الملاحظة والفعل:

دور الحركات السياسية اليمنية في تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن

Fight for Humanity

Berghof Foundation

هذا التقرير هو جزء من مشروع "الملاحظة والفعل: دور الحركات المسلحة والسياسية في اليمن وميانمار في تنفيذ أجندة المرأة والسلام والأمن"، الذي تنفذه المنظمتان وبدعم من مكتب وزارة خارجية ألمانيا الإتحادية (GFFO).

Federal Foreign Office

المؤلفات: وميض شاكر (المؤلف الرئيسي)، آن-كريستين سيوبيرج، وبيتول جوركم.

للاستشهاد: الملاحظة والفعل: دور الحركات السياسية اليمنية في تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن، منظمة الكفاح من أجل الإنسانية ومؤسسة بيرغهوف، مارس 2024.

إخلاء المسؤولية: الآراء الواردة في هذا المنشور هي آراء المؤلفات ولا تعكس بالضرورة آراء منظمة الكفاح من أجل الإنسانية أو مؤسسة بيرغوف أو مكتب وزارة خارجية ألمانيا الإتحادية.

التصميم والتنسيق: www.kathleenmorf.ch

تحرير وتدقيق اللغة: كاري غريس ليتاور.

الصور: ©صفحة الغلاف وصفحة 27 و 29: منال عمر/حضرموت؛ صفحة 7: عبير محمد/عدن؛ صفحة 11 و 23 و 35: راو ية العتواني/الحديدة؛ صفحة 12: سبأ جلاس/صنعاء.

نُشر من قبل:

Berghof Foundation

مؤسسة بيرغهوف
شارع الزيزفون 34
10969 برلين
ألمانيا
www.berghof-foundation.org

و

Fight for Humanity

منظمة الكفاح من أجل الإنسانية
150 روت دي فيرني
1211 جنيف 2
سويسري
www.fightforhumanity.org

جميع الحقوق محفوظة © 2024.

جدول المحتويات

مختصر الأسماء 4

1. ملخص 5

2. المقدمة 7

1.2 خلفية المشروع وأهدافه 7

2.2 المشاركة السياسية للنساء وحمايتهن في اليمن 8

3.2 المرأة والسلام والأمن في اليمن 10

4.2 المنهجية 12

3. نتائج البحث: التجمع اليمني للإصلاح (حزب الإصلاح) 13

1.3 فهم حزب الإصلاح لإطار عمل المرأة والسلام والأمن 13

2.3 السياسات الرسمية والالتزامات تجاه إطار عمل المرأة والسلام والأمن 14

3.3 الوضع الحالي والممارسات التي تتعلق بالمرأة والسلام والأمن 14

4.3 الجهات الفاعلة والعوامل الداعمة في تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن 15

5.3 الفرص والتوصيات 16

4. نتائج البحث: المجلس الانتقالي الجنوبي 18

1.4 فهم المجلس الانتقالي الجنوبي ونظرته لإطار عمل المرأة والسلام والأمن 18

2.4 السياسات الرسمية والالتزامات تجاه إطار عمل المرأة والسلام والأمن 18

3.4 الوضع والممارسات الحالية التي تتعلق بالمرأة والسلام والأمن 20

4.4 الجهات الفاعلة والعوامل الداعمة في تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن 21

5.4 الفرص والتوصيات 22

5. نتائج البحث: أنصار الله 24

1.5 فهم أنصار الله ونظرته لإطار عمل المرأة والسلام والأمن 24

2.5 السياسات الرسمية والالتزامات تجاه إطار عمل المرأة والسلام والأمن 25

3.5 الوضع والممارسات الحالية التي تتعلق بالمرأة والسلام والأمن 26

4.5 الجهات الفاعلة والعوامل الداعمة في تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن 27

5.5 الفرص والتوصيات 28

6. الفرص والتوصيات 30

7. الخلاصة 33

مختصر الأسماء

CEDAW	اتفاقية إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة
CSO	منظمة مجتمع مدني
FDG	مجموعة نقاش بؤرية
GFFO	مكتب وزارة خارجية ألمانيا الإتحادية
GPC	المؤتمر الشعبي العام
IRG	الحكومة المعترف بها دولياً
MOSAL	وزارة الشئون الاجتماعية والعمل
NAP	خطة العمل الوطنية
NDC	مؤتمر الحوار الوطني
OSESGY	مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لليمن
SGBV	العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي
STC	المجلس الانتقالي الجنوبي
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNSCR	قرار مجلس الأمن في الأمم المتحدة
WPS	المرأة والسلام والأمن

1. ملخص

قامت منظمة الكفاح من أجل الإنسانية ومؤسسة بيرغهوف، بدعم من وزارة الخارجية الألمانية، بالتعاون لإنجاز بحث عمل تشاركي في اليمن ضم ثلاث حركات أو كيانات سياسية رئيسية: حزب الإصلاح، والمجلس الانتقالي الجنوبي، وأنصار الله. وقد أجرى فريق من الباحثات المحليات، إلى جانب منسقة وطنية، هذا البحث لتحديد وفهم أفضل للعوامل التي تشجع هذه الحركات السياسية على تعزيز جهود التنفيذ لإطار المرأة والسلام والأمن (WPS)،[1] وخاصة في مجالات حماية النساء والفتيات ومشاركتهن السياسية في حالات النزاع المسلح.

