضمن هذه الاتفاقية ترتيبات معقدة لتقاسم السلطة السياسية والإقليمية، أو نوع 'مؤسسي' جامد بصفة خاصة، ويتسم بما يلي:

- النساء غير مشمولات في الترتيبات المعقدة للحصص في ترتيبات تقاسم السلطة للجماعات الإثنية-الوطنية (الكروات، الصرب، البوسنيين)
- ومع ذلك، كانت الحصص المخصصة للنساء 'إنجازاً تالياً للاتفاقية' بدعم من أنشطة مناصرة دولية ومحلية مشتركة.
- مع ذلك، لم يكن تخصيص هذه الحصص كافياً لوحده لتغيير عدد النساء في البرلمان، إذ كان يمكن تحييد هذه الحصص من خلال جوانب أخرى في تصميم النظام الانتخابي: وفي هذه الحالة، كان التمييز بين القوائم المفتوحة والقوائم المغلقة للتمثيل النسبي هو تمييز مهم - فنظام القائمة

• طبيعة الدولة: بيانات رمزية بشأن المساواة وشمول الجميع. يهدف تقاسم السلطة الإثني-الوطني إلى تغيير طبيعة الدولة – من دول تقتصر على جماعة ما، إلى دولة شاملة للجماعات الرئيسية الأخرى المنخرطة في العنف. ويمكن غالباً الدفع نحو تضمين ديباجة اتفاقية السلام لغة تتضمن التزامات واسعة بشمول الجميع وبالمساواة – عبر لغة رمزية مفتوحة المعنى – بحيث تنطبق هذه الالتزامات على نطاق يتجاوز المساواة بين الجماعات الإثنية-الوطنية الرئيسية. وعندما تُستخدم لغة مفتوحة في صياغة الالتزام بشمول الجميع، فهذا قد يساعد في توسيع هذه الالتزامات إلى ما يتجاوز المجموعات الرئيسية ليشمل النساء 'وجماعات أخرى'. وبوسع الطموحات الرمزية للدولة أن تساعد على الأقل في إسناد المطالبات بفتح الصفقات الضيقة لتقاسم السلطة لتحقيق أشكال أوسع للشمول الاجتماعي، مما قد يستكمل التوفيق بين المجموعات ويوسع نحو عقد اجتماعي أعمق كذلك الذي ينص عليه الدستور (انظر الإطار حول نيبال أدناه).

نيبال، الدستور المؤقت، 15 كانون الثاني/يناير 2007.

الديباجة: التعهد بتحقيق إعادة الهيكلة التقدمية للدولة بغية حل المشاكل القائمة في البلد والمتعلقة بالانتماءات الطبقية والإثنية والدينية والجنسانية؛

تم إقرار العديد من هذه الأحكام في دستور نيبال 'النهائي'. 2015.

(للاطلاع على مقارنة: ابحث عن عبارة 'constitutions' في قاعدة البيانات الخاصة باتفاقيات السلام والنوع الجنساني، www.peaceagreements.org)

تقاسم السلطة الذي يركز على التوفيق بين الجماعات القائمة على هويات محددة والكامنة في صميم النزاع دون الوطني

يُنْفذ أحياناً شكل مشابه لتقاسم السلطة في هيئة دون وطنية للتوفيق بين الجماعات الكامنة في صميم النزاع، ومن خلال شكل إقليمي لتقاسم السلطة. ومن بين الأمثلة على ذلك الترتيبات التي جرت في **بنغلاديش** (هضبة شيتاغونغ)، والهند (بودولاند، ناغالاند، دارجيلينغ)، والمكسيك (شيباس)، وأيرلندا الشمالية.

يمكن لتقاسم السلطة السياسية أن يكون جزءاً من تلك الحلول الإقليمية أساساً، وذلك بطريقتين مختلفتين: أولاً، تُمنح الجماعات التي تحكم الهيئات الإقليمية الجديدة شكلاً مرجحاً (موزوناً) من المشاركة على مستوى مؤسسات الدولة المركزية – مثلاً، من خلال تمثيل إقليمي في الغرف الثانية من المجالس

التشريعية المؤلفة من غرفتين (مثلاً، جنوب أفريقيا، أو البوسنة والهرسك). ثانياً، يمكن تطبيق تقاسم السلطة السياسية كجزء من هيكل الحكومة الذي يتم الاتفاق عليه على المستوى دون-الوطني، وذلك للأسباب التالية:

1. لمنح مزيد من الوزن للأقليات على المستوى دون الوطني: حيثما تظل الجماعات الساعية للانفصال أقلية حتى على المستوى دون الوطني، فقد تساعد المشاركة المرجحة في الهيئات السياسية والقانونية دون الوطنية على منح هذه الأقليات صوتاً في الحكومة الإقليمية. فعى سبيل المثال، عملت اتفاقية السلام في **أيرلندا الشمالية** على نقل الصلاحيات إلى تلك المنطقة، ووفرت لجميع الناس شكلاً من الحكومة الذاتية، كما تضمنت تقاسماً للسلطة بين الجماعات الرئيسية، مما منح الأقلية الكاثوليكية/الوطنية قدرة على المشاركة على قدم المساواة مع الأغلبية البروتستانتية/الاتحادية.

2. لطمأنة أفراد جماعة الأغلبية الذين سيصبحون أقلية محلية 'جديدة' بعد منح الإقليم حكماً ذاتياً أو شكلاً شبيهاً من نقل الصلاحيات على المستوى دون الوطني: حيثما يؤدي نقل الصلاحيات إلى المستوى دون الوطني، مثلاً من خلال شكل من أشكال الحكم الذاتي، إلى 'ترك' أعضاء من الأغلبية السكانية الوطنية من الباقين في الكيان دون الوطني (والذين يصبحون أقلية محلية الآن)، يمكن لترتيبات تقاسم السلطة أن تحقق توازناً بين الأغلبية الجديدة وبين الأقلية، وطمأنة الفئة التي باتت أقلية في الإقليم الذي نُقلت الصلاحيات إليه (بنغلاديش/ هضبة شيتاغونغ).

