

النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح إدارة الحدود

يسود اعتراف قوي بوجود تلبية عملية إصلاح القطاع الأمني للاحتياجات الأمنية المختلفة للرجل والمرأة والفتاة والصبي. كما يعتبر إدخال المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي مفتاح فعالية ومساواة القطاع الأمني والملكية المحلية وشرعية عمليات إصلاح القطاع الأمني.

وتعتبر مذكرة التطبيق هذه بمثابة مقدمة موجزة لمزايا إدخال المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي في عملية إصلاح إدارة الحدود، كما وتقدم معلومات عملية لكيفية القيام بذلك.

وتعتمد هذه المذكرة على تقرير مطول، وكلاهما جزء من رزمة أدوات النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح القطاع الأمني. وحيث أن الهدف من رزمة الأدوات هذه هو إعداد مقدمة موجزة عن المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي وتقديمها إلى ممارسي وصانعي سياسات إصلاح القطاع الأمني، تم تضمينها ١٢ أداة مع مذكرات عملية مكتملة لها - أنظر معلومات أخرى.

لماذا يحتل النوع الاجتماعي أهمية بالنسبة لإصلاح إدارة الحدود؟

يقصد بعبارة "إدارة الحدود" تصريف أعمال الحدود، ويتغير معناها الدقيق تبعاً للسياق المحلي، إلا أنه يتعلق عادة بقواعد وأساليب وإجراءات تنظيم الأنشطة وحركة المرور عبر مناطق الحدود. وتعتبر خدمات حرس الحدود والهجرة والجمارك الأطراف الرئيسية المسؤولة عن إدارة حركة الأفراد والبضائع عبر الحدود.

ويشير لفظ "النوع الاجتماعي" إلى الأدوار والعلاقات والسمات الشخصية والمواقف والسلوكيات والقيم التي يعزوها المجتمع للمرأة والرجل. وعلى ذلك يشير لفظ "النوع الاجتماعي" إلى الاختلافات المكتسبة بين الرجل والمرأة بينما يشير لفظ "الجنس" إلى الاختلافات البيولوجية بين الأنثى والذكر. وتتنوع أدوار النوع الاجتماعي تنوعاً هائلاً ضمن الثقافات وعبرها وقد تتغير بمرور الزمن، كما لا يشير لفظ "النوع الاجتماعي" إلى المرأة والرجل فحسب بل يشمل العلاقات بينهما.

منع وكشف الاتجار بالبشر والتهريب

■ يتيح تبني طريقة متجاوبة مع النوع الاجتماعي لمنع الاتجار بالبشر والتهريب والتحقيق فيها والقضاء عليها زيادة التعرف على ضحايا الاتجار بالبشر.

صيانة وتعزيز حقوق الإنسان

■ يساعد أفراد إدارة الحدود على حماية وتعزيز حقوق الإنسان للرجال والنساء والفتيات والصبيان في زيادة ثقة العامة في خدماتهم، حيث يترتب على هذه الثقة زيادة حركة الأفراد والبضائع والخدمات مما تسهم بدورها في النمو الاقتصادي والأمن الإنساني، كما تعزز علاقة الثقة في المناطق الحدودية أيضاً من قدرة سلطات أفراد الحدود على منع واكتشاف الجريمة.

تشمل انتهاكات حقوق الإنسان التي قد تقع عند نقاط مراقبة الحدود ما يلي

- العنف الجسدي بما في ذلك الضرب والاعتصاب والتعذيب.
- إنكار حق اللجوء السياسي أو إجراءات طلب حق اللجوء.

المحتويات

لماذا يعتبر النوع الاجتماعي أمراً مهماً لعملية إصلاح إدارة الحدود؟

كيف يمكن إدخال النوع الاجتماعي في عملية إصلاح إدارة الحدود؟

التحديات والفرص المتاحة إبان فترة ما بعد النزاع

تساؤلات حول عملية إصلاح إدارة الحدود

معلومات أخرى



الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي



معهد الأمم المتحدة الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة



الملكية المحلية والرقابة المدنية والتعاون

- زيادة مشاركة الأطراف الأساسية مثل منظمات المرأة في عملية إصلاح إدارة الحدود تعزز الملكية المحلية والرقابة الاجتماعية.
- قد يؤدي التعاون مع منظمات المرأة ومنظمات المجتمع المدني الأخرى إلى توافر معلومات محلية غاية في الأهمية بشأن الأنشطة الإجرامية واستشارة خبراء في السياسة والخبرات التدريبية الخاصة بالنوع الاجتماعي. كما أن لمنظمات المجتمع المدني دور رئيسي في إحالة ضحايا الجرائم وتوفير خدمات الرعاية المتكاملة.