أجرت الباحثات المحليات 50 مقابلة مع عضوات وأعضاء، منتسبي ومنتسبات الحركات الثلاث , بما في ذلك شخصيات في مناصب قيادية. بالإضافة إلى ممثلات وممثلين لمنظمات المجتمع المدني وناشطات في الحراك النسائي. كما قامت عضوات الفريق بعقد مقابلات مع عدد محدود من أصحاب المصلحة الخارجيين وتيسير 3 مجموعات نقاش بؤرية.

طرحت الباحثات خلال المقابلات أسئلة حول تصورات الحركات السياسية الثلاث ولوائحها وممارساتها واحتياجاتها والتقدم المحرز والتحديات المتعلقة بتنفيذ إطار المرأة والسلام والأمن، ثم تمت كتابة التقرير من خلال عملية تشاركية. فقد تمت صياغة الفصول بشكل مشترك من قبل الباحثات (باللغة العربية)، والمنسقة، وفريق المشروع الدولي، ثم عرضت كل باحثة فصولها على الحركات السياسية المعنية في ثلاث اجتماعات تشاورية لمراجعة وتنقيح المسودة النهائية والحصول على الموافقة عليها من قبل كل حركة. بالإضافة إلى ذلك، تم عرض البيانات المجمعة ومناقشتها من قبل فريق المشروع في عمان، الأردن، لتحديد نتائج البحث الرئيسية.

على الرغم من المستويات المنخفضة عمومًا لمشاركة النساء في مناصب القيادة في اليمن، والتي تفاقمت أكثر بسبب سنوات النزاع، كشف البحث أن النساء يشاركن بشكل نشط في المستويات السياسية والاقتصادية والأمنية للحركات السياسية الثلاث التي شملتها الدراسة، حيث تتمتع النساء بتمثيل سياسي في الهياكل الثلاثة للحركات، وإن كان ذلك بنسبة منخفضة. كما تشارك النساء بنشاط في مختلف مستويات العملية الدبلوماسية السياسية وفي محادثات السلام، سواء من خلال حركاتهن السياسية أو من خلال أنشطة المجتمع المدني والجهات الفاعلة الدولية.

1 اعتمد مجلس الأمن 10 قرارات بشأن المرأة والسلام والأمن، أولها كان القرار 1325 (2000)، وآخرها القرار 2493 (2019). وجميع هذه القرارات تشكل إطار عمل أو أجندة المرأة للسلام والأمن، وهي بمثابة إطار عمل سياسي يعمل على تعزيز ادماج النوع الاجتماعي في عمليات بناء السلام، إذ يركز الإطار على مفهوم أكثر شمولاً واتساعاً لتحول النزاعات. ويحدد إطار عمل المرأة والسلام والأمن أربع ركائز لتنفيذه، وهي:1) مشاركة النساء على جميع مستويات صنع القرار،2) حماية النساء والفتيات من العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي،3) الوقاية من العنف ضد النساء من خلال تعزيز حقوق النساء والمساءلة وإنفاذ القانون، 4) الإغاثة والإنعاش من خلال تطوير معايير حساسة للنوع الاجتماعي في المجال الإنساني. ويستخدم مصطلح (إطار عمل) في سياق هذا التقرير بدلاً عن كلمة "أجندة" الأكثر شيوعاً وذلك لتجنب أي ارتباطات سلبية لكلمة "أجندة" والتي قد تفهم على أنها تشير إلى شيء تفرضه جهة معينة على جهة أخرى، وهو قرار تم اتخاذه بناء على تعليقات من المشاركين في البحث.

وأظهرت إحدى نتائج البحث أن النساء في الحركات الثلاث يشاركن بنشاط في الأنشطة المتعلقة بالأمن والحماية, بما في ذلك اللجان المجتمعية الرائدة, ويشاركن في الحراك والمطالبات التي تنادي بإطلاق سراح أسرى الحرب والمعتقلين والمختطفين, ودعم أسر الشهداء والجرحى, وتقديم الدعم اللوجستي إلى جبهات القتال, والدفاع عن حقوق النساء والفتيات في حرية التنقل والتعليم والتمكين الاقتصادي.

وتوصل البحث إلى أن الأنظمة واللوائح الخاصة بالحركات الثلاث التي تناولها البحث – حزب الإصلاح, والمجلس الانتقالي الجنوبي, وأنصار الله – لا تشمل مفهوم الحماية للنساء والفتيات, خاصة في أوقات النزاع المسلح. ولا تزال هذه القضية غير مذكورة في نتائج مؤتمر الحوار الوطني أو في التشريعات بشكل عام. وقد نشأت الحاجة إلى فتح حوار حول حماية النساء والفتيات ومشاركتهن داخل الحركات السياسية, وفي المجتمع الأوسع ومع الجهات الفاعلة خارج الحركات (لا سيما في المجتمع المدني والمنظمات الدولية) وكذلك بين الحركات, وهو ما طالب به الأشخاص الذين تمت مقابلتهم من الحركات الثلاث.

كما أكدت نتائج البحث على العلاقة المهمة بين مشاركة النساء وحمايتهن في اليمن, فقد كان من الواضح أن مشاركة النساء كانت تتأثر سلباً في الحالات التي يتعذر فيها تقديم حماية حقيقة لهن. ومع ذلك, فقد ثبت أيضًا أن العكس صحيح, أي أن تراجع مشاركة النساء يمكن أن يساهم في استمرار فشل تدابير الحماية, إذ لا يتم إعطاء الأولوية لقضايا حماية النساء والفتيات, ولذلك يجب إنشاء آليات مشاركة آمنة للنساء في الحركات السياسية.