3. للتوفيق بين جماعات في منطقة ذات حكم محلي جديد أو دولة مستقلة جديدة: حيثما توجد انقسامات عميقة أخرى بين الجماعات على المستوى دون الوطني، والتي تنشأ أحياناً عن النزاع نفسه، يمكن استخدام تقاسم السلطة للتوفيق بين الجماعات في منطقة تتحكم بالحكم الذاتي أو في دولة مستقلة. ومن الأمثلة على ذلك **بواغفيل** في بابو غينيا الجديدة.

أما التحديات والفرص أمام مشاركة المرأة فهي شبيهة بتلك التي تناولناها أعلاه. ومع ذلك، ثمة اختلافات مهمة يجب أن نناقشها في ذهن عند التفكير باستراتيجيات فعالة لتقاسم السلطة السياسية على المستوى دون الوطني. من المهم النظر في الأسئلة التالية عند السعي لتصميم استراتيجيات لشمول النساء.

• **هل تغيرت طبيعة الدولة المركزية؟** عندما تتعامل اتفاقية مع نزاع دون وطني، عادة ما تظل طبيعة السلطة وتوازنها على مستوى الدولة المركزية دون تغيير. وفي حين تتغير تركيبة الأقاليم في الدولة، فهذا قد يشير إلى حل انفصالي يترك طبيعة الدولة المركزية على حاله دون تغيير، بدلاً من أن يشير إلى التزام جديد بإقامة دولة أكثر شمولاً للجميع. إن الوصول إلى اتفاقية لتقاسم السلطة السياسية على المستوى دون الوطني غالباً ما يترك الدولة في موقف يتيح لها مواصلة التحكم بسلطة كبيرة على الهيئة دون الوطنية من حيث تخصيص الموارد، مما قد يحدد ما إذا كانت حكومة الحكم الذاتي ستتمكن من تحقيق تحسين على حياة الناس في الكيان دون الوطني، بمن فيهم النساء.

• **ما هي طبيعة الكيان دون الوطني؟** حيثما يتمتع الكيان دون الوطني بحكم ذاتي واسع النطاق، فسيتمتع بسمات شبيهة بسمات الدولة. إن صياغة الكيان دون الوطني للالتزامات إزاء المساواة وشمول الجميع هي أمر مهم لتعامله مع النساء في الممارسة العملية، وبالتالي فمن الضروري للنساء ومناصري المساواة بين الجنسين أن يعملوا على تقييم طبيعة هذه الالتزامات ومداهما. فهل صاغ الكيان دون الوطني أسس نشأته بوصفها أساساً راسخة على المساواة وشمول الجميع، أم هل كمشروع 'قومي' ضيق؟

• **ما هي السلطات الممنوحة للكيان دون الوطني؟** يمكن للتحليل الجنساني أن ينظر أيضاً في طبيعة السلطات التي تم نقل الصلاحيات بشأنها، حتى لو كانت مؤقتة. فمثلاً، كيف ستأثر النساء بترتيبات السلطات المعنية بالخدمات العامة والأمن والميزانية – والتي تم ترتيبها ضمن صفقة لتقاسم السلطة الإقليمية؟

• **متى وكيف تنطبق حقوق الإنسان على المستوى دون الوطني؟** في الممارسة العملية، بينما تكون الدولة المركزية مسؤولة نظرياً عن التزاماتها بشأن حقوق الإنسان الدولية، فقد لا تتوفر لها سوى قدرات محدودة للتأثير على الامتثال بها على المستوى دون الوطني. وإذا كان الحكم الذاتي قد مُنح بهدف تحسين حقوق الأقلية الوطنية من خلال منحها سيطرة على شؤونها الخاصة، فسينظر حينها إلى مساعي الدولة المركزية 'لرصد' تطبيق حقوق الإنسان كسعي 'لاستعادة السيطرة' (من قبل دولة يُرجح أن يكون سجلها في مجال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالأقليات سيئاً جداً). وإذا مُنح قدر كبير من الحكم الذاتي للكيان دون الوطني، فسيكون من الصعب على الدولة المركزية أن تفرض أي التزامات بحقوق الإنسان لحماية النساء. علاوة على ذلك، إذا كان الكيان دون الوطني يخضع لسيطرة قوى محافظة سياسياً واجتماعياً، فهذا قد يؤدي إلى تراجع في حقوق النساء. وقد واجهت المحاكم الدولية والمحكمة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان الدولية صعوبة في تحديد مسؤوليات الدول بشأن تطبيق حقوق الإنسان في المناطق التي تخلت فيها عن السيطرة إلى مؤسسات دون وطنية. لذا يمكن للنساء وللمناصري المساواة بين الجنسين أن يسعوا إلى ضمان إقامة مؤسسات قوية معنية بحقوق الإنسان على المستوى دون الوطني، وقد يجدون دعماً محلياً ودولياً كبيراً: فالفاعلون المحليون غالباً ما ينظرون إلى كفاحهم المسلح ككفاح من أجل الحقوق والمساواة، وسيكونون منفتحين على المطالبات بوضع إطار لحقوق الإنسان؛ فيما قد يعتبر المتدخلون الدوليين مثل هذه الإطار أمراً مهماً لتحقيق الحكم السليم.

• **كيف سيتم التعامل مع المخاوف بنشوء 'تمييز معكوس'؟** يمكن لتقاسم السلطة الإقليمي أن يثير مخاوف جديدة للأغلبية السابقة التي بقيت في مكانها في الإقليم دون الوطني الجديد. ويمكن للنساء اللاتي يعملن عبر الانقسامات الهوياتية أن يكن في موقع جيد للتعبير عن الخبرات والمخاوف المختلفة التي تعترض النساء المختلفات والجماعات التي ينتمين إليها، وبوسعهن اقتراح طرق لمعالجتها، وذلك عبر أساليب تتعامل على نحو أوسع مع المخاطر المختلفة لترتيبات تقاسم السلطة.