الإطار رقم ٢ السلوك الأخلاقي الآمن لعمليات استجواب ضحايا الاتجار بالبشر^٢

- ١- عدم الإقدام على الإيذاء وعامل كل انسان كما لو كان احتمال الإيذاء غير وارد حتى يوجد ما يثبت العكس.
- ٢- اعرف هدفك وحدد المخاطر قبل إجراء أي استجواب.
- ٣- كن مستعداً لتقديم الخدمات القانونية والصحية والرعاية والدعم الاجتماعي ومعلومات الإحالة للخدمات الأمنية.
- ٤- اعمل على اختيار وإعداد المترجمين الفوريين بشكل ملائم
- ٥- اضمن إخفاء الأسماء والسرية.
- ٦- احصل على الموافقة الصريحة من كل شخص يخضع للاستجواب.
- ٧- استمع جيداً لتقييم كل فرد للموقف والمخاطر التي تهدد سلامته وأظهر له الاحترام.
- ٨- لا تكن سبباً في تكرار الأسى لأي شخص بطرح أسئلة يقصد بها إثارة رد مشحون عاطفياً.
- ٩- كن مستعداً للتدخل الطارئ.
- ١٠- استخدم المعلومات التي يتم جمعها الاستخدام الجيد بما يعود بالنفع على كل رجل وامرأة أو تساعد في تطوير السياسات وعمليات التدخل الجيدة لضحايا الاتجار بالبشر.

الامتثال للالتزامات التي تملئها القوانين والمواثيق الدولية

إن الأخذ بزمam المبادرة لإدراج القضايا المتعلقة بالنوع الاجتماعي في عملية إصلاح إدارة الحدود ضروري للانصياع للقوانين والمواثيق والمعايير الدولية والإقليمية فيما يتعلق بالأمن والنوع الاجتماعي. ومن المواثيق الرئيسية:

■ مؤتمر وخطة عمل بكين (١٩٩٥)

- التحرش الجنسي والتمييز على أساس الجنس أو الميول الجنسية.
- التصنيف العرقي/العنصري التمييزي الذي يحد من الحق في حرية التنقل.
- الفساد وإساءة المعاملة والعنف بحق التجار العابرين للحدود.
- إنكار الحق في الحصول على الرعاية الصحية.

الإطار رقم ١ نصائح من أجل تبني إجراءات متجاوبة مع النوع الاجتماعي تتعلق بضحايا الاتجار بالبشر من النساء

- ١- لا يحتمل أن تتجاوب المرأة ضحية الاتجار مع المحققين من الرجال. فالمحققات النساء هن المفضلات لإجراء التحقيق وبخاصة لتوفير الإحساس بالأمان للضحية.
- ٢- يجب حضور المرأة بوصفها شاهدة في جميع الأحيان. وفي حالة عدم توافر أفراد من النساء فيمكن الاستعانة بإحدى المنظمات النسائية الموثوق بها للحضور بصفة مراقب.
- ٣- عزل الضحية عن المهرب.
- ٤- يجب أن تقوم إحدى الضابطات بالتفتيش الجسدي وتفتيش الأغراض.
- ٥- إنشاء اتصال مباشر مع المنظمات النسائية ومناصري الضحية.
- ٦- ضمان توافر الاحتياجات الطبية والطبيعية.

إيجاد مؤسسات ممثلة لإدارة الحدود

- قد يساعد ضمان زيادة تمثيل المرأة ضمن أفراد خدمة الحدود حيث تزيد حالياً نسبة تمثيل الرجل بشكل كبير.
- ضمان توجيه أسئلة ملائمة وإجراء الاستجواب الملائم وكذلك عمليات التفتيش الجسدية وإجراءات المتابعة فيما يتعلق بجرائم مثل الاتجار بالبشر والتهریب.
- إيجاد مؤسسات أكثر تمثيلاً تعكس المجتمع الذي تخدمه فيما يتعلق بالعرق واللغة والدين وغير ذلك تعمل على تعزيز الشرعية وخلق بيئة طبيعية على الحدود.
- منع انتهاك حقوق الإنسان عند الحدود مثل التحرش الجنسي والتفتيش الجسدي غير اللائق واستعمال القوة المفرطة.

■ بروتوكول منع وقمع الإتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والمعاقبة عليه (بروتوكول باليرمو) (٢٠٠٠)

■ للمزيد من المعلومات، يرجى الرجوع إلى ملحق رزمة الأدوات بشأن القوانين والمواثيق الدولية والإقليمية.