تظهر نتيجة رئيسية أخرى من نتائج البحث أن الجهود الرامية إلى تعزيز مشاركة وحماية النساء والفتيات اليمنيات تحتاج إلى تكييف لتناسب السياق المحلي, وأن يتبناها كل من الرجال والنساء في الحركات السياسية حتى تكون فاعلة وذات جدوى. علماً أن النساء العاملات ضمن الحركات الثلاث يمتلكن تجربة محلية مرتبطة بإطار المرأة والسلام والأمن, تتماشى بشكل وثيق مع مفهوم الأمن الإنساني. وتستحق هذه التجربة المحلية الاهتمام والتطوير لتمكين النساء من لعب دور قيادي في المشاركة السياسية والحماية, بما في ذلك الوقاية من النزاعات على مستوى الحركة السياسية والمجتمع والدولة.

يوصي البحث بإعداد برامج وتدخلات وأنشطة ملموسة مع الحركات السياسية, والتي قد تشمل: الحوارات الداخلية, وتعزيز المناقشات بين قيادة الحركة والمجموعات النسائية, ودمج رؤى النساء وركائز إطار عمل المرأة والسلام والأمن في عمليات التطوير التنظيمي والحوكمة, وإجراء أنشطة التدريب وتنمية القدرات لكل من النساء والرجال داخل هذه الحركات. علاوة على ذلك, لابد من تعزيز مشاركة النساء من خلال مبادرات المجتمع المدني المحلية والدولية, وتوسيع نطاق الدعم السياسي والبرنامجي واللوجستي والمالي لأنشطة النساء, وتعزيز مشاركة النساء في جميع مستويات التمكين الاقتصادي, ومشاريع مرونة المجتمع, والتعليم والحماية والدعم النفسي للنساء والفتيات.

وفي حين أن إيجاد حلول محلية وداخلية أمر ضروري, تحتاج النساء أيضًا إلى تعزيز مهاراتهن وثقتهن حتى يتمكن من تقديم مساهمات أكثر تأثيرًا. ومن الضروري بنفس القدر أن يتم الاعتراف رسميًا بهذه المساهمات ودعمها, سواء داخل الحركة أو من قبل الجهات الفاعلة الخارجية.

2. المقدمة

يقدم هذا الفصل التمهيدي معلومات عامة سياقية تؤطر هذا التقرير, وموضوعه الرئيسي, ومنهجية البحث. ويلي هذا الفصل, فصول منفصلة يتناول كل فصل منها واحدة من الحركات السياسية التي تمت دراستها, وتروي فهمهم لإطار المرأة والسلام والأمن, وسياساتهم والتزاماتهم المتعلقة به, بالإضافة إلى الوضع الحالي والممارسات والجهات الفاعلة والعوامل التي تساعد على تنفيذ الحركات لإطار المرأة والسلام والأمن, ثم تعرج على الفرص والتوصيات المقترحة للتغلب على التحديات التي حددها المشاركات والمشاركون في البحث. ويُختتم التقرير بتحليل شامل للنتائج والاستنتاجات الرئيسية.

1.2 خلفية المشروع وأهدافه

تواجه النساء والفتيات في البلدان التي تمزقها النزاعات المسلحة, مثل اليمن وسوريا والعراق وليبيا وفلسطين, أعمال عنف مكثفة بسبب النزاعات المستمرة, إذ غالباً ما يكون تنفيذ ركائز إطار عمل المرأة والسلام والأمن من قبل الدول والجهات الفاعلة الدولية قاصراً, ويركز فقط على تمثيل النساء بشكل رمزي وصوري بدلاً من السعي نحو الإصلاح المنهجي الحقيقي وتطبيق الاجراءات والتدابير العملية.[2] وهذا النهج لا يقوم حقاً بمعالجة مسألة المشاركة الهادفة للنساء في عمليات السلام.

يبدو أن أحد القيود الملموسة هنا هو عالمية قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن المرأة والسلام والأمن, فهي تفتقر إلى الدقة والخصوصية اللازمة لمعالجة القضايا الخاصة بكل بلد وتجارب الأمم المختلفة, وتأثير الجهات الفاعلة غير الدولية على تنفيذ إطار المرأة والسلام والأمن في هذه السياقات المختلفة.

تدعو النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى اتباع نهج شمولي يدمج القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي لفهم قرار مجلس الأمن 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن وإصداراته اللاحقة. هذا, وتجسد التوصية رقم 30 لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء (CEDAW) هذا النهج من خلال مواءمة القرار 1325 مع أطر القانون الدولي الأوسع واعتبارات حالات النزاع,[3] كما يتماشى هذا النهج مع الحاجة الماسة لتوطين جهود إطار عمل المرأة والسلام والأمن.

2 UN Women. (2021). WOMEN, PEACE AND SECURITY IN THE ARAB REGION. Policy Brief. Available at: https://arabstates.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Arab%20States/Attachments/2021/07/WPS-Policy%20Paper-EN.pdf.

3 اعتمد مجلس الأمن.