تقاسم السلطة المؤقت والانتقالي

يمكن إقامة تقاسم السلطة أيضاً كأداة مؤقتة على نحو صريح بهدف تحقيق الإنهاء الفوري للعنف وللشروع في عملية سياسية أوسع قادرة على تحقيق انتقال إلى السياسات الديمقراطية. ويمكن لأنواع مختلفة من عمليات السلام والعمليات السياسية أن تنتج ترتيبات مؤقتة لتقاسم السلطة:

- الثورات، حيث تقوم حكومة تسيير أعمال تضم جميع أقسام المجتمع بتنفيذ مرحلة انتقالية والإشراف عليها.
- الوصول إلى حالة جمود في تقاسم السلطة في نظام ديمقراطي، حيث يقوم حزب في السلطة بالظن في نتيجة الانتخابات ولا يتم الانتقال الطبيعي للسلطة، مما يقود إلى مفاوضات وفترة انتقالية متفق عليها لإجراء انتخابات جديدة، كما جرى في **كينيا، زيمبابوي** في عام 2008.
- تقاسم السلطة بعد النزاع أو بعد انقلاب، حيث يؤدي نزاع واسع النطاق أو انقلاب ضد الحكومة إلى تدمير الإجراءات الديمقراطية، وحيث تكون الطريقة الوحيدة لوقف النزاع والسعي للانتقال إلى مرحلة ديمقراطية جديدة هي ضم جميع المتنافسين على السلطة في شكل ما لحكومة مشتركة مؤقتة للممارسة الحكم ولتحديد عملية انتقالية أوسع. ومن الأمثلة على ذلك ما جرى في سيراليون (اتفاقية السلام في عامي 1996 و 1999).
- مرحلة ما بعد استخدام العنف فيما بين الدول، حيث تستخدم دول ومنظمات خارجية العنف لخلق تغيير في النظام، ومن ثم تحاول إقامة شكل جديد للحكومة. عادة ما توضع ترتيبات لتقاسم السلطة خلال مرحلة انتقالية مؤقتة، وتُمنح مزيداً من السلطات على نحو تدريجي بهدف الإعداد لانتخابات وعملية إصلاح دستوري. ومن بين الأمثلة على ذلك ما جرى في **كوسوفو، وأفغانستان، والعراق**.

ليس الهدف من ترتيبات تقاسم السلطة المؤقت والانتقالي تحقيق توافق إثنى-وطني دائم، وإنما توفير جسر بين مرحلة النزاع وعملية تسوية سياسية أشمل. وهنا يكون لترتيبات تقاسم السلطة هدف مزدوج يتمثل في إتاحة وقف إطلاق النار: أ) خلق وضع تشعر فيه جميع الأطراف بأن أمنها وقدرتها على تشكيل مستقبل النظام السياسي مضمونان؛ و ب) توفير شكل لحكومة ذات ولاية زمنية محددة لتسيير أعمال الحكم وإقامة العمليات الضرورية للفترة الانتقالية.

تنطوي هذه الترتيبات على تحديات مختلفة تماماً بالنسبة للنساء، مما يتطلب استراتيجيات وترتيبات مختلفة. فعلى سبيل المثال، تمنح هذه الترتيبات السلطات السياسية-العسكرية للحكومة المؤقتة، وغالباً دون انتخابات. إضافة إلى ذلك، غالباً ما يتم التفاوض على تشكيل هذه الترتيبات المؤقتة كئتم لووقف إطلاق النار، إذ أنه دون وجود حصة للجماعات في الحكومة، فإنها تشعر بعدم وجود ضمانات أمنية كافية لإنهاء العنف، ولو كان لفترة مؤقتة. وفي كل نزاع عنيف، ثمة ضغط للوصول إلى 'صفقة' وثمة تركيز على الجهات الفاعلة في النزاع، مما يؤدي إلى بروز مزاعم بأنه ينبغي تأجيل المطالبات بشمول الجميع إلى فترة لاحقة، ثم تنزع المفاوضات حينها أن تتعدى على مستوى رفيع وفي أوضاع من السرية. وقد يكون من الصعب على النساء الوصول إلى المفاوضات أو التأثير عليها، والتي غالباً ما تتضمن دبلوماسية دولية، وعادة ما تحتاج النساء إلى دعم دولي ليتمكن من الوصول إلى المفاوضات والمطالبة بالمساواة.

اتفاقيات السلام التي تنص على ترتيبات انتقالية مؤقتة غالباً ما تهمل النساء في بعض من الاستراتيجيات التالية:

• **الدفع نحو التمثيل في حكومات الوحدة الوطنية.** يتعين على النساء وعلى مناصري المساواة بين الجنسين أن يطالبوا أحياناً بالتمثيل في أي حكومة انتقالية مؤقتة. وهذا يثير من جديد مسألة تحديد أي نساء، وعددهن، وما هو التصور بشأن من يمثلن وماذا يمثلن؟

• **الدفع نحو التمثيل في عملية الإصلاح الانتقالي.** الهدف من المرحلة الانتقالية هو إقامة عملية اجتماعية أوسع للإصلاح لتحقيق الانتقال نحو الديمقراطية. وبوسع النساء ومناصري المساواة بين الجنسين أن يطالبوا بمراعاة الاعتبارات الجنسانية والحصول على تمثيل قوي في عمليات الإصلاح الانتقالية المختلفة المخطط لها: وعادة ما يتم تكليف 'حكومة وحدة وطنية' مؤقتة بإقامة هذه العمليات، منها مثلاً تأسيس

هيئات للحوار الوطني، أو إصلاحات دستورية أو انتخابية رئيسية، أو جميع ذلك. وعادة ما تعمل جهات فاعلة دولية على تقديم دعم مالي لهذه الترتيبات أو تؤدي دوراً فيها، وعادة ما تؤيد هذه الجهات مطالبات النساء بسبب وجود حجج عملية قوية قائمة على الحقوق وحجج أخلاقية لشمول النساء. فمثلاً، يرغب الفاعلون الدوليون بأن تتمتع هذه العمليات بأكبر شرعية شعبية ممكنة وأن تُظهر التزاماً بقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 (2000) بشأن المرأة والسلام والأمن.

• **توقع الصعوبات الناشئة عن اجتياز الترتيبات المؤقتة والتعامل مع هذه الصعوبات.** عادة، بل غالباً، ما تكون الترتيبات الانتقالية المؤقتة غير مدعومة بأي اتفاقية حقيقية بين أطراف النزاع ولا يوجد اتفاق بشأن المقصد النهائي للعملية الانتقالية. وفي حين قد تحدد مثل هذه العمليات الانتقالية أطراً زمنية للإصلاح والانتخابات المستندة إلى الإصلاح، ولكن غالباً ما يتم تمديد هذه الأطر الزمنية في الممارسة العملية، وغالباً ما تتفكك الإدارة الانتقالية. وعندما يصبح واضحاً بأن المسكين بزمام السلطة في الحكومة الانتقالية لن يتمكنوا من الفوز في الانتخابات اللاحقة – سواء أكانت انتخابات زمنية أم لا – فغالباً ما يتراجع الفاعلون الرئيسيون عن شروط الصفقة. وقد تحتاج النساء لاستراتيجيات لتعميق التزام الأحزاب الرئيسية بالعملية الانتقالية، ولتشجيع المشاركة 'عن حسن نية' في عمليات الإصلاح والهيئات المنخرطة فيها.