كيف يمكن إدراج النوع الاجتماعي في عملية إصلاح إدارة الحدود؟

جمع المعلومات

■ جمع وتحليل ونشر بيانات بطريقة منظمة ودقيقة بشأن حركة تدفقات الهجرة والإتجار بالبشر وتهريبهم من أجل تحسين سياسات وإجراءات إدارة الحدود. ويتعين تصنيف هذه المعلومات كحد أدنى حسب الجنس والسن والوجهة والغرض من سفر الضحية.

وضع سياسات وبروتوكولات وإجراءات متجاوبة مع النوع الاجتماعي

■ وضع سياسات وبروتوكولات وإجراءات متجاوبة مع النوع الاجتماعي (أنظر الإطار رقم ١) لأغراض الكشف والاستجواب وعمليات التفتيش الجسدية والتحقيق والاحتجاز والعمليات الأخرى تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المختلفة للمرأة والرجل والفرقة بين الهجرة والإتجار بالبشر والتهريب.

■ وضع مدونات لقواعد السلوك: إجراءات للشكاوى الداخلية والخارجية والتحقيق والإجراءات التأديبية والتدابير وعمليات المراجعة الخارجية.

■ وضع خطوط إرشادية وسياسات واضحة متاحة للعامة وإجراء استشارات بصفة منتظمة مع الأطراف المعنية الأخرى في الرأي العام بشأن التهديدات الأمنية المحتملة وكيفية التعامل معها بالشكل المناسب.

■ تنفيذ سياسات وإجراءات ملائمة ومتجاوبة مع النوع الاجتماعي خاصة بالموارد البشرية بما فيها سياسات التحرش الجنسي.

■ وفي خطوة مهمة للقضاء على الرشوة وأشكال الفساد الأخرى، مراجعة معايير المرتبات وتنمية العاملين والحوافز الأخرى لإدارة الحدود. وتتزايد احتمالات تجاوب العاملين لإجراءات الإصلاح إذا كانت الرواتب وظروف الخدمة ملائمة.

إجراء تدريب خاص بالنوع الاجتماعي

■ وضع مواد تدريبية خاصة بالنوع الاجتماعي وبناء القدرات تستهدف بالتحديد أفراد إدارة الحدود

■ والتحديات الفريدة التي يواجهونها ويشمل ذلك أيضاً حرس الحدود وسلطات الجمارك والهجرة.

■ إشراك منظمات المرأة في تطوير وتقديم التدريب الخاص بالنوع الاجتماعي ومبادرات بناء القدرات الأخرى.

زيادة قدرات الكشف وحماية ضحايا الإتجار بالبشر

■ تقديم تدريب حول حقوق المرأة (مستمد من القوانين التأكد من أن أفراد إدارة الحدود لديهم القدرة على التعرف على الإتجار بالبشر وكشفه والتفريق بينه وبين التهريب والدعارة وهجرة العمل الطوعية والأشكال الأخرى لحركة عبور الحدود:

- إجراء مراقبة دقيقة ومدرسة لعمليات التفتيش عند العبور.

- التعرف على الأغراض والتجارب المختلفة للإتجار بالبشر بالنسبة للمرأة والرجل والفتاة والصبي.

- بناء القدرة على تقديم ردود ملائمة لضحايا الإتجار بالبشر (أنظر الإطار رقم ٢) والتعرف على نقاط الضعف والمقاومة والحاجات وإيلاف الأفراد على إجراءات التشغيل القياسية للإحالة والتحقيق.

- التعاون مع منظمات المرأة والمنظمات غير الحكومية الأخرى لتوفير الخدمات للضحايا.

إنشاء مؤسسات لإدارة الحدود أكثر تمثيلاً ومشاركة

■ تخطيط واستهداف سياسة توظيف تجذب أعداد أكثر من النساء للتقدم للعمل بما في ذلك مراجعة معايير الاختيار وتطوير توصيفات وظيفية ملائمة وتدريب مسؤولي التوظيف على قضايا النوع الاجتماعي ومراجعة وتدقيق مواد التوظيف وأشكال المقابلات.

■ تعيين وترقية المرأة المؤهلة في الوظائف العليا في إدارة الحدود (أنظر الإطار رقم ٣).