تشترك المنظمتان اللتان تقودان هذا المشروع, وهما منظمة الكفاح من أجل الإنسانية ومؤسسة بيرغوف, في تبني رؤية تعتمد على نهج شامل وإيجابي للمشاركة في الحوار والترويج للممارسات الجيدة وعرض أمثلة تعبر عن الاحترام من أجل تحديد ودعم مواقف وسلوكيات أطراف النزاع والأطراف السياسية التي تحاول المطالبة بحقوق المرأة وتعزيزها. هذا, وتتمتع المنظمتان بخبرات تكاملية في مجال مشاركة النساء وحمايتهن, وبناءً على ذلك, يركز المشروع بشكل خاص على هاتين الركيزتين لإطار عمل المرأة والسلام والأمن.

في مرحلة سابقة, أجرت منظمة الكفاح من أجل الإنسانية ومؤسسة بيرغهوف, بدعم من وزارة الخارجية الفيدرالية الألمانية, في العام 2022 مشروعاً بحثياً تشاركي في ميانمار. ركز ذلك البحث المكثف, الذي استمر مدة 6 أشهر, على الدور الذي يمكن أن تلعبه الحركات المسلحة والسياسية في تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن. واعتمدت الدراسة على تجارب حركتين مسلحتين عرقيتين من ميانمار: الحزب التقدمي الوطني الكاريني (KNPP) واتحاد كارين الوطني (KNU).

أجرى فريق البحث مقابلات مع قادة الحركتين وكذلك مع منظمات المجتمع المدني ذات الصلة, وبعض الناشطات, وأصحاب المصلحة الخارجيين, وأنتج تقريراً بحثياً[4] وموجز سياسات.[5] أنتجت منظمة الكفاح من أجل الإنسانية ومنظمة بيرغهوف ونشرت معلومات جديدة سلطت الضوء على العوامل التي تحفز الحركات المسلحة والسياسية غير الحكومية خلال تلك المرحلة الأولى من المشروع على الالتزام بإطار عمل المرأة والسلام والأمن أو تعزيزه أو تنفيذه. كما تواصلت المنظمتان مع الجهات الفاعلة في مجال السياسات والجهات المانحة لمناقشة كيفية مواجهة هذا التحدي في خطط العمل الوطنية, ودعم تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن من منظور دولي وحكومي في المناطق التي تسيطر عليها الحركات المسلحة والسياسية.

بناءً على هذه الأنشطة المذكورة أعلاه, يقدم هذا التقرير مجموعة جديدة من البيانات والتحليلات الأصلية التي تم إجراؤها من خلال البحث التشاركي مع ثلاث حركات سياسية من اليمن (الجنوب والشمال). يهدف هذا البحث إلى فتح قنوات اتصال مع هذه الجهات الفاعلة بشأن حماية ومشاركة النساء والفتيات, وإتاحة الفرصة لهن لإبداء آرائهن حول قضايا إطار عمل المرأة والسلام والأمن والمساهمة في تعزيز حقوق المرأة. ويهدف أيضًا إلى عرض رؤى فريدة حول العوامل التي تحفز الحركات السياسية على الترويج لحماية ومشاركة النساء والفتيات, على أمل تحديد سبل لمزيد من المساهمة في التنفيذ الكامل لإطار المرأة والسلام والأمن في اليمن.

تهدف النتائج الواردة في هذا التقرير في المقام الأول إلى أن تكون ذات صلة بالحركات السياسية المعنية, كما تسعى أيضًا إلى تقديم المساعدة للعاملين على الأرض والحكومات والجهات الفاعلة السياسية الأخرى التي تعمل على تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن في اليمن وخارجها. هذا ويمكن العثور على توصيات دقيقة ومحددة أكثر في موجز السياسات[6] المصاحب لهذا التقرير البحثي.

2.2 المشاركة السياسية للنساء وحمايتهن في اليمن

لقد أدى تعاقب النزاعات المسلحة على مدى السنوات الستين الماضية من تاريخ اليمن السياسي الحديث إلى عدم قدرة اليمن على تعزيز مكانته كدولة, مما أدى إلى تأخر التطورات السياسية, والاقتصادية, والاجتماعية والأمنية. وقد أثر هذا التراجع العام على جميع اليمنيين, وخاصة النساء والفتيات.

لا تحظى مفاهيم مشاركة النساء وحمايتهن بالاهتمام الكافي في الفلسفة السياسية للدولة اليمنية, ولا تكاد تذكر في الدستور الحالي. تتأثر الثقافة السياسية للدولة اليمنية بالتصور الإسلامي للمشاركة والحماية: أي أن المشاركة محصورة بين أفراد النخبة, في حين أن الحماية, خاصة للنساء والأفراد, هي مسؤولية الأسرة والمجتمع, بينما الدولة مسؤولة عن حماية أمنها الوطني ومؤسساتها. وفي هذه الحالة, فإن تراجع تمثيل النساء في المناصب القيادية ومواقع صنع القرار قد يعكس ثقافة دينية واجتماعية تجد صعوبة في اعتبار النساء جزءاً من النخبة السياسية.

4 Zin Mar Phyo, *Observe and Act: The Role of Armed and Political Movements in the Implementationof the Women, Peace and Security Agenda in Myanmar*, Berghof Foundation and Fight for Humanity, December 2022. متوفرة على الرابط التالي: https://3848af19-2ed2-4045-b6ea-b721d748e98d.usrfiles.com/ugd/3848af_5ff14fcf3b984e299503ff2c3ae0eaf6.pdf.