توجيه الأمم المتحدة للوسطاء بشأن بشأن المسائل الجنسانية وتقاسم السلطة

وفرت إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمم المتحدة توجيهات للوسطاء، وهي توجيهات مفيدة للنساء ومناصري المساواة بين الجنسين. وهذه المشورة تقترح على الوسطاء ما يلي:

- ينبغي مراعاة الجانب الجنساني عند تصميم آليات تقاسم السلطة؛ وتحديدًا، يجب التفكير في إجراءات تحقق تأثيراً إيجابياً في تمثيل النساء.
 - ينبغي تضمين مادة تدعو إلى تمثيل ومشاركة جديدين للنساء في المناصب التي يتم إشغالها بالانتخاب أو بالتعيين بما في ذلك الحكومات على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وفي جميع أنحاء البلد. وهذا قد يتضمن متطلبات دنيا لتمثيل المرأة في الجمعيات التأسيسية وفي هيئات الحكم الانتقالي (مثلاً، 30 في المئة من المشاركين على الأقل) أو حصص قانونية لمقاعد مخصصة للنساء، ودوائر وحصص مخصصة للنساء المرشحات لإشغال المناصب بالانتخاب أو التعيين في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.
 - يتعين تحديد آليات (مثلاً، عمليات اختيار/ انتخاب مستندة إلى معايير محددة) لضمان اختيار مرشحين مؤهلين لمثل هذه المناصب.
 - ينبغي التفكير في وضع إجراءات خاصة ومؤقتة وبند للإنقضاء الموقوت، بما في ذلك الحصص المخصصة عندما يكون ملائماً وذا صلة، لضمان شمول الجميع والمشاركة الفاعلة للنساء في الهيئات والعمليات الرئيسية، من قبيل المفاوضات والعمليات الدستورية والانتخابية.
 - التأكد من توضيح أن الحصص المخصصة هي **متطلب "أدنى"**، وليست حداً أعلى لتمثيل النساء.
- (المصدر: الأمم المتحدة، 2017. التوجيه بشأن المسائل الجنسانية واستراتيجيات الوساطة الشاملة للجميع، ص. 34-36).

القسم الثالث: الاستراتيجيات والأساليب

إن إمكانية وصول النساء إلى السلطة السياسية مقيدة بمزيج من العوامل السياسية والثقافية والمؤسسية في أي سياق محدد.

1. إنتاج تحليل قوي للنزاع مراعي للمنظور الجنساني بشأن الديناميات والحوافز لسلطة المجموعة المعنية. ما هي الشروط المرجحة للتسوية لأي جماعة، وكيف يمكن لهذا السيناريو أن يؤثر على النساء؟ سيكون هناك طرق متوقعة تتيح لأطراف النزاع تحقيق تسوية بين ما يكون عادة مطالب لا يمكن التوفيق بينها بغية الحصول على 'حصّة' في الدولة. وستتمحور أي تسوية حول التوليفات الجديدة للسلطات السياسية والإقليمية والعسكرية والاقتصادية.

2. وضع نماذج لمقترحات تقاسم السلطة للتعرف على تأثيرها المحتمل على النوع الجنساني. يمكن للنساء توقع سيناريو-خطة بشأن الكيفية المحتملة لتأثرهن بالنماذج المقترحة لتقاسم السلطة، مثلاً من خلال التفكير في الكيفية التي يحتمل أن تؤثر فيها صيغة تقاسم السلطة على مشاركة النساء في الممارسة العملية، وعلى ضوء التوازنات الأخرى للمجموعات. كما قد تفكر النساء في كيفية تأطير المقترحات بأساليب تزيد الفرصة بأن يأخذ الوسطاء، والآخرين المعارضون للمساواة بين الجنسين، هذه المقترحات بالاعتبار. وفي الواقع، قد يرحب الوسطاء بوجود مثل هذا الوعي بدناميات القوة بين الجماعات، وهي ديناميات تدفع حلول تقاسم السلطة وتشكلها، لا سيما وأن الوسطاء قد يكونون غير مرتاحين تماماً للترتيبات المقترحة، ويبحثون عن طرق لضمان إمكانية إعادة تشكيلها في المستقبل.

3. بناء تحالفات بين الجماعات النسائية وضمنها. قد تثير مسألة توقيت وكيفية تمثيل النساء بحد ذاتها نقاشات داخلية بين النساء في الوقت الذي يكون فيه وجود صوت قوي وموحد هو الأمر الأكثر تأثيراً. وقد تختار الجماعات المختلفة من النساء وسائل مختلفة للتأثير على العملية – مثلاً، من داخل تجمعات سياسية محددة، والعمل عبر التجمعات، وبناء فئات من المؤيدين المحليين، والعمل مع الفاعلين الدوليين. وعادة ما تبدو هذه الخيارات بأنها تنطوي على اختلافات استراتيجية جوهرية، لذا يبدو الخروج 'باستراتيجية نسائية' موحدة أمراً مستحيلاً. لذا، من المهم إجراء حوارات ومشاورات متكررة عبر مجموعات متنوعة من النساء، بما في ذلك عبر ما قد يكون حركات نسائية متعددة بدلاً من حركة نسائية منفردة، وذلك لمحاولة بناء تواصل قوي والسعي لتحقيق الشفافية والتسامح والحوار كجزء لا يتجزأ من

ومع ذلك، يضع تقاسم السلطة السياسية العوامل التالية في مركز الاهتمام في معظم السياقات:

- التحدي المتمثل بشمول النساء بوصفهن 'نساء'. فالنساء، مثل الرجال، لهن هويات وانتماءات وآراء سياسية مختلفة، لذا فإن النص على تحقيق تمثيل جدي للنساء في ترتيبات تقاسم السلطة ليس أمراً مباشراً وبسيطاً.
- كما أن أنماط التنظيم السياسي التي تعتمدها النساء لا تعكس دائماً النهج القائمة على الأحزاب، والتي غالباً ما تكون ذات أهمية مركزية للمناقشات والنهج المتعلقة بتقاسم السلطة.
- وغالباً ما يكون متوقفاً من النساء أن يتحدثن نيابة عن المجموعة الإثنية/السياسية التي ينتمين إليها ونيابة عن 'جميع النساء' في الوقت نفسه، لذا من الصعب الإجابة عن السؤال المتعلق بـ 'من هي الجهات التي تتحدث النساء باسمها'.
- وليس بالضرورة أن يُترجم تحسين شمول النساء إلى تحسين في صناعة القرارات التي تعزز المساواة.