الإطار رقم ٣ عملية توظيف النساء في كوسوفو

في أعقاب الحرب في كوسوفو، بذلت جهود كبيرة لتوظيف المرأة كمجنندات في برامج الشرطة الأساسية الجديدة من جانب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد شهدت الدورات في العام الأول تخريج ٣٣٪ من النساء، لكن لم يجب الجميع هذا العمل فمعظم النساء تركن العمل بمجرد تكوين أسرة ووجدت الأخريات عمل أفضل في مكان آخر. أما اليوم فقد اقتربت نسبة النساء في شرطة كوسوفو من ١٤٪. وفيما بعد تشكلت شرطة حدود كوسوفو. وفي كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٧، كان عدد النساء ٧٦ امرأة من إجمالي ١,٠٠٩ من شرطة الحدود ويرأس الخدمة امرأة برتبة لواء.

التحديات التي تواجه إدراج النوع الاجتماعي

- تظل مناطق الحدود عادة مشحونة بالنزاعات وربما مناطق معادية لفترات طويلة بعد النزاع، وقد تعتبر "خطيرة للغاية" بالنسبة لعمل المرأة فيها.
- تزداد حدة العنف القائم على أساس النوع الاجتماعي ضد النساء والفتيات في بيئة يسودها نقص الرقابة والحصانة.
- زيادة معدلات الإتجار بالبشر.
- تكون الأولوية غالباً لإصلاح الشرطة بينما يتم إرجاء الشرطة المتخصصة بما فيها إدارة الحدود وتتبخر الجهود المبدئية لإشراك المرأة في القوات الأمنية.

الفرص المتاحة أمام إدراج قضايا النوع الاجتماعي

- قد يتطلب الأمر مزيد من الإرادة السياسية من جانب أفراد المجتمع الدولي والمنظمات الدولية والحكومات المنشأة حديثاً للاستثمار في عمليات الإصلاح.
- يوفر بناء وإصلاح نظم إدارة الحدود فرصة لتحديد الأهداف من توظيف المرأة وإدراج قضايا النوع الاجتماعي في صياغة السياسات والبروتوكولات والبرامج العملية والتوظيف والتدريب.
- قد تتوفر أعداد كبيرة من النساء للعمل داخل خدمات إدارة الحدود، ويشمل ذلك النساء المعيلات لأسرهن وربات البيوت واللواتي تم تسريحهن من ذوي المهارات التنظيمية والقيادية.

تساؤلات حول إصلاح إدارة الحدود

- من أفضل الطرق لتحديد نقاط البدء ومواطن الضعف والقوة لإدراج قضايا النوع الاجتماعي في إصلاح إدارة الحدود هي أن تجرى عملية تقييم. وفيما يلي بعض عينات من التساؤلات المتعلقة بالنوع الاجتماعي ذات الأهمية والتي تدخل في عمليات تحديد وتقييم ومتابعة إصلاح إدارة الحدود.
- هل تلقى أفراد إدارة الحدود معلومات دقيقة وتدريب ملائمة وكافية بشأن قضايا النوع الاجتماعي؟
- هل تم إعداد أفراد إدارة الحدود بشكل كافٍ لحماية الحقوق وللتعامل مع احتياجات ضحايا الاتجار و/أو التهريب؟
- هل تم وضع إجراءات عملية قياسية لإحالة ضحايا الاتجار والتهريب؟
- هل توجد سياسات متجاوبة مع النوع الاجتماعي ملائمة مثل مدونات قواعد السلوك وسياسات خاصة

- زيادة إشراك الفاعلين المحليين كمنظمات المجتمع المدني بما فيها منظمات المرأة في تحديد ووضع وتنفيذ وتقييم ومتابعة عمليات الإصلاح من أجل زيادة الشفافية والملكية المحلية (أنظر الإطار رقم ٤).

الإطار رقم ٤ رقابة المجتمع المدني^٢

وضعت شبكة الإجراءات الحدودية Border Action Network بالاشتراك مع منظمات المجتمع المحلي في الولايات المتاخمة للحدود مع الولايات المتحدة مجموعة "الخطوط الإرشادية لسياسات وممارسات التنفيذ البديلة على الحدود"، وتتناول هذه الخطوط الإرشادية قضايا المساواة وحقوق الإنسان وأمن المجتمع.

في حزيران / يونيو عام ٢٠٠٦، قدمت شبكة الحدود لحقوق الإنسان في ألباسو وتكساس ونيومكسيكو الجنوبية تقرير متابعة إلى لجنة حقوق الإنسان توثق فيه انتهاك حقوق الإنسان والحقوق المدنية في منطقة الحدود بين الولايات المتحدة والمكسيك.

المتابعة والتقييم

- إجراء دراسات من جانب جهات مستقلة " لقياس رضا العميل " كجزء من عملية المتابعة.