5 Ann-Kristin Sjöberg, Véronique Dudouet, Katharina Schmitz, Tilman Papesch. *Observe and Act: Opportunities and Challenges for the Implementation of the Women, Peace & Security Agenda in Areas Controlled by Armed and Political Movements. Policy Brief*. Berghof Foundation and Fight for Humanity, December 2022. متوفرة على الرابط التالي: https://7c447a88-21ac-4bc7-8e5c-621fa2429435.usrfiles.com/ugd/7c447a_35676b546e3c44fd8e01e6ef7af0b180.pdf.

6 Ann-Kristin Sjöberg, Wameedh Shakir, and Véronique Dudouet. *Empowerment Lies Within: Opportunities and Challenges for the Implementation of the Women, Peace & Security Framework by Political Movements in Yemen. Policy Brief*. Fight for Humanity and Berghof Foundation. February 2024.

يعيش سكان اليمن، بما في ذلك أكثر من 15 مليون امرأة وفتاة، في حالة نزاع منذ ما يقرب من 10 سنوات. ولطالما كانت المشاركة السياسية للنساء محدودة حتى قبل الحرب، فوفقاً للمنتدى الاقتصادي العالمي، كانت اليمن أسوأ دولة في العالم من حيث التمثيل والمشاركة السياسية للنساء في عام 2014. وعلى أعلى مستوى سياسي، لم يكن يتم تعيين سوى وزيرتين من أصل ثلاثين وزيراً (6,6%).[7] وهناك مقعد واحد فقط شغلته امرأة (تم انتخابها في عام 2023) من بين 301 مقعداً في البرلمان اليمني، وهناك عضوتان فقط في مجلس الشورى[8] المؤلف من 111 مقعداً، ولا يتجاوز تمثيل النساء في المجالس المحلية نسبة 1% (المنتخب في عام 2006) وتمثيل النساء في المناصب الوزارية نسبة 0.1 (حيث يمثل الرقم 1 حالة المساواة الكاملة).[9]

لم يسهل النزاع، الذي اندلع عام 2014، إدماج النساء في أحدث حكومة شكلتها الحكومة المعترف بها دولياً (والمعروفة أيضاً باسم الحكومة الشرعية) في عام 2020، نتيجة لاتفاق تقاسم السلطة بين الحكومة المعترف بها دولياً والمجلس الانتقالي الجنوبي الذي توسطت فيه المملكة العربية السعودية في عام 2019 عبر اتفاق الرياض، إذ لم تضم الحكومة أي وزيرة لأول مرة منذ عشرين عاماً).[10]

وكاستثناء لهذه الحالة، قدم مؤتمر الحوار الوطني (NDC) الذي عقد في الفترة المفعمة بالأمل التي أعقبت احتجاجات في اليمن، مساحة أكبر للمشاركة السياسية للنساء، بشكل واعداد غير مسبوقة، إذ شاركت 152 عضوة في مؤتمر الحوار الوطني المؤلف من 565 عضواً. ومع ذلك، عند النظر إلى ديناميكيات القوة داخل مؤتمر الحوار الوطني، يمكن القول بأن مشاركة النساء لم تكن كافية في المواضيع والمجالات الأهم، فلم يكن هناك إلا خمس نساء فقط في اللجنة الفنية لمؤتمر الحوار الوطني المكونة من 31 عضوًا، وأربع نساء فقط في اللجنة المكونة من 17 عضوًا المكلفة بصياغة الدستور. وعلى الرغم من ذلك، يبقى هذا تحسناً مقارنة بمستويات المشاركة السابقة، وربما هو نتيجة للدور المهم الذي لعبته النساء في احتجاجات عام 2011.[11] ومع ذلك، فإن التكافؤ بين الجنسين لا يزال بعيد المنال.

حددت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني مشاركة النساء في كوتا لا تقل عن 30% في جميع السلطات والهيئات الحكومية. ولدى الأحزاب السياسية أيضاً لوائح داخلية تنص على كوتا للنساء تتراوح بين 15% إلى 25%. ومع ذلك، لا تقوم الأحزاب والحركات السياسية الرئيسية في اليمن بتطبيق هذا على أرض الواقع، حيث لا يزال التمثيل السياسي للنساء في المناصب القيادية وصنع القرار منخفضًا. وهذا هو الحال في الحركات السياسية التقليدية، مثل حزب الإصلاح، الذي تأسس عام 1990، وفي الحركات السياسية المؤسسة حديثًا، مثل المجلس الانتقالي الجنوبي (STC).

7 Elham Manea, (2021), Gender in Post-War Power-Sharing, Governance Arrangements, and Restoration of State Institutions: Background Paper for OSESGY's Gender Unit, June 2021.
8 مجلس الشورى في اليمن هو مجلس يمارس السلطة التشريعية ويعتبر المجلس الأعلى لمجلس النواب اليمني أو البرلمان.
9 المنتدى الاقتصادي العالمي، مؤشر الفجوة العالمية بين الجنسين، 2014.
10 Elham Manea, (2021), op.cit.
11 Shakir, W. (2015). Women and Peacemaking in Yemen: Mapping the Realities, Crisis Management Initiative (CMI), September 2015.