فالنساء لسن مجموعة متجانسة، فهن ينتمين إلى جنسيات مختلفة وإثنيات مختلفة، وموجودات في جميع التجمعات القائمة على هوية محددة والتي تسعى لترتيبات تقاسم السلطة إلى التوفيق بينها، كما ستطالب بعض النساء بحقوقهن بالأعمال كعضوات في مجموعة محددة. وبما أن ترتيبات تقاسم السلطة تركز على جانب واحد من الهوية، فهذا يمثل تحدياً لفهم الهوية بوصفها ذات سمات متقاطعة، وللمساعي بتحدي السياسات القائمة على الهوية. ويمكن لترتيبات تقاسم السلطة نفسها أن تؤدي إلى خسائر أو مكاسب محتملة مختلفة للنساء من التجمعات المختلفة.

ويختلف أسلوب التعاطي الأفضل من قبل النساء مع هذه المخاطر والاستراتيجيات المحددة باختلاف السياق والمنطلقات التي تنطلق منها النساء المعنيتات. وقد أصدرت الأمم المتحدة توجيهات بشأن الوساطة، وهي تتضمن قسماً حول النوع الجنساني وتقاسم السلطة، ويمكن أن يكون مفيداً كمرجع (انظر الأمم المتحدة، التوجيه بشأن المسائل الجنسانية واستراتيجيات الوساطة الشاملة للجميع، 2017).

ويمكن للأنشطة التالية أن تكون مفيدة أيضاً في التعاطي مع مقترحات تقاسم السلطة لجعلها أكثر شمولاً للنساء ولجدول أعمال المساواة.

عملية وضع الاستراتيجيات المختلفة، وعبر نهج متعدد الطبقات وعابر لجماعات المؤيدين من أجل بناء السلام (ويتفيلد، 2012).

4. إقامة تحالفات مع جماعات أخرى. سيكون للنساء تحالفات مع بعض التجمعات السياسية-العسكرية، أو تحالفات مع أقلية غير متحالفة من أطراف النزاع، والتي ربما تواجه تحدي الإقصاء ذاته الذي تواجهه الجماعات النسائية. وعادة ما يكون الأسلوب الأنجح هو تشكيل تحالف شامل لكل الأطراف يطالب بالمساواة بغية إقامة شكل أوسع لتقاسم السلطة السياسية يتضمن حماية أفضل لحقوق الإنسان. وستتجارب الأطراف المختلفة للنزاع بطرق مختلفة لمطالب جماعات النساء وجماعات الأقليات غير المتحالفة مع أطراف النزاع. إضافة إلى ذلك، قد تتجارب الأطراف المختلفة مع هذا الاستخدام التكتيكي للتنوع ضمن النساء والفئات الأخرى التي تطالب بالمساواة، مما سيساعد في تغيير المواقف الثابتة للأطراف، على شاكلة ما حدث في أيرلندا الشمالية من خلال العمل الذي قام به 'تحالف المساواة'، وهو تحالف يضم طيفاً واسعاً من أفراد يمثلون مختلف الأعراق، وجماعات النساء، والمعاقين، والمثليين الجنسيين، ومختلف الفئات العمرية.

5. صياغة مقترحات واضحة لإشراك النساء، بحيث تظهر فيها أدلة على دعم متعدد القطاعات من فئات مهمشة أخرى من الناخبين. يتعين على النساء أن يحددن ما إذا كن يردن السعي للحصول على تمثيل مباشر في ترتيبات تقاسم السلطة السياسية للحكم، وكيفية الحصول على هذا التمثيل. ويتعين على جهود المناصرة والدعوة أن تتناول الكيفية التي ستعتمد لاختيار النساء، ومن سيختارهن، وما هو نوع الدور التمثيلي الذي سيؤديه حسب التصور العام. فمثلاً، هل ينبغي أن يُفرض على الأحزاب تعيين نساء لإشغال مناصب في الحكومة الانتقالية؟ وهل هذا يكفي، أم ينبغي أن توجد 'الممثلات النسائيات' بصفتهن ممثلات عن النساء وليس عن الأحزاب؟ وإذا كان الأمر كذلك، فمن سيختار النساء، وكيف ستقوم النساء المختارات بعد ذلك 'بتمثيل' عموم النساء؟ تتطلب هذه الأسئلة الصعبة نقاشات مكثفة بين النساء، ومستوى من التسوية بين المواقف النسائية المختلفة. وكلما جرى قدر أكبر من المشاورات والمداولات والحوارات، كلما تحسن موقف النساء لتقديم مطالب واضحة ضمن العملية.

6. الدفع نحو توفير تمثيل في الهياكل التي تُقام للانخراط في المداولات الخاصة بالعملية الانتقالية. ينبغي على النساء السعي للحصول على تمثيل قوي في الحوارات الوطنية، وعمليات صياغة الدستور أو الإصلاح، وغير ذلك من الآليات تنفيذ اتفاقية السلام. ومرة أخرى، من المهم وضع الاستراتيجيات مسبقاً بشأن كيفية تحقيق مصالح النساء على النحو الأفضل: هل ينبغي تخصيص حصة جنسانية؟ وكيف تُطبق هذه الحصة؟ هل ينبغي أن يُفرض على الأحزاب أن ترشح نساء كما ترشح الرجال؟ هل ينبغي تأسيس لجنة محددة معنية بالنوع الجنساني ضمن عملية جديدة؟ هل ينبغي تعيين استشاريين دوليين متخصصين بقضايا النوع الجنساني؟ ما هي 'المبادئ الأساسية' التي قد ترغب النساء بمناصرتها جماعياً فيما يتعلق بالنتائج المنشودة؟ من المهم تناول جميع هذه المسائل الاستراتيجية ضمن كل سياق محدد.