يضم التقرير السادس أيضاً:

- نصائح للإجراءات التي تراعي قضايا النوع الاجتماعي.
- استبيان نموذجي خاص بآلية الإحالة المحلية.
- نصائح لوضع مدونات لقواعد سلوك فاعلة.
- أمثلة لمناهج التدريب الخاصة بالنوع الاجتماعي لشرطة حدود كوسوفو.
- نصائح لزيادة توظيف وتثبيت وترقية العاملات.

التحديات والفرص المتاحة ما بعد النزاع

تعتبر عملية إصلاح إدارة الحدود في مرحلة ما بعد النزاع أمراً غاية في الحساسية بسبب النزاعات على الحدود والسيطرة عليها من جانب الجماعات المحلية المسلحة. وفي العديد من الحالات، يتعين بناء أنظمة إدارة الحدود من البداية. ومن الأولويات الأساسية الملحة لإصلاح إدارة الحدود نزع الأسلحة وإزالة الألغام من الحدود ومنع التهريب غير المشروع للأسلحة والبشر وكذلك ضمان حماية اللاجئين والمشردين.

بالتحرش الجنسي والتمييز؟

- هل يعكس أفراد إدارة الحدود تنوع المجتمع من حيث الجنس والعرق والدين واللغة وغير ذلك؟
- هل تتوفر فرص متكافئة للرجل والمرأة في العمل في جميع مستويات مؤسسات إدارة الحدود؟
- هل يتم إشراك الأطراف المعنية الأساسية من الوزارات الحكومية والمجتمع المدني بما فيها منظمات المرأة في

- عمليات التحديد والتخطيط وصنع القرار والمتابعة والتقييم بالنسبة لإدارة الحدود؟
- هل تتم مراجعة عمليات الكشف والاستجواب والتحقيق من منظور النوع الاجتماعي؟
- هل تم إنشاء سجلات مركزية لجمع وتبادل المعلومات عند نقاط العبور؟ هل تم تصنيف جميع البيانات حسب الجنس والسن والعوامل الأخرى ذات الصلة؟

معلومات إضافية

المصادر

- ILO – *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement*, 2005.
- IOM – ‘Migration and Gender’, *Essentials of Migration Management*, 2007.
- IOM – *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices*, 2005.
- OSCE – *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, 2004.
- UNODC – *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2006.
- WHO – *Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*, 2003.

المنظمات

- CLEEN Foundation – www.cleen.org
- Coalition Against Trafficking in Women – www.catwinternational.org
- Human Rights Watch – www.hrw.org
- International Organization for Migration – www.iom.int
- No Border Network – www.noborder.org
- OSCE – www.osce.org
- UNIFEM – www.unifem.org

رزمة أدوات النوع الاجتماعي وأثره على إصلاح القطاع الأمني

- 1- النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح القطاع الأمني
 - 2- النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح جهاز الشرطة
 - 3- النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح قطاع الدفاع
 - 4- النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح قطاع العدالة
 - 5- النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح القطاع الجنائي
 - 6- النوع الاجتماعي وأثره في إصلاح إدارة الحدود
 - 7- النوع الاجتماعي وأثره في الرقابة البرلمانية على القطاع الأمني
 - 8- النوع الاجتماعي وأثره في صناعة سياسة الأمن القومي
 - 9- النوع الاجتماعي وأثره في رقابة المجتمع المدني على القطاع الأمني
 - 10- النوع الاجتماعي وأثره في القوات العسكرية وشركات الأمن الخاصة
 - 11- النوع الاجتماعي وأثره في تقييم إصلاح القطاع الأمني ومراقبته وتحليله
 - 12- النوع الاجتماعي وأثره في تدريب عناصر القطاع الأمني
- ملحق خاص بالقوانين والمواثيق الدولية والإقليمية

يمكن الحصول على هذه التقارير ومذكرات التطبيق العملي من المواقع الإلكترونية التالية:

www.dcaf.ch

قامت بإعداد مذكرة التطبيق العملي هذه ناديا نيري (Nadia Nieri) من معهد الأمم المتحدة الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة استناداً إلى التقرير السادس الذي أعدته أنجيلا ماكاي (Angela Mackay).

التذييل

٣ Border Network for Human Rights, ‘US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights’, June 2006. <http://www.borderaction.org>.

١ Hills, A., ‘Towards a Rationality of Democratic Border Management’, *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, (DCAF: Geneva), 2006, p. 33.

٢ Adapted from: Zimmerman, C. and Watts, C., *WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*, (WHO: Geneva), 2003.