نرى على سبيل المثال أن الحزب الاشتراكي اليمني يضم ثلاث نساء في المكتب السياسي من أصل29 عضواً (10%), ونجد خمس نساء من بين 34 عضواً (14%) في اللجنة الدائمة للمؤتمر الشعب العام,و89 امرأة يشكلن 10% من أعضاء أمانته العامة البالغ عددهم 886 عضواً. وضمت الأمانة العامة لحزب الإصلاح امرأة واحدة من بين أعضائها الخمسة عشر (6.6%)؛ ويضم مجلس الشورى لحزب الاصلاح 13 عضوة من أصل 130 عضواً (10%) في حين يحتل الحزب الناصري رقماً أعلى حيث يبلغ عدد النساء 27 امرأة في اللجنة المركزية من أصل 90 عضواً (30%), وامرأتين من أصل 16عضواً (12.5%)[12] في أمانته العامة. وتتضمن لوائح المجلس الانتقالي الجنوبي وجمعيته الوطنية أحكاماً تدعم تمثيل النساء وتمكينهن, بما في ذلك منح النساء 30% من التمثيل والمشاركة في مختلف الهيئات. ويضم المجلس الانتقالي الجنوبي 10 دوائر عليا, ترأس ثلاثة منها فقط نساء, وتضم جمعيته العمومية, وهي بمثابة البرلمان للمجلس,303 عضواً, 36 منهم نساء (12%). وينطبق الشيء نفسه على مستويات القيادة الأخرى. أما بالنسبة لحركة أنصار الله, فعلى الرغم من وجود نساء في مناصب رسمية وفي مناصب قيادية عليا, إلا أنهن لا يتمتعن دائماًبنفوذ قوي على عملية صنع القرار, ويشمل ذلك العاملات في الأجهزة الأمنية.

صادقت اليمن على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) في عام 1984 واتفاقية حقوق الطفل في عام 1991[13]. ويشير الدستور اليمني الحالي (1991) إلى المساواة بين المرأة والرجل, ولكنه ينص أيضاً على أن "للمرأة حقوق وعليها واجبات تحددها الشريعة." يؤكد هذا مؤشر على أن المشهد القانوني في اليمن معقد, إذ يجمع بين عناصر القانون الوضعي والشريعة والممارسات العرفية والتقاليد القبلية, التي تتفاعل معاً بشكل يجعل النساء والفتيات في اليمن عرضة للعنف السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإقصاء والتمييز.[14] كما أنه يحدد الوضع القانوني للنساء والفتيات في القانون الوضعي, ولا سيما فيما يتعلق بأحوالها الشخصية والقانون الجنائي, وهي مستمدة إلى حد كبير من التشريعات الاسلامية.[15]

حددت مخرجات الحوار الوطني مشاركة النساء بحصة لا تقل عن 30% في كافة الهيئات والهيئات الحكومية كما هو مذكورة أعلاه, كما نصت مخرجات الحوار الوطني على حماية النساء والفتيات والفتيان والأشخاص ذوي الإعاقة أثناء وبعد النزاعات المسلحة[16], وعلى وضع تدابير انتقالية خاصة لضمان المساواة للنساء والفتيات أثناء النزاعات والانتهاكات, وإدماج النوع الاجتماعي في آليات العدالة الانتقالية من بين أحكام أخرى تتعلق بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.[17]

3.2 المرأة والسلام والأمن في اليمن

تعمل مجموعة من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية على تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين النساء في اليمن. ومن بين تلك الجهود, تعاون مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن (OSEGY) مع عدد من الشركاء الدوليين في مجموعة واسعة من الجهود منذ منتصف عام 2015. وتشمل هذه الجهات الفاعلة المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. ويمثل الشركاء المحليون, مثل منتدى التنمية السياسية (PDF) بالشراكة مع مؤسسة بيرغهوف, ومركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (SCSS), وشركة ديب روت للاستشارات(DeepRoot Consulting), جهات فاعلة مهمة في المجتمع المدني وناشطة في بناء السلام. ولا يمكن أن نغفل القمة النسوية, وهي لقاء سنوي يعقد في مدينة عدن, كنشاط تنظمه مؤسسة وجود للأمن الإنساني(Wogod), ويجمع 200 من القيادات النسائية والشابة التي أنتجت خارطة طريق السلام النسوي في اليمن. بالإضافة إلى ذلك, هناك العديد من خرائط الطريق بشأن المرأة والسلام والأمن, وخطط العمل, والرؤى, والأطر.[18] مثل خارطة الطريق النسوية في اليمن.[19]

12 Manea, E. (2021).

13 Al-Zwaini, L. (2012). *The Rule of Law in Yemen: Prospects and Challenges*. The Hague Institute for the Internationalization of Law. متوفرة على الرابط التالي: https://issuu.com/openbriefing/docs/rule_of_law_in_yemen/15
في عام 2013, أكثر من 65 % من الفتيات تزوجن دون سن.
The Crisis in Yemen A Crisis for Women and Girls", Reliefweb, 31.03.2023: https://reliefweb.int/report/yemen/crisis-yemen-crisis-women-and-girls.

14 OECD. (2015). *SIGI 2014 Synthesis Report*. Available at: http://www.oecd.org/dev/development-gender/BrochureSIGI2015-web.pdf.