7. طلب الدعم والمشورة. غالباً ما تُحدد التفاصيل من يملك السلطة بموجب ترتيبات تقاسم السلطة، وكيف ستؤثر على النساء – فما هو الترتيب المعتمد لتوزيع الوزارات الرئيسية، وما هو النموذج الانتخابي للتمثيل النسبي الذي سيتم اختياره؟ يمكن التعامل مع هذا المستوى الصعب من التفاصيل من خلال الحصول على مساعدة فنية بشأن الكيفية التي من المرجح أن تؤثر فيها هذه المقترحات على النساء ضمن سياق محدد. ويجب على مناصري المساواة بين الجنسين وعلى المستشارين المعنيين بقضايا النوع الجنساني، بل أيضاً يجب على الوسطاء وعلى أطراف النزاع، أن يطلبوا مشورة محددة بشأن الكيفية التي من المرجح أن تؤثر فيها ترتيبات تقاسم السلطة على تمثيل النساء ضمن النظام الانتخابي وعلى توازن السلطة في بلد ما. وليس من الواضح دائماً من أين ننشده المشورة. ومع ذلك، يلتزم قرار مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة رقم 1325 بدعم المنظور الجنساني وإشراك النساء في مفاوضات السلام، وغالباً ما يكون هذا القرار نقطة مرجعية رئيسية في جهود المناصرة للحصول على الدعم والمشورة. ومن المهم إدراك أن المشورة قد تكون مطلوبة ليس من جهة خبيرة واحدة فحسب، بل من طائفة من الجهات الخبيرة المعنية بجوانب مختلفة من ترتيبات تقاسم السلطة – تصميم النظام الانتخابي، ونماذج تقاسم السلطة، وأشكال نقل الصلاحيات على المستوى دون الوطني.

خاتمة

تقاسم السلطة هو مفهوم معقد، وينطوي على تنوع واسع من الخيارات بشأن كيفية إقامته. وينطلق استخدامه في سياقات النزاعات من الاهتمام بالتوفيق بين مطالب الجماعات التي تلعب دوراً محورياً في النزاع لإقامة شكل مشترك للحكومة.

لذا ينبغي على النساء وعلى الجماعات الأخرى أن تنهك في هذه الترتيبات، بما في ذلك من منظورات النوع الجنساني، وينبغي كذلك أن تحصل هذه الجماعات على دعم لتطوير تفكيرها ومناقشتها في هذا المجال.

لم يحظ تقاسم السلطة لغاية الآن باهتمام أو تحليل كافٍ من حيث المنظور الجنساني عموماً، أو فيما يتعلق بالنزاع بصفة محددة. ومع ذلك، عندما يتم الاتفاق على تقاسم السلطة في إطار مفاوضات لإحلال السلام، فسيكون تقاسم السلطة ذات أهمية مركزية لكيفية السيطرة على السلطة وممارستها في سيناريوهات ما بعد النزاع، كما سيؤثر على طريقة سير أجنداث الإصلاح الأخرى، بما في ذلك ما يتعلق بالنوع الجنساني والمساواة بين الجنسين.

المرفق أ: اتفاقيات السلام المذكورة

كوسوفو/ صربيا/ يوغوسلافيا (السابقة)، الاتفاق المؤقت للسلام والحكم الذاتي في كوسوفو (اتفاقات رامبويه)، 23 شباط/ فبراير 1999.

<https://www.peaceagreements.org/view/405/>

مقدونيا/ يوغوسلافيا (السابقة)، الاتفاق الإطاري (اتفاق أوهريد الإطاري)، 31 أيار/ مايو 2001.

<https://peaceagreements.org/view/381/>

المكسيك، الالتزامات لشباباس من حكومة الدولة الاتحادية وجيش زاباتيسا للتحرير الوطني بموجب الفقرة 1.3 من القواعد الإجرائية، 16 شباط/ فبراير 1996.

<https://www.peaceagreements.org/view/327/>

نيبال، الدستور المؤقت، 15 كانون الثاني/ يناير 2007.

<https://peaceagreements.org/view/1322/>

سيراليون، اتفاق السلام بين حكومة سيراليون وبين الجبهة الثورية المتحدة لسيراليون (اتفاق لومي)، 7 تموز/ يوليو 1999.

<https://www.peaceagreements.org/view/478/>

سيراليون، اتفاق السلام بين حكومة سيراليون وبين الجبهة الثورية المتحدة لسيراليون، الموقع في أبيدجان (اتفاق أبيدجان)، 30 تشرين الثاني/ نوفمبر 1996.

<https://www.peaceagreements.org/view/476/>

الصومال، الميثاق الاتحادي الانتقالي للجمهورية الصومالية، 29 كانون الثاني/ يناير 2004.

<https://peaceagreements.org/view/590/>

جنوب أفريقيا، دستور جنوب أفريقيا لسنة 1993 (الدستور المؤقت)، 18 تشرين الثاني/ نوفمبر 1993.

<https://www.peaceagreements.org/view/407/>

اليمن، الاتفاق بشأن آلية تنفيذ عملية الانتقال في اليمن وفقاً لمبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية (مبادرة مجلس التعاون وآلية تنفيذها)، 23 تشرين الثاني/ نوفمبر 2011.

<https://www.peaceagreements.org/view/758/>

زيمبابوي، الاتفاق بين الجبهة الوطنية التابعة للاتحاد الوطني الأفريقي الزيمبابوي وتشكيلتي حركة التغيير الديمقراطي، حول حل التحديات التي تواجه زيمبابوي (الاتفاق السياسي الشامل)، 15 أيلول/ سبتمبر 2008.

<https://www.peaceagreements.org/view/826/>

أفغانستان، اتفاق بشأن ترتيبات مؤقتة في أفغانستان ريثما يعاد إنشاء المؤسسات الحكومية الدائمة (اتفاق بون)، 5 كانون الأول/ ديسمبر 2001.

<https://www.peaceagreements.org/view/272/>

بنغلاديش/ أراضي هضبة شيتاغونغ، اتفاقية بين اللجنة الوطنية لأراضي هضبة شيتاغونغ التي شكلتها الحكومة وحزب بارباتيا شاتاغرام جانا سامهاتي ساميتي، 2 كانون الأول/ ديسمبر 1997.

<https://www.peaceagreements.org/view/238/>

البوسنة والهرسك/ يوغوسلافيا (السابقة)، الاتفاق الإطاري العام للسلام في البوسنة والهرسك (اتفاق دايتون للسلام)، 21 نوفمبر/ تشرين الثاني 1995.

<https://peaceagreements.org/view/389/>

بوروندي، اتفاق بوغانفيل للسلام، 30 آب/ أغسطس 2001.

<https://www.peaceagreements.org/view/312/>

بوروندي، دستور بوروندي الصادر في 18 آذار/ مارس 2005.

<https://peaceagreements.org/view/1421/>

بوروندي، اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، 28 آب/ أغسطس 2000.

<https://peaceagreements.org/view/306/>

بوروندي، اتفاق تقاسم السلطة، 6 آب/ أغسطس 2004.

<https://www.peaceagreements.org/view/202/>

الهند/ بونولاند، مذكرة تسوية (اتفاق بودو)، 20 شباط/ فبراير 1993.

<https://www.peaceagreements.org/view/30/>

الهند/ دارجيلينغ، مذكرة تسوية، 6 كانون الأول/ ديسمبر 2005.

<https://www.peaceagreements.org/view/1716/>

الهند/ ناغالاند، المجلس الاشتراكي الوطني لناغالاند – فصل أي. إم (NSCN-IM) بيان الحكومة الاتحادية المشترك الصادر في بانكوك، 23 أيلول/ سبتمبر 2002.

<https://www.peaceagreements.org/view/1833/>

العراق، قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، 8 آذار/ مارس 2004.

<https://www.peaceagreements.org/view/1422/>

أيرلندا/ المملكة المتحدة/ أيرلندا الشمالية، الاتفاق المبرم في المفاوضات المتعددة الأطراف (اتفاق الجمعة الحزينة أو اتفاق بلفاست)، 10 نيسان/ أبريل 1998.

<https://www.peaceagreements.org/view/556/>

كينيا، العمل سوية من أجل كينيا- الاتفاق المتعلق بمبادئ الشراكة للحكومة الانتقالية، 28 شباط/ فبراير 2008

<https://www.peaceagreements.org/view/693/>

المرفق ب: مصادر

المجموعة الرقمية لاتفاقيات السلام، معهد الولايات المتحدة للسلام
<https://www.usip.org/publications/2009/04/>
<https://www.usip.org/publications/2009/04/>
([peace-agreements-digital-collection](https://www.usip.org/publications/2009/04/)). تسعى هذه
المجموعة لأن تشمل النصوص الكاملة للاتفاقيات الموقعة من قبل
الأطراف الرئيسية المتنازعة لإنهاء النزاعات بين الدول وضمن الدول
في جميع أنحاء العالم منذ عام 1989. وتم تحديثها آخر مرة في عام
2009.

موقع صانع السلام، الأمم المتحدة
(<https://peacemaker.un.org/>) يحتفظ موقع صانع السلام
بقاعدة بيانات شاملة لنصوص الاتفاقيات، ويعمل كأداة عبر شبكة
الإنترنت لدعم الوساطة.

مصادر أخرى ذات صلة

المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، قاعدة بيانات
الحصص (الكوتا) الجنسانية،
[http://www.inclusivepeace.org/content/
national-dialogues-research](http://www.inclusivepeace.org/content/national-dialogues-research).

المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، قاعدة بيانات
الحصص (الكوتا) الجنسانية
[http://www.idea.int/data-tools/data/
gender-quotas/quotas](http://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/quotas).

قاعدة البيانات العالمية الدستورية بشأن المساواة بين الجنسين،
<http://constitutions.unwomen.org/en>.

الأمم المتحدة، 2017. التوجيه بشأن المسائل الجنسانية واستراتيجيات
الوساطة الشاملة للجميع. نيويورك: إدارة الشؤون السياسية بالأمم
المتحدة، ص. 34-36. متوفر على الموقع

<https://peacemaker.un.org/node/2940>

Byrne, S., and McCulloch, A., eds., 2018. Special
Issue on Power-Sharing Pacts and the Women,
Peace, and Security Agenda, *Nationalism and
Ethnic Politics*, 24 (2). Available at
[.1/24/https://www.tandfonline.com/toc/fnep20](https://www.tandfonline.com/toc/fnep20)

اتفاقيات السلام

للاطلاع على النص الكامل لاتفاقيات السلام التي تم الرجوع إليها
والتي استمد منها التقرير بيانات، والمواد القابلة للبحث الرقمي
حول تقاسم السلطة الاقتصادية، انظر: قاعدة البيانات الخاصة
باتفاقيات السلام (PA-X)، جامعة أدنبره (www.peace)
www.peace ([agreements.org](http://www.peace)). قاعدة البيانات هذه هي مستودع لاتفاقيات
السلام منذ عام 1990 لغاية الآن، وهي محدثة لغاية 1 كانون الثاني/
يناير 2016. وتحتوي على أكثر من 1500 اتفاقية من أكثر من 140
عملية، وتتضمن ترميزاً للمواد للدلالة على 225 فئة موضوعية. للاطلاع
على تفصيل للمواد المتعلقة بالنوع الجنساني في اتفاقيات السلام، انظر:
<https://www.peaceagreements.org/wsearch>.

للاطلاع على قواعد بيانات لاتفاقيات سلام أخرى تتضمن
إمكانية البحث الرقمي فيها، انظر أيضاً:

لغة السلام، جامعة كامبريدج

(<https://www.languageofpeace.org/#/>) نتيج هذه
الأداة للوسطاء والمعنيين بصياغة الاتفاقيات، إمكانية الوصول إلى
1000 اتفاقية، مما يمكنهم من مقارنة وتصنيف لغة الاتفاقيات بشأن
قضايا رئيسية.