15 Al-Zwaini, L. (2012), op.cit.

16 The Republic of Yemen, *The Comprehensive National Dialogue Document, The Comprehensive National Dialogue Conference*, Sanaa, 2013–2014, p. 105, 147 and 199. متوفر على الرابط التالي: https://www.peaceagreements.org/masterdocument/1400

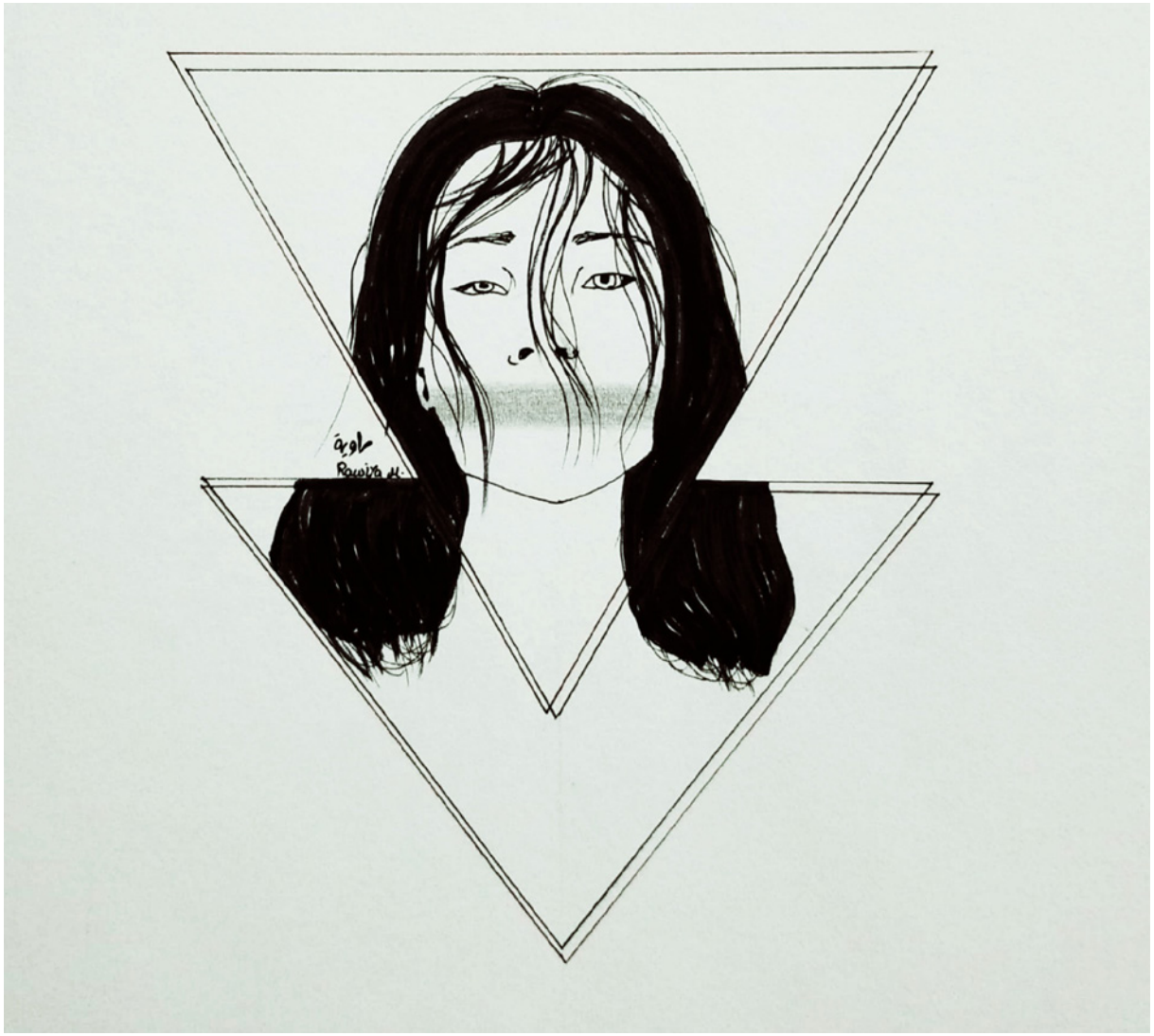
17 المرجع السابق, ص.70g 71.

18 See Sana'a Center for Strategic Studies, *Women's Voices in Yemen's Peace Process: Priorities, Recommendations, and Mechanisms for Effective Inclusion*, 25 January 2023.
متوفر على الرابط التالي: https://www.peaceagreements.org/masterdocument/1400

19 للمزيد من التفاصيل, راجع: Peace Track Initiative, *Feminist Peace Roadmap in Yemen: A Guiding Framework for Mediators and Negotiators* March 2023. متوفر على الرابط التالي: https://peacetrackinitiative.org/wp-content/uploads/2023/02/Rodamap-udated-1.pdf

اعتمدت الحكومة المعترف بها دولياً (IRG) خطة عمل وطنية (NAP) لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن المرأة والسلام والأمن في ديسمبر 2019 بشكل رسمي.[20] واستجابة لذلك، تم وضع خطتي عمليات في عامي2022 و 2023. وبدعم فني من فريق خبراء المرأة والسلام والأمن التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتحت إشراف وبقيادة وزارة الشؤون الاجتماعية، قام فريق عمليات خطة العمل الوطنية بوضع خطة تنفيذ السنة الأولى لخطة العمل الوطنية. ركزت هذه الخطة على ثلاثة أهداف رئيسية: أ) إضفاء الطابع المؤسسي على خطة العمل الوطني، وبناء قدرات أصحاب المصلحة والشركاء في خطة العمل الوطنية؛ ب) تحديد القضايا ذات الأولوية في مجال حماية المرأة والسلام والأمن؛ ج) تعبئة الموارد.

وركزت الخطة العملياتية لعام 2023 على تنفيذ الأهداف التالية: أ) تحسين أداء المؤسسات الأمنية والعدلية لتكون مستجيبة لاحتياجات النوع الاجتماعي – مع التركيز على محافظة عدن كمشروع تجريبي؛ ب) تعميم أهداف خطة العمل الوطنية لليمن في هياكل وسياسات الوزارات القطاعية وتمكين صناع القرار والمخططين ومقدمي الخدمات بالأدوات اللازمة لدمج النوع الاجتماعي في خططهم وميزانياتهم القطاعية؛ ج) تعزيز دور منظمات المجتمع المدني لاستخدام الأدوات المحلية المناسبة للمناصرة والحملات، وخاصة وسائل الإعلام الرئيسية ومنصات وسائل التواصل الاجتماعي لتعبئة المجتمعات المحلية بشأن قضايا المرأة والسلام والأمن – الحماية من العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والوقاية منهما.[21]



20 PeaceWomen 2020. National-Level Implementation. Women‹s International League of Peace and Freedom, United Nations Office. Available at https://www.peacewomen.org/member-states.

21 MoSAL, UNDP, 2023, National Action Plan for the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda – Yemen NAP, Yemen NAP Second Year Operational Framework (January–December 2023).

4.2 المنهجية

تم في أبريل 2023 وبدعم من فريق منظمة الكفاح من أجل الإنسانية تشكيل فريق محلي من ثلاث باحثات ومنسقة, شاركن في مناقشة وإعداد منهجية البحث, ثم أجرى الفريق المحلي في الفترة من يوليو إلى سبتمبر 2023 بحثاً تشاركياً مع ثلاث حركات سياسية من شمال وجنوب اليمن: حزب الإصلاح والمجلس الانتقالي الجنوبي وأنصار الله, لفهم العوامل التي يمكن أن تشجعهم على تعزيز تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن, وخاصة مشاركة النساء سياسياً وحماية النساء والفتيات في سياقات النزاع.

تم إجراء ما مجموعه 46 مقابلة (27امرأة و 19رجل) مع قادة وأعضاء الحركات الثلاث (الإصلاح:20 مقابلة, المجلس الانتقالي الجنوبي:20 مقابلة, وأنصار الله:6 مقابلات). بالإضافة إلى عقد ثلاث مجموعات نقاش مركزة مع ممثلي المجتمع المدني في عدن (11 امرأة و1 رجل). وتم إجراء 5 مقابلات مع أصحاب المصلحة الخارجيين. وأعتُبر خطاب عبد الملك الحوثي, بصفته زعيم أنصار الله, في يوليو 2023 , والذي صدر أثناء جمع البيانات, مصدراً أساسياً للبيانات, وقد تم تقديمه بالتزامن مع المقابلات التي تم إجراؤها.[22]

وفي بداية سبتمبر 2023, شارك الفريق المحلي في ورشة عمل لمدة يومين في عمان, الأردن لعرض وتحليل النتائج الأولية للبحث, وشاركت المنسقة المحلية في اجتماع حوار السياسات في برلين في نهاية سبتمبر لتعزيز مناقشة النتائج.

استنادًا إلى منهجية بالبحث التشاركي التي تعمل على تعزيز عملية السلام والأمن بقيادة محلية, وتدعيم عملية توطين إطار عمل المرأة والسلام والأمن من قبل الحركات السياسية, يعرض هذا التقرير النتائج الرئيسية لحالات الدراسة الثلاث. تمت كتابة التقرير وفق عملية تشاركية, حيث تمت صياغة الفصول باللغة العربية من قبل الباحثات والمنسقة وفريق المشروع الدولي, مع الاحتفاظ بالعبارات والمفردات والصياغات الأصلية التي عبر عنها المشاركون والمشاركات في البحث, الذين أجريت معهم المقابلات باللغة العربية. تم بعد ذلك عرض مسودات الفصول في ثلاث اجتماعات تشاورية (اجتماع واحد مع كل حركة) لمراجعة وتنقيح وإقرار المسودة النهائية للفصل الذي يتناول الحركة. علاوة على ذلك, تم اعتماد صياغة هذا التقرير بما يتناسب مع السياق اليمني والحركات المحددة, ونتيجة لذلك, يقدم التقرير وجهات نظر الحركات الثلاث والتزاماتها بشأن تنفيذ إطار عمل المرأة والسلام والأمن بكلمات ممثليها.

سيقوم المشروع أخيراً, وبموافقة الحركات الثلاث, بتنفيذ أنشطة النشر والتوعية السياسية عن الوضع في اليمن, بما في ذلك إنتاج فيديو قصير حول المرأة والسلام والأمن سيعرض بعض نتائج ورسائل البحث, بالإضافة إلى ملخص سياسات[23] سيعرض الاستنتاجات الرئيسية والتوصيات لأصحاب المصلحة الخارجيين.

22 كلمة زعيم أنصار الله, عبدالملك الحوثي17. يوليو 2023. متوفرة على: https://www.saba.ye/ar/news3252193.htm

23 Sjöberg, A (2024) op.ci.