المرفق ج: المراجع

- بيل، ك.، 2008. حول قانون السلام: اتفاقات السلام و قانون المحيط الهادي الجديد (*Lex Pacificatoria*) أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد.
- بيل، ك.، 2015. صفقات غير حاسمة؟ تقاسم السلطة وإشراك النساء في مفاوضات السلام (بحث). نيويورك، نيويورك: هيئة الأمم المتحدة للمرأة. متاح من خلال الرابط: http://wps.unwomen.org/pdf/research/Bell_Unsettling-Bargains_AR.pdf
- بيل، ك.، 2018. تقاسم السلطة، تسوية النزاعات و المرأة: إعادة تقييم عالمية، مجلة السياسة الوطنية والعرقية، 24(1)، الصفحة 13. متاح من خلال الرابط: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13537113.2017.1422636>
- بيرن، س.، و ماكوليك، أ.، 2018. هل تقاسم السلطة ضار للمرأة؟ مجلة الوطنية والسياسات العرقية، 24(1)، الصفحة 1-12. متاح من خلال الرابط: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13537113.2017.1422635>
- بيرن، س.، و ماكوليك، أ.، 2012. التمثيل الجنساني وتقاسم السلطة في مؤسسات مابعد النزاع. مجلة حفظ السلام الدولية، 19(5)، الصفحة 565-580.
- كلوس، س.، التسويات السياسية المراعية للإعتبارات الجنسانية: دراسة مراحل السلام الإنتقالية في بوغانفيل، ونيبال، وكولومبيا. لندن: موارد المصالحة. متاح من خلال الرابط: <http://www.politicalsettlements.org/publications-database/gendered-political-settlements-spotlight/>
- هارتزل، ك. و هودي، م.، 2003. ترسيخ السلام: تقاسم السلطة إدارة نزاع مابعد الحرب الأهلية. مجلة العلوم السياسية الأمريكية، 47(2)، الصفحة 318-332.
- هارتزل، ك. و هودي، م.، 2007. صنع السلام: مؤسسات تقاسم السلطة والتسويات التي تمت مناقشتها للحروب الأهلية. يونيفرستي بارك، بنسلفانيا: مطبعة جامعة بنسلفانيا الحكومية.
- كيمليكا، و.، 2007. ملاحم الثقافات المتعددة: التعامل مع السياسات الدولية الجديدة للتنوع. أوكسفورد: مطبعة كلاريندون.
- ناغل، ج.، وفاخوري، ت.، 2018. مابين الخيار الأخر والمعارضة المتطرفة: تحليل مقارن لتقاسم السلطة عن المساواة الجنسانية وحقوق المثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية LGBTQ في شمال إيرلندا ولبنان. مجلة الوطنية والسياسات العرقية، 24(1)، عدد خاص، 2018. مجلة الوطنية والسياسات العرقية 24(1). متاح من خلال الرابط: <https://www.tandfonline.com/toc/fnep20/24/1>
- أوليري، ب.، 2005. مناقشة السياسات التشاركية بين الفئات المختلفة: الحجج المعيارية والتوضيحية. في نويل، س. (محرر)، 2005. من تقاسم السلطة الى الديمقراطية. مونترال: مطبعة جامعة ماكغيل/كوييز، الصفحة 3-43.
- الأمم المتحدة، 2017. التوجيه بشأن المسائل الجنسانية واستراتيجيات الوساطة الشاملة للجميع، نيويورك: إدارة الشؤون السياسية، الصفحة 34-36. متاح من خلال الرابط: <https://peacemaker.un.org/node/2940>

الأمم المتحدة والبنك الدولي، 2018. مسارات الى السلام:
مناهج شمولية لمنع النزاع العنيف. واشنطن العاصمة:
البنك الدولي، الصفحة 144-146. متاح من خلال الرابط:
[https://openknowledge.worldbank.org/
handle/10986/28337](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337)

ويلر، م.، وولف، س.، (محررين)، 2005. الاستقلال، والحكم الذاتي
وتسوية النزاعات: نُهج حديثة لتصميم المؤسسات في المجتمعات
المنقسمة. لندن: راوتلج.

ويتفيلد، ت.، 2012. صنع سلام ماسالا النيبال. في فون أينسيديل، س.
وأخرون (محررون)، 2012. نيبال في المرحلة الانتقالية: من حروب
الناس الى السلام الضعيف. كامبردج: مطبعة جامعة كامبردج، الصفحة
155-174.

ولف، س.، 2011. الممارسة الناشئة لتقاسم السلطة المعقد. في فيسك، ج.،
*Die Verteilung der Welt. Selbstbestimmung
und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*
(العالم منقسم. تقرير المصير وحق الناس في تقرير المصير) أولدنبورغ
فييسينش، ف ل ج.

الهوامش

1 للاطلاع على معلومات أساسية وإضافية حول كل من هذه الأنواع من ترتيبات تقاسم السلطة، انظر سلسلة التقارير البحثية بشأن تقاسم السلطة الصادرة عن قاعدة البيانات الخاصة باتفاقيات السلام (PA-X) www.politicalsettlements.org/pax-series/

2 For links to all peace agreement references, please see Appendix A.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة هي منظمة تابعة للأمم المتحدة مكرّسة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وهي مدافعة عالمية عن النساء والبنات، وقد تأسست لتعجيل التقدم نحو تلبية احتياجاتهن في جميع أنحاء العالم.

تدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في وضع معايير شاملة لتحقيق المساواة بين الجنسين، فهي تعمل مع الحكومات والمجتمع المدني على وضع القوانين والسياسات والبرامج والخدمات اللازمة لضمان التنفيذ الفعال لتلك المعايير. وتدعم هيئة الأمم المتحدة للمرأة المشاركة المتساوية للنساء في جميع جوانب الحياة، وتركز على خمسة مجالات ذات أولوية: زيادة قيادة المرأة ومشاركتها؛ وإنهاء العنف ضد النساء؛ وإشراك النساء في جميع جوانب عمليات إرساء السلام والأمن؛ وتحسين التمكين الاقتصادي للمرأة؛ وجعل المساواة بين الجنسين أمراً مركزياً في التخطيط الإنمائي والميزنة الوطنيين. تعمل هيئة الأمم المتحدة أيضاً على تنسيق وتعزيز عمل منظومة الأمم المتحدة في الدفع بالمساواة بين الجنسين.



هيئة الأمم المتحدة
للمرأة



عالم نتشاركه بالتساوي بحلول عام 2030
ادعم المساواة الجنسانية

East 42nd Street 220
New York, New York 10017, USA
هاتف: 212-906-6400
فاكس: 212-906-6705

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen